



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA IN
PUBLIC GOVERNANCE, MANAGEMENT E POLICY

Ciclo 38

Settore Concorsuale: 12/E2 - DIRITTO COMPARATO

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/21 - DIRITTO PUBBLICO COMPARATO

GOVERNANCE, AMBIENTE E TRANSIZIONE ECOLOGICA.

IL PROCESSO ITALIANO TRA INTEGRAZIONE EUROPEA E CONFRONTO CON
L'ESPERIENZA SPAGNOLA

Presentata da: Oreste Sabatino

Coordinatore Dottorato

Emanuele Padovani

Supervisore

Sabrina Ragone

Co-supervisore

Adoración Galera Victoria

Ai miei genitori

INDICE

INTRODUZIONE	5
<i>Perché governance e transizione ecologica?.....</i>	<i>5</i>
PRIMO CAPITOLO.....	11
<i>La governance tra politica e diritto. Il Next Generation EU come «metodo di governo» e strumento di governance.....</i>	<i>11</i>
1.1. Governance. Una breve introduzione	11
1.2. Dall'Unione Economica Monetaria (UEM) al Next Generation EU (NGEU).....	22
1.3. Il Next Generation EU (NGEU) nello sviluppo della costruzione europea	34
1.4. La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La governance «tecnica» del PNRR nel Governo di Mario Draghi	47
1.4.1. La governance «politica» del PNRR nel Governo di Giorgia Meloni	56
1.5. Considerazioni finali.....	63
SECONDO CAPITOLO.....	69
<i>Dall'ambiente alla transizione ecologica tra diritto europeo ed italiano.....</i>	<i>69</i>
2.1. Dal diritto internazionale dell'ambiente al diritto comunitario ed europeo ambientale ...	69
2.1.1. I principi generali del diritto internazionale dell'ambiente.....	75
2.1.2. L'evoluzione del diritto dell'ambiente nell'Unione europea	84
2.1.3. Cambiamenti e sviluppi recenti del diritto e della politica ambientale europea	91
2.2. L'ambiente nella Costituzione italiana.....	101
2.3. I principi di tutela dell'ambiente nel Codice dell'Ambiente e l'attività recente del legislatore nazionale sulla materia ambientale	110
2.3.1. L'assenza di una legge quadro sul clima nell'ordinamento italiano: profili comparati, criticità sistemiche e prospettive di riforma	116
2.4. L'evoluzione dell'amministrazione ambientale: dalla tutela dell'ambiente alla transizione ecologica.....	122
2.5. La transizione ecologica nella legislazione regionale toscana: profili evolutivi e criticità applicative. Il caso del Piano regionale dell'economia circolare (PREC), brevi cenni.....	135
2.6. Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione della materia ambientale nel rapporto tra Stato e Regioni	146
TERZO CAPITOLO.....	152
<i>Il PNRR e la forma di governo italiana: Governo, Parlamento e Regioni nel prisma dell'integrazione europea.....</i>	<i>152</i>
3.1. Il PNRR come acceleratore del rafforzamento dell'esecutivo nel quadro dell'integrazione europea.....	152
3.2. Il Parlamento tra centralità governativa e marginalizzazione nel quadro del PNRR	163
3.3. Le Regioni nel PNRR e nella governance: partner costituzionali o meri esecutori?.....	175
3.4. PNRR e forma di Governo: profili critici e qualche prospettiva.....	183
QUARTO CAPITOLO.....	190

<i>Dall'ambiente alla transizione ecologica in Spagna: tra regionalismo asimmetrico, spinte centrifughe e integrazione europea</i>	190
4.1. L'ambiente nella Costituzione spagnola. L'art. 45 CE	190
4.2. Il ruolo delle Comunità Autonome nella Costituzione spagnola	195
4.2.1. Il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome.....	198
4.2.2. Dalla Costituzione del 1978 all'approvazione degli Statuti delle Comunità Autonome. Le asimmetrie del regionalismo spagnolo	201
4.2.3. La materia ambiente nel riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome	209
4.2.4. Gli effetti della crisi economica e delle tensioni istituzionali sul riparto di competenze. La materia ambiente tra accentramento e nuove asimmetrie	217
4.3. L'apporto della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente.....	223
4.4. L'influenza del diritto ambientale europeo sulla legislazione spagnola.....	234
4.5. Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. Il contesto che porta all'approvazione della legge.....	248
4.5.1. La legge tra competenza statale e obiettivi internazionali	250
4.5.2. Una legge di carattere programmatico e finalista	255
4.5.3. Assetto economico - finanziario, governance e partecipazione	258
4.5.4. Considerazioni conclusive	263
4.6. Il ruolo del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) nella transizione ecologica.....	267
<i>NOTA CONCLUSIVA</i>	274
<i>Governance e transizione ecologica come nuova frontiera del diritto pubblico europeo e nazionale.....</i>	274
<i>BIBLIOGRAFIA.....</i>	278

INTRODUZIONE

Perché governance e transizione ecologica?

Negli ultimi trent'anni, l'ordinamento dell'Unione europea ha sottoposto gli ordinamenti nazionali a una profonda trasformazione, incidendo non solo sulle politiche finanziarie e di bilancio, ma anche sulle strutture istituzionali e sui modelli organizzativi e amministrativi degli Stati membri.

In tale contesto, si è progressivamente affermato il concetto di *governance*, originariamente sviluppato nel settore privato quale metodo di coordinamento e gestione efficiente dei processi decisionali, e successivamente trasportato nel settore pubblico, dapprima a livello sovranazionale europeo, quindi nei singoli ordinamenti nazionali.

Parallelamente, la tutela dell'ambiente ha acquisito, nel corso dei decenni, una crescente centralità all'interno del diritto europeo.

Nata come politica funzionale alla concorrenza e al corretto funzionamento del mercato interno, essa si è progressivamente evoluta fino a configurarsi, dagli anni Novanta in poi, quale politica pubblica autonoma e trasversale, destinata a permeare tutti i settori dell'azione dell'Unione.

Il punto di svolta è rappresentato dall'adozione del *Green Deal europeo*¹, documento di *policy* con il quale il legislatore europeo ha avviato un processo regolatorio di ampia portata, volto a trasformare l'economia europea².

L'obiettivo per cui l'Unione e gli Stati devono impegnarsi è la neutralità climatica da raggiungere entro il 2050.

Si tratta di un traguardo di natura ambiziosa e sistemica, la cui realizzazione richiede il coinvolgimento congiunto di istituzioni pubbliche, imprese, lavoratori e cittadini.

Il *Green Deal*, pur a Trattati invariati, amplia le finalità già previste dal diritto primario e impone una ridefinizione complessiva delle politiche europee, tutte funzionalmente orientate al raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali.

Esso segna altresì la nascita di un nuovo modello di *governance* pubblica dell'economia, fondato sulla collaborazione tra intervento pubblico, iniziativa privata e funzione regolatoria,

¹ Il *Green Deal europeo*, COM (2019) 640.

² D. BEVILACQUA - E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 11.

volto a ridefinire le priorità produttive e i modelli di consumo in un'ottica di sostenibilità e sviluppo equilibrato³.

Il *Green Deal* si inserisce, inoltre, in un più ampio quadro internazionale segnato dall'Accordo di Parigi del 2015, al quale l'Unione europea ha aderito assumendo un ruolo di *leadership* globale nella lotta ai cambiamenti climatici.

In tale prospettiva, l'amministrazione statale e quella locale assumono un ruolo strategico nell'attuazione delle politiche ambientali, costituendo il livello territoriale in cui le scelte programmatiche europee si traducono in decisioni operative e in attività amministrative concrete.

L'attuazione di tale progetto si è intrecciata con la crisi pandemica da Covid-19, che ha condotto le istituzioni europee a istituire, per la prima volta nella storia dell'integrazione, un fondo comune di debito pubblico, destinato al finanziamento della ripresa economica post-pandemica: il *Next Generation EU*.

Attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*), il legislatore europeo ha previsto che almeno il 37% degli investimenti complessivi fosse destinato alla transizione ecologica, consolidando così il nesso tra sostenibilità ambientale e *governance* economica.

Tale meccanismo, qualificato come un «*new mode of EU policy-making*»⁴, ha introdotto un innovativo procedimento “euro-nazionale”, caratterizzato da una più netta ripartizione dei ruoli istituzionali e da condizionalità più stringenti connesse all'attuazione di riforme, investimenti e obiettivi di risultato.

Ne derivano effetti di rilievo anche sulla forma di governo italiana, la quale si trova oggi profondamente condizionata da tale nuova architettura di *governance* multilivello.

Successivamente, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, l'Unione europea ha ulteriormente rafforzato questa cornice mediante l'adozione del *Piano REPowerEU*, destinato ad accelerare la transizione energetica e a ridurre la dipendenza dell'Europa dalle fonti energetiche esterne, facendo ricorso agli stessi strumenti finanziari e istituzionali del *Next Generation EU*.

³ D. BEVILACQUA, *Dallo sviluppo sostenibile al Green New Deal nella governance sovranazionale e multilivello*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 46 - 47.

⁴ L. SCHRAMM - U. KROTZ - B. DE WITTE, *Building «Next Generation» after the pandemic. The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 60, 2022, pp. 114 - 124.

La centralità attribuita agli Stati membri nella programmazione e attuazione di tali strumenti ha reso opportuno concentrare l'analisi e il confronto su due ordinamenti: Italia e Spagna.

Si tratta di Paesi accomunati da una struttura territoriale decentrata; l'Italia quale Stato regionale e la Spagna quale Stato autonomico, e da un comune protagonismo nella gestione dei fondi europei.

Entrambi, infatti, sono stati tra i maggiori beneficiari del *Next Generation EU*⁵ e oggetto di rilevanti trasformazioni amministrative e giurisprudenziali in materia ambientale.

L'analisi del diritto ambientale e della *governance* della transizione ecologica nei due ordinamenti consente di osservare come il diritto europeo abbia progressivamente contribuito alla formazione di un diritto ambientale nazionale dotato di un *corpus* normativo sempre più articolato, ma con gradi diversi di effettività e coordinamento amministrativo.

In particolare, l'esperienza italiana evidenzia una certa difficoltà nel tradurre gli indirizzi europei in una struttura amministrativa efficiente e coerente con le finalità di sostenibilità e neutralità climatica.

Il presente lavoro intende dunque analizzare, in una prospettiva di diritto pubblico comparato, il rapporto tra *governance* europea, transizione ecologica e assetti istituzionali nazionali, con particolare riferimento ai casi di Italia e Spagna.

Nel primo capitolo si esaminerà la nozione di *governance*, ricostruendone l'evoluzione dal contesto economico-gestionale al diritto pubblico europeo, fino ad analizzare il *Next Generation EU* come nuovo metodo di governo dell'Unione e il sistema di *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nelle diverse fasi politiche (Governi Draghi e Meloni) e amministrative che hanno caratterizzato la sua attuazione in Italia.

Il secondo capitolo sarà dedicato all'evoluzione del diritto ambientale, dal piano internazionale a quello europeo e nazionale, con particolare attenzione al recepimento dei principi di sostenibilità e tutela ambientale nella Costituzione italiana, nel Codice dell'Ambiente e all'assenza, nell'ordinamento italiano, di una disciplina organica in materia climatica, analizzata in chiave comparata e prospettica, nonché nella legislazione regionale, con un approfondimento sul caso della Regione Toscana e sul contributo della giurisprudenza costituzionale in materia di riparto di competenze.

⁵ J. PINTOS SANTIAGO, *El nuevo instrumento Next Generation EU*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

Il terzo capitolo analizzerà gli effetti del PNRR sulla forma di governo italiana, indagando il rafforzamento dell'esecutivo nel quadro dell'integrazione europea, il ruolo del Parlamento e quello delle Regioni, oscillante tra partecipazione e marginalità, per trarre considerazioni sui mutamenti in atto nell'equilibrio tra i poteri costituzionali.

Infine, il quarto capitolo sarà dedicato al caso spagnolo, esaminando la disciplina costituzionale dell'ambiente, il riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome e le asimmetrie del regionalismo iberico, alla luce delle recenti evoluzioni legislative, tra cui la *Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética*, e la giurisprudenza costituzionale; e del ruolo svolto dal *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)* nel processo di attuazione delle politiche ambientali e di transizione ecologica.

L'obiettivo finale della ricerca è mettere in luce come la *governance* europea della transizione ecologica rappresenti oggi uno dei principali laboratori di sperimentazione del diritto pubblico contemporaneo, in cui si intrecciano livelli di governo, competenze normative e funzioni amministrative, ridefinendo profondamente il rapporto tra diritto, politica e istituzioni negli ordinamenti nazionali alla luce del diritto europeo.

La presente ricerca adotta un approccio metodologico qualitativo, interdisciplinare e comparato, finalizzato alla ricostruzione critica dei mutamenti che l'ordinamento dell'Unione europea ha prodotto nei sistemi istituzionali e amministrativi nazionali, con particolare riferimento alla *governance* e alla transizione ecologica.

L'indagine muove dalla constatazione che l'evoluzione del diritto europeo, specialmente a partire dall'adozione del *Green Deal europeo* e del *Next Generation EU*, ha determinato una ridefinizione dei rapporti tra livelli di governo, ponendo le basi per un nuovo paradigma di *governance* multilivello che coinvolge istituzioni sovranazionali, Stati membri e autonomie territoriali.

L'obiettivo metodologico principale consiste nell'analizzare, da una prospettiva di diritto pubblico comparato, la relazione tra *governance* europea, transizione ecologica e assetti istituzionali nazionali.

La ricerca si propone di individuare i tratti comuni e le divergenze tra i modelli di attuazione delle politiche ambientali in Italia e Spagna, al fine di valutare in che misura la *governance* europea abbia inciso sui rispettivi ordinamenti costituzionali e amministrativi.

In tale prospettiva, l'analisi si colloca all'incrocio tra diritto costituzionale, diritto amministrativo e diritto dell'Unione europea, in un'ottica interdisciplinare, che tiene conto anche dei contributi della scienza politica e della teoria dell'integrazione europea.

Sul piano strettamente giuridico, la ricerca si fonda sull'esame delle fonti normative primarie e secondarie dell'Unione europea, con particolare attenzione ai Regolamenti (UE) 2020/2094 e 2021/241, che disciplinano rispettivamente l'istituzione del *Next Generation EU* e del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*).

A tali fonti si affianca l'analisi della normativa nazionale di recepimento e attuazione, nonché dei principali atti di *soft law* e documenti di *policy*, come il *Green Deal europeo*, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Piano *REPowerEU*.

Il metodo utilizzato è di tipo sistematico, volto a ricostruire la coerenza interna del nuovo quadro normativo e a valutarne la compatibilità con i principi costituzionali.

Sul piano istituzionale, la ricerca si concentra sul funzionamento delle strutture decisionali e amministrative coinvolte nell'attuazione del PNRR, con particolare riferimento al ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri competenti e delle autonomie territoriali.

L'analisi tiene conto delle dinamiche di coordinamento verticale tra Unione europea e Stati membri e di cooperazione orizzontale tra livelli subnazionali, anche alla luce dei meccanismi introdotti dal Semestre europeo e dal sistema di condizionalità finanziaria legato all'erogazione dei fondi *NGEU*.

In tal modo, si mira a verificare se e in che misura il nuovo assetto di *governance* abbia inciso sull'equilibrio tra poteri e sulla forma di governo italiana, nonché sul modello spagnolo di regionalismo autonomico.

L'approccio comparato è centrale per la ricerca, poiché consente di mettere in luce le specificità nazionali e le differenti modalità di recepimento e attuazione delle politiche ambientali europee.

Il confronto tra Italia e Spagna è giustificato dalla comune appartenenza al modello di Stato decentrato, ma anche dalle asimmetrie istituzionali che caratterizzano i due ordinamenti: l'Italia come Stato regionale e la Spagna come Stato autonomico.

Attraverso il confronto dei rispettivi quadri costituzionali, legislativi e giurisprudenziali in particolare con riferimento alla ripartizione delle competenze ambientali, alla legislazione regionale e all'intervento delle Corti costituzionali la ricerca intende individuare modelli di interazione tra *governance* europea e istituzioni nazionali, evidenziandone i punti di forza e le criticità.

Dal punto di vista teorico, la tesi si confronta con le principali categorie concettuali elaborate in dottrina sul tema della *governance*, dalla crisi dello Stato regolatore di fine anni Novanta alla progressiva affermazione della *governance* multilivello.

L'indagine integra i contributi della dottrina giuridica, con le scienze amministrative, con l'obiettivo di proporre una lettura unitaria dei processi di trasformazione istituzionale indotti dalle politiche europee della transizione ecologica.

Il percorso metodologico si articola in introduzione; quattro capitoli: 1) ricostruzione del concetto di *governance* e analisi del *Next Generation EU* come nuovo metodo di governo dell'Unione, con *focus* sulla *governance* del PNRR durante i Governi Draghi e Meloni; 2) evoluzione del diritto ambientale europeo e nazionale, con approfondimento sul caso italiano, con un *focus* sulla Regione Toscana; 3) effetti del PNRR sulla forma di governo italiana e sulle relazioni centro-periferia; 4) analisi del modello spagnolo, della sua normativa ambientale e del ruolo delle Comunità Autonome, della giurisprudenza costituzionale e nota conclusiva.

L'impianto complessivo è finalizzato a offrire una lettura critica e ricostruttiva dei nuovi assetti di *governance* della transizione ecologica, mettendo in evidenza l'impatto che tali processi esercitano sui fondamenti democratici, sull'equilibrio tra poteri e sui rapporti tra livelli di governo negli ordinamenti nazionali.

PRIMO CAPITOLO

La governance tra politica e diritto. Il Next Generation EU come «metodo di governo» e strumento di governance

1.1. Governance. Una breve introduzione. – 1.2. Dall'Unione Economica Monetaria (UEM) al Next Generation EU (NGEU). – 1.3. Il Next Generation EU (NGEU) nello sviluppo della costruzione europea. – 1.4. La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La governance «tecnica» del PNRR nel Governo di Mario Draghi. 1.4.1. La governance «politica» del PNRR nel Governo di Giorgia Meloni. – 1.5. Considerazioni finali.

1.1. Governance. Una breve introduzione

Le profonde trasformazioni che hanno interessato la società e le economie, sia a livello nazionale sia europeo, negli ultimi decenni, hanno comportato rilevanti mutamenti nell'assetto delle strutture istituzionali e nelle relative procedure, incidendo in modo significativo sull'organizzazione e sul funzionamento degli apparati pubblici.

Tale processo ha preso avvio con l'introduzione di politiche di orientamento liberista promosse, a partire dagli anni Ottanta del Novecento, dal Presidente statunitense Ronald Reagan e dalla Premier britannica Margaret Thatcher.

Tali politiche hanno determinato, da un lato, una graduale diminuzione dell'intervento dello Stato nell'economia, conformemente ai principi del libero mercato, della concorrenza e della *deregulation*; dall'altro lato, hanno favorito l'adozione di criteri e modelli propri dalle scienze aziendali e manageriali all'interno delle strutture istituzionali e amministrative, incidendo significativamente sull'assetto costituzionale e sull'attuazione dei principi di efficienza, economicità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Nel medesimo periodo, alcuni teorici delle imprese⁶, hanno rivalutato il termine *governance* al fine di descrivere e regolamentare i meccanismi di funzionamento delle organizzazioni e delle strutture aziendali.

⁶ O. E. WILLIAMSON, «*The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*», in *American Journal of Sociology*, vol. 87, n. 3, Novembre 1981, pp. 548 - 577. Vedi anche: R. H. COASE, «*The Nature of the Firm*», in *Economica*, vol. 4, n. 16, Nov. 1937, pp. 386 - 405.

In Italia, la crisi della cosiddetta «*repubblica dei partiti*»⁷, aggravata dagli eventi legati a Tangentopoli, unitamente all’impatto di rilevanti dinamiche evolutive in ambito europeo (Trattato di Maastricht, 1992), ha determinato, a partire dagli anni Novanta, l’adozione di interventi normativi e di riforme istituzionali marcatamente influenzati dal paradigma politico-economico affermatosi nel decennio precedente.

Questi interventi hanno favorito l’introduzione, nell’ambito dell’apparato pubblico, di principi propri delle discipline aziendali e della cultura manageriale, indirizzando l’organizzazione e l’azione amministrativa secondo criteri di efficienza, economicità, trasparenza, responsabilità e risultati, in conformità con il modello definito «*New Public Management*»⁸.

Contestualmente, sia in Italia sia a livello europeo, si rileva una graduale riduzione del ruolo dell’intervento pubblico nell’economia.

Vengono pertanto avviati ampi programmi di privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione, finalizzati a ridimensionare il ruolo dello Stato imprenditore.

Occorre inoltre tenere conto delle significative criticità finanziarie derivanti dall’elevato livello di indebitamento pubblico, che, unitamente alla profonda crisi partitico-istituzionale emersa negli anni Novanta, hanno contribuito a generare una crisi del sistema della rappresentanza politica, incidendo negativamente sul ruolo del Parlamento e sulla centralità della funzione legislativa.

In questo scenario, si è progressivamente affermata la *governance* europea, in particolare quella economico-finanziaria, la quale, a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, sino alle più recenti misure adottate con il programma *Next Generation EU*, ha influenzato in modo significativo le politiche economiche e le scelte normative sia a livello nazionale che europeo. Questo processo ha segnato un progressivo consolidamento dell’integrazione economica e fiscale, comportando un rafforzamento del coordinamento tra gli Stati membri e un crescente condizionamento delle politiche pubbliche interne ai vincoli e agli obiettivi stabiliti e concordati in sede europea.

In seguito, la Commissione europea sul tema della *governance* ha pubblicato un Libro bianco⁹ con l’obiettivo di: «*coinvolgere maggiormente i cittadini, definire politiche e normative più*

⁷ La citazione è di Pietro Scoppola. Per una trattazione storico-politica si rinvia a: P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1991.

⁸ G. REBORA, *Public Management: una prospettiva di scienza dell’organizzazione*, in *Rivista italiana di Public Management*, vol. 1, n. 1, gennaio 2018, pp. 68 - 74.

⁹ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «*Governance europea - Un libro bianco*», COM (2001) 428. Per un commento si rinvia a: G. TIBERI, *Il libro bianco sulla “governance” europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell’Unione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, marzo 2002, pp. 163 - 170.

efficaci, impegnarsi nel dibattito sulla governance mondiale e, infine, riorientare le politiche e le istituzioni su obiettivi chiari».

Si delinea, dunque, uno scenario di trasformazione sistemica su scala globale, che investe in modo congiunto tanto il settore pubblico (*New Public Management*) quanto quello privato (*corporate governance*).

L'affermazione del fenomeno della globalizzazione¹⁰, l'apertura e la liberalizzazione dei mercati finanziari, i processi di deregolamentazione, il crollo del Muro di Berlino e il conseguente superamento della contrapposizione ideologica tra Est e Ovest rappresentano fattori determinanti che contribuiscono a ridefinire profondamente gli assetti istituzionali ed economici.

In tale contesto, la nozione di *governance*¹¹ acquista una crescente centralità nel dibattito politico e giuridico.

Escludendo il settore privato e gli aspetti legati alla *corporate governance*, l'attenzione qui si concentra sulla *governance* quale «*nuova fenomenologia istituzionale*», ovvero come modello emergente di organizzazione e gestione dell'azione pubblica, che si è progressivamente integrato nelle dinamiche e nei rapporti tra le istituzioni.

Tale paradigma si è affermato quale risposta alla crisi della rappresentanza politica, al progressivo indebolimento delle istituzioni parlamentari e alle difficoltà incontrate dallo Stato e, in particolare, dal potere esecutivo nel gestire le complesse sfide e trasformazioni economiche, sociali e istituzionali degli anni Novanta.

La *governance*, in questa prospettiva, si propone come meccanismo di coordinamento orizzontale, capace di integrare diversi livelli di governo, attori istituzionali e portatori di interesse, superando le rigidità del modello Stato centrico tradizionale e promuovendo forme di decisione pubblica più flessibili, inclusive e orientate ai risultati.

Pertanto, il concetto di *governance* si articola su un duplice versante: politico e giuridico.

Sul piano politico, esso investe il sistema istituzionale e di rappresentanza, evidenziando le crescenti difficoltà delle strutture tradizionali *in primis* i partiti e i parlamenti nell'offrire risposte adeguate alle nuove istanze provenienti dalla società.

¹⁰ Sul tema vedi tra gli altri: A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma - Bari, 2002; O. HOFFE, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2007; D. HELD, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 492 ss.

¹¹ Per una ricostruzione e una panoramica sul tema vedi: A. PALUMBO - S. VACCARO (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano, 2006.

Tale debolezza della rappresentanza politica alimenta una crisi di legittimazione delle istituzioni democratiche, favorendo la diffusione di modelli decisionali alterativi rispetto al circuito democratico, basati su logiche di coordinamento multilivello e sull'inclusione di attori non statali e privi di legittimazione democratica.

Sul piano giuridico, la *governance* si confronta con la crisi della legge, intesa non soltanto come esito finale del processo legislativo, ma anche come espressione sostanziale della mediazione politica e dell'espressione della volontà generale.

Infatti, come è stato osservato: «la «legge democratica» era stata la grande invenzione europea per legare politica e diritto. La legislazione non era solo il pilastro essenziale del cosiddetto “stato di diritto”: essa era anche la principale risorsa espressiva della democrazia»¹².

Ed è in questo contesto che si inserisce la *governance* che viene definita dalla dottrina: «un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra Stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private»¹³.

Si tenta, dunque, sul piano politico, di superare i limiti strutturali del modello statale di matrice post-vestfaliana, fondato su rigide logiche gerarchiche di comando e controllo, che hanno storicamente plasmato lo Stato nazionale e i meccanismi della rappresentanza politica e partitica di massa, elementi cardine della democrazia occidentale novecentesca.

La crescente complessità delle società contemporanee, la frammentazione del consenso e la crisi dei corpi intermedi impongono un ripensamento dei canali decisionali tradizionali, promuovendo forme più flessibili, reticolari e multilivello di esercizio del potere pubblico.

Sul piano giuridico, analogamente, si assiste a un tentativo di oltrepassare la centralità della legge, strumento giuridico per eccellenza della democrazia rappresentativa, la cui crisi è imputabile alla debolezza delle forze politiche e all'affievolimento della funzione legislativa parlamentare¹⁴.

¹² M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 9.

¹³ R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 1/1999, aprile, p. 3.

¹⁴ M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, op. cit., secondo l'autrice: «La crisi più grave della legislazione proviene tuttavia dal processo di globalizzazione, che compromette la nettezza dei confini nazionali che era alla base dell'attività legislativa degli stati. L'insorgere di problemi ultrastatali in campo commerciale, sanitario, ambientale, ecc. segna un inevitabile bisogno per gli stati di procedere attraverso accordi e trattati internazionali, per dare le opportune risposte che singolarmente non possono dare. A livello internazionale non vi è spazio per la legge e per i suoi meccanismi di legittimazione. La governance si presenta come un succedaneo delle classiche forme democratiche, per dare risposte a domande e bisogni nuovi», p. 28.

In tale contesto, emergono e si consolidano strumenti normativi alternativi, spesso caratterizzati da maggiore tecnicità e adattabilità: si pensi al ricorso crescente a regolazioni di fonte amministrativa, alla produzione normativa da parte di autorità indipendenti, alla normazione tecnica, ai *soft law instruments* e, in ambito sovranazionale, alle fonti di diritto derivato dell'Unione Europea.

La *governance* si propone come risposta evolutiva a tali criticità, adottando strumenti e logiche che si discostano dal modello Stato centrico tradizionale.

Da una parte, essa integra i principi di tipo aziendale e corporativo, promuovendo l'inclusione di una molteplicità di soggetti pubblici, privati, tecnici e sociali nel processo decisionale, favorendo così una partecipazione attiva alla formulazione delle politiche pubbliche.

Dall'altra, la *governance* si avvale di strumenti normativi più agili e adattabili, in grado di offrire risposte tempestive alle esigenze emergenti, superando la lentezza tipica dell'intervento del legislatore nazionale.

Dunque, la *governance* non solo come uno strumento che affianca e sopperisce le carenze e le difficoltà dello Stato nazionale, ma come una «*diversa teoria del governo, come un inedito disegno istituzionale, con nuovi soggetti e strumenti, che modificano significativamente lo scenario politico e giuridico cosiddetto moderno*»¹⁵.

Si afferma così uno nuovo stile e metodo di governo che, pur mantenendo un legame strutturale con l'impianto tradizionale Stato centrico, fondato sul binomio comando e controllo, al contempo tende a distaccarsene e, in parte, a contrapporvisi¹⁶.

Tuttavia, il mutamento introdotto dalla *governance* non si limita a un piano meramente stilistico o procedurale, ma investe profondamente anche il contenuto dell'azione statale.

In particolare, viene sottoposta a revisione la componente politica dello Stato, che viene progressivamente riorientata alla luce di una torsione marcatamente economica dei processi decisionali e degli assetti istituzionali.

Come è stato osservato dalla dottrina¹⁷, la *governance* mette in discussione i fondamenti stessi della tradizionale politica economica statale («*burocratica, keynesiana e legata al welfare state*»).

¹⁵ M. R. FERRARESE, *Governance*, in *Parolechiave*, Fasc. 2, luglio - dicembre 2016, p. 5.

¹⁶ J. N. ROSENAU - E. O. CZEMPIEL, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; O. TREIB - H. BÄHR - G. FALKNER, *Modes of Governance: A note towards a conceptual clarification*, in *Journal of European Public Policy*, 14, 1 January 2007, pp. 1 - 20.

¹⁷ M. BEVIR, *Democratic Governance*, Princeton University Press, Princeton, 2010, p. 27.

Questo paradigma consolidato viene sostituito, o quanto meno affiancato, da un nuovo insieme di saperi e criteri decisionali, riconducibili principalmente al «*monetarismo e alla teoria della rational choice*», che promuovono logiche di efficienza, mercato e responsabilizzazione individuale, a scapito di interventi pubblici redistributivi.

Il risultato è una trasformazione strutturale del ruolo dello Stato, che da garante dell'uguaglianza sostanziale tende sempre più ad assumere il profilo di regolatore competitivo, impegnato a creare condizioni favorevoli al mercato e a misurare l'azione pubblica secondo criteri aziendalistici e prestazionali.

Questo fenomeno e questa trasformazione dei processi decisionali hanno ovviamente coinvolto sia l'Italia che l'Unione europea.

A partire dagli anni Novanta, in Italia si è avviato un ampio e profondo processo di riforma volto ad adeguare l'architettura dello Stato, dell'amministrazione pubblica e dell'ordinamento regionale alle trasformazioni in atto nella società e nel sistema economico, sia a livello nazionale che internazionale.

Accanto ai programmi di privatizzazione e liberalizzazione delle imprese a partecipazione statale, il legislatore ha adottato significativi interventi in ambito amministrativo, societario, istituzionale e costituzionale, con l'obiettivo di razionalizzare l'azione pubblica e rendere l'apparato statale più efficiente e rispondente alle logiche del mercato.

Tra questi, assumono particolare rilievo le riforme amministrative, riconducibili alle cosiddette Leggi Bassanini, nonché la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione¹⁸ (legge costituzionale n. 3/2001), che ha segnato un profondo mutamento nei rapporti tra Stato e Regioni, attraverso un rafforzamento dell'autonomia territoriale e una maggiore frammentazione e decentramento delle competenze dal centro verso la periferia e verso altri soggetti, pubblici e privati.

Questo processo ha favorito una ridefinizione del ruolo dello Stato e l'affermazione di un modello di governo policentrico, maggiormente in linea con i principi della *governance* multilivello.

Come sottolineato, nel quadro del nuovo paradigma di *governance*, la formulazione delle politiche pubbliche si sviluppa sempre più attraverso il confronto tra molteplici attori, sia

¹⁸ T. GROPPi - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003.

pubblici sia privati, superando così la logica unilaterale e gerarchica propria del modello tradizionale.

In tale contesto, l'azione pubblica si configura sempre più come il risultato di processi negoziali, nei quali le decisioni vengono assunte mediante strumenti consensuali quali patti, intese, accordi e contratti, che sostituiscono o affiancano gli atti unilaterali di tipo autoritativo, a volte in forma spontanea ed altre in forma istituzionale¹⁹.

Questa tendenza ha tuttavia subito, negli anni successivi, significativi contraccolpi, determinati da una serie di interventi legislativi e da riforme costituzionali orientate al rafforzamento dell'Esecutivo, alla razionalizzazione del procedimento legislativo e alla ridefinizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Tuttavia, è opportuno rilevare che, a decorrere dal 2001, nessuno dei tentativi di revisione costituzionale promossi ha conseguito esiti risolutivi né ha apportato soluzioni efficaci e definitive alle criticità istituzionali sopra richiamate.

In materia di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la giurisprudenza costituzionale²⁰, come vedremo²¹, ha svolto un ruolo determinante, contribuendo, nel corso degli anni, a ridefinire in maniera significativa i confini e gli ambiti di attribuzione tra i diversi livelli di governo.

Tale intervento ermeneutico si è tradotto in un progressivo processo di ri-accentramento delle competenze²², spesso operato attraverso un'interpretazione estensiva delle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

¹⁹ L. BOBBIO, *Se la governance esce di scena. Riflessioni sul caso italiano*, in *Parolechiave*, Fasc. 2, luglio - dicembre 2016, p. 105.

²⁰ Per una ricostruzione vedi: A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, Fasc. 1, febbraio 2024, pp. 13 - 71. Per l'autore: «Nonostante la cesura delle riforme costituzionali, il regionalismo italiano ha visto riproposti problemi e soluzioni in gran parte emersi nella prima fase. L'esperienza ha avuto la meglio sulla scrittura. Il contesto politico-sociale e le successive modifiche del quadro costituzionale di riferimento – tra cui soprattutto il processo di integrazione europea a partire dall'unificazione monetaria e delle politiche di bilancio con i correlativi vincoli alla spesa e all'indebitamento – hanno consolidato tendenze ben note nella storia repubblicana. Anche la pandemia, col diritto di emergenza che ne è conseguito, ha confermato le dinamiche in atto nella normazione e nell'interpretazione del diritto regionale», p. 69.

²¹ Si rinvia a Cap. 2, par. 2. 6.

²² La Corte costituzionale nella sent. 245/2021 ha affermato che: «la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite mobile e variabile costituito dai principi fondamentali, li mite che e. incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie». Sul punto cfr. anche Corte cost., sentt. nn. 68/2018, 16/2010 e 50/2005 (citare nella decisione n. 245/2021); la sent. n. 44/2021 aggiunge che la nozione inerisce a «scelte strutturali».

In questo contesto, è stato rilevante anche il ruolo svolto dalle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali, quali sedi di confronto e coordinamento interistituzionale, sebbene prive di una valenza decisoria vincolante sul piano normativo.

A ciò si aggiunge l'assenza di un sistema efficace di redistribuzione delle risorse, capace di assicurare un equilibrio nelle politiche di bilancio a livello regionale e locale.

Questo vuoto rappresenta uno dei principali limiti strutturali del nostro ordinamento, ancora irrisolto nonostante i tentativi di attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, rimasti in larga parte inapplicati.

Tale equilibrio risulta però essenziale per consentire alle autonomie territoriali di esercitare in modo responsabile le competenze loro attribuite.

A ciò si aggiunge una persistente criticità rappresentata dall'assenza di una rappresentanza politica nazionale degli interessi territoriali.

Nel rispetto del principio del pluralismo, sarebbe auspicabile l'istituzione di una Camera delle Regioni, quale luogo deputato alla mediazione tra le esigenze locali e quelle dell'interesse nazionale²³.

Tuttavia, alcuni interventi legislativi hanno avuto l'effetto di rilanciare il ruolo del Governo quale centro propulsore dell'indirizzo politico e della direzione dell'amministrazione statale.

Tale centralità si è ulteriormente rafforzata durante la crisi finanziaria²⁴, che ha evidenziato le criticità dell'autoregolamentazione²⁵ e minato la fiducia nei mercati, nonché nel corso della pandemia²⁶.

²³ A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, Fasc. 1-2, aprile 2021, pp. 163 - 164. Secondo l'autore infatti: «Le carenze più vistose, peraltro, non sono quelle che riguardano il piano delle competenze, ma l'organizzazione istituzionale. Come si è già ricordato, la stessa l. cost. 3/2001 presuppone un successivo ulteriore intervento sulla struttura bicamerale del Parlamento, che dovrebbe garantire la partecipazione delle Regioni al processo di formazione degli atti legislativi. L'assenza di un Senato delle Regioni (o delle autonomie) penalizza il ruolo degli stessi enti periferici nei processi decisionali che li riguardano. Il sistema delle Conferenze intergovernative, che pure concorre in modo decisivo alla cooperazione tra gli enti, per un verso, non appare sufficiente ad assicurare una piena partecipazione delle Regioni (che, se avesse luogo già nella fase di esame e approvazione degli atti legislativi statali, potrebbe anche contribuire a ridurre la conflittualità e il contenzioso Stato-Regioni dinanzi alla Corte costituzionale); per altro verso, concorre a rafforzare il ruolo degli esecutivi regionali e ad alimentare la tendenza all'attivismo e al protagonismo dei presidenti delle Regioni, impropriamente definiti "governatori"».

²⁴ S. MAROTTA, *Il ritorno dell'intervento dello Stato nell'economia: quali strumenti per quali obiettivi*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2024, p. 2. Secondo l'autore: «La crisi finanziaria globale del 2007 – 2008, la crisi dei debiti sovrani - soprattutto nella vecchia Europa -, la pandemia da COVID-19, la guerra in Ucraina e, da ultimo, la necessità di affrontare crisi climatiche sempre più devastanti hanno solo superficialmente intaccato lo scenario teorico dominante aprendo lo spazio per una possibile riflessione sulla fattibilità dei mercati e sulla conseguente necessità di un ritorno all'intervento dello Stato nell'economia».

²⁵ G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 23.

²⁶ Per una ricostruzione vedi: N. ANTONETTI - A. PAJNO, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Successivamente, tale ruolo si è manifestato anche nella predisposizione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²⁷, strumenti attraverso i quali l'Esecutivo²⁸ ha assunto funzioni determinanti nella gestione delle emergenze, nell'allocazione delle risorse e nella definizione delle priorità strategiche nazionali.

Questo processo ha comportato una significativa re-centralizzazione delle funzioni e un consolidamento dell'indirizzo politico-amministrativo, che ha temporaneamente invertito alcune delle tendenze collaborative proprie del paradigma della *governance*²⁹.

Le crisi e le trasformazioni che hanno attraversato l'ultimo ventennio hanno condotto a un profondo ripensamento del paradigma della *governance*, così come era stato inizialmente concepito e promosso.

Sebbene presentata come risposta innovativa alla crisi della rappresentanza politica, alla frammentazione istituzionale e alla crescente complessità della società, la *governance* nel corso della sua implementazione ha progressivamente mostrato tutti i propri limiti strutturali e funzionali.

Essa non è stata in grado, infatti, di offrire risposte adeguate e tempestive alle domande emergenti già dagli inizi degli anni Novanta, soprattutto in termini di efficacia decisionale, responsabilità democratica e coerenza delle politiche pubbliche.

In ambito europeo, il modello della *governance* in particolare nella forma della *multilevel governance* è stato ampiamente adottato per la definizione e l'attuazione di politiche e programmi, basati sul coinvolgimento congiunto di istituzioni sovranazionali, Stati membri e attori locali e privati.

Tuttavia, in presenza di crisi sistemiche o emergenze come quella economico-finanziaria del 2008, la crisi migratoria o la pandemia da Covid-19 gli Stati membri hanno preferito il ricorso al più consolidato modello intergovernativo³⁰.

²⁷ Per un inquadramento sul tema vedi tra gli altri: G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di Governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 77 - 100; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op. cit.*, pp. 101 - 118.

²⁸ Si rinvia a Cap. 3, par. 3. 1.

²⁹ L. BOBBIO, *Se la governance esce di scena. Riflessioni sul caso italiano*, *op. cit.*, p. 107 ss.

³⁰ U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in M. L. TUFANO - S. PUGLIESE - M.C. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di Covid-19*, Cacucci editore, Bari, 2021, p. 93 ss.

Per l'autore: «Non sarebbe giustificato, tuttavia, "demonizzare" il metodo intergovernativo. In fondo i due metodi, comunitario e intergovernativo, hanno sempre convissuto, in un equilibrio mutevole dovuto alla temperie politica, in corrispondenza alla duplice natura dell'Unione europea, unione di popoli, per un verso, di Stati, per l'altro.

Ciò non ha comportato, naturalmente, un abbandono del paradigma della *governance*, bensì un riassetto concettuale ed operativo, volto a ridefinire modalità e ambiti applicativi.

La *governance*, quindi, ha continuato a rappresentare un riferimento fondamentale nell'elaborazione delle politiche pubbliche multilivello, ma è stata ricondotta entro coordinate più strutturate, ove il ruolo dello Stato e degli organismi di governo nazionali ed europei sono tornati ad essere centrali.

Si è consolidato, dunque, un modello di *governance* ibrida, in cui dinamiche cooperative si intrecciano con rinnovate istanze di direzione, coordinamento e controllo da parte delle istituzioni dell'Unione.

Tale equilibrio, ancora in via di definizione, ha trovato una sua parziale e significativa sistematizzazione nell'ambito del quadro istituzionale delineato dal *Next Generation EU*.

La *governance* economica europea si configura, pertanto, come un processo in costante evoluzione, che attraverso lo strumento del *NGEU* sembra aver intrapreso un percorso di razionalizzazione e strutturazione più compiuta, nel segno di una integrazione rafforzata e funzionalmente orientata agli obiettivi comuni dell'Unione.

A parere di chi scrive, l'evoluzione del paradigma della *governance*, così come delineatasi nell'arco dell'ultimo trentennio, impone oggi una riflessione critica che si colloca al crocevia tra teoria costituzionale, diritto pubblico dell'economia e scienza dell'amministrazione.

La *governance* è stata una delle risposte alla crisi del modello statale novecentesco segnato dalla verticalità decisionale, dalla lentezza procedurale e da una crescente crisi di rappresentanza e della legge; la *governance* è stata inizialmente proposta quale forma di governo policentrico, aperto, inclusivo e flessibile, capace di adattarsi alla complessità sociale, alla pluralità degli attori e alla pervasività della dimensione sovranazionale.

Tuttavia, la sua implementazione concreta, soprattutto nel contesto europeo, ha evidenziato una serie di criticità strutturali: la dispersione delle responsabilità decisionali, l'opacità dei processi partecipativi, l'ineffettività dei meccanismi di *accountability* e il rischio di deresponsabilizzazione degli organi rappresentativi.

Non sorprende che sia stato autorevolmente suggerito, da parte di Angela Merkel, di superare la dicotomia in parola adottando un "metodo dell'Unione" consistente in un'azione coordinata, in uno spirito di solidarietà, di ognuno, Stati e istituzioni europee, nell'area per la quale sono responsabili, ma operando tutti verso lo stesso obiettivo».

Le crisi sistemiche che hanno coinvolto l'Europa e gli Stati membri, dalla recessione globale del 2008 alla pandemia, fino alle attuali tensioni geopolitiche hanno accentuato tali limiti, inducendo un riassetto della *governance* in senso più organico e gerarchizzato.

In particolare, a livello dell'Unione europea, si è assistito a una ridefinizione dell'equilibrio tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, con una ri-centralizzazione della funzione di indirizzo politico e una riaffermazione del ruolo delle istituzioni sovranazionali, a partire dalla Commissione europea, specie durante il Covid e *post Covid*.

Ciò non ha determinato il superamento del paradigma della *governance*, bensì il suo riancoraggio entro una cornice giuridico-istituzionale più strutturata, nella quale la cooperazione multilivello si articola in forme di direzione strategica, monitoraggio e condizionalità vincolante.

L'esperienza del *Next Generation EU* e, per l'Italia, l'attuazione del PNRR costituiscono in tal senso un punto di snodo paradigmatico, oltre che fondamentale.

Tali strumenti non solo hanno segnato una svolta in termini di *fiscal capacity* europea e di integrazione funzionale, ma hanno anche determinato un rafforzamento del potere esecutivo nazionale, nell'ambito di una *governance* di missione, fondata su traguardi, obiettivi, riforme e meccanismi di valutazione *ex ante* ed *ex post*.

Si delinea così un modello di *governance* ibrida, che coniuga dinamiche cooperative e partecipative con una rinnovata esigenza di direzione e indirizzo politico, coerenza programmatica e *accountability* verticale.

Per l'ordinamento italiano, tale configurazione rappresenta al contempo un'opportunità e una sfida: da un lato, essa consente di superare la frammentazione istituzionale e la storica inefficienza attuativa dell'amministrazione pubblica; dall'altro, impone una riconsiderazione della forma di governo e del rapporto tra livelli di governo³¹, e di un rafforzamento della capacità programmatica e attuativa dello Stato e della PA.

In ultima analisi, la *governance* del XXI secolo non può più essere intesa come mera tecnica gestionale o come surrogato post-moderno della rappresentanza, ma deve contaminarsi con gli istituti della rappresentanza democratica sia a livello nazionale che europeo, in modo da ridefinire i rapporti tra autorità e partecipazione, tra integrazione e sovranità, tra flessibilità e responsabilità.

³¹ Si rinvia a Cap. 3.

1.2. Dall'Unione Economica Monetaria (UEM) al Next Generation EU (NGEU)

La *governance* economica europea ha iniziato la sua evoluzione con l'adozione del Trattato di Maastricht³², che ha segnato una tappa fondamentale nel processo di integrazione, istituendo l'Unione Economica e Monetaria (UEM) e introducendo i criteri di convergenza macroeconomica volti a garantire la stabilità dell'area euro.

Attraverso tale scelta, gli Stati membri hanno attribuito all'Unione europea la competenza in materia di politica monetaria, determinando, di fatto, una federalizzazione di questo ambito, realizzatasi mediante l'introduzione di una moneta comune, l'euro, e l'istituzione della Banca Centrale Europea (BCE), organo indipendente incaricato di garantire la stabilità monetaria, la stabilità dei prezzi e dell'inflazione.

Parallelamente, tuttavia, gli Stati membri hanno conservato la titolarità della politica economica, mantenendola nell'alveo delle competenze nazionali.

Questo approccio è stato adottato poiché la materia è stata considerata fondamentale per l'attuazione delle rispettive agende politiche e programmatiche nazionali, configurandosi come uno strumento strategico volto a indirizzare le scelte economiche e sociali nei rispettivi ordinamenti nazionali.

L'Unione economica e monetaria nasce quindi come una costruzione asimmetrica³³.

Ad ogni modo, a partire da questo momento, si è avviato un percorso progressivo di costruzione normativa e istituzionale, volto a definire l'insieme di regole, meccanismi e strumenti atti a disciplinare la finanza pubblica dell'Unione europea e degli Stati membri³⁴.

Nel corso dei decenni successivi, la *governance* economica³⁵ ha assunto forme progressivamente più complesse e vincolanti, soprattutto in seguito alle crisi economico-finanziarie che hanno investito l'Europa a partire dal 2008.

³² «Con il Trattato di Maastricht, gli stati membri della CEE istituiscono formalmente l'UE, con una cittadinanza europea, un'embrionale politica estera e di sicurezza comune e una nuova area di libertà, sicurezza e giustizia. Allo stesso tempo, essi decidono di dotarsi di una moneta comune e pongono le basi per il coordinamento delle loro politiche economiche nazionali. Infatti, da un lato, il Trattato di Maastricht istituisce una moneta singola – l'euro – che è stata introdotta il 1° gennaio 1999, ed è entrata ufficialmente in circolazione dal 1° gennaio 2002, sostituendo le monete degli stati nazionali. Dall'altro, esso introduce una serie di regole e istituzioni per il governo dei fenomeni economici, al fine di assicurare la stabilità economica e finanziaria di un'unione di stati dotati della medesima moneta.», così F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 25.

³³ Sul punto si rinvia tra gli altri a: P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2018.

³⁴ M. DEGNI, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi*, n. spec. 26/2016, pp. 1 - 44.

³⁵ Per un approfondimento comparto vedi tra gli altri: M. IANNELLA, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

Lo strumento del Patto di stabilità e crescita, introdotto nel 1997 e successivamente riformato nel 2005, concepito quale meccanismo di coordinamento e di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri, ha progressivamente evidenziato criticità, debolezze e una limitata efficacia sia delle procedure preventive che di quelle correttive³⁶.

Tali limiti hanno ulteriormente messo in luce l'asimmetria dell'architettura dell'Unione economica e monetaria, con particolare riferimento alla disconnessione tra la centralizzazione della politica monetaria e la frammentazione delle politiche economiche e fiscali, rimaste di competenza nazionale.

Di conseguenza, il Patto si è rivelato inadeguato a garantire una disciplina di bilancio uniforme e a prevenire squilibri macroeconomici significativi dell'area euro.

Fino al 2010, difatti l'Unione economica e monetaria si concretizzava prevalentemente in un meccanismo di coordinamento delle politiche economiche nazionali incentrato sulla triade: vigilanza, raccomandazioni e sanzioni.

Tale assetto si fondava su una logica di sorveglianza multilivello, in cui le istituzioni dell'Unione europea esercitavano una funzione di controllo sull'andamento delle politiche economiche adottate dagli Stati membri, verificandone la coerenza con gli indirizzi generali definiti a livello sovranazionale nell'ambito degli orientamenti generali per le politiche economiche.

Qualora si rilevassero scostamenti significativi rispetto agli obiettivi comuni, le istituzioni europee erano tenute a formulare specifiche raccomandazioni indirizzate allo Stato interessato, invitandolo a adottare misure correttive.

L'apparato sanzionatorio, invece, veniva attivato solo in presenza di un disavanzo pubblico ritenuto eccessivo, ai sensi delle disposizioni contenute nel Patto di stabilità e crescita³⁷.

Questo meccanismo di coordinamento, unitamente alle procedure di sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nazionali, presentava alcune debolezze strutturali insite nella

³⁶ Cfr. tra gli altri: G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, n. 1/2001, pp. 559 - 592; A. QUADRO CURZIO, *Al di là del Patto: che cosa serve per la stabilità e per la crescita*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, Il Mulino, n. 5/2004, pp. 953 - 964.

³⁷ Vedi tra gli altri: F. ATEMBRINK - J. DE HAAN, *Economic Governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility*, in *Common Market Law Review*, 40, 2003, pp. 1057 - 1106; European Commission, *Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*, in *Euro Papers*, n° 45, luglio 2002, pp. 10 - 16; P. VAN NOORD - B. DÖHRING - S. LANGEDIJK - J. NOGUEIRA MARTINS - L. DEN PENCH - H. TEMPRANO - ARROYO - M. THIEL, *The Evolution of Economic Governance in EMU*, in *European Economy, Economics Paper*, n° 328, giugno 2008.

sua stessa configurazione giuridica, che la crisi finanziaria e dei debiti sovrani ha messo in evidenza.

Queste criticità si sostanziano nella natura essenzialmente *ex post* della supervisione sulle politiche economiche nazionali, con un controllo successivo e non preventivo rispetto all'adozione delle misure; nell'utilizzo prevalente di strumenti di *soft law*, in particolar modo le raccomandazioni; nell'incapacità delle istituzioni europee di applicare, nei confronti degli Stati membri inadempienti e caratterizzati da un disavanzo pubblico eccessivo, le sanzioni previste dal Patto di stabilità e crescita; nell'assenza, nell'attuale architettura dell'Unione economica e monetaria di un meccanismo finanziario europeo strutturato idoneo a fronteggiare in modo tempestivo ed efficace eventuali situazioni di insolvenza o di attacchi speculativi ai titoli del debito pubblico degli Stati membri, così come difetta l'istituzione di un vero e proprio bilancio federale³⁸ dell'Unione, capace di assolvere funzioni di stabilizzazione macroeconomica e di sostegno diretto alle economie nazionali in situazioni di crisi sistemica. La risposta del legislatore europeo a tali eventi ha comportato una fortissima centralizzazione dell'Unione economica e monetaria³⁹.

Ciò ha determinato un rafforzamento del coordinamento fiscale, del controllo e delle regole di bilancio, attraverso l'introduzione di strumenti come il *Fiscal Compact*⁴⁰, il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)⁴¹ e il Semestre Europeo.

³⁸ F. FABBRINI, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: the Future of EMU and its Challenges*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, M. ADAMS - F. FABBRINI - P. LAROCHE (a cura di), Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 399 ss.

³⁹ F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, op. cit., p. 48: «la Commissione europea ha acquisito enormi poteri di supervisione sulla politica di bilancio degli stati membri; gli stati membri hanno dovuto costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio; ed eventuali violazioni delle regole di finanza pubblica stabilite a livello sovranazionale possono oggi essere sanzionate in modo severo. Il risultato di tutto ciò, paradossalmente, è che le politiche di bilancio nell'Unione economica e monetaria europea sono molto più centralizzate di quanto non avvenga in un vero sistema federale.».

⁴⁰ *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica e monetaria*, 2 marzo 2012. Il testo è consultabile qui: <https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf>

Per un quadro giuridico del *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* (TSCG) vedi: A. IOPPOLO, *Le regole di governance economica europea. Profili giuridici del Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2013.

⁴¹ *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità*, 2 febbraio 2012. Il testo è consultabile qui: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf.

Questi interventi hanno portato l'Unione economica e monetaria a diventare uno dei settori più dinamici e complessi del diritto dell'Unione europea e i cambiamenti attuati hanno portato un impatto generale sulla struttura istituzionale e costituzionale europea⁴².

Sebbene, a seguito della crisi del 2010, l'assetto della *governance* economica dell'Unione Europea abbia subito un significativo rafforzamento, non può tuttavia ritenersi che esso abbia raggiunto la configurazione di una piena unione economica, intesa quale sistema dotato di una politica economica e di bilancio unitaria, attribuita in via di competenza esclusiva alle istituzioni dell'Unione.

Nonostante le riforme introdotte successivamente alla crisi abbiano rafforzato il quadro normativo della *governance* economica dell'Unione, non si è assistito a una significativa attenuazione del carattere tecnocratico e intergovernativo che connotava l'assetto previgente, né a un sostanziale avanzamento verso una maggiore democraticità e legittimazione politica dei processi decisionali.

È tuttavia degno di nota il parziale rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, quale istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione, ma anche dei parlamenti nazionali, segnatamente nell'ambito del Semestre europeo⁴³, che ha contribuito, ad accrescere la trasparenza, la partecipazione e la dimensione democratica nel coordinamento e nella definizione delle politiche economiche.

Come è stato osservato in dottrina⁴⁴, le recenti riforme in materia di *governance* economica dell'Unione hanno inciso in misura rilevante sulla sovranità economica, di bilancio e fiscale degli Stati membri, comprimendone sensibilmente la capacità decisionale autonoma, soprattutto nei confronti di quei Paesi che hanno fatto ricorso a strumenti di assistenza finanziaria.

⁴² Per una ricostruzione vedi: M. LÓPEZ ESCUDERO, *La nueva gobernanza económica de la unión europea...*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm 50, Madrid, enero/abril 2015, pp. 361 - 433.

Cfr. tra gli altri: U. NEERGAARD - C. JACQUESON - J. H. DANIELSEN (Eds.), *The economic and monetary union. constitutional and institutional aspects of economic governance with the EU*, XXVI FIDE Congress, Djøf Publishing, Copenhagen 2014, p. 77 ss; K. LENAERTS, *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, n. 6, 2014, pp. 753 - 769; P. CHITI - G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Review*, n. 4, 2013, pp. 683 - 708.

⁴³ C. ALCIDI - A. GIOVANNINI - S. PIEDRAFITA, *Enhancing the legitimacy of EMU Governance*, in *CEPS Special Report*, n. 98, dicembre 2014, pp. 37 - 51.

⁴⁴ S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ - C. F. MARTÍN DE VIDALES, *La gobernanza económica de la unión europea y sus implicaciones jurídicas e institucionales: veinticinco años de adaptaciones*, in *Revista de Derecho Político*, n. 108, mayo - agosto 2020, p. 331.

In termini sostanziali, tali interventi normativi hanno operato un rafforzamento dei meccanismi preesistenti di supervisione e controllo, consolidando il ruolo delle istituzioni europee nel monitoraggio delle politiche economiche nazionali.

Tuttavia, permane una distanza significativa rispetto alla configurazione di un autentico governo economico comune e federale, caratterizzato da una politica fiscale unificata, da un bilancio federale dell'Unione e da una Banca centrale europea pienamente abilitata a sostenere direttamente il debito sovrano degli Stati membri e ad erogare finanziamenti in via diretta, possibilità che allo stato attuale l'ordinamento le riconosce soltanto in forma mediata e indiretta.

Pertanto, appare evidente come l'attuale impianto di *governance* economica europea si configuri quale processo evolutivo *in fieri*, la cui traiettoria di sviluppo, lungi dall'essere conclusa, lascia prevedere un'ulteriore progressiva integrazione e un consolidamento degli strumenti di coordinamento e indirizzo sovranazionale⁴⁵.

È stato, tuttavia, il Semestre europeo a porre le basi per uno sviluppo del nuovo metodo di governo e di *governance* che poi troverà pieno compimento con l'adozione del *Next Generation EU*⁴⁶, che ha rappresentato un parziale superamento dell'approccio esclusivamente restrittivo in favore di una maggiore solidarietà economica.

Il Semestre europeo è utilizzato dalle istituzioni dell'Unione europea quale strumento di raccordo e integrazione tra i diversi processi di coordinamento economico che operano in parallelo.

Esso consente di articolare in modo coerente: la sorveglianza sulle politiche di bilancio degli Stati membri; la procedura per gli squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalances Procedure* - MIP); nonché il monitoraggio dell'attuazione delle riforme strutturali intraprese a livello nazionale, nel quadro degli orientamenti integrati della Strategia Europa 2020.

Si tratta di un sistema lungo e articolato, che inizia con la pubblicazione da parte della Commissione europea delle principali priorità economiche e sociali a fine anno (novembre) e si conclude con l'adozione delle Raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro nell'estate successiva (giugno - luglio)⁴⁷.

⁴⁵ M. LÓPEZ ESCUDERO, *La nueva gobernanza económica de la unión europea...*, op. cit., p. 417.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione europea «Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione», 27 maggio 2020, COM (2020) 456 final. Vedi anche: *Conclusioni del Consiglio europeo del 17 - 18 - 19 - 20 - 21 luglio 2020*, EUCO 10/20.

⁴⁷ F. DI MASCIO - S. PIATTONI, *Il Semestre europeo in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, fasc. 2, agosto 2020, p. 148: «Il ciclo inizia a novembre, quando la Commissione presenta le priorità e gli orientamenti

Nel semestre successivo, a partire dall'estate alla fine dell'anno, gli Stati membri sono tenuti a tener conto delle raccomandazioni specifiche rivolte loro dalle istituzioni europee nella predisposizione dei rispettivi disegni di legge di bilancio, questa fase è chiamata «*semestre nazionale*».

Tale meccanismo rappresenta una profonda trasformazione del coordinamento delle politiche di bilancio in ambito europeo, segnando il passaggio da una logica *ex post* di verifica e controllo a una logica *ex ante*, improntata alla prevenzione degli scostamenti e al rispetto degli obblighi di bilancio.

Attraverso lo strumento del Semestre europeo, l'Unione europea persegue l'obiettivo non solo di assicurare la conformità ai vincoli di bilancio di natura quantitativa, ma anche di garantire il rispetto di parametri qualitativi, mediante lo scambio istituzionalizzato di informazioni, l'analisi congiunta delle politiche economiche nazionali e la formulazione di raccomandazioni in ordine alle riforme da adottare, al fine di assicurare una maggiore convergenza economica e una *governance* economica più efficace.

Questi interventi di aggiustamento si sono resi necessari nella misura in cui il legislatore europeo ha preso atto dell'insufficienza e inadeguatezza delle sole regole fiscali, le c.d. *fiscal rules*⁴⁸, nel garantire, in maniera compiuta, la qualità, l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica degli Stati membri.

per l'anno successivo nell'Analisi annuale della crescita (Annual Growth Survey – AGS). Alla fine dell'anno viene pubblicata anche la Relazione sul meccanismo di allerta (Alert Mechanism Report – AMR) che identifica nell'ambito degli indicatori del MIP i paesi a rischio di squilibrio macroeconomico che saranno oggetto di una analisi più approfondita (In-Depth Review – IDR). A febbraio la Commissione pubblica le relazioni per paese (Country Reports) in cui valuta le politiche di bilancio e le riforme strutturali di ogni paese e le IDR per i soli paesi a rischio di squilibrio macroeconomico. A marzo gli indirizzi dell'AGS vengono discussi nel Parlamento europeo per poi essere elaborati dal Consiglio europeo che adotta linee guida di politica economica e di bilancio. Ad aprile gli stati membri sottopongono alla Commissione i Programmi nazionali di riforma (National Reform Programmes – NRP) nell'ambito della strategia Europa 2020 e i Programmi di stabilità o convergenza (Stability/Convergence Programmes) nell'ambito del GSP. Sulla base di questi programmi, a giugno la Commissione europea elabora le raccomandazioni specifiche per paese (Country Specific Recommendations – CSRs) che vengono approvate a luglio dal Consiglio ECOFIN, anche sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio europeo di giugno. Nella seconda metà dell'anno gli stati membri adottano le riforme concordate con le istituzioni europee e approvano le rispettive leggi di bilancio nel corso del semestre nazionale dopo aver ricevuto, entro fine novembre, il parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio invariato entro metà ottobre.».

⁴⁸ L. BERTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 79.

Tuttavia, parte della dottrina⁴⁹ ha evidenziato le criticità insite nel sistema delle *Country specific recommendations*, sottolineandone la natura giuridica variabile e non vincolante, nonché dal carattere eccessivamente burocratico ed economicistico.

In tale prospettiva, le *Country specific recommendations* si sono rivelate uno strumento privo di reale capacità cogente, che non hanno prodotto i risultati attesi⁵⁰ sul piano dell'armonizzazione, del coordinamento e dell'efficacia delle politiche economiche europee, finendo per rappresentare l'ennesimo meccanismo di *soft law* poco incisivo nel processo di consolidamento dell'economia europea.

Questo fenomeno ha riguardato tutti gli Stati dell'Unione europea, sia grandi che piccoli, seppur con le dovute distinzioni.

Nonostante l'introduzione del Semestre europeo e il progressivo rafforzamento del quadro di *governance* economica a seguito della crisi dei debiti sovrani, gli Stati membri non hanno dato effettivo seguito «alla maggior parte delle raccomandazioni che sono loro rivolte»⁵¹, disattendendo così le finalità di coordinamento e convergenza che il sistema si prefiggeva di realizzare.

La crisi pandemica da Covid-19, unitamente alla connessa recessione economica, ha nuovamente messo in luce le strutturali fragilità dell'architettura della *governance* economica europea, evidenziandone i limiti in termini di capacità reattiva e di coesione.

Tale contesto emergenziale ha indotto le istituzioni dell'Unione europea a predisporre una risposta straordinaria e condivisa, finalizzata a fronteggiare con strumenti comuni le ricadute sanitarie, economiche e sociali della crisi, inaugurando un nuovo paradigma di intervento pubblico europeo.

Il *Next Generation EU* rappresenta uno strumento attraverso il quale l'Unione europea tenta di riequilibrare l'asimmetria dell'Unione economica e monetaria, dotandosi, seppur in forma straordinaria e temporanea, di una capacità fiscale autonoma, ossia di un bilancio pubblico

⁴⁹ Cit. da L. BERTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, p. 80: cfr. V. VANHEUVERWIJN - A. CRESPI, *Macro - economic coordination and elusive ownership in the European Union*, in *Public Administration*, n. 96, 2018 p. 578 ss., spec. 582 s. e V. D'ERMAN - J. HAAS - D.F. SCHULZ - A. VERDUN, *Measuring Economic Reform Recommendations under the European Semester: 'One Size Fits All' or Tailoring to Member States?*, in *Journal of Contemporary European Research*, n. 2, 2019, p. 194 ss., spec. p. 197 s.

⁵⁰ Economic Governance Support Unit (EGOV), *Country-specific recommendations: An overview - September 2020*, Briefing, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 624.404, September 2020.

⁵¹ G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, p. 1489.

integrato e finanziato con risorse proprie, finalizzato al sostegno della ripresa e alla promozione di investimenti e riforme negli Stati membri.

Si tratta, dunque, di un mutamento paradigmatico di rilievo, che segna il passaggio da un modello di *governance* economica focalizzato esclusivamente sul rispetto di parametri macroeconomici e vincoli finanziari (*deficit* e debito fra tutti) a un indirizzo politico più ampio e strategico, orientato alla definizione e al perseguimento di obiettivi comuni a livello europeo. In tale contesto, gli strumenti di coordinamento e controllo delle politiche di bilancio non si limitano più a imporre limiti quantitativi, ma si inseriscono in una cornice programmatica più articolata, nella quale le priorità dell'Unione quali la transizione ecologica, la trasformazione digitale, la coesione sociale e territoriale assumono valore guida per l'impostazione e l'attuazione degli interventi nazionali.

Il *Next Generation EU*, in particolare il *Recovery and Resilience Facility (RRF)*, non rappresentano solamente una risposta emergenziale europea alla pandemia di natura economico-finanziaria, ma si configurano come l'emblema di una nuova forma di *governance* europea.

Questo modello si basa sull'integrazione tra risorse finanziarie europee e comuni, programmazione nazionale, condizionalità orientate al raggiungimento dei risultati e riforme. Si configura, pertanto, un intreccio dinamico e strutturale tra l'azione normativa della UE finalizzata a garantire certezza e rispetto dei vincoli di bilancio, e l'azione politica degli Stati membri, chiamati a recepire gli obiettivi di indirizzo politico europei e declinarli all'interno dei rispettivi Piani nazionali.

Il funzionamento e il finanziamento del dispositivo *Recovery and Resilience Facility (RRF)* sono disciplinati dal Regolamento 2021/241/UE, con una dotazione finanziaria di 723,8 miliardi di euro, suddivisi in 338 miliardi di sovvenzioni e 385 miliardi di prestiti.

Questa evoluzione è stata inquadrata dalla dottrina come l'emersione di un nuovo «*procedimento euro-nazionale*»⁵², espressione con la quale si fa riferimento a quei procedimenti caratterizzati da un'interazione strutturale tra ordinamento dell'Unione e ordinamento nazionali.

⁵² N. LUPO, *I fondamenti europei del PNRR*, in *Scritti costituzionali sul Piano di Ripresa e Resilienza*, D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op. cit.*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 2.

Vedi anche: G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro - nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLI - A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2023, 137 ss.; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro - nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, pp. 725 – 752; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, pp. 235 - 263.

Si tratta, in particolare, di meccanismi procedurali che presuppongono il coinvolgimento congiunto delle istituzioni europee e degli organi statali, sviluppandosi secondo un paradigma giuridico integrato, nel quale le fonti e le dinamiche dell'azione pubblica si articolano in conformità tanto al diritto dell'Unione quanto al diritto interno degli Stati membri.

Il procedimento «euro-nazionale» più noto, che interviene a livello costituzionale è il Semestre europeo.

Il procedimento previsto col *Next Generation EU* si sovrappone al calendario comune di bilancio, del Semestre europeo⁵³ ed ha l'obiettivo di garantire un coordinamento più stretto sulle politiche economiche e favorire una convergenza dei risultati economici degli Stati membri.

Tale configurazione conduce a una combinazione articolata di strumenti di *hard law* e *soft law*, integrando soggetti istituzionali collocati su molteplici livelli di governo.

Essa si colloca, in termini sistemici, in una posizione intermedia tra poli tradizionalmente antitetici della *governance* dell'Unione europea: da un lato, l'economico e il sociale; dall'altro, il sovranazionale e l'intergovernativo; nonché il tecnocratico e il democratico⁵⁴.

Il *Recovery Resilience Facility (RRF)* e il Semestre europeo sono, come affermato dalla stessa Commissione europea «*intrinsecamente legati*», in quanto strumenti complementari e interdipendenti all'interno dell'architettura della *governance* economica dell'Unione europea.

⁵³ Art. 4 del Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, del 21/05/2013 n. 473: «Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il semestre europeo, quale istituito nell'articolo 2-bis del regolamento (CE) n. 1466/97, fornisce un quadro per il coordinamento della politica economica. Il semestre europeo comprende l'elaborazione, e la vigilanza sull'attuazione, degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (indirizzi di massima per le politiche economiche), conformemente all'articolo 121, paragrafo 2, TFUE; l'elaborazione e la verifica dell'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto conformemente all'articolo 148, paragrafo 2, TFUE (orientamenti in materia di occupazione); la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità o dei programmi di convergenza degli Stati membri, ai sensi di detto regolamento; la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri a supporto della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione, definiti in linea con gli indirizzi economici di massima, con gli orientamenti in materia di occupazione e le indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione (l'analisi annuale della crescita) e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza; nonché la sorveglianza volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici. Se del caso è opportuno tenere in considerazione anche i pareri emessi nel contesto dei programmi di partenariato economico quali definiti dal presente regolamento».

⁵⁴ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro – nazionale*, in *Federalismi*, Paper - 15 febbraio 2023, p. 7.; Cfr. A. VERDUN - J. ZEITLIN, *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, pp. 137 - 148, spec. 139 s.; S. BEKKER, *The EU's Recovery and Resilience Facility: A next Phase in EU Socioeconomic Governance?*, in *Politics and Governance*, 2021, n. 3, pp. 175 - 185, spec. 176.

Il *RRF* rappresenta il principale strumento finanziario del *Next Generation EU*⁵⁵, volto a sostenere la ripresa dell'economia europea e degli Stati membri; il Semestre europeo costituisce il quadro istituzionale di riferimento per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio.

I Piani nazionali si inseriscono nel ciclo del Semestre europeo, diventano quindi strumenti attuativi delle *Country specific recommendation (CSR)*⁵⁶, e contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi comuni dell'Unione.

I Piani sono strutturati secondo un approccio *performance-based* o *bottom-up* e sono finanziati, per la prima volta a livello europeo, attraverso risorse comuni ottenute prevalentemente tramite emissioni obbligazionarie sui mercati finanziari.

L'erogazione dei fondi è subordinata al rispetto del principio di condizionalità finanziaria, noto anche come *spending conditionality*, che vincola il trasferimento delle risorse al raggiungimento di obiettivi specifici e predeterminati.

Tale meccanismo si inserisce in un quadro di dialogo continuo tra la Commissione europea e i Governi degli Stati membri, delineando un nuovo paradigma di cooperazione istituzionale multilivello, finalizzato a garantire l'efficace attuazione delle misure previste nei Piani nazionali⁵⁷.

In questo contesto, emerge una chiara discontinuità rispetto alle precedenti modalità di gestione delle crisi e delle politiche economiche dell'Unione europea.

I programmi di aggiustamento economico varati durante la crisi dell'eurozona erano infatti caratterizzati da un approccio *top-down*, fortemente centralizzato, fondato su condizionalità stringenti e, in molti casi, su elementi di coercizione.

⁵⁵ Il *Next Generation EU* include diversi strumenti di intervento e supporto agli Stati membri dell'Unione europea, il principale è rappresentato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli altri programmi sono: REACT-EU (50,6 miliardi di euro), Orizzonte Europa (5,4 miliardi di euro), Fondo InvestEU (6,1 miliardi di euro), Sviluppo rurale (8,1 miliardi di euro), Fondo per una transizione giusta (JTF) (10,9 miliardi di euro), RescEU (2 miliardi di euro).

⁵⁶ Le Raccomandazioni ai sensi dell'articolo 121 par. 2 del TFUE sono quelle che il Consiglio dell'Unione Europea adotta per definire gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione.

⁵⁷ Cfr. tra i tanti: M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, 2/2022, p. 31 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, p. 1 ss.; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3/2022, p. 729 ss.; L. SCHRAMM - U. KROTZ - B. DE WITTE, *op.cit.*, p. 114 ss.; D. BOKHORST - F. CORTI, *Governing Europe's Recovery and Resilience facility: Between Discipline and Discretion*, in *Government and Opposition*, 2023, p. 1 ss.; D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2023, p. 67 ss.

Al contrario, la scarsa efficacia attuativa delle raccomandazioni specifiche per Paese nel quadro del Semestre europeo è generalmente ricondotta non all'assenza di vincoli esterni, ma piuttosto a una limitata titolarità nazionale nel processo decisionale e attuativo⁵⁸.

In tale prospettiva, il *Next Generation EU* potrebbe rappresentare l'avvio di una nuova modalità di definizione delle politiche europee⁵⁹, fondata su una maggiore condivisione degli obiettivi, un coinvolgimento attivo degli Stati membri e una condizionalità qualitativa, incentrata sulla coerenza con le priorità comuni piuttosto che sulla mera imposizione di vincoli.

Secondo chi scrive, l'impianto delineato dal *Next Generation EU* rappresenta una risposta coerente e adeguata alle profonde fratture economiche e sociali, nonché alle disarticolazioni delle catene globali del valore, determinate dalla crisi pandemica.

In coerenza con la logica del Semestre europeo, il legislatore europeo non si è limitato a predisporre un mero sostegno finanziario subordinato al conseguimento di riforme legislative e obiettivi amministrativi, ma ha anche delineato un quadro strategico di lungo periodo, individuando alcune priorità di interesse generale europeo, le cosiddette transizioni gemelle, ossia quella verde e quella digitale, nonché il rafforzamento della coesione sociale e territoriale, attorno alle quali orientare l'intervento pubblico e promuovere un rilancio strutturale e sostenibile dell'economia e della società europea.

In tal modo, ciascuno Stato membro si configura non più come semplice destinatario di vincoli quantitativi, ma come attore protagonista della trasformazione dell'Unione europea.

L'approccio adottato si fonda, infatti, sull'impiego di risorse comuni orientate al perseguimento di obiettivi strategici di medio e lungo periodo, accompagnati da riforme strutturali nazionali.

Tale configurazione rafforza il principio di solidarietà e responsabilità condivisa, superando l'approccio basato esclusivamente su parametri macroeconomici e vincoli fiscali adottato durante la crisi economico-finanziaria.

Attraverso l'integrazione tra strumenti finanziari comuni e impegni riformatori nazionali, si promuove una più profonda coesione tra gli Stati membri, orientata a colmare le disparità esistenti e a sostenere una crescita sostenibile e inclusiva.

⁵⁸ V. D'ERMAN - A. VERDUN, *An Introduction: "Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis"*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, Vol. 60, n. 1, p. 6.

⁵⁹ L. SCHRAMM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 120.

In questo modo, si consolida la resilienza dell'intero sistema europeo, non solo sotto il profilo economico, ma anche istituzionale e politico, favorendo una maggiore legittimazione democratica e una *governance* più equilibrata dell'Unione.

1.3. *Il Next Generation EU (NGEU) nello sviluppo della costruzione europea*

Il *Next Generation EU (NGEU)* rappresenta un punto di svolta rilevante nel processo di sviluppo della costruzione europea, segnando un'evoluzione significativa nell'architettura istituzionale e funzionale dell'Unione, nonché un passaggio cruciale verso il completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM).

Per la prima volta, infatti, l'Unione europea ricorre a risorse proprie, prese a debito sul mercato, per finanziarie interventi nei singoli Stati membri, sostenendo programmi e progetti nazionali che, sebbene elaborati a livello statale, trovano fondamento e orientamento all'interno del quadro comune della politica economica europea.

Tale strumento incarna anche una nuova dimensione solidaristica, emersa con forza all'indomani della pandemia da Covid-19, ponendosi quale espressione concreta della capacità fiscale dell'Unione e della sua evoluzione verso forme più compiute di integrazione sovranazionale.

Ma, soprattutto porta la *governance* economica europea, che, come abbiamo visto, aveva subito diversi cambiamenti durante la crisi dei debiti sovrani e dell'euro «*in una direzione che è tipica dei sistemi fiscali federali*»⁶⁰.

Tale evoluzione è stata, da taluni, interpretata come una disciplina eccezionale, vale a dire una risposta straordinaria adottata a livello europeo per far fronte all'emergenza pandemica e alla conseguente crisi economico-sociale⁶¹; e da altri, invece, è stata letta come una forma di sperimentazione di un modello proto-federale di *governance* economica⁶², volto a rafforzare l'integrazione tra le politiche fiscali e gli indirizzi strategici dell'Unione «*verde, digitale e coesione sociale e territoriale*», segnando un'evoluzione verso una più compiuta unione economica e politica⁶³.

⁶⁰ F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, op. cit., p. 17.

⁶¹ F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 1 - 51.

⁶² E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro - governativa*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2022, p. 249.

⁶³ Cfr. M. DRAGHI, discussione al Parlamento europeo del 3.5.2022: «*Abbiamo bisogno di un federalismo pragmatico, che abbracci tutti gli ambiti colpiti dalle trasformazioni in corso - dall'economia, all'energia, alla sicurezza. Ho parlato di un federalismo pragmatico, ma devo aggiungere che mai come ora, i nostri valori europei di pace, di solidarietà, di umanità hanno bisogno di essere difesi. E mai come ora questa difesa è per i singoli Stati difficile e diventerà sempre più difficile. Abbiamo bisogno non solo di un federalismo pragmatico, ma di un federalismo ideale*».

Il testo integrale è disponibile qui: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-05-03-ITM-005_IT.html

Per far fronte alla crisi economica generata dalla pandemia, il legislatore europeo ha adottato un duplice approccio: da un lato, ha previsto un allentamento temporaneo delle discipline normative in materia di bilancio, di aiuti di stato e di emissione di titoli di Stato⁶⁴; dall'altro, attraverso il *Next Generation EU*, ha integrato nel Semestre europeo un programma di investimenti pubblici indirizzati verso la promozione di beni pubblici europei.

La disciplina europea di risposta alla crisi economica derivata dalla pandemia è stata inquadrata dalla dottrina in una prospettiva di continuità con l'approccio funzionalista che caratterizza storicamente il diritto costituzionale dell'Unione europea⁶⁵.

Tale diritto, pur strutturato su competenze formalmente definite, si distingue per una flessibilità che consente interpretazioni estensive e creative, orientate al perseguimento dell'interesse comune.

In questo senso, i meccanismi emergenziali adottati dall'UE non rappresentano una rottura rispetto al suo assetto costituzionale, ma ne esprimono, al contrario, l'orientamento funzionalista già insito nel suo impianto normativo⁶⁶.

La flessibilità del diritto costituzionale dell'Unione europea in chiave anticrisi si manifesta anche attraverso alcuni elementi del Quadro finanziario pluriennale (QFP), tra cui spiccano le condizionalità legate al rispetto dello Stato di diritto, introdotte con il Regolamento (UE) 2020/2092⁶⁷ e ritenute compatibili con l'ordinamento dell'Unione dalla Corte di giustizia⁶⁸.

Tale flessibilità si riflette altresì nell'effetto prodotto dall'esercizio integrato delle competenze dell'UE in una pluralità di ambiti, rafforzando la coerenza e l'efficacia dell'azione europea in risposta alle crisi.

⁶⁴ C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, pp. 90 - 92.

⁶⁵ A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

⁶⁶ B. DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, in *Common Market Law Review* 59: 3 - 18, 2022, p. 17.

⁶⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Si tratta del regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, che stabilisce un regime per la sospensione, riduzione o perdita dei finanziamenti dell'Unione Europea agli Stati membri in caso di violazioni dello Stato di diritto che incidono o rischiano di incidere sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sulla tutela dei suoi interessi finanziari.

⁶⁸ CGUE (plenaria) sent. 16.2.2022 C - 156/21 *Ungheria c/Parlamento e Consiglio* e C - 157/21 *Repubblica di Polonia c/Parlamento e Consiglio*. Vedi: S. GIANELLO, *Le sentenze C - 156/21 e C - 157/21: l'identità europea e la condizionalità secondo la Corte di giustizia*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, anno XII, n. 2, 2022, pp. 95 - 133.

Questo intervento, di portata senza precedenti nella storia dell'integrazione europea, è stato realizzato senza modificare formalmente i Trattati, bensì facendo ricorso agli strumenti giuridici già presenti nell'ordinamento dell'Unione.

Tale risultato è stato reso possibile anche grazie al sostanziale consenso, pressoché unanime, manifestato dagli Stati membri dell'Unione, nonché alla favorevole congiuntura istituzionale, caratterizzata dalla circostanza che le istituzioni europee erano ancora impegnate nell'adozione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021 - 2027.

Ciò ha consentito di intervenire in maniera significativa anche nella definizione delle c.d. risorse proprie del bilancio dell'Unione, incidendo su un aspetto strutturale di rilievo fondamentale per l'autonomia finanziaria dell'ordinamento sovranazionale⁶⁹.

Il *Next Generation EU* rappresenta, in tal senso, un concreto cambio di passo sotto il profilo metodologico e sostanziale, segnando un'evoluzione significativa nel governo economico dell'Unione.

Per la prima volta, la Commissione europea è stata autorizzata ad emettere debito comune per un ammontare complessivo di 750 miliardi di euro, raccogliendo risorse direttamente sui mercati finanziari mediante l'emissione di titoli garantiti dal bilancio dell'UE.

Tale operazione ha conferito all'Unione una capacità fiscale autonoma, consentendole di finanziare gli Stati membri attraverso una combinazione di prestiti (*loans*) e sovvenzioni a fondo perduto (*grants*), finalizzati a sostenere la ripresa economica *post* pandemica, nel rispetto degli obiettivi strategici europei.

A completamento di tale architettura, l'Unione ha altresì previsto un piano di rimborso del debito contratto, fondato sull'introduzione progressiva di nuove risorse proprie, tra cui imposte europee su determinati settori e transazioni.

Si tratta, dunque, di un passaggio rilevante verso un'integrazione economica più profonda, che pur mantenendosi nei confini dei Trattati vigenti, da un lato aumenta il livello di solidarietà tra gli Stati membri e dall'altro realizza una prima federalizzazione della politica economica europea.

L'articolazione giuridica del *Next Generation EU* è particolarmente complessa.

Come è stato osservato dalla dottrina si è trattato di un esercizio di «*creative legal engineering*», volto a consentire «*a major shift in EU economic policy*»⁷⁰.

⁶⁹ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro - nazionale*, op.cit., p. 10.

⁷⁰ B. DE WITTE, *The European Union's Covid - 19 Recovery Plan*, op. cit., p. 670 ss.

La base giuridica per lo Strumento dell'UE per la ripresa è stata individuata nell'art. 122 TFUE⁷¹, articolo collocato al centro della disciplina che il Trattato dedica all'Unione economica e monetaria, il quale consente all'Unione europea di concedere in uno spirito di solidarietà tra Stati membri assistenza finanziaria ad un altro Stato membro in gravi difficoltà a causa di eventi eccezionali.

La stessa norma era stata utilizzata come base per il Regolamento UE 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, il quale all'indomani dello scoppio della pandemia, aveva istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza, c.d. *SURE*⁷².

L'art. 122 TFUE si articola in due distinti paragrafi: il par. 1 valorizza il principio di solidarietà tra gli Stati membri, consentendo al Consiglio, su proposta della Commissione secondo la procedura legislativa speciale di cui all'art. 289, par. 2 TFUE di adottare misure appropriate per fronteggiare situazioni di difficoltà economica, in particolare quelle connesse a problematiche relative all'approvvigionamento di prodotti strategici, quali le fonti energetiche.

Il par. 2, invece, dispone che, qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà ovvero sia gravemente minacciato da circostanze eccezionali o da calamità naturali non imputabili alla sua volontà, il Consiglio possa, sempre su proposta della Commissione, accordare a condizioni determinate un'assistenza finanziaria da parte dell'Unione.

Al fine di conferire fondamento giuridico all'architettura di intervento economico-finanziario introdotta in risposta alla crisi pandemica, il legislatore europeo ha adottato un'interpretazione estensiva e funzionalmente orientata dell'articolo 122, facendo ricorso ad una lettura creativa

⁷¹ Art. 122 TFUE: «1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

⁷² *State sUpported shoRt-timE work, SURE*: «in inglese 'sicuro', è il nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza. È pensato per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori che risentono della pandemia di coronavirus. Fornirà assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi di € sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli. I prestiti aiuteranno gli Stati membri ad affrontare aumenti repentini della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione: nello specifico, concorreranno a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi introdotte in risposta all'attuale pandemia di coronavirus». (Commissione europea).

delle sue disposizioni, in quanto nessuno dei due paragrafi preso singolarmente conferiva tale potere all'Unione⁷³.

Lo Strumento dell'UE per la ripresa viene approvato con regolamento del Consiglio⁷⁴ e determina la dimensione finanziaria del *Next Generation EU* e la distribuzione delle risorse tra i diversi programmi previsti.

Diversa è, invece, la base giuridica del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che ha istituito il Dispositivo per la ripresa e la resilienza *Recovery and Facility (RRF)*, il quale si fonda sull'art. 175, par. terzo, TFUE.

L'articolo 175 TFUE in oggetto riguarda la disciplina dei fondi strutturali; il par. 3, consente l'adozione di misure specifiche, al di fuori dei Fondi strutturali, al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione.

Tali misure, possono essere adottate seguendo la procedura legislativa ordinaria, prevista dall'art. 289, par. 1, TFUE, dal Parlamento europeo e dal Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Dunque, il *Next Generation EU* trova il proprio fondamento giuridico in una combinazione degli articoli 122 e 175 TFUE, che riflettono due principi cardine dell'ordinamento dell'Unione europea: da un lato, il principio di solidarietà tra gli Stati membri, sancito all'art. 122 TFUE, che legittima misure di assistenza in situazioni eccezionali; dall'altro, il principio di coesione economica, sociale e territoriale, espresso all'art. 175 TFUE, che consente l'adozione di interventi specifici volti a ridurre le disparità e a favorire uno sviluppo armonioso all'interno dell'Unione.

Le scelte di interpretazione ed applicazione innovative delle disposizioni previste dai Trattati per affrontare l'emergenza *post* pandemica hanno generato alcune riserve e critiche in una parte della dottrina⁷⁵; poiché il *Next Generation EU* si differenzia in maniera significativa dagli strumenti tradizionali redistributivi dall'UE.

Inoltre, l'autorizzare concessa all'UE di contrarre prestiti sui mercati per finanziare spese comuni rappresenta, infatti, una novità sistemica, che modifica sostanzialmente la natura e le modalità dell'azione finanziaria dell'Unione.

⁷³ E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Taxation? Or, "Europe's Moment" - Part I*, in *European papers*, n. 2/2020, p. 705.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020, *Strumento dell'Unione europea per la ripresa Next Generation EU*.

⁷⁵ P. LEINO SANDBERG - M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, n. 2/2020, pp. 433 - 472.

A ciò va aggiunto l'aggiramento dei principi di responsabilità finanziaria previsti dall'art. 125 TFUE e del pareggio di bilancio art. 310 TFUE

Si sostiene, pertanto, la necessità di procedere a una riforma dei Trattati, al fine di conferire una base giuridica esplicita e stabile all'integrazione fiscale dell'Unione europea.

Tale intervento consentirebbe di rafforzare in modo trasparente la legittimità e l'efficacia delle politiche comuni, nonché di istituire una vera e propria *fiscal capacity* autonoma dell'Unione, idonea a garantire risorse proprie e strumenti permanenti di intervento a livello sovranazionale. Autorevole dottrina⁷⁶ ha tuttavia difeso il lavoro portato avanti dai servizi giuridici europei, i quali dopo l'impulso avuto dalla politica, hanno fornito gli strumenti per un'azione comune all'interno dei vincoli imposti dall'ordinamento giuridico dell'UE.

Questa interpretazione estensiva delle basi giuridiche dell'Unione rappresenta l'ennesima conferma del carattere costituzionale dei Trattati europei⁷⁷, intesi non come meri strumenti internazionali, ma come fonte primaria di un ordinamento giuridico autonomo e sovraordinato. Il legislatore europeo, confrontato con una situazione di crisi ed emergenza di portata eccezionale e, al contempo, nell'impossibilità politica e tecnica di procedere a una revisione formale dei Trattati, ha optato per un'interpretazione evolutiva delle disposizioni del diritto primario.

Tale scelta ermeneutica ha consentito di adattare il quadro normativo esistente alle contingenze straordinarie, garantendo così l'effettività dell'azione dell'Unione nel rispetto dei limiti imposti dai Trattati stessi.

Sul punto, si è espressa anche la Corte costituzionale federale tedesca⁷⁸, la quale con la sentenza del 6 dicembre 2022 ha confermato la legittimità dell'interpretazione estensiva del Regolamento 2020/2094, fondandolo sull'art. 122, par. 1, TFUE, in combinato disposto con l'art. 311 TFUE, che disciplina le risorse proprie.

La Corte ha tuttavia subordinato la compatibilità di tale impianto normativo con il carattere eccezionale e contingente della situazione emergenziale derivante dalla pandemia da Covid-19

⁷⁶ B. DE WITTE, *The European Union's Covid - 19 Recovery Plan*, op. cit., p. 638.

⁷⁷ N. LUPO, *I fondamenti europei del PNRR*, op. cit., p. 10.

⁷⁸ Sentenza del 6 dicembre 2022, del secondo senato del *Bundesverfassungsgericht*. Il testo della sentenza è disponibile qui: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2022/12/rs20221206_2bvr054721en.html

e alla finalità precipua di sostenere la ripresa economica dell'Unione e di superare le gravi condizioni economiche ad essa conseguenti⁷⁹.

Tra i due regolamenti sussiste non solo una differenza in termini di base giuridica, ma anche una rilevante distinzione sul piano dispositivo e funzionale.

Il Regolamento (UE) 2020/2094, istitutivo dello Strumento dell'Unione europea per la ripresa (*Next Generation EU*), si limita a prevedere l'istituzione di un meccanismo straordinario volto a sostenere la ripresa economica degli Stati membri a seguito della crisi pandemica, definendone gli obiettivi generali, l'architettura finanziaria e l'entità complessiva delle risorse messe a disposizione.

Il Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*), si configura invece come l'atto normativo che disciplina in maniera dettagliata le condizioni giuridiche, le modalità di accesso, i criteri di ammissibilità e le finalità vincolanti per l'impiego delle risorse stanziare nell'ambito del *NGEU*. In tal modo, esso rappresenta il cuore operativo dell'intervento, fornendo la cornice normativa per l'attuazione concreta dei piani nazionali di ripresa e resilienza da parte degli Stati membri. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza svolge una funzione strategica e multifunzionale nell'ambito del quadro normativo istituito dal *Next Generation EU*, suddividendosi in tre principali ambiti⁸⁰.

In primo luogo, definisce gli obiettivi e criteri di intervento; il Dispositivo stabilisce le finalità generali che gli Stati membri sono chiamati a perseguire mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie erogate, con particolare attenzione alla transizione verde e digitale, alla resilienza economica e sociale e al rafforzamento della coesione.

In secondo luogo, disciplina regole procedurali e condizionalità: esso disciplina in modo dettagliato le modalità di presentazione, valutazione e approvazione dei Piani Nazionali, prevedendo un sistema di condizionalità legato al conseguimento di obiettivi e traguardi (*milestones e targets*), quale presupposto necessario per l'erogazione dei fondi.

In terzo luogo, prevede un coordinamento con la *governance* economica preesistente: infine, il Dispositivo integra il proprio funzionamento con i meccanismi già esistenti di coordinamento

⁷⁹ A. CONZUTTI, *Also sprach Karlsruhe: sì al NGUE, no all'unione fiscale*, in *Diritti comparati*, 12 dicembre 2022, pp. 1 - 6.; Cfr. anche L. BERTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, op. cit., pp. 138 - 139.

⁸⁰ F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, op. cit., p. 87.

delle politiche economiche, in particolar modo col Semestre europeo, assicurando così coerenza, complementarità e monitoraggio sistematico delle riforme e degli investimenti.

Inoltre, prevede disposizioni conclusive in materia di valutazione, controllo e rendicontazione dell'efficacia dell'intervento a livello europeo.

Come anticipato, è in particolare il Regolamento (UE) 2021/241 a disciplinare in modo puntuale il procedimento c.d. "euro-nazionale", quantomeno sul versante dell'ordinamento dell'Unione. Esso delinea con precisione le funzioni attribuite alle istituzioni europee, sia sotto il profilo costituzionale che amministrativo, e configura i rapporti di coordinamento tra queste e le autorità nazionali degli Stati membri, nel quadro dell'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Un ruolo chiave e centrale è attribuito alla Commissione europea⁸¹, sia nella fase di approvazione dei Piani nazionali, incluse le eventuali modifiche⁸²; sia in misura ancor più rilevante nella fase successiva di monitoraggio⁸³ e verifica dell'attuazione degli stessi, alla luce degli obiettivi e traguardi prefissati.

In tale contesto, la posizione istituzionale della Commissione europea risulta significativamente rafforzata.

A quest'ultima è infatti attribuito il potere di emettere debito comune in nome e per conto dell'Unione, secondo quanto previsto dal quadro giuridico del *Next Generation EU*, nonché la responsabilità di erogare finanziamenti condizionati agli Stati membri, subordinati al raggiungimento di obiettivi e traguardi concordati nei Piani nazionali.

⁸¹ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro - nazionale*, op. cit., p. 15. Sul ruolo chiave della Commissione europea nel *Next Generation EU*, cfr., tra gli altri, A. MARTINELLI, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi*, 2 febbraio 2022, pp. 546-567; M. DAWSON - F. DE WITTE, *EU Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022, p. 68 ss. (rilevando come l'autonomia della Commissione sull'allocazione delle risorse del *Next Generation EU* sia parte della tendenza ad accentuare l'"executivism" in seno all'Unione); N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. VI; e M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza*, op. cit., p. 37 ss., la quale giustamente sottolinea come, "mentre nella fase di approvazione permane un ruolo significativo del Consiglio, che può non approvare i PNRR [...], nella fase di controllo sull'attuazione dei piani l'istituzione che detiene il potere in via pressoché esclusiva (se si esclude l'apporto consultivo del Comitato economico e finanziario) è la Commissione".

⁸² L'art. 21 del Regolamento 2021/241 delinea il procedimento di modifica del Piano; l'articolo è infatti rubricato "Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro".

⁸³ «Anche qui si è costruito un sub - procedimento euro - nazionale, al cui centro è posta appunto la Commissione, ma che coinvolge ovviamente anche le istituzioni dei singoli Stati membri, e che, come tutti i procedimenti euro - nazionali, è disciplinato in parte dal diritto dell'Unione e in parte dal diritto di ciascuno Stato membro. Secondo quanto previsto dagli artt. 29 e 30 del regolamento 2021/241 è anzitutto un regolamento delegato della Commissione a disciplinare gli indicatori e la metodologia per il monitoraggio, nonché a identificare in dettaglio gli elementi del "Quadro di valutazione della ripresa e resilienza"», così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro - nazionale*, op. cit., p. 18.

Parallelamente, il collegamento strutturale tra il *NGEU* e il Quadro finanziario pluriennale (QFP) concorre a consolidare il ruolo della Commissione quale attore centrale nel governo della politica economica europea, favorendo una più stretta integrazione tra strumenti straordinari e meccanismi ordinari di programmazione finanziaria dell'Unione.

L'istituzione che appare maggiormente marginalizzata nel corso dell'evoluzione del procedimento del *Next Generation EU* è il Parlamento europeo, la cui posizione risulta significativamente limitata⁸⁴, tanto nella fase di mobilitazione delle risorse proprie dell'Unione quanto nell'esercizio di un controllo pieno ed effettivo sulla gestione complessiva dello strumento.

Ciò nonostante, rispetto alla gestione della crisi dell'euro, il Parlamento europeo è riuscito a ritagliarsi uno spazio di intervento più significativo, non tanto sotto il profilo dell'ampliamento formale delle proprie prerogative, quanto piuttosto quale garante del rispetto di adeguati *standard* procedurali e democratici nel processo di approvazione del *Next Generation EU*, assicurando che lo stesso fosse adottato in tempi congrui e rispettando gli *standard* di democraticità dell'Unione⁸⁵.

Le innovazioni introdotte dal *Next Generation EU* incidono in modo rilevante sull'architettura istituzionale dell'Unione europea, con particolare riguardo al rafforzamento dell'Unione economica e monetaria.

Esso rappresenta, infatti, un significativo passo in avanti nel processo di integrazione europea, accelerando il percorso federativo.

Per la prima volta, le istituzioni dell'Unione sono state dotate di una capacità fiscale propria, attraverso uno strumento comune di bilancio e di spesa, destinato al finanziamento diretto di interventi negli Stati membri secondo priorità definite a livello europeo.

Tuttavia, il *NGEU* resta uno strumento eccezionale e temporalmente limitato, concepito come risposta straordinaria alla crisi pandemica da Covid-19.

Nonostante il suo carattere transitorio, esso ha posto le basi per una possibile evoluzione strutturale del governo economico europeo.

In tale prospettiva, il *NGEU* può essere letto non solo come una misura emergenziale, ma anche come una fase sperimentale di un nuovo modello di *governance* economica europea, capace di

⁸⁴ F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, op. cit., p. 98.

⁸⁵ C. FASONE, *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3/2022, pp. 368 - 384.

integrare programmazione, capacità fiscale e coordinamento sovranazionale all'interno del quadro già esistente del semestre europeo.

Il modello delineatosi con il *Next Generation EU* si configura quale meccanismo idoneo a correggere l'asimmetria originaria che aveva contraddistinto l'architettura dell'Unione economica e monetaria sino alla crisi pandemica.

Esso integra, in una dimensione coerente e bilanciata, i principi di solidarietà attraverso la concessione di sovvenzioni e prestiti e di responsabilità, richiedendo l'attuazione di riforme strutturali e misure coerenti con gli obiettivi strategici dell'Unione in materia di transizione verde, trasformazione digitale e coesione sociale.

Tale configurazione si sostanzia in un procedimento composito, di natura «euro-nazionale», nel quale gli Stati membri sono posti al centro della programmazione e dell'attuazione, nel rispetto del quadro normativo e degli indirizzi politici comuni dell'Unione.

Però, alla luce della recente riforma della *governance* economica dell'Unione⁸⁶, con particolare riferimento alla revisione del Patto di stabilità e crescita, che ha introdotto nuovi strumenti e procedure nella disciplina del coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, emerge con chiarezza la necessità, anche prospettica, di rafforzare ulteriormente l'architettura economico-finanziaria europea.

In particolare, in un contesto internazionale caratterizzato da crescente instabilità determinata da eventi eccezionali quali conflitti armati, tensioni geopolitiche e commerciali, crisi energetiche e fenomeni migratori di ampia portata si impone l'urgenza di dotare l'Unione europea di un autonomo e strutturato strumento di spesa permanente, in grado di sostenere strategicamente la competitività delle produzioni europee, la sicurezza delle filiere industriali e tecnologiche, nonché la sovranità economica del continente.

⁸⁶ «La riforma della Governance ha, infatti, come è noto, modificato gli strumenti e le procedure alla base del coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, introducendo un documento di programmazione pluriennale (il Piano Strutturale di Bilancio), presentato da ciascuno Stato membro e valido per un periodo pari alla durata della legislatura nazionale. Il Piano contiene un programma di investimenti e riforme e individua il livello della spesa primaria netta nazionale calcolato per conseguire un percorso di aggiustamento di bilancio, finalizzato a ridurre in modo duraturo il rapporto debito/PIL e a mantenere il rapporto deficit/PIL al di sotto del 3%. Il percorso di aggiustamento avrà una durata di 4 anni, ma potrà essere esteso fino a 7 anni, a fronte di investimenti ambiziosi. Per verificare la corretta attuazione degli obiettivi del Piano, la riforma prevede una Relazione sui progressi compiuti, che sarà presentata annualmente dal Governo alle istituzioni europee. La riforma modifica inoltre le principali condizioni per l'attivazione delle procedure per disavanzo eccessivo», *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, rapporto 2024 – 2025, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, p. 19.

Vedi anche: R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in *Federalismi*, n. 29/2024, pp. 49 - 74.

Tale strumento, nel rispetto del principio di sussidiarietà e nel solco del metodo comunitario, dovrebbe fondarsi su una vera e propria capacità fiscale europea, funzionale non solo alla gestione delle emergenze, ma anche alla promozione di investimenti strutturali orientati alla transizione verde e digitale, alla difesa comune, alla resilienza energetica e alla coesione sociale e territoriale.

Solo attraverso un tale rafforzamento della dimensione fiscale e politica dell'Unione sarà possibile garantire un'effettiva autonomia strategica in un mondo sempre più frammentato, disomogeneo e competitivo.

Le considerazioni conclusive sull'impianto giuridico e istituzionale del *Next Generation EU (NGEU)* non possono che sottolinearne il valore paradigmatico nel contesto dell'evoluzione dell'Unione europea quale ordinamento a vocazione federale, capace di operare in modo efficace ed elastico anche in assenza di riforme formali dei Trattati.

L'architettura del *NGEU*, lungi dal rappresentare una cesura rispetto al diritto primario dell'Unione, ne costituisce anzi una naturale espressione evolutiva, alla luce dell'interpretazione funzionalista e dinamica delle competenze, fondata sui principi cardine di solidarietà, responsabilità e coesione.

La scelta del legislatore europeo di ricorrere ad un'articolazione giuridica sofisticata e coerente basata sull'art. 122 TFUE, in combinato disposto con l'art. 311 TFUE e integrata dal ricorso all'art. 175, par. 3 testimonia non solo l'ingegneria giuridica creativa introdotta dalle istituzioni europee, ma anche una profonda aderenza ai presupposti assiologici e costituzionali dell'ordinamento dell'Unione.

In tal senso, il *NGEU* non è frutto di arbitraria forzatura, bensì di una scelta ermeneutica legittima e orientata al fine superiore della tutela dell'interesse comune europeo e a difesa dell'economia, delle produzioni e dei lavoratori europei.

L'emergenza pandemica ha costituito il catalizzatore di una trasformazione potenzialmente strutturale della *governance* economica dell'Unione, determinando il superamento della dicotomia classica tra disciplina fiscale e solidarietà, mediante l'introduzione per la prima volta di una capacità fiscale autonoma dell'Unione, esercitata attraverso la Commissione europea quale organo di direzione e garanzia dell'attuazione degli obiettivi strategici.

In questo quadro, l'esperienza del *NGEU* ha segnato il superamento di una logica intergovernativa meramente redistributiva, aprendo alla prospettiva di un governo economico europeo condiviso, in grado di coniugare responsabilità e mutualizzazione in un quadro di programmazione comune.

Proprio nel *Rapporto Draghi*⁸⁷, presentato alla Commissione europea, si sottolinea con forza come l'Unione sia chiamata a dotarsi di strumenti adeguati ad affrontare le sfide epocali della competitività, dell'innovazione tecnologica, della transizione verde e digitale, e dell'autonomia strategica.

Secondo Draghi, l'Europa deve «investire in beni pubblici europei» e ciò richiede una capacità fiscale permanente, fondata su risorse proprie, integrata da una politica industriale comune e da un rafforzamento dell'unità di coordinamento economico.

In tale prospettiva, il *Next Generation EU* si configura come un precedente fondativo⁸⁸ per il consolidamento di un assetto federale della politica economica e finanziaria dell'Unione.

Il suo successo ha dimostrato che l'Unione può agire in modo efficace, legittimo e coeso di fronte a *shock* sistemici, fornendo un modello replicabile anche per future emergenze o per la gestione ordinaria di politiche di investimento di scala continentale.

L'integrazione tra i meccanismi emergenziali del *NGEU* e la cornice ordinaria del Semestre europeo ha consentito un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e una nuova centralità della Commissione europea, il cui ruolo non si esaurisce nell'attuazione tecnica, ma si qualifica come vero e proprio motore della coesione e della resilienza europea.

Occorre dunque riconoscere come il *NGEU* abbia prodotto un salto qualitativo nell'evoluzione dell'Unione europea, rafforzandone la legittimazione democratica e la capacità di azione, pur in assenza di revisione formale dei Trattati.

L'esperienza maturata in questo contesto anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale tedesca ha legittimato l'uso di basi giuridiche esistenti in

⁸⁷ *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi*. Il rapporto è disponibile: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en; Vedi anche: *Documentazione per le Commissioni - Attività dell'Unione europea, Il rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi*, n. 33, 26 settembre 2024.

⁸⁸ Audizione del Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni, Commissioni riunite V - XIV Camera - 5ª - 14ª Senato, 2 marzo 2021: «Il *Next Generation EU* è dunque uno strumento straordinario, perché contrae un debito comune attraverso l'emissione da parte della Commissione di titoli denominati in euro e lo fa per un obiettivo comune. Si tratta beninteso di una decisione straordinaria. Infatti, nelle regole è scritto molto chiaramente che si tratta di una decisione straordinaria per far fronte a una crisi straordinaria, ma credo sia altrettanto evidente, a chi ha seguito il percorso di costruzione del progetto europeo in questi decenni, che quando una misura di queste dimensioni, un'innovazione di questa portata viene introdotta, se funziona e ha successo può essere replicata, e credo ciò sia fundamentalmente vero anche per il *Next Generation EU*. Ripeto che si tratta di uno strumento straordinario, ad hoc, ma il suo successo può essere la premessa per utilizzarlo in modo diverso per altri obiettivi e credo che ci siano tutte le condizioni perché ciò sia possibile». Il testo completo dell'audizione è disponibile qui:

https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/xhtml/0514c0514/audiz2/audizione/2021/03/02/resoconto.0004.html?utm_source=chatgpt.com

chiave espansiva, nel rispetto del principio di proporzionalità e della finalità ultima di preservare l'integrità economica, sociale e politica dell'Unione.

In conclusione, sebbene il *NGEU* sia formalmente uno strumento eccezionale e temporaneo, la sua efficacia e il consenso che ha generato pongono le basi per una evoluzione strutturale dell'architettura fiscale e finanziaria dell'Unione europea.

La sua riconversione in strumento permanente di governo economico rappresenterebbe non una rottura, bensì il naturale esito di un processo di maturazione costituzionale dell'Unione, orientato alla creazione di una vera sovranità europea condivisa, capace di affrontare con decisione le sfide globali del XXI secolo.

1.4. *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La governance «tecnica» del PNRR nel Governo di Mario Draghi*

Al fine di accedere alle risorse reperite dall'Unione europea sui mercati finanziari per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali dell'emergenza pandemica, gli Stati membri sono stati tenuti a presentare alla Commissione europea un Piano nazionale, articolato in un programma dettagliato di riforme e investimenti nei settori strategici individuati dal Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza⁸⁹.

Tra gli Stati membri, l'Italia colpita in misura particolarmente severa dagli effetti della crisi è risultata il principale beneficiario delle risorse stanziato attraverso il *Next Generation EU*.

Il Governo italiano, a seguito del passaggio parlamentare, ha trasmesso alla Commissione europea, in data 30 aprile 2021, la proposta di Piano nazionale, che è stata approvata dal Consiglio dell'Unione il 13 luglio 2021⁹⁰.

Successivamente, a seguito dell'aggressione armata della Federazione Russa ai danni dell'Ucraina e della conseguente crisi del mercato energetico, la Commissione europea ha adottato, in data 18 maggio 2022, il Piano *REPowerEU*⁹¹.

Tale iniziativa strategica mira a porre fine alla dipendenza dell'Unione dai combustibili fossili russi, attraverso misure coordinate di diversificazione delle fonti energetiche, promozione dell'efficienza energetica e sostegno all'innovazione tecnologica.

L'attuazione del Piano *REPowerEU* ha comportato la modifica del quadro normativo di riferimento mediante l'adozione di un nuovo regolamento che ha emendato il Regolamento (UE) 2021/241, introducendo la possibilità per gli Stati membri di procedere alla revisione dei propri Piani, non solo per effetto delle cause già previste, ma anche mediante l'inserimento di un apposito capitolo dedicato alle misure riconducibili agli obiettivi del *REPowerEU*⁹².

In tale contesto, l'Italia sotto la guida del nuovo esecutivo presieduto da Giorgia Meloni ha avviato un'articolata interlocuzione con le istituzioni europee per la revisione del PNRR.

⁸⁹ *Considerando 10*, Reg. (UE) 2021/241 individua i sei pilastri: 1) transizione verde; 2) transizione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute; 6) resilienza economica, sociale e istituzionale.

⁹⁰ Il PNRR originario dell'Italia: 191, 5 miliardi di euro di cui 122,6 di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni, strutturato in 6 missioni, 16 componenti e 43 ambiti di intervento.

⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, COM (2022) 230 final.

⁹² Art. 21 (*Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro*), Reg. UE 2021/241.

Tale negoziazione ha condotto, in data 8 dicembre 2023, all'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione europea del nuovo Piano italiano, il quale prevede l'introduzione di una settima missione, interamente dedicata all'attuazione del Piano *REPowerEU*.

Questa revisione ha determinato una significativa rimodulazione del PNRR, con la ridefinizione delle missioni, la riassegnazione delle risorse disponibili e il definanziamento di alcuni interventi originariamente previsti⁹³.

A seguito dei finanziamenti erogati dall'Unione europea attraverso il *Next Generation EU* e agli obiettivi da questo fissati, il Governo italiano ha deciso di riorganizzare alcune strutture amministrative e governative.

Il dibattito europeo e l'adozione del *Next Generation EU* hanno sicuramente accelerato il tema della transizione all'interno dell'ordinamento italiano.

Le *twin transition*, verde e digitale, con la stesura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, coinvolgono anche l'amministrazione italiana⁹⁴.

Tale evoluzione normativa e istituzionale conferma come il nuovo processo europeo, finalizzato al coordinamento degli investimenti pubblici nell'ambito di obiettivi strategici comuni, non si configuri come un modello centralizzato o rigidamente vincolante.

Al contrario, esso lascia margini significativi di autonomia politica e di discrezionalità in capo agli Stati membri, i quali conservano un ruolo attivo e sostanziale nella definizione, rimodulazione e attuazione dei rispettivi Piani nazionali, nel rispetto del quadro giuridico e degli obiettivi perseguiti dall'Unione⁹⁵.

Dalla natura euro-nazionale del procedimento delineato dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza si può desumere che gli obblighi assunti da ciascuno Stato membro mediante la presentazione del Piano nazionale, l'adozione di strumenti di *governance* volti a garantirne l'attuazione e la successiva stipula degli accordi operativi con la Commissione si configurano

⁹³ Il nuovo PNRR ha una dotazione di 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni), in aumento di 2,9 miliardi rispetto al PNRR originario, 66 riforme, 7 in più e 150 investimenti. Nel nuovo PNRR ci sono 145 misure nuove o modificate. Le modifiche hanno determinato l'aumento al 39% delle risorse destinato a misure a sostegno degli obiettivi climatici.

⁹⁴ A. MARTINI, *Amministrare in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 3/2021, p. 152.

⁹⁵ Si spingono a parlare di un processo *bottom - up*, L. SCHRAMM - U. KROTZ - B. DE WITTE, *Building 'Next Generation' after the pandemic*, op. cit., p. 3 ss. (evidenziando come la disciplina in questione «not only recognizes that implementation ultimately depends on national or even sub – national administrations and resources, but also seeks to increase the legitimacy of the planned investments and reforms “on the ground»») così in N. LUPO, *I fondamenti europei del PNRR*, op. cit., p. 5.

più come una forma di «*auto-vincolo*» politico e giuridico, che, come un mero, «*vincolo esterno*» imposto dall'Unione⁹⁶.

In tal senso, si afferma una dinamica di responsabilizzazione interna, nella quale l'impegno statale è frutto di una scelta autonoma e consapevole, orientata all'adempimento degli obiettivi condivisi a livello europeo.

Il legislatore italiano, con il c.d. «*Decreto governance PNRR*», D.L. n. 77/2021⁹⁷, ha definito una strategia e un sistema di *governance* per l'attuazione degli interventi relativi al PNRR e al Piano nazionale per gli investimenti complementari.

Il decreto prevede anche lo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori del PNRR e l'accelerazione dei procedimenti e degli interventi relativi alla transizione ecologica, digitale e ai contratti pubblici⁹⁸.

Si tratta di un sistema di *governance* complesso, articolato su «*più livelli*»⁹⁹ sotto il coordinamento e il controllo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'impostazione delineata si connota per un'impronta fortemente Stato centrica, conferendo all'amministrazione centrale la funzione primaria di coordinamento, gestione e controllo dell'attuazione del Piano, oltre all'interlocuzione con le istituzioni europee¹⁰⁰.

Il legislatore nazionale, pur operando in ambiti di competenze concorrenti e regionali, non ha inteso indirizzarsi verso un coinvolgimento significativo delle Regioni e degli enti locali nella fase di definizione del Piano.

All'interno del «*Decreto governance PNRR*», il legislatore nazionale ha previsto che le disposizioni del Piano: «*in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo*

⁹⁶ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, op. cit., p. VI.

La frase «vincolo esterno» è di Guido Carli. Cfr. G. CARLI - P. PELUFFO, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma - Bari, 1993; E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Mimesis, Milano, 2014.

⁹⁷ Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, in attuazione del traguardo M1C1-51 del PNRR che prevedeva entro il 31 dicembre 2021 l'entrata in vigore della legislazione sulla *governance* del PNRR.

⁹⁸ D.L. n. 77/2021, *considerato*.

⁹⁹ Camera dei deputati, Servizio Studi, *Provvedimento D.L. 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni*, 28 luglio 2021, p. 2.

¹⁰⁰ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze sui sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 287.

comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»¹⁰¹.

Pertanto, la disciplina del decreto e l'azione del Governo trovano la loro giustificazione giuridica nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «*rapporti dello Stato con l'Unione europea*» e nella definizione dei «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale*», conformemente a quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lettere a) e m), della Costituzione.

In questi due lettere, dell'art. 117, secondo comma della Costituzione, il legislatore nazionale ha individuato il fondamento giuridico rispetto alla propria architettura di *governance*, nonché la base giustificativa per gli interventi del Piano.

Al fine di garantire un coordinamento tra le funzioni e competenze statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare e quelle regionali e locali, nonché l'armonizzazione con gli indirizzi della «Cabina di regia», del CITE e CITD, e dei fondi strutturali e di investimento europei 2021 - 2027, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie partecipa alle riunioni della «Cabina di regia», del CITE e CITD.

Per le materie in cui le Regioni e le Province autonome hanno uno specifico interesse partecipano anche il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro Regione o Provincia autonoma.

Per quanto concerne il sistema di *governance*, il legislatore ha previsto una responsabilità di indirizzo politico-amministrativo attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso la quale è costituita la «Cabina di regia» del PNRR (art. 2).

Questo organismo, caratterizzato da una struttura a «*geometria variabile o mobile*»¹⁰², è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, e, in funzione delle tematiche trattate nelle sedute, vede la partecipazione dei Ministri e dei Sottosegretari competenti.

Oltre a ciò, partecipano, con diritto di intervento, i rappresentanti delle Regioni, inclusi i Presidenti di Giunta regionale, e degli enti locali, come il Presidente dell'ANCI e dell'UPI, quando vengono trattate questioni di loro competenza.

¹⁰¹ Art. 1, comma 3, del D.L. n. 77/2021.

¹⁰² M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021, p. 13.

Inoltre, sono coinvolti anche i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei loro organismi associativi, così come i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.

La «Cabina di regia», nel rispetto dell'art. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400¹⁰³, che affida la definizione della politica generale al Consiglio dei ministri, rappresenta la sede per l'indirizzo, impulso e coordinamento per l'attuazione del PNRR¹⁰⁴ e deve fornire informative periodiche sullo stato di avanzamento del PNRR alle Camere, alla Conferenza unificata e al Consiglio dei ministri.

È chiamata inoltre ad esaminare le criticità emerse in fase di attuazione (art. 2, comma 2, lett. c), monitorare gli interventi normativi previsti (lett. d) e coordinare i diversi livelli territoriali coinvolti (lett. h).

Infine, è importante ricordare che la «Cabina di regia» non dispone di poteri verso l'esterno, ma solo di poteri preparatori per decisioni assunte da altri organi, tra cui il Consiglio dei ministri¹⁰⁵.

A supporto delle attività della «Cabina di regia» è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la «Segreteria tecnica» (art. 4)¹⁰⁶, la quale, oltre ad adempiere ai compiti istruttori, svolge funzioni informative rispetto alla «Cabina di regia» e al Presidente del Consiglio ed è il punto di contatto con le strutture tecniche di monitoraggio dell'attuazione del PNRR.

Presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) è istituita l'«Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione» (art. 5)¹⁰⁷, un organo che ha l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano.

Con funzioni consultive, il «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» riunisce rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali e dei rispettivi organismi associativi, di Roma Capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema universitario e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva (art. 3).

¹⁰³ Legge 23 agosto 1988, n. 400, «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri».

¹⁰⁴ F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, op.cit., p. 24.

¹⁰⁵ G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3, 2023, p. 210.

¹⁰⁶ D.P.C.M. del 28 giugno 2021, istituita ex art. 7, co. 4, d.lgs. del 30 luglio 1999, n. 303.

¹⁰⁷ L'Unità è stata istituita con il D.P.C.M. del 28 giugno 2021. D.P.C.M. del 11 novembre 2021 ha definito la struttura.

Infine, è previsto il «Servizio centrale per il PNRR», incardinato presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, nella Ragioneria dello Stato, con il compito di monitorare e rendicontare il Piano (art. 6).

Quest'organo rappresenta il punto di raccordo italiano con la Commissione europea per l'attuazione del Piano ed è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU*-Italia e dei relativi flussi finanziari, oltre a gestire il sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR.

Inoltre, deve garantire il supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, che hanno istituito, al loro interno una struttura di coordinamento che funge da punto di raccordo con il «Servizio centrale per il PNRR» (art. 8).

Tutti gli organi istituiti col decreto c.d. «*Decreto governance PNRR*» hanno durata collegata all'attuazione del Piano, ovvero fino al 31 dicembre 2026, ad eccezione del «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale», che, come suggerisce il nome stesso, ha carattere permanente.

L'approccio adottato nella *governance* comporta una centralizzazione del sistema e ad un ulteriore rafforzamento e consolidamento della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁰⁸.

Questa conclusione emerge chiaramente da una prima analisi dei nuovi organi sopra esposti; tuttavia, la dottrina ha espresso pareri discordanti in merito alla *governance*.

Secondo una ricostruzione¹⁰⁹ sul tema, è possibile individuare almeno tre nuclei tematici: in primo luogo, si ritiene comunemente che la *governance*, disciplinata dal D.L. n. 77/2021, abbia influenzato negativamente il principio di collegialità dell'azione di Governo, a causa dei poteri attribuiti al Presidente del Consiglio per l'attuazione del Piano e dalla creazione di una «Cabina di regia» dedicata al PNRR¹¹⁰.

Il secondo nucleo ha riguardato alcune strutture della *governance* del PNRR, che, fatta eccezione per il Tavolo permanente, hanno una durata legata all'attuazione del Piano (scadenza

¹⁰⁸ A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi*, 27 luglio 2022, p. 148 ss.

¹⁰⁹ G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, *op. cit.* p. 214 ss.

¹¹⁰ Cfr. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro - nazionale*, *op.cit.*, p. 725 ss.; F. POLACCHINI, *I riflessi del PNRR sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 235 ss.

prevista il 31 dicembre 2026), superando quindi la durata del Governo che le ha istituite, in deroga a quanto previsto all'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 303/1999¹¹¹.

Questa decisione ha coinvolto anche i Ministeri¹¹² in quanto soggetti attuatori del Piano.

Per alcuni, questa scelta rappresenta una pericolosa deviazione rispetto al principio democratico¹¹³, mentre altri¹¹⁴, considerando l'emergenza e i tempi stretti per raggiungere gli obiettivi fissati e concordati in sede europea, individuano in essa un modo per proteggere l'attuazione del Piano dai ritardi e dai rallentamenti che potrebbero verificarsi durante i cambiamenti di governo.

Infine, un terzo gruppo di pensiero ritiene che ciò sia dovuto ad una valorizzazione delle strutture tecniche a scapito di quelle politiche.

Tale valorizzazione tecnica, non è circoscritta unicamente a Palazzo Chigi, ma si estende anche ai Ministeri, in particolare al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF).

Secondo la dottrina¹¹⁵, questa scelta ha comportato un rafforzamento delle strutture tecnico-amministrative del Governo italiano, specialmente quelle incaricate di coordinarsi e dialogare con le strutture della Commissione europea, notoriamente altamente tecniche e specializzate.

Questo spiega la ratio adottata da Draghi e dal suo Governo nel creare un modello di *governance* più «tecnica», con un modello organizzativo che vede la gestione del Piano incardinata al MEF e la «Cabina di regia» come autorità titolare dei poteri di «indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR», affiancata da una serie di strutture tecniche per fornire al Governo il supporto necessario nel dialogo e confronto con la Commissione europea.

¹¹¹ «Per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo. ...».

¹¹² Art. 8, comma 1 del D.L. n. 77/2021: «Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, adottando, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

¹¹³ Cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, Fasc. n. 3, 2022 p. 222 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 1 ss.

¹¹⁴ S. FABBRINI, *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Luiss Open*, 2021, p. 1 ss.

¹¹⁵ N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi*, n. 23/2022, p. 8 ss.

Inoltre, già prima della definizione del quadro di *governance* PNRR, nella legge di bilancio 2021, era stata istituita un'«Unità di missione» presso il MEF-Ragioneria dello Stato con compiti di coordinamento interno ai fini dell'attuazione del Piano¹¹⁶.

Pertanto, la Presidenza del Consiglio ed il MEF sono considerati i centri nevralgici e propulsivi del Piano e della sua attuazione.

La scelta del modello di *governance* riflette, da un lato, la composizione del Governo Draghi (con molti Ministri titolari dei principali interventi del piano non politici) e i tempi stretti di redazione e invio del Piano alle istituzioni europee, e dall'altro, l'incarico specifico ricevuto dal Presidente della Repubblica e l'ampio sostegno politico-parlamentare¹¹⁷.

A parere di chi scrive, tali condizioni hanno consentito al Governo Draghi di attuare questo modello di *governance*.

La caratteristica principale ovviamente di queste strutture rimane la durata, che va oltre il periodo del Governo che le ha istituite, e questo, secondo alcuni, potrebbe portare in futuro ad una contrapposizione tra l'indirizzo politico ordinario e quello preordinato all'attuazione del PNRR¹¹⁸.

Tuttavia, il punto centrale resta il rafforzamento della Presidenza del Consiglio e delle strutture tecniche, che assumono un ruolo strategico nel sistema di *governance*.

La Presidenza vede un ampliamento significativo dei suoi poteri di coordinamento e di direzione decisionale, ponendosi come fulcro dell'attuazione delle politiche legate al PNRR.

Tutto ciò avviene nel pieno rispetto dell'art. 95 della Costituzione e delle disposizioni contenute nella legge n. 400/1988, che trovano una concreta applicazione nella struttura organizzativa predisposta per la realizzazione del Piano.

Secondo la dottrina, «il PNRR può oggi costituire il banco di prova per dare alla Presidenza del Consiglio il ruolo che il legislatore costituente aveva disegnato»¹¹⁹.

Infine, le due scelte, durata delle strutture e rafforzamento, sembrano anche avere l'obiettivo di garantire una continuità dell'azione politico-amministrativa anche in assenza o in caso di

¹¹⁶ Art. 1, comma 1050, della L. n. 178/2020.

¹¹⁷ Sul profilo in esame cfr. A. LAURO, *Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale* in, A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal Governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *Consulta online*, Fasc. spec. n. 1, 2023, p. 9 ss.

¹¹⁸ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico 'normativo'?*, in *Federalismi*, n. 18/2021., p. 251 ss.

¹¹⁹ R. CHIEPPA, *Prefazione*, in D. BOLOGNINO - H. BONURA - A. STORTO (a cura di), *I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni – bis*, La Tribuna, Piacenza 2021, p. III ss.

riduzione del potere del vertice politico¹²⁰, al fine di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con le istituzioni europee.

Emergono, tuttavia, delle criticità riguardo la partecipazione ed il ruolo delle Regioni e degli enti locali¹²¹, i quali svolgono un ruolo importante non soltanto per le risorse a loro destinate, ma anche per le funzioni legislative e amministrative a loro attribuite dalla nostra Costituzione. Come è stato evidenziato anche a livello europeo¹²², l'Italia è stata uno degli Stati europei con il minore coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR.

Nella stesura del Piano il coinvolgimento delle Regioni è stato assai limitato¹²³, con responsabilità da entrambe le parti: da un lato, il Governo, attraverso i Ministeri, non ha informato adeguatamente le Regioni, e dall'altro, quest'ultime non hanno coordinato efficacemente le varie schede e proposte progettuali pervenute da tutte le Regioni italiane in sede di Conferenza delle Regioni¹²⁴.

Nel quadro della *governance* delineata dal legislatore nazionale, il ruolo assegnato alle Regioni¹²⁵, come vedremo¹²⁶, appare di natura secondaria e marginale, nonostante le misure previste influiscano su ambiti di competenza concorrente e regionale, richiedendo allo stesso tempo un significativo coinvolgimento delle stesse nell'attuazione del Piano.

In conclusione, pur riconoscendo l'efficacia e la solidità istituzionale della *governance* disegnata sotto il Governo Draghi connotata da un'impostazione fortemente centralizzata e altamente tecnica, capace di imprimere una direzione unitaria e tempestiva nella fase di redazione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non si può omettere una riflessione critica sul mancato adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali, in particolare delle Regioni.

Il modello adottato ha privilegiato l'efficienza decisionale e l'unitarietà dell'azione statale, obiettivi certamente condivisibili in un contesto emergenziale, ma che hanno finito per comprimere, se non eludere, le prerogative costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

¹²⁰ G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro – nazionale e la «fisarmonica» governativa*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLLI - A. PIANA (a cura di), *op.cit.*, p. 143 ss.

¹²¹ Cfr. S. PROFETI, *Il rapporto Stato – Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op.cit.*, p. 269 ss.; S. PROFETI - B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 431 ss.

¹²² Cfr. Comitato Europeo delle Regioni, *2021 EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021, p. 34 ss.

¹²³ S. PROFETI, *Il rapporto Stato - Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, *op. cit.*, p. 274.

¹²⁴ C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie*, in *Le Regioni*, Fasc. 5, ottobre 2022, pp. 917 – 918.

¹²⁵ Cfr. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, in *Italian Papers on Federalism - ISSiRFA - Cnr*, n. 2, 2022, p. 57 ss.

¹²⁶ Si rinvia a Cap. 3, par. 3. 3.

Le Regioni, nonostante siano titolari di competenze concorrenti in numerosi ambiti direttamente incisi dalle misure del PNRR, hanno assunto un ruolo secondario nella fase di programmazione, limitandosi sovente a funzioni esecutive o meramente attuative.

Questa marginalizzazione rischia di compromettere l'efficacia complessiva dell'attuazione del Piano, ma mina anche lo spirito di leale collaborazione che dovrebbe ispirare i rapporti tra i diversi livelli di governo, specialmente in una questa fase storica, la quale richiede una maggiore coesione istituzionale, oltre che di condivisione delle responsabilità.

1.4.1. *La governance «politica» del PNRR nel Governo di Giorgia Meloni*

Il cambio di governo, avvenuto a seguito delle elezioni anticipate del settembre 2022, ha segnato una transizione significativa nella direzione politica del Paese, segnando il passaggio da un esecutivo di natura prevalentemente «tecnica», guidato da Mario Draghi, a un governo «politico», espressione di una maggioranza parlamentare coesa e dotata di una chiara investitura elettorale.

Tale evoluzione ha avuto rilevanti ricadute anche sulla *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), incidendo sia sull'assetto organizzativo interno deputato alla sua attuazione, sia sull'impostazione strategica degli interventi, determinando un processo di revisione e rinegoziazione degli obiettivi e delle priorità.

La transizione dal Governo «tecnico» guidato da Mario Draghi al Governo «politico» guidato da Giorgia Meloni si è svolta senza intoppi né ripercussioni sulla gestione del PNRR.

Come è stato osservato¹²⁷, ciò è dovuto al fatto che il Governo dimissionario ha mantenuto la sua natura di Governo «tecnico», continuando a lavorare, specialmente sul fronte del PNRR.

Tra gli interventi normativi adottati dall'Esecutivo guidato dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, particolare rilievo assume la revisione dell'assetto di *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, attuata mediante il D.L. n. 13/2023.

Tale intervento ha inciso in maniera significativa sull'architettura istituzionale preposta all'attuazione del PNRR, riorganizzando i meccanismi di indirizzo, coordinamento e controllo, al fine di rafforzare l'efficienza amministrativa e assicurare un più efficace esercizio delle responsabilità politiche e gestionali connesse all'attuazione del programma di rilancio europeo.

¹²⁷ N. LUPO, *PNRR e cicli politico - elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi*, 29 novembre 2023, p. 4.

Una prima significativa discontinuità nell'assetto istituzionale e organizzativo preposto alla *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza può essere rinvenuta nel D.L. n. 173/2022, recante «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri», il quale ha inciso sulla configurazione della compagine ministeriale, introducendo modifiche funzionali al nuovo indirizzo politico-istituzionale.

Tra le novità più rilevanti, vi è l'art. 7, comma 2 del decreto, il quale stabilisce che il «Servizio centrale per il PNRR» opera a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'«Autorità delegata in materia di PNRR», ove nominata.

In attuazione di tale previsione, la Presidente del Consiglio dei ministri ha conferito la delega in materia di PNRR al Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹²⁸, conferendogli altresì la presidenza, su sua delega, della «Cabina di regia», prevista dall'art. 2, comma 2, lettera *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, ed *h)*, del D.L. n. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108»¹²⁹. L'attività del Ministro è supportata, oltre che dal «Servizio centrale per il PNRR», anche dall'«Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione», nonché dall'«Unità di missione» presso l'ufficio del Segretario generale della Presidenza del Consiglio.

Il principale cambiamento relativo alla *governance* del Governo Meloni riguarda quindi l'aggregazione sotto un unico dicastero, con una direzione politica unificata, della gestione dei rapporti con le istituzioni europee e del coordinamento delle risorse europee, incluse le politiche di coesione e il PNRR.

Quest'intervento ha comportato anche una riforma delle politiche di coesione¹³⁰, promossa dal Ministro Fitto e dal nuovo Governo Meloni.

Il D.L. n. 13/2023 ha successivamente ridefinito la *governance* del PNRR, introducendo significative modifiche alla struttura precedente e agli organi istituiti dal D.L. n. 77/2021.

L'obiettivo della riforma è quello di consentire alle amministrazioni centrali di migliorare e rendere più efficiente il coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR nell'ambito della riorganizzazione delle proprie strutture¹³¹.

¹²⁸ D.P.C.M. del 12 novembre 2022.

¹²⁹ Art. 3, comma 2, lett. *p)* D.P.C.M. del 12 novembre 2022.

¹³⁰ Cfr. G. P. BOSCARIOL, *Rivoluzione Coesione 2023*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 4/2023, p. 1008 ss.

¹³¹ Art. 1, comma 1, del D.L. n. 13/2023.

Il D.L. n. 13/2023 istituisce due nuovi organi: la «Struttura di missione PNRR» incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e operativa fino al 31 dicembre 2026, e l'«Ispettorato generale per il PNRR» incardinato presso il Ministero dell'Economia e delle finanze.

La «Struttura di missione»¹³² (art. 2) diventa il principale strumento di funzionamento del Piano.

Essa assorbe le funzioni della «Segreteria tecnica»¹³³ e in parte, quelli dell'«Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione»¹³⁴.

Inoltre, supporta l'«Autorità politica delegata» nelle funzioni di indirizzo e nei compiti di coordinamento dell'azione governativa per l'attuazione del Piano.

La «Struttura di missione», alle dirette dipendenze del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e per il PNRR, funge da punto di raccordo con la Commissione europea, compito precedentemente svolto dal «Servizio centrale per il PNRR» presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF.

Un'ulteriore funzione della «Struttura di missione» è quella di sovrintendere alle attività istruttorie relative a eventuali modifiche del Piano, in conformità a quanto previsto dall'art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241.

L'«Ispettorato generale per il PNRR» (art. 1, punto e) è incardinato presso la Ragioneria generale dello Stato-MEF e sostituisce il «Servizio centrale», continuando a svolgerne i compiti.

Questi includono il coordinamento operativo e il monitoraggio per l'attuazione del PNRR, la gestione finanziaria e il controllo e rendicontazione all'UE secondo quanto previsto dagli artt. 22 e 24 del Reg. (UE) 2021/241.

L'«Ispettorato generale per il PNRR» fornisce anche un supporto diretto al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e per il PNRR, relazionandosi con la «Struttura di missione».

In collaborazione con la «Struttura di missione», l'Ispettorato verifica la coerenza della fase di attuazione del Piano rispetto agli obiettivi programmati, identificando eventuali misure correttive.

¹³² Istituita col D.P.C.M. del 26 aprile 2023.

¹³³ Art. 7 del D.P.C.M. del 26 aprile 2023.

¹³⁴ Art. 4 del D.L. n. 77/2021 e art. 5, co. 3, lett. a) del D.L. n. 77/2021.

Inoltre, con il sostegno degli uffici della Presidenza del Consiglio, svolge attività di comunicazione e di pubblicità del Piano¹³⁵.

Viene soppresso il «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» (art. 1, comma 4) e le sue funzioni vengono trasferite alla «Cabina di regia».

Il cambio di Governo avvenuto alla fine del 2022, unito alla stringente tempistica di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha determinato la necessità per il legislatore nazionale di intervenire ripetutamente sulla disciplina normativa relativa alla *governance* del Piano stesso.

Come evidenziato, negli ultimi anni si sono succeduti numerosi interventi correttivi e modificativi, tra i quali il più rilevante è stato adottato contestualmente all'avvicendamento politico-istituzionale del 2022.

Tale riformulazione ha inciso sia sulla struttura ministeriale competente sia sulla configurazione degli organi preposti al coordinamento e alla supervisione dell'attuazione del Piano.

In aggiunta, deve tenersi conto della facoltà di modifica dei Piani nazionali, espressamente prevista dall'art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241, nonché dal Regolamento istitutivo del *REPowerEU*.

L'attivazione di tale facoltà ha consentito all'Italia di procedere alla revisione complessiva del proprio PNRR, anche in risposta ai nuovi scenari geopolitici ed economici emersi a seguito del conflitto russo-ucraino e della conseguente crisi energetica.

Tale contesto ha giustificato un'ulteriore riflessione sulla capacità adattiva della *governance* del Piano, nonché sull'effettività dei meccanismi di coordinamento multilivello tra Unione e Stati membri.

Il cambio di Governo avvenuto alla fine del 2022, insieme alla stretta tempistica per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha reso necessario per il legislatore intervenire più volte sulla normativa che regola la *governance* del Piano.

Negli ultimi anni, infatti, sono stati introdotti numerosi aggiustamenti e modifiche, tra cui il più significativo ha coinciso con il cambiamento politico-istituzionale del 2022.

Questo intervento ha portato modifiche sostanziali sia alla struttura ministeriale responsabile, sia agli organi dedicati al coordinamento e alla supervisione delle attività legate al Piano.

Va inoltre considerata la possibilità di apportare modifiche ai Piani nazionali, prevista dall'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241, così come dal Regolamento *REPowerEU*.

¹³⁵ Art. 3, comma 4, lett. *d*) ed *e*) del D.P.C.M.

Questa opportunità ha permesso all'Italia di rivedere in maniera completa il proprio PNRR, per rispondere ai nuovi scenari geopolitici ed economici determinati dal conflitto tra Russia e Ucraina e dalla crisi energetica che ne è derivata.

Questi sviluppi hanno sollecitato una riflessione più approfondita sull'adattabilità della *governance* del Piano e sull'efficacia del coordinamento multilivello tra l'Unione Europea e gli Stati membri.

Secondo una parte della dottrina, nonostante i numerosi interventi che hanno reso eterogenea la *governance* del PNRR, nel tempo le «Unità di missione» dei singoli Ministeri hanno assunto un ruolo fondamentale, grazie ad una maggiore e migliore strutturazione e razionalizzazione degli uffici.

Sebbene l'impulso politico provenga in parte dalla «Cabina di regia», è all'interno dell'«Unità di missione» che esso si concretizza¹³⁶.

Questo aspetto merita sicuramente un approfondimento, poiché il ruolo svolto dalla «Cabina di Regia» è mutato nel tempo sia dal punto di vista normativo che politico-organizzativo.

Sul piano della *governance* e delle modifiche rispetto al modello precedente, si osserva un ulteriore rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio.

Questo è evidenziato dall'indebolimento del ruolo svolto dal MEF e dalla centralizzazione di alcune competenze nella Presidenza del Consiglio.

Ciò avviene attraverso la creazione di una «Struttura di missione» *ad hoc*, alle dirette dipendenze dell'«Autorità politica delegata», ossia il Ministro per gli Affari esteri, il Sud, le Politiche di Coesione e per il PNRR.

Il vincolo di durata delle strutture fissato fino al 31 dicembre 2026 è stato modificato con il cambio di Governo.

Infatti, col nuovo Governo, nonostante il vincolo legislativo previsto dal D.L. n. 77/2021, c'è stata una modifica delle strutture e dei poteri, e l'unica struttura permanente, il Tavolo, è stata soppressa.

Uno dei principali cambiamenti è rappresentato dal passaggio della guida della *governance* PNRR da una *governance* «tecnica», incentrata sull'asse Palazzo Chigi-MEF e relative strutture tecniche, ad una *governance* «politica» con forte accentramento delle funzioni rilevanti presso la Presidenza del Consiglio, tramite il Ministro delegato.

¹³⁶ S. LUCA, *La nuova governance del PNRR*, in *Working Paper Series Luiss*, SOG, Nov. 2023, p. 40.

Questo passaggio segna una forte discontinuità con la gestione precedente e le scelte adottate per l'attuazione del piano.

L'indirizzo politico-amministrativo del precedente Governo era caratterizzato dall'asse Palazzo Chigi-MEF ed era connotato da un forte tecnicismo¹³⁷.

Al contrario, il modello adottato dal Governo Meloni, centralizza le competenze chiave in capo al Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, riducendo il ruolo e l'importanza del MEF, modificando, di fatto, l'asse stabilito dal precedente governo¹³⁸.

Parallelamente, il rafforzamento delle «Unità di missione» nei singoli Ministeri ha prodotto una gestione più autonoma delle misure PNRR, ma ha incrementato il rischio di frammentazione e sovrapposizione con le funzioni della «Struttura di missione PNRR» centralizzata.

La scelta di sopprimere il «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» e di trasferirne le competenze alla «Cabina di regia» riduce il coinvolgimento diretto degli attori territoriali e delle parti sociali, sacrificando nuovamente il principio di partecipazione e di *governance* multilivello.

L'istituzione del «Nucleo PNRR Stato-Regioni», seppur apprezzabile sotto il profilo del riconoscimento formale di un canale di interlocuzione tra il livello centrale e quello territoriale, non appare sufficiente a colmare le lacune strutturali che hanno caratterizzato sin dall'inizio il coinvolgimento delle autonomie regionali e locali.

La natura meramente consultiva e operativa di tale organo, infatti, lo rende di fatto subordinato alle dinamiche centralistiche in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, lasciando immutato l'assetto fortemente accentrato della *governance* nazionale del Piano.

Tale configurazione, pur giustificabile in un primo momento dalla necessità di agire con tempestività in un contesto emergenziale, non ha conosciuto, neppure nelle fasi successive dell'attuazione del Piano, significative inversioni di tendenza volte a rafforzare la dimensione partecipativa dei livelli locali.

La perdurante esclusione delle Regioni e degli enti locali dalle fasi strategiche di definizione e riprogrammazione degli interventi rischia così di compromettere l'effettività e la sostenibilità

¹³⁷ N. LUPO, *Un governo "tecnico - politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021, p. 134 ss.

¹³⁸ Il MEF continua ad avere in ogni caso un ruolo centrale anche nel nuovo assetto di *governance*, soprattutto nel dialogo «tecnico» con le istituzioni europee. Cfr. A. M. ACIERNO, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, Fasc. 1/2023, p. 793.

delle riforme e degli investimenti, soprattutto laddove questi incidano su materie di competenza concorrente o esclusiva delle autonomie territoriali.

In una prospettiva di lungo periodo, appare pertanto imprescindibile procedere a una ricalibratura dell'architettura della *governance* multilivello, valorizzando pienamente il principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120 della Costituzione e i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza richiamati dall'art. 118.

È necessario riconoscere alle Regioni e agli enti locali non un ruolo meramente esecutivo, ma una funzione di reale co-programmazione e di indirizzo, in linea con la loro responsabilità istituzionale nella gestione di numerosi ambiti materiali rilevanti per il successo del PNRR.

Solo attraverso un effettivo coinvolgimento delle autonomie territoriali sarà possibile garantire oltre che una condivisione più solida al processo di riforma in atto, una declinazione territoriale più equa, coerente ed efficace degli obiettivi europei, che tenga conto delle specificità sociali, economiche e infrastrutturali dei singoli territori.

In definitiva, rafforzare il protagonismo regionale e locale non è solo una questione di equità istituzionale, ma una condizione imprescindibile per la piena realizzazione degli obiettivi di resilienza, coesione e trasformazione strutturale dell'Unione e dei suoi Stati membri.

1.5. Considerazioni finali

La nuova *governance*, in sintesi, vede le competenze così divise: la Presidenza del Consiglio-Autorità politica delegata in materia di PNRR, come sede del coordinamento del Piano e dell'interlocazione con la Commissione europea; il Ministero dell'Economia e delle finanze, come sede dell'attività gestionale, contabile e operativa del Piano; le Amministrazioni centrali e gli altri soggetti attuatori per le attività attuative del Piano.

La precedente architettura di *governance*, che continua a rappresentare la struttura portante del Piano, necessitava comunque di alcuni interventi di miglioramento.

Il Governo Meloni però ha deciso di stravolgere l'impalcatura originale così come disciplinata dal D.L. n. 77/2021.

Finora, la politicizzazione della *governance* ha portato alcuni benefici, più al Governo che al Piano in sé, anche in relazione al passaggio elettorale europeo e alla formazione ed entrata in carica della nuova Commissione europea.

Rimane da accertare se sarà possibile superare le difficoltà, i ritardi e gli ostacoli emersi durante l'attuazione del Piano, con particolare riferimento alla spesa dei fondi¹³⁹.

Con il D.L. n. 77/2021, il legislatore ha delineato una struttura di *governance*, secondo uno schema *multilevel*, che considera le caratteristiche istituzionali del nostro Paese, ma è unita dall'esigenza di una direzione unitaria per attuare il Piano nei termini e nelle modalità definite dall'Unione europea.

Questa decisione ha comportato, da un lato, il rafforzamento della struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio e, dall'altro, del Ministero dell'Economia e delle finanze, in quanto a queste due strutture è stata affidata la direzione strategica del Piano.

Alla prima è stata attribuita una funzione di controllo e coordinamento, mentre alla seconda una funzione di monitoraggio e rendicontazione¹⁴⁰.

Sono state infatti costituite nuove strutture amministrative a livello centrale, incaricate della *governance* del PNRR¹⁴¹.

¹³⁹ Con riferimento all'andamento della spesa sostenuta, la Corte dei conti nella [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\), dicembre 2024](#), sostiene che: «Se il conseguimento degli obiettivi europei previsti nel percorso attuativo risulta in linea con le scadenze concordate, l'avanzamento finanziario, come già messo in luce in occasione di precedenti relazioni, continua a evidenziare scostamenti rispetto al cronoprogramma. Al 30 settembre 2024, il livello della spesa ha superato i 57,7 miliardi, il 30% delle risorse del Piano e circa il 66% di quelle che erano programmate entro il 2024».

¹⁴⁰ G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, op. cit., p. 208 ss.

¹⁴¹ V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2022, p. 65.

La fase attuativa viene invece suddivisa tra i vari livelli di Governo (Ministeri, Regioni e Province autonome, enti locali).

Inoltre, sono previste sedi formali per il confronto e le consultazioni con le parti economiche e sociali, tramite «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale».

Questo accentramento sul Governo centrale e sulla struttura amministrativa centrale ha limitato il margine di azione del Parlamento italiano, sia nel dialogo con le istituzioni europee, che nella redazione del Piano, ma non nella sua definizione¹⁴².

Con riguardo all'interlocuzione con le istituzioni europee, una parte della dottrina¹⁴³ sostiene che il Parlamento italiano non ha esaminato le proposte di Regolamento UE sul PNRR, a differenza dei parlamenti nazionali di altri Stati membri.

Questo ha comportato una mancata opportunità di influenzare la fase ascendente del diritto europeo¹⁴⁴.

Inoltre, il rapporto con le Regioni e gli enti locali ha visto un accentramento delle funzioni¹⁴⁵ da parte del Governo centrale, riducendo lo spazio di manovra e di definizione delle politiche con gli enti territoriali.

Questi ultimi sono destinatari del 36% circa delle risorse del Piano e svolgono un ruolo significativo nella c.d. «messa a terra» degli investimenti e nel raggiungimento degli obiettivi. Quest'accentramento ha ridotto soprattutto l'autonomia legislativa regionale¹⁴⁶, trasformando le Regioni in mere esecutrici di decisioni che influenzano non solo i loro rispettivi territori, ma anche le competenze concorrenti e/o proprie¹⁴⁷.

Come evidenziato, la partecipazione delle Regioni e degli enti locali è stata limitata sia nella fase di stesura del Piano, sia in quella successiva di implementazione¹⁴⁸.

Gli interventi normativi successivi, alcuni dei quali correttivi o migliorativi, non hanno comunque portato alla creazione di una sede di raccordo tra i vari livelli di governo¹⁴⁹.

¹⁴² Per approfondire vedi: A. M. ACIERNO, *Il ruolo del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR e nella prima fase di attuazione*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLLI - A. PIANA (a cura di), *op.cit.*, p. 60 ss.

¹⁴³ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di Governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op.cit.*, p. 89.

¹⁴⁴ R. DI CESARE - A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi*, n. 24/2022, p. 113.

¹⁴⁵ S. PROFETI - B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda*, *op.cit.*, p. 431 ss.

¹⁴⁶ E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 5/2022.

¹⁴⁷ Sull'incidenza del PNRR sulle competenze legislative ed amministrative regionali cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, p. 241 ss.

¹⁴⁸ Si rinvia a Cap. 3, par. 3. 3.

¹⁴⁹ G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism.*, n. 2/2022, p. 181 ss.

In ogni caso il ruolo delle Regioni, risulta determinante per il successo del Piano, specialmente in termini di coesione sociale e territoriale.

Di conseguenza, non è da escludere, un intervento normativo futuro, *in itinere*, volto a definire meglio le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali e a favorire la partecipazione degli enti territoriali nella *governance* del PNRR.

Inoltre, oltre a definire meglio il rapporto tra Stato e autonomie, questo passaggio può rappresentare un'opportunità per favorire quella necessaria integrazione politica¹⁵⁰ in uno Stato regionale come il nostro, promuovendo una più ristretta collaborazione tra il centro e i territori. Questo consentirebbe un coinvolgimento sostanziale di questi ultimi sia nella definizione che nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Il cambio di Governo ha comportato anche una modifica della *governance* e della gestione dell'attuazione del Piano.

Si è passati da una gestione «tecnica» ad una gestione «politica», senza tuttavia ridurre il ruolo della Presidenza del Consiglio nella supervisione del Piano, anzi, come evidenziato dalla dottrina¹⁵¹, si è verificato un ulteriore rafforzamento.

È stato consolidato anche il ruolo del Presidente del Consiglio, che in questa fase svolge un ruolo sempre più di cerniera tra il Consiglio dei ministri, ovvero la sede dell'indirizzo politico e amministrativo, e la «Cabina di regia», cuore della *governance* del PNRR¹⁵².

Ciò che è venuto meno è l'asse Presidenza del Consiglio-MEF¹⁵³, che aveva caratterizzato la gestione precedente ed era il fulcro struttura antecedente.

Attualmente, il fulcro della gestione e attuazione del Piano è tutta concentrata nella struttura della Presidenza del Consiglio, anche attraverso la creazione di un Ministero *ad hoc*¹⁵⁴.

Questo cambiamento non riguarda solo la struttura tecnico-amministrativa, ma anche la gestione dei fondi europei e delle politiche di coesione, ora affidate ad un Ministro senza portafoglio, coadiuvato dagli uffici della Presidenza del consiglio, «*dotando Palazzo Chigi di una leva finanziaria significativa in un panorama generale di ristrettezze di bilancio*»¹⁵⁵.

¹⁵⁰ C. MAINARDIS, *op.cit.*, p. 926.

¹⁵¹ S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op.cit.*, p. 108.

¹⁵² A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2022, p. 238.

¹⁵³ G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, *op. cit.*, 220.

¹⁵⁴ Attraverso il decreto-legge n. 173/2022 è stato istituito il Ministero per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNRR.

¹⁵⁵ D. DE LUNGO, *Sulle dinamiche della forma di governo?*, in T. CERRUTI (a cura di), *Il PNRR... e poi?*, Gruppo di Pisa, n. 2, 2023, p. 211.

Anche la struttura della *governance* subisce modifiche importanti.

Nel D.L. n. 77/2021, il legislatore aveva previsto che le scelte di *policy* e il supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice fossero affidati alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Allo stesso tempo le funzioni tecniche di coordinamento e raccordo interistituzionale tra i vari livelli di governo europeo e nazionale erano state assegnate al MEF, insieme alle funzioni di monitoraggio, controllo e rendicontazione.

Con il D.L. n. 13/2023, le funzioni di direzione strategica, comprese quelle concernenti il raccordo interistituzionale e quelle di supporto al vertice politico con responsabilità generale sul PNRR, sono state accentrate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Autorità politica delegata per il PNRR.

Al netto delle modifiche tecniche dovute anche alla transizione da un governo «tecnico» a «politico», con gli interventi di *governance*, che hanno visto diversi interventi di correzione, il legislatore italiano ha cercato di affrontare alcune problematiche¹⁵⁶ precedenti: la mancanza di coordinamento, la poca chiarezza sulla responsabilità amministrativa e politica tra i vari soggetti coinvolti, nonché i ritardi nell'attuazione e nel monitoraggio dei progetti.

In alcuni aspetti, questa correzione appare quasi inevitabile, considerando il recente cambio di governo e di maggioranza e la conseguente revisione del piano.

La modifica in corso d'opera non costituisce necessariamente un limite; tuttavia, è essenziale una *governance* efficiente, con strutture stabili e tecniche, per il successo del Piano e per un dialogo continuo con le istituzioni europee.

Queste modifiche devono essere finalizzate a garantire il buon esito del Piano, che mira a modernizzare e rilanciare l'Italia, piuttosto che servire gli interessi della classe politica o del governo in carica.

Né l'Unione Europea, né tantomeno l'Italia possono permettersi il fallimento di un progetto come il *NGEU*.

Come sottolineato da autorevole dottrina¹⁵⁷, è fondamentale comprendere come i Governi nazionali gestiscano e coordinino le politiche europee attraverso i vari Ministeri competenti,

¹⁵⁶ S. VINCI, *Il sistema di gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): disegno istituzionale e cambiamenti organizzativi alla luce della teoria sulla multilevel governance*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, Fasc. 4, sett. - dic. 2022, p. 1009 ss.

¹⁵⁷ S. CASSESE, *Divided powers: European administration and national bureaucracies*, in (a cura di), *The European Administration*, IIAS e EIPA, Bruxelles – Maastricht, 1987 cit. in S. RAGONE, *Modelli comparatistici (e geometrici) di coordinamento delle politiche europee*, in *DPCE online*, n. 1/2020, p. 1.

poiché il modello di coordinamento può influenzare significativamente l'efficacia dell'azione nazionale a livello europeo.

Con la definizione e la stabilizzazione del nuovo modello, sarà possibile analizzare più accuratamente il modello di *governance*.

Nonostante la scadenza del Piano e delle relative strutture, questa esperienza può portare alla creazione di un modello di *governance* replicabile anche in altre situazioni o contesti per un Paese policentrico come l'Italia, dove competenze e funzioni sono condivise tra diversi livelli istituzionali.

Inoltre, può contribuire al rafforzamento e al rinnovamento delle amministrazioni e delle politiche pubbliche.

Le considerazioni conclusive che emergono dall'analisi della *governance* del PNRR, alla luce del mutamento politico-istituzionale intervenuto con le elezioni politiche del 2022 e delle conseguenti modifiche normative impongono alcune riflessioni critiche, tanto sotto il profilo della tenuta del modello organizzativo prescelto quanto in ordine alla sua coerenza sistemica con i principi costituzionali e con la forma di Stato regionale delineata dalla Carta costituzionale.

L'impianto originario disegnato dal D.L. n. 77/2021, pur connotato da un'impostazione fortemente accentrata, perseguiva un equilibrio tra indirizzo politico e amministrazione tecnica, garantendo almeno in linea teorica un presidio unitario alla Presidenza del Consiglio e una gestione tecnico-contabile al MEF, secondo una logica di separazione funzionale idonea a evitare commistioni tra profili politici e operativi.

Il cambiamento impresso dal Governo subentrato nel 2022, attraverso il D.L. n. 13/2023, ha profondamente alterato questa fisionomia, operando una marcata centralizzazione non solo funzionale, ma anche politico-istituzionale, incentrata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la creazione di un dicastero *ad hoc* sprovvisto di portafoglio ma dotato di leve strategiche e finanziarie di assoluto rilievo.

Tale trasformazione seppur giustificabile, almeno in parte, con l'intento di superare inefficienze pregresse e rilanciare l'attuazione del Piano in una fase cruciale non può non sollevare perplessità sul piano della coerenza e sulla concreta realizzazione di tutti gli obiettivi concordati tra Italia ed Unione europea.

La concentrazione di poteri e responsabilità nella figura del Presidente del Consiglio e del Ministro delegato rischia infatti di marginalizzare non solo il ruolo delle Camere già debolmente coinvolte nella fase ascendente di elaborazione del diritto europeo, di estromettere

il MEF quale organo di raccordo tecnico anche con la Commissione europea, ma anche di compromettere quella dialettica multilivello che, in uno Stato regionale, dovrebbe costituire il presupposto imprescindibile per qualsiasi politica di trasformazione strutturale.

Il mancato coinvolgimento strutturale e sistemico delle Regioni e degli enti locali al di là delle pur apprezzabili sedi di consultazione previste rappresenta, in tale contesto, una delle criticità più evidenti e strutturali del modello italiano.

Non si tratta di una mera questione di rappresentanza o di legittimazione politica, bensì di un nodo istituzionale profondo, che attiene alla capacità dello Stato di governare la complessità territoriale in modo coeso ed efficace.

La mancata valorizzazione delle autonomie, la loro riduzione a meri soggetti attuatori passivi, si traduce in una compressione dell'autonomia legislativa e amministrativa e, di riflesso, in una minore efficacia degli interventi, specie in settori a competenza concorrente o esclusiva regionale.

In tal senso, si impone una riflessione sulla necessità di un riequilibrio della *governance* che recuperi appieno i principi costituzionali della leale collaborazione (art. 120 Cost.), della sussidiarietà (art. 118 Cost.) e dell'equilibrio tra poteri, anche alla luce dell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, che ribadisce l'importanza della sussidiarietà e della proporzionalità nell'azione pubblica.

È infatti solo attraverso una *governance* realmente condivisa, fondata su strutture stabili, tecniche e democraticamente responsabili, che si può garantire l'efficacia dell'attuazione del PNRR, nonché la sua sostenibilità nel tempo e nei territori.

L'esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta, dunque, un banco di prova cruciale per il nostro ordinamento: essa non deve esaurirsi come esperimento emergenziale, bensì costituire l'occasione per ripensare e rafforzare il modello di coordinamento interistituzionale, rendendolo più coerente con le esigenze di uno Stato policentrico come l'Italia.

Solo in tal modo, infatti, si potrà trarre dal PNRR non solo una rigenerazione economica, ma anche un'evoluzione culturale e istituzionale della pubblica amministrazione e delle relazioni tra i livelli di governo.

Il successo o il fallimento del Piano, sotto questo profilo, non dipenderà tanto dalle scelte settoriali adottate, quanto dalla capacità del sistema nel suo complesso di apprendere, adattarsi e cooperare in modo strutturato, aperto, trasparente e solidale.

SECONDO CAPITOLO

Dall'ambiente alla transizione ecologica tra diritto europeo ed italiano

2.1. Dal diritto internazionale dell'ambiente al diritto comunitario ed europeo ambientale. – 2.1.1. I principi generali del diritto internazionale dell'ambiente. 2.1.2. L'evoluzione del diritto dell'ambiente nell'Unione europea. 2.1.3. Cambiamenti e sviluppi recenti del diritto e della politica ambientale europea. – 2.2. L'ambiente nella Costituzione italiana. – 2.3. I principi di tutela dell'ambiente nel Codice dell'Ambiente e l'attività recente del legislatore nazionale sulla materia ambientale. 2.3.1. L'assenza di una legge quadro sul clima nell'ordinamento italiano: profili comparati, criticità sistemiche e prospettive di riforma. – 2.4. L'evoluzione dell'amministrazione ambientale: dalla tutela dell'ambiente alla transizione ecologica. – 2.5. La transizione ecologica nella legislazione regionale toscana: profili evolutivi e criticità applicative. Il caso del Piano regionale dell'economia circolare (PREC), brevi cenni. – 2.6. Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione della materia ambientale nel rapporto tra Stato e Regioni.

2.1. Dal diritto internazionale dell'ambiente al diritto comunitario ed europeo ambientale

Il diritto ambientale si è sviluppato attraverso l'elaborazione e il progressivo consolidamento di principi generali affermatasi nell'ambito della comunità internazionale.

Quest'ultima, nel tentativo di far fronte alle crescenti emergenze e crisi di natura ambientale, ha progressivamente definito principi guida di portata universale ed ha promosso la stipula di numerose convenzioni internazionali¹⁵⁸, volte a disciplinare in maniera coordinata e vincolante la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali comuni¹⁵⁹.

Tale fenomeno è riconducibile a due ordini di ragioni: da un lato, il diritto ambientale costituisce un settore relativamente giovane dell'ordinamento giuridico, il cui riconoscimento formale nelle carte costituzionali si afferma, in particolare, nelle cosiddette Costituzioni di terza generazione (quali quelle di Grecia, Portogallo e Spagna), nella seconda metà del Novecento, e che, pertanto, si presenta in costante evoluzione; dall'altro, la normazione per principi, caratterizzata da intrinseca flessibilità e duttilità, si dimostra maggiormente idonea a resistere

¹⁵⁸ Sulle convenzioni ambientali globali vedi: G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 23 ss.

¹⁵⁹ D. BODANSKY, *The art and kraft of international environmental law*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2010; S. NESPOR, *Il governo dell'ambiente - la politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Garzanti, Milano, 2009.

al rischio di obsolescenza, potendo adattarsi alle trasformazioni indotte dal progresso delle conoscenze scientifiche e tecnologiche¹⁶⁰.

Successivamente, i principi generali elaborati nell'ambito del diritto internazionale ambientale sono stati progressivamente recepiti e trasposti dapprima nell'ordinamento comunitario e, in seguito, in quello dell'Unione europea¹⁶¹, per poi essere incorporati negli ordinamenti nazionali, diffondendosi in maniera sempre più capillare e consolidandosi come parametri di riferimento imprescindibili nella disciplina e nell'attuazione delle politiche ambientali.

La genesi del diritto internazionale ambientale¹⁶² può essere convenzionalmente ricondotta al 1972, anno in cui si è svolta a Stoccolma la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, primo appuntamento internazionale interamente dedicato alla tematica ambientale.

Tale conferenza, promossa sotto l'egida delle Nazioni Unite, ha avuto il compito di far piena luce sulle complesse e talvolta confliggenti interrelazioni tra il modello di sviluppo economico, caratterizzato in quel periodo da una crescita pressoché incontrollata, e le imprescindibili esigenze di protezione, conservazione e tutela dell'ambiente, ed ha posto così le basi per un approccio giuridico globale alla questione ecologica.

Con la sottoscrizione della *Dichiarazione di Stoccolma*¹⁶³ da parte degli Stati partecipanti alla Conferenza, sono stati introdotti alcuni principi fondamentali per l'evoluzione del diritto ambientale.

In particolare, i principi 21 e 24 della Dichiarazione¹⁶⁴ hanno costituito, negli anni successivi, riferimenti essenziali per lo sviluppo delle norme del diritto internazionale dell'ambiente.

¹⁶⁰ M. PETRACHI, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 6.

¹⁶¹ Sui principi ambientali internazionali ed europei e relative implicazioni vedi: L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell, Londra, 2016; L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come 'common concern'*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA - M. A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2014, p. 94 ss; S. CASSESE, *Diritto ambientale comunitario*, Giuffrè, Milano, 1995; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.

¹⁶² Cfr. A. FODELLA - L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009; P. SANDS, *Principles of international environmental law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, P. BIRNIE - A. E. BOYLE - C. REDGWELL, *International law and environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

¹⁶³ Vedi *Dichiarazione di Stoccolma*, 1972.

Il testo è consultabile qui: <https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/stoccolma-pdf>

¹⁶⁴ Il Principio 21 sancisce il diritto sovrano degli Stati di sfruttare le proprie risorse secondo le proprie politiche ambientali, imponendo al contempo l'obbligo di evitare che attività sotto la loro giurisdizione arrechino danni all'ambiente di altri Stati o di aree fuori dalla giurisdizione nazionale.

A seguito della suddetta Dichiarazione e della definizione dei primi principi fondamentali in materia ambientale, il diritto internazionale ambientale, tuttavia, si configura prevalentemente come un sistema di principi finalizzato a contenere gli impatti negativi sull'ambiente derivanti dallo sviluppo e dall'industrializzazione, mediante l'introduzione di norme che disciplinano i limiti all'inquinamento e allo sfruttamento delle risorse naturali.

Una prima, rilevante svolta si registra con la pubblicazione del *Rapporto Brundtland*¹⁶⁵, redatto nel 1987, su incarico delle Nazioni Unite al fine di analizzare in profondità le criticità insite nel rapporto tra ambiente e sviluppo, nonché di formulare proposte operative concrete rivolte agli Stati, alle organizzazioni sovranazionali e alla società civile.

Per la prima volta, la questione ambientale viene organicamente connessa alle dinamiche dello sviluppo economico e viene formalmente introdotto, sul piano giuridico, il concetto di sviluppo sostenibile.

Il *Rapporto* dà la seguente definizione di sviluppo sostenibile: *«lo sviluppo sostenibile consiste nello sviluppo che soddisfa i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri»*, definizione che è destinata a divenire principio cardine del diritto internazionale ambientale.

Viene altresì inteso come: *«un processo nel quale l'uso delle risorse, la direzione degli investimenti, la traiettoria del progresso tecnologico ed i cambiamenti istituzionali concorrono tutti insieme ad accrescere le possibilità di rispondere ai bisogni dell'umanità, non solo oggi, ma anche in futuro»*.

La definizione di sviluppo sostenibile contenuta nel Rapporto rappresenta una vera e propria svolta concettuale e normativa, in quanto introduce un criterio di equilibrio intertemporale tra le esigenze della generazione presente e i diritti di quelle future, ponendo così le basi per un'etica della responsabilità intergenerazionale.

Sul piano giuridico, essa costituisce un principio di natura programmatica e vincolante, capace di orientare tanto le politiche pubbliche quanto le scelte private, imponendo una valutazione *ex ante* degli impatti ambientali, ma anche sociali ed economici delle decisioni assunte.

Il Principio 24 afferma la necessità della cooperazione internazionale, tramite accordi o altri strumenti, per prevenire, ridurre e controllare gli impatti ambientali negativi, nel rispetto della sovranità e degli interessi di tutti gli Stati.

¹⁶⁵ Nel 1987, Gro Harlem Brundtland, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development, WCED*) istituita nel 1983, presenta il rapporto *«Our common future»*, formulando una linea guida e azioni per lo sviluppo sostenibile.

Viene messa in evidenza la natura sistemica dello sviluppo sostenibile, che non si riduce a una mera gestione delle risorse, ma implica un'integrazione coordinata di politiche economiche, tecnologiche, ambientali e istituzionali, al fine di garantire la continuità della capacità di risposta ai bisogni dell'umanità.

In tal senso, il principio assume un rilievo non solo etico-politico, ma anche operativo, fungendo da parametro di legittimità e da criterio interpretativo nell'evoluzione del diritto internazionale, europeo e interno in materia ambientale.

Le tre dimensioni dello sviluppo economica, sociale ed ambientale vengono ricondotte entro un quadro unitario e coerente, nel quale esse non operano come ambiti autonomi e potenzialmente confliggenti, bensì come componenti interdipendenti di un medesimo processo. Tale impostazione segna il passaggio da una logica settoriale ad un approccio integrato e sistemico, in cui l'obiettivo dello sviluppo sostenibile si configura quale fine ultimo dell'azione pubblica e privata, imponendo la ricerca di un equilibrio dinamico tra crescita economica, coesione sociale e tutela dell'ambiente.

Al Rapporto ha fatto seguito la *Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo* del 1992 la quale ha messo al centro la crescita economica e l'ambiente¹⁶⁶, nel solco del Rapporto e del concetto di sviluppo sostenibile elaborato qualche anno prima.

La *Dichiarazione di Rio*, articolata in ventisette principi, si pone, in continuità con l'omonima *Dichiarazione di Stoccolma*, quale elaborazione sistematica e compiuta dei principi fondanti del diritto internazionale dell'ambiente.

Essa segna un'evoluzione concettuale di rilievo, in quanto l'attenzione non è più rivolta esclusivamente alla mera limitazione o mitigazione degli effetti negativi delle attività economiche sull'ambiente, bensì alla proiezione verso obiettivi positivi e proattivi di sviluppo sostenibile, concepito come traguardo condiviso e vincolante per la comunità internazionale.

In tal senso, la Dichiarazione si configura quale cornice normativa e programmatica di portata globale, idonea a orientare le politiche ambientali ed economiche degli Stati verso un equilibrio strutturale tra crescita, tutela delle risorse naturali e giustizia intergenerazionale.

Il successo della *Conferenza di Rio* del 1992, celebrata in un contesto geopolitico profondamente mutato segnato dal crollo del sistema comunista sovietico, dall'apertura della Repubblica Popolare Cinese alle dinamiche di mercato e dall'emergere di numerosi Paesi in via

¹⁶⁶ S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 1992, p. 581 ss.; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Rivista giuridica dell'ambientale*, 1992, n. 3, p. 705 ss.

di sviluppo sulla scena internazionale non ha trovato un immediato seguito in un analogo periodo di espansione e consolidamento del diritto internazionale dell'ambiente.

Difatti, il decennio successivo è stato caratterizzato da un rallentamento nell'evoluzione normativa e nell'attuazione sostanziale dei principi sanciti a Rio.

La *Conferenza di Johannesburg* del 2002 infatti ha rilanciato l'attuazione concreta del principio di sviluppo sostenibile, in coerenza con il quadro programmatico e valoriale delineato dieci anni prima a Rio.

Tuttavia, la *Dichiarazione di Johannesburg*, rispetto a quella di Rio, non ha fornito un contributo significativo al rafforzamento dei principi e delle norme giuridiche per la tutela dell'ambiente.

Si è invece limitata a ribadire la necessità di consolidare i pilastri interdipendenti dello sviluppo sostenibile, individuati nelle dimensioni economica, sociale e ambientale.

Inoltre, come è stato osservato¹⁶⁷, un ulteriore elemento di discontinuità rispetto alla *Conferenza di Rio* è costituito dalla mancata trattazione di alcune tematiche di rilevanza strategica per il consolidamento dell'ordinamento giuridico internazionale in materia ambientale.

In particolare, a Johannesburg non è stato approfondito l'esame degli strumenti e dei meccanismi giuridici internazionali volti alla tutela dell'ambiente; non è stata perseguita una codificazione organica né uno sviluppo progressivo del diritto internazionale dell'ambiente; è rimasto irrisolto il nodo del coordinamento sistematico tra accordi ambientali e accordi di natura economico-sociale; e non è stato affrontato in maniera adeguata il tema della prevenzione e della risoluzione delle controversie inerenti alle questioni di sviluppo sostenibile, lasciando così in sospeso aspetti essenziali per l'effettività del sistema.

Pertanto, a distanza di quindici anni dalla pubblicazione del *Rapporto Brundtland*, il principio di sviluppo sostenibile si emancipa dai suoi originari profili, incentrati essenzialmente sul binomio ambiente-sviluppo e sulla correlata gestione e tutela delle risorse naturali, per assumere una portata concettuale più ampia e comprensiva.

Esso giunge infatti ad abbracciare ulteriori ambiti tematici¹⁶⁸ e settori di intervento delle politiche pubbliche economiche, sociali, istituzionali e culturali configurandosi come criterio

¹⁶⁷ G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *op.cit.*, p. 36. Cfr. H. BOCKEN - D. RYCKBOST, *Codification of Environmental Law*, Kluwer, The Hague - London - New York, 1996; S. MARCHISIO, *Avoidance and Settlement of Environmental Disputes in International Law*, in G. CORDINI - A. POSTIGLIONE (a cura di), *Towards the World Governing of the Environment. IV International Conference*, CNR, Roma, 1995, pp. 491 - 503.

¹⁶⁸ S. A. ATAPATTU - C. G. GONZALEZ - S. L. SECK (a cura di), *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development*, Cambridge University Press, Cambridge - New York, 2021.

ordinatore trasversale delle strategie di *governance* globale, capace di orientare tanto l'azione normativa quanto quella amministrativa verso un equilibrio dinamico tra crescita economica, equità sociale e salvaguardia ambientale.

Negli ultimi anni, il dibattito internazionale si è progressivamente focalizzato sulla tematica della *governance* internazionale in materia ambientale (*International Environmental Governance - IEG*), intesa quale insieme di strutture, strumenti e meccanismi volti a coordinare in maniera efficace l'azione della comunità internazionale nella tutela dell'ambiente e nella promozione dello sviluppo sostenibile.

Tale questione ha trovato un momento di particolare emersione e approfondimento in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (*United Nations Conference on Sustainable Development - UNCSD*), svoltasi nel 2012 a Rio de Janeiro evento noto come *Rio+20*¹⁶⁹, la quale ha rappresentato un passaggio cruciale nella riflessione globale circa l'adeguatezza dell'attuale architettura istituzionale e normativa a fronte delle sfide ambientali di portata planetaria.

È stata, altresì, affrontata la tematica della *green economy* quale strumento funzionale alla realizzazione dello sviluppo sostenibile e alla lotta alla povertà, intesa come modello economico capace di coniugare crescita, inclusione sociale e tutela dell'ambiente.

In tale contesto, la Conferenza ha altresì delineato una serie di obiettivi specifici, ulteriori e complementari rispetto agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals - MDGs*), orientati a rafforzare l'efficacia delle politiche globali in materia ambientale ed economico-sociale, e a predisporre le basi per la successiva definizione dell'Agenda 2030 e dei relativi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*).

I diciassette nuovi *Sustainable Development Goals (SDGs)* sono stati ufficialmente proclamati il 25 settembre 2015, in occasione del Vertice delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile, e successivamente recepiti all'interno dell'Agenda 2030, adottata con Risoluzione n. 70/1 del medesimo giorno dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sotto il titolo «*Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*».

Tale strumento programmatico, di natura non giuridicamente vincolante ma dotato di rilevante forza politica e morale, delinea un quadro d'azione universale, integrato e indivisibile, volto a coniugare in modo sinergico le dimensioni economica, sociale e ambientale dello sviluppo, e a

¹⁶⁹ G. G. NUCERA, *La Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, pp. 1109 - 1128.

promuovere un'azione concertata da parte di tutti gli Stati membri e delle organizzazioni internazionali nella prospettiva di un progresso sostenibile e inclusivo.

Questa evoluzione, unitamente alla progressiva centralità assunta dalla tematica ambientale nel diritto internazionale e interno, ha indotto gli Stati ad adottare riforme istituzionali e scelte politiche volte a integrare in maniera strutturale la dimensione ecologica nella pianificazione strategica e nell'azione di governo.

Tuttavia, eventi esogeni di portata globale quali la pandemia da Covid-19, i conflitti armati in aree di rilevanza strategica e le tensioni economiche derivanti dall'inflazione hanno determinato, se non un vero e proprio mutamento di priorità, quantomeno un rallentamento del processo di attuazione delle politiche ambientali, imponendo un riequilibrio tra obiettivi di sostenibilità e urgenti esigenze di stabilità economico-sociale.

2.1.1. I principi generali del diritto internazionale dell'ambiente

Attraverso le *Conferenze di Stoccolma e di Rio*, nonché grazie al *Rapporto Brundtland* che ha posto al centro dell'agenda internazionale il concetto di sviluppo sostenibile si è progressivamente superata la concezione meramente protezionistica dell'ambiente, inteso come settore autonomo e isolato dell'ordinamento.

Tale evoluzione ha orientato la disciplina ambientale verso un nuovo paradigma normativo, volto a privilegiare l'integrazione sistematica delle istanze ecologiche con le esigenze dello sviluppo economico e del progresso sociale, in una prospettiva intrinsecamente pluridimensionale e coerente con il perseguimento dell'obiettivo primario della sostenibilità dello sviluppo¹⁷⁰.

Il diritto internazionale ha rivestito un ruolo centrale nel processo di affermazione della tutela dell'ambiente, contribuendo in maniera determinante all'elaborazione e alla progressiva definizione dei principi generali che ne costituiscono l'ossatura, ponendoli a fondamento tanto della normativa pattizia quanto della prassi consuetudinaria e orientando, di riflesso, l'evoluzione degli ordinamenti interni e sovranazionali¹⁷¹.

¹⁷⁰ P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 231.

¹⁷¹ Il diritto internazionale ha dato: «l'incipit, rappresentando il volano di ogni positiva evoluzione, sia dell'ordinamento comunitario che di quello degli Stati nazionali», R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2005, p. 512.

Tale evoluzione è ascrivibile, in larga misura, alla crescente consapevolezza dei problemi ambientali emersi nella seconda metà del XX secolo, in stretta correlazione con l'intensificazione dei processi industriali e produttivi e con le gravi ripercussioni che ne sono derivate: dall'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo, al surriscaldamento globale, sino agli effetti deleteri sulla salute umana, sulla biodiversità e sull'equilibrio degli ecosistemi.

A ciò si aggiungono fenomeni e criticità che, pur manifestandosi all'interno dei singoli Stati, interessano tanto le economie industrializzate quanto quelle in via di sviluppo e sottosviluppate, rivelando l'intrinseca interdipendenza delle sfide ambientali e la necessità di risposte coordinate su scala globale.

In termini complessivi, il diritto internazionale dell'ambiente può essere definito come l'insieme organico di principi e norme giuridiche destinate a disciplinare i comportamenti degli Stati e degli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, con l'obiettivo di assicurare la protezione dell'ambiente e la gestione equilibrata e sostenibile delle risorse naturali, nel quadro di uno sviluppo economico e sociale armonico.

Esso si caratterizza per una marcata vocazione globale, in quanto orientato alla prevenzione e alla soluzione di problematiche che travalicano i confini statali e investono l'intera comunità internazionale¹⁷², richiedendo un approccio cooperativo, integrato e multilivello.

I principi fondamentali di diritto internazionale ambientale che si sono sviluppati nel tempo attraverso le Convenzioni, i trattati, le dichiarazioni, le pronunce giurisprudenziali, sono: il principio di libero sfruttamento delle proprie risorse naturali senza causare danni transfrontalieri; il principio di cooperazione; il principio del libero accesso alle informazioni ambientali, i principi di precauzione e prevenzione e il principio di sviluppo sostenibile.

¹⁷² G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *op.cit.*, p. 2. Cfr. A. FODELLA - L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009; F. MUNARI - L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. POSTIGLIONE, *Diritto internazionale dell'ambiente*, Aracne, Roma, 2013; P.M. DUPUY - J. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; R. GIUFFRIDA - F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018; P. SANDS - J. PEEL, *Principles of International Environmental Law* (IV edition), Cambridge University Press, Cambridge, 2018; A. BOYLE - C. REDGWELL, *Birnie, Boyle and Redgwell's International Law and the Environment* (IV edition), Oxford University Press, Oxford, 2021; M. FITZMAURICE - M. S. WONG - J. CRAMPIN, *International Environmental Law. Texts, Cases and Materials*, Edward Elgar, Cheltenham - Northampton, 2022; D. BODANSKY - H. VAN ASSELT, *The Art and Craft of International Environmental Law* (II edition), Oxford University Press, New York, 2024; V. NANDA - G. PRING, *International Law & Policy for the 21st Century*, Transnational Publishers, New York, 2003; A. PETERS, *Humanity as the Alpha and Omega of Sovereignty*, in *European Journal of International Law*, 2009, pp. 513 – 544; A. A. CANÇADO TRINDADE, *International Law for Humankind. Towards a New Jus Gentium*, Nijhoff, Leiden – Boston, 2013; S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale* (terza edizione), Giappichelli, Torino, 2021, pp. 32 - 24.

Il principio di libero sfruttamento delle proprie risorse naturali senza causare danni transfrontalieri è il principio 21 della *Dichiarazione di Stoccolma*, la prima lista dei principi fondamentali del diritto all'ambiente internazionale elaborata durante la *Conferenza di Stoccolma* del 1972.

Tale principio è stato, sin dalle sue origini, annoverato tra i capisaldi del diritto internazionale dell'ambiente, in quanto racchiude, in un delicato e costante equilibrio, due principi fondamentali.

Da un lato, il principio della sovranità permanente sugli Stati in ordine alle proprie risorse naturali, che riconosce agli stessi il diritto di sfruttarle conformemente alle proprie politiche ambientali e alle proprie scelte di sviluppo; dall'altro, il principio del divieto di inquinamento transfrontaliero, il quale impone agli Stati l'obbligo di astenersi dal cagionare danni ambientali al di là dei limiti della propria giurisdizione e, più precisamente, di adottare tutte le misure necessarie affinché le attività svolte sotto la loro giurisdizione o controllo non arrechino pregiudizio all'ambiente di altri Stati o di aree situate oltre la propria sfera di sovranità territoriale.

In tal senso, il principio si configura come uno snodo normativo essenziale, in grado di conciliare l'autonomia decisionale degli Stati con le esigenze inderogabili di tutela ambientale a livello globale.

Il principio, poi ripreso dal principio 2 della *Dichiarazione di Rio* del 1992 rappresenta il primo tentativo di delineare uno strumento giuridico-operativo idoneo a realizzare un equo contemperamento tra interessi statali di segno opposto: da un lato, il legittimo esercizio della sovranità in ordine allo sfruttamento delle proprie risorse naturali; dall'altro, il dovere inderogabile di assicurare un'adeguata e preventiva tutela dell'ambiente.

Tale obbligo si estende, in particolare, alla necessità di prevenire e scongiurare qualsiasi utilizzazione del territorio nazionale suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli sull'ambiente di altri Stati o su aree non soggette ad alcuna giurisdizione statale, in coerenza con una visione intrinsecamente transfrontaliera e globale della protezione ambientale, che supera la mera dimensione nazionale per proiettarsi in una prospettiva di cooperazione e responsabilità condivisa a livello internazionale, dato che i problemi legati all'ambiente superano i confini nazionali.

Il principio è stato invocato in innumerevoli controversie internazionali, specie quelle inerenti alle tematiche ambientali¹⁷³.

Il principio di cooperazione già presente nella *Dichiarazione di Stoccolma* (principio 24) ed è stato confermato nella *Dichiarazione di Rio* (principio 7).

Gli Stati «*devono cooperare in uno spirito di collaborazione globale per conservare, proteggere e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema della terra*», oltre che garantire lo sviluppo di nuovi principi condivisi «*riguardanti la responsabilità e il risarcimento degli effetti negativi derivanti dai danni dell'ambiente causati, da attività poste in essere all'interno della loro sfera di giurisdizione o al di fuori di essa*».

Secondo l'orientamento prevalente in dottrina¹⁷⁴, l'obbligo di cooperazione tra Stati in materia ambientale si articola in tre distinti oneri di natura procedurale: l'obbligo di informazione preventiva lo Stato interessato è tenuto a comunicare, in maniera tempestiva e trasparente, agli altri Stati potenzialmente coinvolti l'intenzione di intraprendere attività suscettibili di produrre effetti dannosi sull'ambiente, consentendo loro di esprimere osservazioni e rilievi; l'obbligo di consultazione qualora uno Stato terzo sollevi obiezioni o preoccupazioni rispetto alla realizzazione di un progetto, lo Stato promotore è gravato dall'onere di avviare consultazioni e negoziati, al fine di ricercare un componimento pacifico e concordato della controversia, in ossequio ai principi di buona fede e leale cooperazione; ed infine l'obbligo di notifica urgente incombe sullo Stato l'onere di notificare senza indugio il verificarsi, all'interno del proprio territorio, di catastrofi naturali o di situazioni idonee a cagionare danni ambientali rilevanti, al fine di consentire agli altri Stati e alla comunità internazionale di predisporre tempestive misure di prevenzione, contenimento o soccorso.

Il principio del libero accesso alle informazioni ambientali si applica non solo nei rapporti tra Stati e organizzazioni sovranazionali, ma anche nelle relazioni con i cittadini.

La *Dichiarazione di Stoccolma*, al principio 19, ha riconosciuto che l'educazione e l'informazione rappresentano strumenti essenziali per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente umano.

¹⁷³ A. FODELLA - L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, op. cit., p. 98 ss.; P. SANDS, op. cit., p. 247; vedi anche caso *Gabcikovo - Nagymaros*, Corte Internazionale di Giustizia, in *ICJ Reports*, 1997, p. 7 ss.

¹⁷⁴ L. SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 70.

Successivamente, la *Dichiarazione di Rio*, al principio 10, ha stabilito che le questioni inerenti al patrimonio naturale devono essere affrontate garantendo la partecipazione della collettività, al fine di assicurare processi decisionali improntati a criteri di democraticità e trasparenza.

Successivamente, tali principi hanno trovato ulteriore sviluppo e sistematizzazione nella *Convenzione di Aarhus* (1998), la quale sancisce la centralità della trasparenza e della circolazione delle informazioni in materia ambientale, configurandosi quale strumento giuridico di portata innovativa nel rapporto tra pubblici poteri e cittadini.

La Convenzione si basa su tre pilastri fondamentali: libertà e garanzia di accesso all'informazione per i cittadini; diritto di partecipazione alle attività decisionali che possono avere effetti sull'ambiente e facoltà di accesso alla giustizia ambientale¹⁷⁵.

Questo principio oltre ad attuare la c.d. democrazia ambientale, si lega ai due principi precedenti al fine di garantire la piena attuazione della tutela dell'ambiente a livello sovranazionale.

Il principio di prevenzione si configura quale cardine del diritto internazionale dell'ambiente, elevandosi a criterio guida di portata generale, volto a delineare un vero e proprio obbligo di diligenza a carico degli Stati.

Esso impone che le attività esercitate entro la loro giurisdizione o sotto il loro controllo siano condotte in modo tale da scongiurare, ove possibile, il deterioramento delle componenti ambientali.

In quest'ottica, gli Stati sono tenuti a limitare, controllare e ridurre le iniziative potenzialmente lesive dell'ambiente, adottando tutte le misure necessarie per prevenire il verificarsi di danni, in ossequio ad un approccio anticipatorio e prudenziale che mira a tutelare non soltanto l'interesse nazionale, ma anche quello della comunità internazionale nel suo complesso.

La prevenzione rappresenta pertanto un principio fondamentale cui devono conformarsi tutti gli Stati, qualora si riscontri una situazione di potenziale rischio o pericolo ambientale, indipendentemente dalla probabilità che un danno specifico si manifesti concretamente.

Il principio di prevenzione presenta evidenti punti di contatto con il c.d. principio 21 della *Dichiarazione di Stoccolma*, pur collocandosi su un piano distinto.

Entrambi condividono l'attenzione rivolta all'oggetto della tutela, vale a dire l'ambiente nella sua dimensione transnazionale e globale: tuttavia, mentre il principio 21 si incentra precipuamente sui limiti dell'esercizio della sovranità territoriale affermando il diritto degli

¹⁷⁵ M. FEOLA, *Ambiente e Democrazia, il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 94 ss.

Stati di disporre delle proprie risorse naturali nel rispetto dell'obbligo di non arrecare danno all'ambiente di altri Stati o di aree al di fuori della giurisdizione nazionale il principio di prevenzione pone al centro il dovere positivo degli Stati di adottare comportamenti diligenti e misure adeguate volte direttamente ad evitare il verificarsi di danni ambientali, anche quando non vi sia un immediato riflesso su altri ordinamenti statali.

In tal modo, il principio di prevenzione segna un avanzamento rispetto al principio 21, spostando l'asse dalla mera delimitazione dell'esercizio della sovranità ad una concezione più ampia di responsabilità statale, fondata sulla necessità di preservare l'ambiente in senso lato quale bene comune della comunità internazionale.

Il principio è stato riconosciuto in ambito giurisprudenziale sia dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabcikovo - Nagymaros* (1997), sia dalla Corte permanente di Arbitrato in relazione al caso della ferrovia *Iron Rhine* (2005)¹⁷⁶.

Il principio di precauzione, distinto ma complementare¹⁷⁷ rispetto al principio di prevenzione, si configura quale cardine del diritto internazionale e dell'ordinamento europeo in materia ambientale.

Esso si fonda su un approccio anticipatorio e proattivo rispetto al rischio di danno ambientale, imponendo agli Stati e alle istituzioni competenti l'adozione di misure di tutela anche in assenza di una piena certezza scientifica circa la portata e la gravità del pregiudizio potenziale.

In tal senso, il principio di precauzione amplia la portata della responsabilità statale e sovranazionale, legittimando interventi regolatori, restrittivi o addirittura interdittivi rispetto a determinate attività, processi produttivi o immissioni di sostanze e prodotti sul mercato, qualora sussista un rischio plausibile per l'ambiente o per la salute umana.

La definizione comunemente accolta del principio di precauzione trova la sua formulazione paradigmatica nel principio 15 della *Dichiarazione di Rio* del 1992, ove si afferma che, in presenza di rischi di danni gravi o irreversibili, la mancanza di piena certezza scientifica non può essere invocata quale ragione per procrastinare l'adozione di misure volte a prevenire il degrado ambientale.

¹⁷⁶ A. FODELLA - L. PINESCHI, *op. cit.*, p. 103; P. SANDS, *op. cit.*, p. 249.

¹⁷⁷ Lo stretto legame esistente tra i due principi ha condotto alcuni a considerarli come sovrapponibile. Si veda, ad esempio, L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 83 ss., secondo il quale il principio di precauzione deve essere letto in combinato con quello di prevenzione, atteso che il primo non presenta un significato proprio aggiuntivo. Tale prospettiva è stata, tuttavia, superata sia dalla giurisprudenza, sia dalla più recente dottrina.

Per un'analisi sul tema vedi: F. LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normativa in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 2, 2011, p. 23 ss., così L. SALVEMINI, *op. cit.*, p. 73, nota 104.

Tale enunciazione segna un passaggio fondamentale nella costruzione del diritto internazionale dell'ambiente, poiché anticipa temporalmente l'intervento protettivo, attribuendo rilievo non più soltanto al danno accertato o probabile, bensì anche al rischio potenziale, purché serio e plausibile.

Ne deriva un rafforzamento della dimensione preventiva del diritto ambientale, che consente agli Stati e alle organizzazioni internazionali di adottare strumenti normativi, regolatori e amministrativi anche in mancanza di un consenso scientifico unanime, spostando l'asse della tutela dall'accertamento *ex post* del danno alla sua prevenzione *ex ante*, in ossequio al principio di cautela e responsabilità verso le generazioni future.

Il principio di precauzione è stato altresì oggetto di numerose controversie di carattere economico e commerciale¹⁷⁸, nelle quali si è posto il problema di bilanciare l'esigenza di garantire un elevato livello di protezione ambientale e sanitaria con la necessità di non comprimere eccessivamente la libertà di iniziativa economica, la circolazione delle merci e più in generale le dinamiche dello sviluppo economico e produttivo.

In tali contesti, il principio è stato sovente evocato come giustificazione per l'adozione di misure restrittive nei confronti di determinate attività o prodotti potenzialmente dannosi, generando tensioni in sede di risoluzione delle controversie commerciali internazionali, ad esempio nell'ambito dell'OMC.

Ne è derivata una giurisprudenza di bilanciamento, tesa a individuare un punto di equilibrio tra la legittimità delle misure precauzionali e il rispetto delle regole del libero scambio, nonché tra la protezione dei valori ambientali e gli interessi economici legati allo sviluppo.

Nel corso degli anni, il principio di precauzione ha progressivamente consolidato la propria rilevanza, trovando riconoscimento in una pluralità di fonti del diritto internazionale: dalle convenzioni multilaterali in materia ambientale, agli accordi settoriali di cooperazione, sino ad essere richiamato e applicato in diverse pronunce giurisprudenziali¹⁷⁹.

Esso si è così trasformato da enunciazione programmatica, contenuta in strumenti di *soft law* come la *Dichiarazione di Rio*, a principio giuridico operativo, capace di orientare tanto l'attività normativa quanto quella interpretativa e applicativa dei giudici, incidendo concretamente sulla delimitazione dei margini di azione degli Stati e delle organizzazioni internazionali.

¹⁷⁸ L. SALVEMINI, *op. cit.*, p. 75 ss.

¹⁷⁹ N. LUGARESI, *Diritto all'ambiente*, Cedam, Padova, 2008, p. 32.

Il principio di prevenzione e il principio di precauzione rappresentano linee guida essenziali per lo sviluppo economico, non limitandosi esclusivamente all'ambito ambientale.

La restrizione di alcune attività potenzialmente pericolose o nocive da parte delle generazioni attuali consente la tutela sia degli interessi presenti che di quelli futuri.

Entrambi i principi mirano, pertanto, a garantire un equilibrio costante tra la salvaguardia dell'ambiente e la promozione di uno sviluppo sostenibile.

Infine, il principio dello sviluppo sostenibile si configura quale fondamentale architrave del diritto internazionale dell'ambiente, costituendo il riferimento imprescindibile che ha orientato e continua ad ispirare l'elaborazione normativa, tanto a livello internazionale quanto negli ordinamenti nazionali.

Esso assume un ruolo centrale e trasversale, in quanto consente l'integrazione sistematica delle politiche ambientali con le diverse politiche settoriali economiche, sociali ed istituzionali al fine di garantire una tutela organica ed integrata dell'ambiente¹⁸⁰.

In tal senso, il principio di sviluppo sostenibile non si limita a definire un obiettivo programmatico, ma si afferma come criterio di orientamento e di coordinamento delle scelte politiche e giuridiche, proiettando la protezione ambientale in una dimensione integrata.

Come si è avuto modo di osservare, la nozione di sviluppo sostenibile trova la sua prima formulazione organica nel *Rapporto Brundtland* del 1987, ove esso viene definito come quello sviluppo idoneo a soddisfare i bisogni della generazione presente, senza pregiudicare la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri.

Tale definizione, divenuta ben presto principio cardine dell'ordinamento giuridico internazionale dell'ambiente, segna il passaggio da una concezione meramente conservativa delle risorse naturali ad una visione dinamica e intergenerazionale, che impone un bilanciamento tra esigenze di crescita economica, equità sociale e tutela ambientale, ponendosi così quale parametro normativo e teleologico di riferimento per l'azione degli Stati e delle organizzazioni internazionali.

Lo sviluppo è definito sostenibile quando risponde alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie.

¹⁸⁰ Cfr. tra gli altri: F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 0, 2010, pp. 13 - 42; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, 16 - 17 giugno 2006, Editoriale scientifica, Napoli, 2007, p. 223 ss.

Contestualmente, risulta fondamentale un impiego equo delle risorse al fine di garantire un equilibrio e un bilanciamento tra le strategie di crescita economica e le politiche di tutela ambientale.

Secondo la dottrina¹⁸¹, il concetto di uso equo delle risorse viene considerato una norma programmatica applicabile sia alle relazioni internazionali che alle politiche ambientali nazionali.

Le decisioni adottate dovrebbero garantire la capacità dell'ambiente di sostenere e tutelare tutte le forme di vita.

La sostenibilità ambientale consiste proprio nell'equilibrato rapporto tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente¹⁸².

In seguito, nelle *Dichiarazioni* adottate successivamente al *Rapporto Brundtland*, il principio dello sviluppo sostenibile ha progressivamente assunto una posizione di centralità sistematica, divenendo non soltanto riferimento imprescindibile per l'elaborazione delle politiche interne degli Stati, ma anche e soprattutto parametro di equilibrio e criterio gerarchico nel rapporto tra gli altri principi generali del diritto internazionale dell'ambiente, orientandone l'interpretazione e l'attuazione in una prospettiva unitaria e teleologicamente coerente.

In tale prospettiva, a parere di chi scrive, il principio dello sviluppo sostenibile si configura come il fulcro attorno al quale ruota l'intera architettura del diritto internazionale dell'ambiente, divenendo criterio ordinatore e parametro interpretativo degli altri principi generali.

Esso assurge così a principio di sintesi e di integrazione tra gli altri principi, capace di orientare sia le politiche interne degli Stati, sia la costruzione di un equilibrio dinamico tra tutela ambientale, crescita economica ed equità sociale, nella prospettiva di un ordinamento internazionale progressivamente volto a garantire la sostenibilità dello sviluppo quale valore condiviso e obiettivo comune della comunità internazionale sia della generazione presente che di quella futura.

Come si vedrà, tale principio costituisce il punto di avvio del rinnovato diritto ambientale, volto a superare l'originaria dicotomia tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico, dicotomia che aveva segnato la disciplina sin dalle sue prime elaborazioni.

¹⁸¹ L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2001, p. 10 ss.

¹⁸² P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione Europea*, in P. FOIS (a cura di), *op cit.*, p. 220 ss.

La prospettiva odierna si orienta, invece, verso una concezione integrata, nella quale l'ambiente non è più inteso come fattore antagonista o mera compressione della crescita economica, bensì come presupposto indefettibile e componente strutturale dello sviluppo stesso.

In tale direzione, il principio dello sviluppo sostenibile, sancito dal diritto dell'Unione europea (art. 3 TUE e art. 11 TFUE) e pienamente recepito nell'ordinamento nazionale, trova consacrazione anche nella giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sentt. nn. 278/2010 e 85/2013), che ne valorizza la funzione di criterio interpretativo e parametro di bilanciamento tra ambiente, economia e coesione sociale.

2.1.2. *L'evoluzione del diritto dell'ambiente nell'Unione europea*

Se il diritto ambientale trova la propria genesi nella dimensione internazionale, è tuttavia nell'ambito europeo¹⁸³ che esso assume una più compiuta fisionomia, non soltanto attraverso l'elaborazione di principi di carattere generale frutto di una rielaborazione di quelli internazionali, ma soprattutto mediante la definizione di strumenti normativi, azioni e politiche concrete, idonei a conferire effettività alla tutela dell'ambiente e a consolidarne l'integrazione tanto nell'ordinamento giuridico sovranazionale ma soprattutto a livello nazionale.

Numerosi atti internazionali si limitano a enunciare principi generali, tuttavia, queste disposizioni sono di natura programmatica e non vincolante e, pertanto, non generano obblighi specifici per gli Stati o le organizzazioni aderenti.

Attraverso la normativa ambientale dell'Unione Europea, tali principi vengono integrati nei sistemi giuridici nazionali, influenzando sia l'attività legislativa che le politiche degli Stati membri.

Tale processo è stato reso possibile nonostante l'assenza, nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957, di una disposizione specificamente dedicata alla tutela dell'ambiente.

¹⁸³ Sull'ambiente nel diritto comunitario ed europeo cfr. tra gli altri: C. CATALDI, *voce Ambiente (tutela dell')*: *Il diritto delle comunità europee*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2011; G. CORDINI, *voce Ambiente (tutela dell')* *nel diritto delle comunità europee*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, I, UTET, Torino, 1987; S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, II, p. 907 ss.; S. CASSESE, *Diritto ambientale comunitario*, op. cit.; L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, op. cit.; A. KISS - D. SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; P. CRAIG, *The evolution of Eu law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 655 - 692.

La Comunità, infatti, ha inizialmente operato in tale ambito facendo leva sugli obiettivi generali di crescita economica equilibrata e di miglioramento della qualità della vita, i quali hanno fornito la base giuridica e politica per giustificare l'adozione di misure incidenti anche sulla dimensione ambientale.

A parere di chi scrive, appare opportuno segnalare come il diritto ambientale europeo, a differenza del diritto internazionale, affermatosi per via di fenomeni globali legati all'inquinamento e alla qualità della vita; si afferma attraverso una clausola di trattato legata al sistema economico e di concorrenza.

La principale differenza tra i due diritti ambientali è proprio qui, da un lato quello internazionale legato ad una dimensione più valoriale, dall'altro quello comunitario ed europeo legato alla dimensione economica e dello sviluppo.

Tale duplice prospettiva si è tuttavia progressivamente ricomposta alla luce del *Rapporto Brundtland*, che ha sancito l'inscindibile connessione tra ambiente e sviluppo, favorendo così l'elaborazione di un approccio integrato.

Nondimeno, è proprio nell'esperienza europea che tale processo ha trovato la base normativa più solida, in quanto come osservato dalla dottrina¹⁸⁴ la spinta determinante verso la costruzione di una politica ambientale comunitaria è stata rappresentata dall'esigenza di evitare che la frammentazione delle discipline nazionali in materia ambientale potesse generare distorsioni della concorrenza all'interno del mercato comune.

La prospettiva europea relativa alle questioni ambientali si è concentrata principalmente sugli aspetti della concorrenza e del libero mercato.

L'attenzione del legislatore si è rivolta in particolare alle possibili conseguenze negative che tali problematiche potevano avere sulla concorrenza, piuttosto che sulla prevenzione o risoluzione dei danni ambientali.

Questo legame tra la dimensione economica e quella ambientale ha caratterizzato da sempre il diritto ambientale europeo, come vedremo anche negli ultimi anni col *Green Deal europeo* e *Next Generation EU*.

¹⁸⁴ V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi*, in R. FERRARA - P. M. VIPIANA (a cura di), *"I nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione. I. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2002, p. 267 ss.

Ma, anche in assenza di norme specifiche, il legislatore europeo sin dagli anni Settanta ha iniziato a adottare una serie di atti normativi in materia ambientale che sono stati a loro volta rafforzati da specifici Programmi di Azione¹⁸⁵.

L'opera del legislatore europeo si è caratterizzata, fin da subito, non soltanto per l'enunciazione di principi generali, ma altresì per l'emanazione di norme di dettaglio, idonee a disciplinare settori specifici della protezione ambientale.

Tale attività, per la sua ampiezza e per il livello di tecnicità raggiunto, ha esercitato un'influenza rilevante sugli ordinamenti interni degli Stati membri.

Ciò è stato reso possibile dalla peculiare natura del diritto dell'Unione europea, la cui efficacia diretta e il cui principio di primazia rispetto alle fonti interne garantiscono un'incidenza particolarmente penetrante, imponendo agli Stati membri un adeguamento non solo normativo, ma anche istituzionale e amministrativo, in vista della realizzazione di un livello uniforme di tutela ambientale nello spazio giuridico europeo.

Il diritto dell'Unione europea, per effetto dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia¹⁸⁶, si caratterizza per la sua prevalenza sugli ordinamenti nazionali, costituendo parametro inderogabile di conformazione delle legislazioni interne.

Le norme dell'Unione, in particolare quelle dotate di efficacia diretta, non necessitano di alcun atto di recepimento statale per produrre effetti giuridici, configurandosi come fonte immediata di diritti e obblighi non solo per gli Stati membri, ma anche per i singoli soggetti coinvolti nei rapporti disciplinati dall'ordinamento europeo.

A seguito dell'adozione di una pluralità di direttive in materia ambientale, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con la celebre sentenza 7 febbraio 1985 (causa 240/83), ADBHU, ha riconosciuto la protezione dell'ambiente quale obiettivo essenziale della Comunità Economica Europea.

In tale occasione, l'organo giurisdizionale ha posto le fondamenta per lo sviluppo sistematico del diritto ambientale europeo, affermando che la tutela dell'ambiente si colloca sul medesimo piano della realizzazione del mercato interno.

La giurisprudenza, in continuità con l'impostazione data del legislatore comunitario, ha dunque ribadito la connessione tra tutela ambientale, disciplina del mercato e regole di concorrenza,

¹⁸⁵ Dal 1973 ad oggi, l'Unione europea ha sviluppato ben otto programmi d'azione sull'ambiente.

¹⁸⁶ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 15 luglio 1964 (*Costa - ENEL*), causa 6/64, in *Raccolta*, 1964, pp. 1144 - 1145; Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 9 marzo 1978 (*Simmenthal*), causa 106/77, in *Raccolta*, 1978, p. 629 ss.

delineando un rapporto improntato al necessario bilanciamento tra valori, in cui la salvaguardia dell'ambiente e la libera circolazione delle merci non si pongono in termini di reciproca esclusione, ma come interessi da comporre armonicamente all'interno del quadro ordinamentale dell'Unione.

Alcuni ritengono che questa pronuncia anticipi il principio di integrazione, sostenendo la necessità di considerare la tutela ambientale in tutte le politiche e azioni comunitarie¹⁸⁷, ma anche della sostenibilità ambientale.

Con l'adozione dell'Atto Unico Europeo nel 1987, il Trattato CEE è stato integrato con il nuovo Titolo VII, che ha introdotto i primi obiettivi, principi e criteri guida fondamentali per l'azione comunitaria in ambito ambientale.

Vengono pertanto elevati al rango di diritto "originario" gli obiettivi e i principi contenuti già nel primo programma del 1973 e in quelli successivi.

L'Atto ha introdotto i principi più significativi in materia: il principio di prevenzione, «*chi inquina paga*», di integrazione della politica ambientale con le altre politiche europee e il principio di sussidiarietà.

Qualche anno dopo, il Trattato di Maastricht (1992), nel Titolo XVI del Trattato CE ha disciplinato in modo ancor più dettagliato la politica ambientale¹⁸⁸.

Tra le novità introdotte vi sono: l'obiettivo di assicurare «*un elevato livello di tutela ambientale*», l'esplicita previsione del principio di precauzione distinto da quello di prevenzione, il riconoscimento della necessità di promuovere sul piano internazionale misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Questi obiettivi e principi vengono confermati nel Titolo XIX, relativo all'ambiente, del Trattato di Amsterdam (1997).

Viene, tuttavia, progressivamente consolidato il principio dello sviluppo sostenibile, che assurge a valore fondante e obiettivo primario dell'Unione europea, come espressamente sancito dall'art. 3, par. 3, TUE.

Parallelamente, trova ulteriore spazio il principio di integrazione delle politiche, in forza del quale la dimensione ambientale non può essere confinata ad ambito settoriale, ma deve essere sistematicamente considerata nell'elaborazione e nell'attuazione delle diverse politiche

¹⁸⁷ L. SALVEMINI, *op. cit.*, pp. 83 - 84.

¹⁸⁸ L. M. FALOMO, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1992, p. 587 ss.; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, n. 1 - 2, p. 68.

dell'Unione.

Tale principio implica che ogni iniziativa europea, interna o esterna, debba essere orientata alla prospettiva di promuovere uno sviluppo sostenibile, garantendo un coordinamento effettivo tra politiche economiche, sociali e ambientali¹⁸⁹, nonché una coerente integrazione tra l'ordinamento dell'Unione e l'azione della comunità internazionale.

Successivamente, i profili ambientali sono inclusi nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 37), che riconosce la tutela ambientale e stabilisce la necessità di un elevato livello di protezione e del miglioramento della qualità ambientale.

Con il Trattato di Lisbona del 2009, i principi in materia ambientale sono divenuti giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati membri.

L'Unione Europea ha acquisito competenze specifiche e l'ambiente è stato inserito tra le competenze concorrenti (art. 4, par. 2, lett. e) TFUE) e regolamentato dal Titolo XX del TFUE¹⁹⁰.

Inoltre, viene sottolineata l'integrazione delle politiche ambientali nelle altre politiche comunitarie attraverso il principio dello sviluppo sostenibile.

Il principio dello sviluppo sostenibile rappresenta un collegamento tra le politiche di intervento dell'Unione Europea all'interno dei sistemi nazionali e costituisce uno strumento per favorire l'avvicinamento tra questi ordinamenti.

È stato infatti dedotto in dottrina¹⁹¹ che lo sviluppo sostenibile è un «*principio guida*» dell'azione dell'Unione europea; è un principio trasversale rispetto a tutte le altre politiche europee ed è anche guida, perché orienta l'azione amministrativa verso un uso scrupoloso e razionale delle risorse naturali a protezione anche delle future generazioni.

Infatti, in base al combinato disposto degli artt. 3, par. 3 TUE e 11 TFUE, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente «*devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione*» delle politiche europee nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile e migliorare la qualità dell'ambiente.

Secondo l'art. 21, par. 2, lett. f) TUE, viene affermato il ruolo centrale dell'Europa volto a: «*contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità*

¹⁸⁹ R. GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, p. 151; M. MONTINI, *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR - A. L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 52.

¹⁹⁰ M. ALBERTON - M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, n. 2, pp. 505 - 515.

¹⁹¹ M. PETRACHI, *op. cit.*, pp. 45 - 46.

dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

Le norme del Trattato dedicate specificamente alla politica ambientale sono inserite nel titolo XX, che si compone degli artt. 191 - 192 - 193 TFUE.

La politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione ed è fondata sui principi¹⁹² di precauzione, prevenzione, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «*chi inquina paga*».

A questi bisogna poi aggiungere il principio di integrazione, ricavabile dall'art. 11 TFUE, in base al quale, nella definizione delle altre politiche ed azioni comunitarie, occorre tener conto delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente.

A mio avviso, ciò che emerge con evidenza nell'esperienza europea è la progressiva evoluzione dei principi e degli obiettivi in materia ambientale, i quali, a differenza di quanto avviene nell'ambito del diritto internazionale, non si limitano ad essere enunciati o periodicamente riaffermati in dichiarazioni di carattere politico-programmatico, prive di vincolatività giuridica nei confronti degli Stati aderenti, ma assumono un carattere normativamente cogente e direttamente vincolante.

A livello europeo, infatti, a partire dall'Atto Unico Europeo del 1986, passando per il Trattato di Maastricht del 1992, fino ai più recenti interventi del Trattato di Amsterdam del 1997 e del Trattato di Lisbona del 2007, l'ordinamento europeo ha conosciuto un costante rafforzamento della dimensione giuridica della tutela ambientale.

Quest'ultima, dapprima introdotta quale competenza funzionale all'armonizzazione del mercato interno, si è progressivamente emancipata fino ad assumere a valore fondante e obiettivo primario dell'Unione, espressamente sancito dall'art. 3, par. 3, TUE e dal principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE.

Tale processo ha avuto riflessi incisivi anche sugli ordinamenti nazionali: il diritto dell'Unione, per effetto dei principi di primato e di diretta applicabilità, ha orientato e spesso imposto l'adeguamento delle legislazioni interne ai principi e agli obiettivi europei, trasformando l'ambiente da mera variabile settoriale a componente strutturale delle politiche pubbliche.

¹⁹² R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente* (vol. XIII del Trattato di diritto privato dell'Unione europea), Giappichelli, Torino, 2006, p. 1 ss.

Tale sistematizzazione trova un'espressione compiuta nell'articolo 191 TFUE, che rappresenta la vera e propria norma cardine della politica ambientale dell'Unione.

Il paragrafo 1 individua gli obiettivi fondamentali, tra i quali emergono la tutela, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la salvaguardia della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, nonché la promozione di misure a livello internazionale per affrontare i problemi ambientali di portata planetaria.

Il paragrafo 2 sancisce i principi ispiratori della politica ambientale europea, ossia il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione dei danni ambientali alla fonte e, non da ultimo, il principio «*chi inquina paga*», che segna un passaggio fondamentale verso una responsabilizzazione economica degli attori pubblici e privati rispetto ai costi ambientali delle loro condotte.

Infine, il paragrafo 3 delinea i criteri di valutazione cui le istituzioni devono attenersi nella predisposizione delle politiche ambientali, imponendo un bilanciamento tra diversi fattori, tra cui le condizioni delle varie regioni dell'Unione, i dati scientifici e tecnici disponibili, i vantaggi e gli oneri dell'azione o della mancata azione e lo sviluppo economico e sociale complessivo.

È evidente come l'art. 191 TFUE realizzi un equilibrio normativo tra dimensione ambientale, sociale ed economica, che rappresenta l'essenza stessa del principio di sviluppo sostenibile.

La norma, pertanto, non solo cristallizza a livello giuridico i principi già affermati in sede internazionale (Stoccolma, Rio, Johannesburg, Agenda 21), ma ne potenzia la vincolatività, traducendo enunciazioni valoriali in precisi obblighi giuridici e programmatici per le istituzioni e per gli Stati membri.

In dottrina¹⁹³ è stato osservato come i principi di politica ambientale dell'Unione presentino una duplice dimensione.

Da un lato, vi è una componente «politica» in senso stretto, che si traduce nella scelta prudenziale e dunque preventiva assunta dall'Unione europea nel settore ambientale.

Tale componente esprime la vocazione dell'ordinamento europeo a privilegiare strumenti di anticipazione e prevenzione del danno ambientale, piuttosto che limitarsi a mere logiche riparatorie.

Dall'altro lato, si individua una componente «dinamica», che si sostanzia nei principi di informazione e partecipazione, nonché nei principi di integrazione e di sussidiarietà.

¹⁹³ M. PETRACHI, *op. cit.*, p. 48.

Tali principi, oltre a guidare l'azione politica ambientale dell'Unione, ne determinano l'evoluzione sistemica, poiché impongono che la tutela dell'ambiente sia integrata trasversalmente in tutte le altre politiche dell'Unione e sia esercitata nel rispetto dei livelli di governo più prossimi ai cittadini.

In tal modo, emerge chiaramente come i principi non abbiano una funzione meramente dichiarativa, ma piuttosto orientativa e operativa, fungendo da criteri di legittimazione e di indirizzo dell'azione normativa e politica dell'Unione.

Essi rappresentano, pertanto, una sorta di architrave giuridico e assiologico su cui poggia l'intero edificio del diritto ambientale europeo.

Un ulteriore profilo di collegamento e di consolidamento tra la dimensione europea e quella internazionale è rappresentato dall'obiettivo, divenuto ormai imprescindibile, di promuovere soluzioni condivise al fenomeno del cambiamento climatico (art. 191, par. 1, TFUE), questione che si colloca al centro dell'agenda politica globale.

In tale ambito, l'Unione europea ha progressivamente assunto un ruolo di attore di primo piano, ponendosi quale avanguardia normativa e politica nel definire strategie e strumenti giuridici volti alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Al tempo stesso, l'azione europea si innesta e si rafforza nella cornice degli obblighi e delle linee guida fissate in sede internazionale dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi del 2015 contribuendo a un progressivo processo di integrazione multilivello tra ordinamento internazionale ed europeo.

Ne deriva un dialogo costante e virtuoso tra i due livelli, in cui l'Unione non solo recepisce gli impegni assunti a livello internazionale, ma spesso ne anticipa l'attuazione, svolgendo una funzione propulsiva e di *leadership* normativa nel campo della *governance* climatica.

2.1.3. *Cambiamenti e sviluppi recenti del diritto e della politica ambientale europea*

Negli ultimi anni, una serie di fattori di natura sia interna che esterna ha determinato significativi mutamenti nell'orientamento e nelle priorità della politica ambientale europea.

Tali trasformazioni risultano strettamente connesse all'incidenza crescente delle questioni climatiche ed energetiche, che hanno assunto un rilievo strategico per la stabilità e la sicurezza del Vecchio Continente.

In particolare, l'emergere con sempre maggiore urgenza del problema del cambiamento climatico, unitamente alle crisi energetiche derivanti da tensioni geopolitiche e conflitti, ha imposto all'Unione europea un processo di riconversione degli obiettivi e di rafforzamento degli strumenti giuridici e politici, orientati a coniugare la transizione ecologica con le esigenze di sicurezza energetica e competitività economica.

Sulla scia degli obiettivi e delle prescrizioni delineati dagli articoli di riferimento dei Trattati, si è progressivamente consolidata una maggiore integrazione sistemica tra la politica ambientale dell'Unione, le strategie di contrasto ai cambiamenti climatici e le politiche di sicurezza e approvvigionamento energetico¹⁹⁴.

Tale processo ha favorito l'emersione di un approccio unitario, volto a superare sempre più la frammentazione settoriale, in quanto l'Unione ha riconosciuto l'inscindibile connessione tra tutela ambientale, mitigazione climatica e stabilità energetica.

Ne discende una dimensione di coerenza normativa e programmatica, che si traduce nell'adozione di strumenti giuridici e politici idonei a promuovere una transizione ecologica equa, sicura e compatibile con le esigenze di sviluppo sostenibile e di competitività del mercato interno.

Tale mutamento si innesta a seguito della conclusione dell'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, il quale ha segnato una svolta epocale nella *governance* climatica globale.

Per l'Unione europea, l'attuazione degli obiettivi di Parigi è divenuta priorità strategica inderogabile, condizionando in maniera determinante le scelte di politica interna ed esterna.

In tale prospettiva, la realizzazione degli impegni assunti in sede internazionale si configura quale presupposto essenziale per il successo della transizione energetica verso fonti rinnovabili e a basso impatto emissivo, incidendo non soltanto sull'assetto della politica ambientale, ma anche sulla definizione del modello di sviluppo economico e sociale dell'Unione.

Per perseguire tali finalità, il legislatore europeo, mediante il regolamento (UE) 2018/1999¹⁹⁵, ha introdotto un «*meccanismo di governance*» volto principalmente a implementare strategie e misure per il raggiungimento degli obiettivi energetici dell'Unione e degli obiettivi a lungo termine relativi alle emissioni di gas a effetto serra, in conformità con l'Accordo di Parigi.

¹⁹⁴ G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *op.cit.*, pp. 115 - 116.

¹⁹⁵ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, *sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima*.

Attraverso l'iniziativa del *Green Deal europeo*¹⁹⁶, il legislatore dell'Unione Europea si è prefissato l'obiettivo di affrontare in modo sistematico le crescenti sfide legate alle questioni climatiche e ambientali, promuovendo al contempo una trasformazione sostenibile dell'economia e della società europea.

Questa iniziativa, mediante la propria azione, si colloca ai limiti delle competenze attribuite in ambito europeo per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, del clima e dell'energia.

Tuttavia, l'intero piano va oltre tali ambiti, influenzando significativamente sugli obiettivi e finalità dell'Unione Europea¹⁹⁷ e comportando una trasformazione della Costituzione dell'UE¹⁹⁸ e si inserisce nel processo di trasformazione della *governance* economica europea.

Infatti, come è stato sottolineato da una parte della dottrina¹⁹⁹, il *Green Deal* non è solo una strategia per la neutralità climatica, ma è anche e soprattutto un fattore di trasformazione dell'Europa, una pianificazione ragionata e *mission-oriented*, da attuarsi in una prospettiva di medio e lungo periodo.

Questo fattore di trasformazione è incluso come obiettivo principale del piano relativo alla neutralità climatica.

Tuttavia, per raggiungere tale obiettivo è necessario coordinare le varie misure e politiche pubbliche europee.

Il *Green Deal* mira a costruire una nuova società europea, «più giusta e più prospera», fondata su diverso modello di crescita e basata su un rapporto più armonico tra uomo e ambiente.

Al fine di raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica è necessario utilizzare diverse leve e coordinarle bene tra loro, secondo la Commissione infatti: «tutte le azioni e le politiche dell'UE dovranno contribuire agli obiettivi del *Green Deal europeo*».

Con la Comunicazione sul *Green Deal europeo*, la Commissione ha fissato un obiettivo di portata storica, ossia il conseguimento della neutralità climatica del continente entro il 2050, ponendo l'Unione a *leader* globale nella transizione ecologica.

¹⁹⁶ The *European Green Deal*, COM (2019), 640.

¹⁹⁷ E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 59, 2022, pp. 19 - 48.

¹⁹⁸ Cfr. tra gli altri: G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of EU Constitutional Process: The Frustrating Knot of Europe*, Routledge, Oxon, 2013; M. AVBELJ - J. KOMAREK (a cura di), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, Oxford - Portland, 2012, pp. 1 - 16; F.M.L. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, vol. 27, n. 5, 2002; R. SCHÜTZE, *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 43 - 76.

¹⁹⁹ D. BEVILACQUA - E. CHITI, *op.cit.*, p. 11 ss.

A tal fine, è stata delineata una strategia fondata su un complesso di proposte legislative, piani d'azione e strumenti finanziari²⁰⁰ volti a rendere ecosostenibili i settori strategici per lo sviluppo e la coesione dell'Unione: dai trasporti alla produzione energetica, dall'industria ai modelli di consumo e di vita dei cittadini.

La Commissione ha chiarito che la transizione verde e giusta non può limitarsi a costituire una politica settoriale, bensì deve rappresentare un criterio trasversale e vincolante di orientamento dell'intera azione dell'Unione e degli Stati membri.

Tale impostazione trova diretto fondamento nell'art. 11 TFUE, il quale sancisce che le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente debbano essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione, al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile.

Questa decisione comporta una revisione del rapporto tra mercato e ambiente, prendendo in considerazione anche gli obiettivi e le finalità economiche e sociali dell'Unione Europea, incidendo su altri valori già tutelati e consolidati e ponendo questioni di compatibilità nel contesto della cornice costituzionale europea²⁰¹.

Revisione del rapporto che però avviene a trattati invariati, un po' come per il *Next Generation EU*²⁰², e con strumenti differenti rispetto a quelli adottati per le altre politiche ambientali europeo, le quali operavano secondo lo schema determinato dagli art. 191, par. 2 e 192, par. 3 TFUE²⁰³.

Gli strumenti adottati per il raggiungimento dei nuovi obiettivi ambientali si fondano sui meccanismi di coordinamento propri della *governance* economica europea e sulla capacità dello strumento di investimento, l'EGDIP, di orientare comportamenti e politiche degli Stati Membri, attraverso l'introduzione di specifiche condizioni di accesso ai programmi di investimento.

²⁰⁰ Nel gennaio 2020 l'Unione europea ha adottato l'*European Green Deal Investment Plan (EGDIP)*, COM (2020) 21, strumento attraverso il quale intende facilitare gli investimenti pubblici e privati necessari per la transizione verso una "*climate - neutral, green, competitive and inclusive economy*". A questa ha fatto seguito la nuova strategia industriale per l'Europa COM (2020) 102, che ha come obiettivo la decarbonizzazione e l'affermazione a livello mondiale, nei settori dell'economia circolare e delle tecnologie a basso impatto climatico delle industrie europee.

²⁰¹ A. SIKORA, *European Green Deal - legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA Forum*, n. 2, 2021, p. 687 ss.

²⁰² Si rinvia al Cap. 1, par. 1.3.

²⁰³ A. SIKORA, *European Green Deal - legal and financial challenges of the climate change*, op. cit., pp. 687 - 690.

La *road map* della Commissione, si è ispirata a tre principi cardine: sostenibilità ambientale, solidarietà e integrazione cui si affianca il principio del *do no significant harm*²⁰⁴.

Esso sancisce che nessuna misura, anche se finalizzata alla transizione ecologica, possa determinare effetti gravemente pregiudizievoli per l'ambiente.

A garanzia dell'effettività, è stato previsto che ogni proposta normativa debba contenere una sezione specifica volta a illustrare le modalità concrete di conformazione a tale principio, il quale assurge così a parametro imprescindibile del processo legislativo europeo, rafforzando la sua connessione con i principi generali e con il quadro normativo primario dei Trattati.

Si tratta di un'innovazione di rilievo sistemico, in quanto introduce un vero e proprio «*test di sostenibilità*»²⁰⁵, destinato a fungere da parametro di legittimità sostanziale per l'azione amministrativa.

Le autorità competenti, infatti, sono tenute a valutare preventivamente l'impatto ambientale delle iniziative attuate da operatori pubblici e privati, in un'ottica di conformità agli obiettivi generali di tutela delineati dal diritto dell'Unione.

²⁰⁴ Cos'è il principio DNSH? in mase.gov.it: «Il principio del “non arrecare un danno significativo” all'ambiente (anche noto come principio DNSH, cioè “Do No Significant Harm”) nasce per coniugare crescita economica e tutela dell'ecosistema, garantendo che gli investimenti siano realizzati senza pregiudicare le risorse ambientali. A questo scopo il Regolamento (UE) 241/2021, istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, dispone che possano essere finanziate, nell'ambito dei singoli Piani nazionali, soltanto le misure che rispettino il principio DNSH, introdotto dal Regolamento (UE) 2020/852, il cd. “Regolamento Tassonomia”.

Si parla di tassonomia delle attività economiche sostenibili per indicare una classificazione delle attività sulla base del loro impatto su sei obiettivi ambientali.

In particolare, in base all'art. 17 del Regolamento Tassonomia, si considera che un'attività economica arrechi un danno significativo: alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra; all'adattamento ai cambiamenti climatici, se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce: al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; al buono stato ecologico delle acque marine; all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se: conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento se comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio; alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione».

²⁰⁵ D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 232. Cfr. C. DE VINCENTI, *Il principio “do no significant harm”*: due possibili declinazioni, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2022; R. MENOTTI, *Tassonomia delle fonti energetiche e consumi elettrici: strumento di policy, non esercizio ontologico*, in aspeniaonline.it, 22 gennaio 2022; P. SARACENO, *Tassonomia UE a rischio ricorso*, in Inpiu.net, 6 gennaio 2022.

Come è stato evidenziato, il principio del “*non nuocere*” previsto dal *Green Deal europeo* si applica principalmente al legislatore europeo e agli operatori pubblici; nel Regolamento sulla Tassonomia²⁰⁶, invece, tale principio è indirizzato ai soggetti privati.

L’obiettivo riguarda sia il settore pubblico che quello privato ed è volto a garantire la più elevata tutela ambientale.

Tale meccanismo, a parere di chi scrive, segna il passaggio da una logica meramente autorizzativa a un approccio proattivo e integrato, che impone di bilanciare sistematicamente le esigenze dello sviluppo economico con i vincoli derivanti dal principio del *do no significant harm* e dagli obiettivi di protezione ambientale sanciti dall’art. 191 TFUE.

Al contempo, il *Green Deal europeo* si configura come una svolta epocale, in quanto non soltanto rappresenta uno strumento di programmazione strategica di medio-lungo periodo, ma delinea altresì una nuova visione sistemica della tutela ambientale a livello europeo.

Esso segna il passaggio dall’ambiente, inteso quale mera variabile delle politiche settoriali, a vero e proprio asse portante dell’azione dell’Unione, assumendo una funzione di carattere quasi costituzionalizzante all’interno dell’ordinamento europeo.

In tal senso, il *Green Deal* non si limita a integrare la politica ambientale con le altre politiche dell’Unione, ma eleva la tutela dell’ambiente a valore trasversale e indefettibile, condizionando l’attuazione di ogni atto normativo e programmatico.

Ne discende che lo sviluppo economico e sociale non può più essere concepito se non in chiave di neutralità climatica e sostenibilità, in piena continuità con il principio dello sviluppo sostenibile consacrato nell’art. 3 TUE e con gli impegni assunti dall’Unione nell’ambito dell’Accordo di Parigi del 2015.

Per quanto riguarda la programmazione, essa incorpora strumenti innovativi ed è caratterizzata da una dimensione sia sovranazionale che nazionale, coinvolgendo gli Stati membri.

Si tratta di una programmazione mista, che vede la partecipazione sia di soggetti pubblici che privati, ed è orientata agli obiettivi (*mission-oriented*), influenzando i fini, i mezzi e le strategie di investimento dell’attività produttiva economica senza alterare direttamente le dinamiche di mercato e la concorrenza.

Secondo la dottrina²⁰⁷, il *Green Deal europeo* non modifica le dinamiche economiche e di mercato, e non elimina divieti, ispezioni o sanzioni.

²⁰⁶ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 *relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*.

²⁰⁷ D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, op. cit., p. 15 ss.

L'autorità pubblica, oltre a svolgere funzioni di programmazione, assume anche un ruolo diretto attraverso le autorità amministrative all'interno del sistema economico, collaborando con i soggetti privati, che sono tenuti a rispettare determinati parametri di sostenibilità per conseguire gli obiettivi previsti dallo strumento.

In tale contesto, il ruolo del settore pubblico risulta significativamente accresciuto: da un lato, esso interviene direttamente nell'economia, attraverso la regolazione dei mercati e la garanzia dei diritti fondamentali; dall'altro, esercita una funzione di indirizzo e di condizionamento rispetto alle dinamiche del mercato privato, orientandole verso la produzione di beni e servizi che, pur restando espressione della libera iniziativa economica, siano coerenti con gli obiettivi comuni di sostenibilità ambientale e sociale.

L'altro mutamento di rilievo concerne la tutela ambientale, la quale ha progressivamente mutato paradigma, abbandonando l'originaria impostazione meramente conservativa per evolvere, attraverso le modifiche introdotte nei trattati e nelle politiche europee, verso una dimensione dinamica e proiettata allo sviluppo.

Con il *Green Deal europeo*, infatti, trova finalmente sistemazione concettuale e normativa il nesso tra ambiente e sviluppo, a lungo oggetto di dibattito, specialmente in relazione alla tensione tra il principio di sviluppo sostenibile e quello della protezione dell'ambiente, sia nel diritto internazionale che in quello dell'Unione.

La principale novità consiste nel superamento della contrapposizione tra ambiente e sviluppo; questi due ambiti non sono più considerati valori confliggenti da bilanciare, ma dimensioni complementari.

In questo contesto, l'ambiente viene identificato come elemento centrale e oggetto di una protezione rafforzata²⁰⁸, fungendo sia da limite sia da strumento giuridico ed economico per orientare e promuovere lo sviluppo²⁰⁹.

Lo stesso progetto del *Green Deal europeo* si colloca pienamente all'interno della disciplina giuridica ambientale, non soltanto in quanto espressione di un indirizzo politico di medio-lungo periodo, ma anche in virtù della complessa architettura di strumenti di *policy* che esso contempla.

²⁰⁸ A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Cacucci editore, Bari, 2023.

²⁰⁹ G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI - M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 9 - 10.

Tali strumenti che spaziano dalla regolazione normativa, alla programmazione strategica, dagli incentivi economici, alle riforme strutturali sono concepiti per garantire la realizzazione, entro tempi determinati e con strumenti efficaci, di un percorso di transizione ecologica²¹⁰.

Quest'ultima non si esaurisce in una mera modernizzazione delle politiche ambientali, ma rappresenta una vera e propria rifondazione del modello di tutela, proiettata a rafforzare e ampliare la protezione dell'ambiente quale valore fondamentale e, al contempo, ad orientare lo sviluppo economico in chiave sostenibile.

Tale configurazione rappresenta l'esito di una lunga evoluzione che la tutela ambientale ha progressivamente conosciuto nel corso degli anni, nel tentativo di armonizzare e conciliare una pluralità di interessi e finalità, tanto pubbliche quanto private, sovente in potenziale conflitto tra loro.

L'ambiente, in quanto bene giuridico complesso e trasversale, ha imposto al diritto un processo di composizione e bilanciamento tra esigenze di tutela dell'ambiente, istanze di sviluppo economico, interessi sociali e diritti individuali.

Ne è derivata una materia in continua espansione, che si è consolidata proprio sulla base della capacità di integrare e coordinare i diversi interessi giuridicamente rilevanti che ad essa si connettono.

Tali mutamenti costituiscono l'esito di un processo evolutivo che, in particolare a livello europeo, ha preso avvio dall'elaborazione dei principi generali e si è progressivamente tradotto in interventi normativi sempre più puntuali e incisivi, sino a culminare nella Comunicazione sul *Green Deal europeo*, la quale rappresenta la sintesi sistematica di tale percorso.

In essa si rinviene non soltanto la consolidazione di un modello giuridico e politico di tutela ambientale integrata, ma anche la proiezione esterna dell'azione dell'Unione, destinata ad incidere non solo sugli ordinamenti nazionali direttamente vincolati, ma altresì ad esercitare un'influenza significativa su altre economie e Stati, contribuendo così alla progressiva affermazione di uno *standard* globale di *governance* ambientale e climatica.

Infine, la dottrina²¹¹, analizzando il profilo pubblicistico della tutela ambientale, ha individuato nel *Green Deal europeo* alcuni tratti qualificanti che ne delineano la portata innovativa e ne confermano la natura di programma in continua evoluzione.

²¹⁰ D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, op. cit., p. 19.

²¹¹ D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, op. cit., pp. 22 - 23.

In primo luogo, si afferma la tendenza a combinare la protezione dell'ambiente con altri interessi pubblici e privati, con l'ambiente che assurge a criterio ordinante e priorità sistemica. In secondo luogo, grazie al progresso scientifico e alle innovazioni tecnologiche, la materia ambientale cessa di configurarsi come un mero limite esterno all'azione economica, trasformandosi in una leva di sviluppo e opportunità di investimento, capace di alimentare nuove traiettorie di crescita sostenibile.

In terzo luogo, la politica ambientale, attraverso il paradigma della transizione verde ed ecologica, perde il suo carattere meramente settoriale e diventa politica trasversale ed integrata, permeando diversi ambiti dell'ordinamento europeo dall'energia ai trasporti, dall'industria all'agricoltura e configurandosi così come asse strategico per il futuro dell'Unione.

Questi cambiamenti, come abbiamo visto, sono stati effettuati a Trattati invariati, ma stanno già portando dei cambiamenti sia di orientamento, ma anche di riforma e aggiustamento all'interno degli Stati.

In futuro ciò avrà anche un impatto sulla *governance* e sulla costituzione europea non soltanto sul ruolo che la materia e il valore ambientale avrà all'interno dei Trattati ma anche sul ruolo che il decisore pubblico, attraverso sia l'esecutivo che il reparto amministrativo, dovrà affrontare la sfida di maggiori investimenti, pubblici e privati, legati alla transizione verde.

Nel solco tracciato dal *Green Deal europeo*, in risposta anche alla crisi da Covid-19, il legislatore europeo ha adottato il *Next Generation EU*, un piano di ripresa dell'Unione col quale venivano stanziati risorse consistenti a sostegno dell'economia europea e degli Stati membri, con obiettivi definiti a livello sovranazionale, tra questi quelli ambientali, legati alla transizione verde.

L'obiettivo del *NGEU* è proprio quello di promuovere le transizioni gemelle, digitali e verde, la coesione sociale, territoriale ed economica dell'Unione attraverso il miglioramento della capacità di resilienza, di preparazione alle crisi future.

Centrale è il sostegno alla transizione verde e al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Pertanto, il *Next Generation EU* è strettamente collegato al *Green Deal europeo*, come indicato nella «*Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*»²¹² e specificato nel Regolamento Dispositivo.

²¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea degli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, del 17 settembre 2020, COM (2020) 575.

Il *Green Deal* e *Next Generation EU* sono collegati da due principali vincoli: in primo luogo, si prevede che il 37% delle risorse richieste da ciascun Stato membro sia destinato a contribuire alla transizione verde; in secondo luogo, ogni misura o intervento del Piano deve garantire di non avere effetti negativi sull'ambiente, rispettando pertanto il principio del «*Do Not Significant Harm*» (DSNH).

Il Regolamento Dispositivo ha previsto all'articolo 18, rubricato Piano per la ripresa e resilienza, che tutti i piani devono presentare particolari e specifici elementi: «una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio “non arrecare un danno significativo”))»²¹³ e «una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde...e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37% della dotazione totale del piano...»²¹⁴.

In risposta alla guerra tra Russia e Ucraina e alla conseguente crisi del mercato energetico, la Commissione Europea ha presentato il Piano *REPowerEU*²¹⁵ il 18 maggio 2022.

Il Piano mira a porre fine alla dipendenza della UE dal gas russo, attraverso azioni mirate e coordinate per la diversificazione e promozione di nuovi comportamenti di risparmio energetico, supportati da tecnologie innovative.

Il nuovo regolamento introduce un quadro normativo che modifica il Regolamento 2021/241 consentendo agli Stati membri di modificare i Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Oltre alle possibilità di rimodulazione già esistenti²¹⁶, viene aggiunto un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del piano *REPowerEU*.

Tali atti rappresentano compiutamente il mutamento di paradigma e gli sviluppi che l'Unione europea ha progressivamente assunto in materia ambientale, a partire dall'Accordo di Parigi del 2015 sino ad oggi.

Essi configurano un approccio integrato e trasversale alla protezione dell'ambiente, che non si esaurisce nella tutela del bene ambientale in senso stretto, ma si estende alla lotta ai cambiamenti climatici e alla politica energetica in una prospettiva di coerenza sistemica.

²¹³ Articolo 18, comma 1, lettera d), del Regolamento (UE) 2021/241.

²¹⁴ Articolo 18, comma 1, lettera e), del Regolamento (UE) 2021/241.

²¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, COM (2022) 230 final.

²¹⁶ Art. 21 (*Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro*), Reg. UE 2021/241.

In tale contesto, il *Green Deal europeo* e lo strumento *Next Generation EU* costituiscono i principali vettori di attuazione del nuovo corso, nella misura in cui traducono in strategie concrete e in risorse finanziarie l'ambizione della transizione ecologica.

La pandemia da Covid-19 ha ulteriormente accelerato tale processo, ponendo in evidenza l'urgenza di affrontare in modo coordinato le sfide della sostenibilità ambientale, della transizione ecologica ed energetica e, più in generale, del rapporto tra ambiente e sviluppo economico.

Questi cambiamenti hanno inevitabilmente investito anche il diritto costituzionale e amministrativo degli Stati membri, i quali sono stati chiamati a rimodellare le proprie strutture e modalità operative per rispondere alle esigenze che la transizione verde impone all'azione amministrativa e alla società civile, rafforzando al contempo le logiche di *governance* multilivello.

2.2. L'ambiente nella Costituzione italiana

La Costituzione italiana, come altre Costituzioni c.d. di seconda generazione, approvate nel secondo dopoguerra, non conteneva nessun riferimento e menzione all'ambiente.

Ciò era dovuto principalmente alla scarsa sensibilità giuridica che c'era all'epoca sui problemi riguardanti la tutela ambientale, i quali sono iniziati ad emergere dalla fine degli anni Sessanta. A partire dagli anni Settanta, la dottrina ha adottato un criterio interpretativo ed evolutivo del testo costituzionale al fine di legittimare le azioni volte alla tutela ambientale²¹⁷.

La tutela dell'ambiente è stata riconosciuta come valore trasversale attraverso un'interpretazione evolutiva degli articoli 2, 9, 32 e 44 della Costituzione²¹⁸.

La giurisprudenza, riconoscendo la necessità di assicurare una protezione dell'ambiente a livello costituzionale, è intervenuta elaborando una serie di pronunce volte a colmare le lacune del dettato costituzionale.

Contestualmente, essa ha delineato un percorso evolutivo dell'ordinamento caratterizzato da una crescente attenzione alle problematiche inerenti alla tutela ambientale.

Solo con la riforma del Titolo V²¹⁹ del 2001 la tutela dell'ambiente viene formalmente inserita nel testo costituzionale italiano, tramite un doppio riferimento alla protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tale scelta terminologica si pone come neutrale rispetto al dibattito dottrinale tra sostenitori di una visione antropocentrica e fautori di una prospettiva eco-centrica²²⁰.

²¹⁷ Sul tema della tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana cfr., in dottrina, tra gli altri: A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - M. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari - Roma, 2018; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2017, pp. 4 - 38; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, pp. 233 - 283; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009; B. CARAVITA - L. CASETTI - A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016.

²¹⁸ Per una breve ricostruzione vedi: D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *op.cit.*, pp. 239 - 264.

²¹⁹ T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, *op. cit.*

²²⁰ L. SALVEMINI, *op. cit.*, p. 137. Cfr. E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'ordinamento costituzionale*, in R. FERRARA - M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, R. FERRARA - C. E. GALLO (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014; A. FERRARA, *La "materia ambientale" nel testo della riforma del titolo V*, intervento al Convegno intitolato: *I processi di federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, p. 1 ss. Il testo è disponibile sul sito *federalismi.it*.

L'articolo 117 della Costituzione regola la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni: nello specifico, il comma 2, lettera s), attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di *«tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*.

Il comma 3 conferisce invece alle Regioni una competenza concorrente relativa alla *«valorizzazione dei beni ambientali»*.

Vi sono poi altre materie concorrenti che sono ascrivibili alla materia ambientale, una tra questi è il *«governo del territorio»*, *«la protezione civile»*, *«la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia»*.

Essa, infatti, si caratterizza per la sua intrinseca trasversalità, sovrapponendosi a molteplici ambiti di competenza, tanto concorrente quanto residuale, attribuiti alle Regioni, determinando un'interazione complessa tra i diversi livelli di governo.

Nelle materie di legislazione concorrente alle Regioni spetta la potestà legislativa, allo Stato è invece riservata la determinazione dei principi fondamentali.

Il riparto di competenze previsto dal riformato art. 117 Cost. ha generato molti dubbi per come è stato scritto e per come sono state elencate le varie materie sia quelle di natura esclusiva, che quelle di natura concorrente e/o trasversale.

Questo nuovo assetto di competenze e, in generale, la riscrittura del Titolo V, hanno portato ad un aumento dei conflitti di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale, la quale ha svolto negli anni una funzione di arbitro ma anche una funzione interpretativa e regolatoria.

Ovviamente, questo conflitto tra Stato e Regioni in materia di competenze legislative ha coinvolto anche la materia ambientale.

L'ordinamento italiano, influenzato dalla giurisprudenza costituzionale e dai cambiamenti apportati alla materia dal legislatore europeo e internazionale, ha mutato nel tempo la propria visione dell'ambiente avviando un vero e proprio processo evolutivo della materia²²¹.

Tuttavia, di fronte ai mutamenti in atto, si è resa necessaria una revisione costituzionale, non tanto per l'art. 9 Cost., il cui approccio originariamente statico risultava già superato dall'evoluzione delle politiche ambientali, sia a livello nazionale che sovranazionale, nonché

²²¹ Corte costituzionale, sentenza n. 58 del 23 marzo 2018, tra le altre cose nella sentenza la Corte ha affermato e proposto la visione antropocentrica dell'ambiente derivata dalla tutela della salute di cui all'art. 32 Cost., come un diritto soggettivo all'ambiente salubre.

Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019: *«La legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»*. La Corte mette in evidenza l'evoluzione dell'ordinamento anche sulla visione antropocentrica dell'ambiente.

dalle pronunce della Corte costituzionale, quanto piuttosto per ridefinire il rapporto tra la tutela dell'ambiente e gli altri valori e principi fondamentali dell'ordinamento.

L'art. 9, nella sua formulazione originaria, non contemplava espressamente l'ambiente come bene giuridico autonomo, limitandosi alla protezione del paesaggio e del patrimonio storico-artistico; mentre l'art. 41, pur riconoscendo la libertà di iniziativa economica, continuava a configurare l'ambiente come mero limite esterno all'attività economica, pubblica e privata, senza valorizzarne la funzione positiva di orientamento dello sviluppo.

Sulla scia di questi cambiamenti e sviluppi sovranazionali, il legislatore italiano è intervenuto, con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ed ha riformato gli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, con l'intento di rafforzare la tutela costituzionale dell'ambiente²²².

La riforma introduce, un nuovo comma nell'art. 9 della Costituzione, il quale prevede che la Repubblica «*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

Questa riforma inserisce tra i principi generali la tutela dell'ambiente.

Dopo la modifica del Titolo V, ambiente ed ecosistemi erano stati menzionati come materia nel riparto di competenza.

Nel nuovo testo vengono inclusi anche riferimenti alla biodiversità, alle generazioni future e alla protezione degli animali, che in precedenza comparivano solo in atti nazionali, internazionali o nelle pronunce della giurisprudenza costituzionale²²³.

La tutela degli animali è separata da quella ambientale ed è soggetta a riserva di legge, anche se legislatore non ha previsto apposita competenza legislativa all'interno dell'art. 117 Cost.

La protezione dell'ambiente viene prevalentemente interpretata come un dovere²²⁴ piuttosto che come un diritto individuale; l'articolo non menziona diritti o interessi²²⁵, salvo quelli delle

²²² Sul tema si rinvia a: L. CASSETTI - F. FABRIZZI - A. MORRONE - F. SAVASTANO - A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto, Vol. I, Ambiente e Transizione ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

²²³ Sui termini biodiversità e ecosistemi. Si tratta, infatti, di nozioni talmente consolidate nel linguaggio giuridico – normativo da trovarsi sempre più frequentemente utilizzate nella prassi giurisprudenziale: solo per richiamare gli esempi più recenti di pronunce del nostro Giudice costituzionale, si vedano le sentenze nn. 113, 86, 21/2021, 117/2020 e 179/2019 (per il termine “ecosistemi”), nonché le sentenze nn. 177, 144, 141, 86, 74/2021 e 281, 134 e 106/2020 (per il termine “biodiversità”). Così M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quaderni costituzionali*, 3, 2021, p. 300.

Su future generazioni cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019 e n. 115 del 23 giugno 2020.

²²⁴ F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il diritto dell'economia, Atti di convegno, Università degli studi di Milano*, 2021, pp. 55 - 69.

²²⁵ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022, p. 21.

generazioni future; viene dunque qualificato come oggetto della tutela dell'ordinamento, come oggetto delle politiche pubbliche dello Stato.

Infatti, il richiamo «*anche nell'interesse delle future generazioni*» rappresenta un'ulteriore finalità nelle politiche di salvaguardia ambientale, sebbene possa essere oggetto di ulteriori sviluppi ed estensioni nel tempo.

Il legislatore costituzionale, evitando di optare per un'impostazione rigidamente antropocentrica, ha invece preservato in ossequio ai principi costituzionali un quadro normativo aperto, idoneo a consentire la coesistenza di indirizzi politici tanto ispirati a concezioni antropocentriche, quanto informati, o almeno influenzati, da prospettive eco-centriche²²⁶.

L'inserimento della tutela ambientale tra i principi fondamentali della Repubblica ha la funzione di orientare sia l'azione politica e amministrativa dei poteri pubblici che le decisioni dei giudici. La dottrina nell'analisi e nel giudizio iniziale della riforma dell'art. 9 Cost. si è divisa tra chi ritiene che la revisione non ha aggiunto nulla al diritto vivente²²⁷ e chi ritiene che la revisione sia una svolta *green* dell'ordinamento italiano²²⁸.

Secondo alcuni la riforma dell'art. 9 Cost. attua il principio europeo di integrazione e in particolare il principio *do not significant harm*²²⁹.

L'art. 41 Cost., è l'articolo cuore della c.d. Costituzione economica²³⁰, in cui viene a configurarsi un sistema di economia misto, in cui convivono soggetti pubblici e privati.

La libertà di iniziativa economica rappresenta il fulcro dell'articolo, seguita dall'indicazione dei limiti che la Costituzione stabilisce nei confronti della libera iniziativa.

Ma è anche l'articolo che «*costituzionalizza il metodo della programmazione*»²³¹, attribuendo fondamento giuridico alla politica di indirizzo e di pianificazione economica.

²²⁶ M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, op. cit., p. 310.

²²⁷ F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9?*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021, pp. 1 - 5.

²²⁸ F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost., e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022, pp. 1 - 14; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, op. cit., pp. 15 - 29.

²²⁹ M. PETRACHI, op. cit., p. 104.

²³⁰ Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977; F. GALGANO - U. ROMAGNOLI, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977; G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983; G. AMATO, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in *La Costituzione economica*, F. GALGANO (a cura di), Cedam, Padova, 1977, p. 209 ss.; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, 1997; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari - Roma, 1998; G. BIANCO, *Costituzione economica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III agg., Tomo I, Utet, Torino, 2008; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto sociale*, 2011; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari - Roma, 2021.

²³¹ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 636 ss.

Tale attività, lungi dal ridursi a una mera regolazione del mercato, è chiamata a perseguire finalità che trascendono la dimensione meramente economica, orientandosi verso obiettivi di carattere sociale²³².

Ne discende una duplice articolazione: da un lato, la garanzia della libertà di iniziativa economica privata, quale espressione dell'autonomia e della libertà imprenditoriale; dall'altro, la legittimazione dell'intervento pubblico nella programmazione economica, finalizzato a orientare e coordinare le dinamiche del mercato verso obiettivi di giustizia e coesione sociale. In tale prospettiva, l'attività economica si delinea come uno spazio di corresponsabilità tra pubblico e privato, chiamati entrambi a concorrere alla realizzazione di interessi generali, in cui la dimensione produttiva non si esaurisce nella logica del profitto, ma si proietta verso finalità più ampie, di rilievo sociale e costituzionale.

Con la riforma del 2022, il legislatore italiano, ha aggiunto altri due limiti all'esercizio della libertà economica privata, la salute e l'ambiente.

Con la modifica dell'art. 41 Cost., il legislatore interviene sul secondo e sul terzo comma dell'articolo, introducendo, riferimenti al «*danno alla salute*» e al «*danno all'ambiente*».

Questi vengono aggiunti ai limiti che regolano l'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, che «*non può svolgersi in contrasto con l'utilità o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana*».

Inoltre, vengono individuati i «*fini ambientali*» tra gli obiettivi cui può essere meglio finalizzata l'attività economica, sia pubblica che privata.

L'articolo riformato, dispone, infatti, che «*la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*».

L'ambiente e la salute rappresentano quindi dei limiti all'iniziativa economica, che può essere esercitata liberamente purché non arrechi danni a questi beni.

L'introduzione di questa disposizione nella Carta costituzionale costituisce un cambiamento significativo per l'ordinamento, poiché conferisce alla questione ambientale e climatica una rilevanza costituzionale.

²³² D. CROCCO, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi. Profili di diritto pubblico dell'economia*, Jovene, Napoli, 2015, p. 33.

Secondo la dottrina²³³, l'ambiente diventa così un principio fondante per tutto l'ordinamento, non sacrificabile nei futuri bilanciamenti con altri principi, diritti e valori.

Tale principio vincola tutti i poteri dello Stato²³⁴ (legislativo, esecutivo e giudiziario) in ambito nazionale e internazionale, nella sottoscrizione, definizione e attuazione di politiche che devono evitare di danneggiare l'ambiente.

Questa riforma²³⁵ fornisce una base costituzionale per il processo di transizione verde e la lotta al cambiamento climatico a livello europeo e internazionale.

Deve essere considerata come un punto di partenza²³⁶ per l'aggiornamento e l'adeguamento normativo e per la stabilizzazione giurisprudenziale.

Le modifiche apportate all'art. 9 Cost. possono infatti «*stabilizzare il livello di tutela ambientale*» a livello giurisprudenziale, nel bilanciamento con altri valori e interessi tutelati dall'ordinamento.

Le modifiche all'art. 41 Cost. rappresentano una cornice costituzionale che consentirà ai pubblici poteri e agli operatori economici di operare all'interno degli interventi e delle risorse destinati alla transizione verde.

La riforma, oltre a risentire dell'influenza del diritto sovranazionale, trova fondamento anche nella giurisprudenza costituzionale²³⁷, la quale ha escluso l'esistenza di gerarchie rigide tra valori e, soprattutto, ogni forma di tirannia assiologica, affermando che i diritti, ancorché fondamentali, non sono mai del tutto indisponibili e non operano isolatamente, ma sempre in relazione e connessione con altri.

²³³ D. AMIRANTE, *Eppur si muove. L'ambiente entra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana in Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna 2022, p. 258.

²³⁴ R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, Fasc. 1, gen. - mar. 2022, p. 25 ss.

²³⁵ Cfr. *Ambiente e Costituzione: appunti sulla riforma in itinere*: L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*; G. DI PLINO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*; I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi - Paper*, n. 16/2021.

²³⁶ D. AMIRANTE, *Eppur si muove. L'ambiente entra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana in Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, op. cit., p. 268.

²³⁷ Sentenza Corte costituzionale n. 85 del 9 maggio 2013: «*La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute significa ..., che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati*».

Sul caso ILVA, cfr. L. G. SATÈ, «*Caso Ilva*»: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto, in www.giuricost.it; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, p. 1 ss.; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi*, 5 febbraio 2014.

La Corte ha altresì precisato che il conflitto tra valori costituzionali deve essere composto attraverso una soluzione di equilibrio.

A differenza di quanto accaduto in sede europea, dove gli interventi in materia ambientale ed economica si sono realizzati senza revisione dei Trattati, nonostante questi abbiano inciso particolarmente nella scala dei valori e dei principi europei; il legislatore italiano ha ritenuto opportuno adeguare la cornice costituzionale, pur a fronte di una giurisprudenza che già aveva progressivamente conformato la tutela ambientale agli orientamenti consolidatisi a livello sovranazionale, mediante la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione.

La riforma costituzionale italiana rappresenta, a parere di chi scrive, un passo in avanti significativo per l'ordinamento, che si colloca oggi in linea non solo con i più recenti indirizzi e con le politiche dell'Unione europea in materia di tutela ambientale e programmazione economica, ma altresì con il c.d. costituzionalismo ambientale.

L'Italia, infatti, era rimasta sino a tempi recenti l'unico tra i grandi Stati europei a non annoverare nella propria Carta fondamentale un espresso riferimento al diritto all'ambiente.

Tuttavia, non può sottacersi come l'intervento riformatore sia giunto in un momento successivo rispetto all'adozione degli atti europei, sicché l'ordinamento interno aveva già recepito, in via giurisprudenziale e legislativa, gli orientamenti sovranazionali, adattandosi di fatto ad essi anche prima della modifica testuale.

Con riguardo all'art. 9, la tutela dell'ambiente appare delineata più come obbligo in capo allo Stato, chiamato a bilanciare tale valore con gli altri interessi costituzionalmente garantiti, che non come diritto fondamentale immediatamente azionabile.

Analogo rilievo può formularsi rispetto al riferimento alla protezione delle generazioni future, evocato in termini generici e privo di un aggancio concreto nella disciplina delle politiche pubbliche.

Né l'ambiente viene posto in una posizione di primazia rispetto ad altri interessi, diversamente da quanto emerge dagli obiettivi del *Green Deal europeo*.

Più incisiva si presenta la riforma dell'art. 41, che ridefinisce il rapporto tra iniziativa privata e funzione pubblica di programmazione e coordinamento, aggiungendo tra le finalità dell'attività economica quella ambientale, in coerenza con gli orientamenti assunti dal legislatore europeo. Tuttavia, la novella non appare idonea a superare, sul piano sostanziale, i conflitti già oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale si pensi al rapporto tra ambiente e sviluppo, ambiente e salute, ambiente e lavoro né a fornire una concreta garanzia all'invocata tutela delle generazioni future.

Anche qui, la protezione ambientale non è configurata quale valore sovraordinato allo sviluppo economico, diversamente da quanto riconosciuto nella cornice normativa dell'Unione.

Le valutazioni sul punto rimangono pertanto affidate alle istituzioni politiche e agli indirizzi che queste vorranno imprimere, attraverso l'attività di regolazione e di governo del mercato, superando progressivamente l'impostazione tradizionale che concepiva l'ambiente come mero limite all'iniziativa economica e in contrapposizione con altri interessi pubblici o privati.

In questa prospettiva, le innovazioni introdotte a livello europeo con il *Green Deal* trovano nell'art. 41 una ricezione solo parziale.

Cionondimeno, la modifica del terzo comma sembra accogliere direttamente il nuovo ruolo attribuito al pubblico dal diritto dell'Unione, quale attore chiamato non soltanto a regolare, ma anche a programmare e a orientare gli investimenti, delineando un modello di società improntato a criteri di sostenibilità ambientale, equità e prosperità diffusa, in linea con le più avanzate esperienze europee.

2.3. *I principi di tutela dell'ambiente nel Codice dell'Ambiente e l'attività recente del legislatore nazionale sulla materia ambientale*

Alla luce della cornice costituzionale, la disciplina generale di riferimento per la funzione amministrativa relativa alla tutela dell'ambiente deve essere individuata nella legge dello Stato. Tuttavia, è necessario evidenziare che l'ordinamento europeo ha progressivamente introdotto una regolamentazione armonizzata e uniforme tra gli Stati membri, con conseguente attribuzione di una parte significativa del diritto ambientale nazionale a fonti europee.

In parte, un simile ruolo è stato ed è tuttora assolto anche dal diritto internazionale; nondimeno, esso giunge sovente a soluzioni prive di effettiva cogenza, in quanto caratterizzate da principi formulati in termini eccessivamente generali e da intrinseche difficoltà di attuazione di disposizioni prive di natura vincolante.

Il legislatore italiano ha deciso nel 2004²³⁸ di riordinare la materia ambientale e di dotarsi di un codice dell'ambiente.

Il Codice dell'Ambiente²³⁹, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 intitolato «*Norme in materia ambientale*» recepisce parte delle disposizioni previgenti in materia, attua numerose direttive comunitarie ed europee e innova alcuni settori speciali, tenendo conto anche degli interventi della giurisprudenza.

L'obiettivo primario del Codice dell'ambiente era quello di conferire sistematicità alla normativa ambientale, ricomponendola in un *corpus* unitario ed organico, idoneo a favorire l'integrazione tra le diverse discipline settoriali e ad assicurarne la coerenza applicativa, prevenendo conflitti interpretativi o di coordinamento.

Il testo normativo, che costituisce il fulcro della disciplina ambientale nazionale, accoglie al proprio interno tanto i principi generali quanto le normative settoriali di riferimento; esso, tuttavia, non perviene ancora ad una compiuta ed esaustiva codificazione della materia,

²³⁸ Il Codice dell'ambiente trae origine dalla Legge delega n. 308/2004 del 15 dicembre 2004 con la quale il Parlamento ha affidato al Governo il riordino dell'intera materia ambientale, attraverso la compilazione di un testo unico che tenesse conto sia delle fonti normative, sia degli interventi della giurisprudenza nazionale ed europea.

²³⁹ Sul codice dell'ambiente cfr. tra gli altri AA. VV., *Nuovo codice dell'ambiente con commento e giurisprudenza*, N. LUGARESI - S. BERTAZZO (a cura di), Maggioli, Rimini, 2009; E. MARIOTTI - M. IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Maggioli, Rimini, 2007; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012; AA. VV., *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, L. COSTATO - F. PELIZZER (a cura di), Cedam, Padova, 2007.

rimanendo esposto a continue modifiche ed interventi riformatori²⁴⁰ che ne testimoniano la natura evolutiva e la difficoltà di raggiungere una compiuta stabilità sistematica.

All'art. 2 del Codice individua, l'obiettivo primario della normativa che è quello di promuovere livelli di qualità della vita umana.

Sul punto il Governo si è distanziato da quanto aveva stabilito il legislatore parlamentare nella legge delega, il quale aveva posto come obiettivo primario la tutela dell'ambiente rispetto alla tutela della vita umana²⁴¹.

Venendo brevemente ai dettagli: l'art. 3-bis del Codice stabilisce che *«i principi posti dalla presente Parte prima e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione dagli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44 e 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario»*.

Dal rinvio effettuato emerge che, anche antecedentemente alla revisione costituzionale del 2022, il legislatore si sia riferito sia ai principi europei e internazionali sia agli articoli della Costituzione, dai quali la Corte costituzionale ha desunto il rilievo della materia e il valore riconosciuto al principio ambientale.

Questi principi sono le regole generali che disciplinano la materia ambientale e costituiscono un vincolo nell'adozione di atti normativi, di indirizzo, di coordinamento e nell'emanazione di provvedimenti di natura urgente e sono rivolti sia al legislatore statale che a quello regionale.

Centrale è l'art. 3-ter del Codice, il quale stabilisce che: *«la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale»*.

L'articolo in questione ci conferma come il sistema nazionale sia intrecciato con il sistema europeo, nel Codice vengono fatti propri i principi sovranazionali e vengono applicati anche su scala nazionale a tutti i soggetti, siano essi pubblici che privati.

²⁴⁰ Il Codice dell'Ambiente è attualmente in fase di revisione al fine di aggiornarlo con le nuove novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2022 e degli interventi sovranazionali che hanno riguardato la materia ambientale. Cfr. Dm Ambiente 25 gennaio 2024, n. 36 *Istituzione di una Commissione per la revisione della normativa ambientale di cui al Dlgs 152/2006 - Abrogazione del Dm 7 novembre 2023, n. 364*.

²⁴¹ L. SALVEMINI, *op. cit.*, p. 149.

L'art. 3-*quater* contiene uno specifico riferimento al principio dello sviluppo sostenibile²⁴².

Nell'articolo in esame, oltre al richiamo al principio dello sviluppo sostenibile, si rinviene un collegamento con il principio di solidarietà, cui si affianca la menzione espressa delle future generazioni.

Il legislatore, in tal modo, intreccia i due principi, configurando la predisposizione di misure volte ad assicurare la tutela ambientale nel lungo periodo quale espressione di solidarietà intergenerazionale.

A tali principi non sono chiamate a conformarsi esclusivamente le istituzioni pubbliche, ma anche i soggetti privati, il cui agire deve necessariamente orientarsi al rispetto e alla realizzazione di tali finalità.

L'art. 3-*quinqüies* disciplina i principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra le istituzioni, stabilendo che i principi previsti dal Codice costituiscono *standard* minimi di tutela ambientale validi sull'intero territorio nazionale, la cui osservanza deve essere garantita da ogni articolazione della Repubblica.

Infine, l'art. 3-*sexies* regola i principi comunitari di accesso all'informazione ambientale nonché di partecipazione.

Tuttavia, gli articoli dal 3-*ter* al 3-*sexies* si limitano a predisporre un catalogo frammentario e disarticolato dei principi del diritto ambientale, privo di organicità sistematica.

Tale elencazione, da un lato, si rivela incompleta, poiché non tiene adeguatamente conto delle più recenti evoluzioni maturate in sede europea e internazionale; dall'altro, risulta ridondante, laddove si limita a riprodurre principi già consacrati a livello costituzionale o europeo, talvolta con formulazioni non del tutto aderenti o comunque prive della necessaria precisione concettuale²⁴³.

²⁴² Art. 3-*quater*: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

²⁴³ M. DELSIGNORE, (Voce) Ambiente, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 55.

Ne emerge un quadro normativo che, più che consolidare una vera architettura dei principi della materia, rischia di moltiplicare sovrapposizioni e ripetizioni interpretative.

L'evoluzione maturata in sede sovranazionale ed internazionale, che ha profondamente rovesciato la prospettiva della tutela ambientale, non trova nel Codice dell'ambiente un adeguato riconoscimento sistematico.

In particolare, a parer mio, manca un riferimento espresso ed esplicito al principio di integrazione, vero e proprio fulcro del diritto ambientale europeo e cardine del *Green Deal*, destinato a orientare in modo trasversale l'azione normativa e le politiche pubbliche.

Il *Green Deal europeo* rafforza in maniera significativa l'esigenza di un coordinamento tanto orizzontale, tra le diverse politiche e settori dell'Unione, quanto verticale, in relazione alle politiche di sviluppo degli Stati membri.

Ciò avviene, in particolare, attraverso l'introduzione e la valorizzazione del principio del *do no significant harm*, che funge da criterio trasversale di orientamento e condizionamento delle scelte pubbliche e private, imponendo una coerenza sistemica tra gli obiettivi ambientali e le altre finalità perseguite a livello europeo e nazionale.

Nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia valorizzato l'ambiente riconoscendo la natura di valore e materia trasversale, il principio tuttavia rimane estraneo alla disciplina codicistica nazionale, la quale continua a presentare un'impostazione settoriale e frammentata. Così come è del tutto assente la trasversalità e l'intreccio che l'ambiente ha con altri interessi e materie e il principio di *do not significant harm* il quale sta già incidendo sulle politiche pubbliche così come sugli investimenti e l'attività dei privati.

Allo stesso modo, non viene colta appieno la nuova dimensione del rapporto tra pubblico e privato, che si manifesta non solo nell'intervento dello Stato nell'economia, ma anche nell'attività di regolazione e di indirizzo, in un'ottica di cooperazione funzionale al perseguimento di finalità comuni di sostenibilità a cui sono demandate le autorità amministrative nella loro attività di controllo e regolazione.

In questa prospettiva, il Codice non riesce ancora a configurarsi quale *corpus* realmente organico e sistematico della disciplina ambientale.

Esso appare più come un contenitore eterogeneo, incapace di restituire l'unitarietà e la centralità che i principi ambientali hanno assunto nello scenario europeo, specie alla luce del *Green Deal*.

Ne consegue una distanza evidente tra l'impianto codicistico nazionale, che si limita ad una enunciazione statica e poco vincolante, e la visione dinamica sovranazionale, ove i principi non

sono meri enunciati programmatici ma criteri guida vincolanti dell'azione legislativa e amministrativa.

Il Codice, pertanto, seppur utile come strumento di coordinamento, non pare ancora all'altezza della sfida sistemica che la transizione ecologica e il costituzionalismo ambientale contemporaneo impongono.

L'auspicio è che i mutamenti intervenuti a livello internazionale ed europeo nelle politiche pubbliche possano indurre il legislatore, anche alla luce della recente riforma costituzionale, a procedere ad una riscrittura del Codice dell'ambiente che persegua una duplice finalità: da un lato, una più compiuta sistematizzazione e una più chiara esposizione dei principi in sede codicistica, superando l'attuale frammentarietà; dall'altro, l'accoglimento delle innovazioni e dei nuovi indirizzi che riguardano il rapporto tra tutela ambientale e sviluppo, nonché la centralità della lotta ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale, quali segni distintivi del rinnovato paradigma che pone l'ambiente non più come limite, ma come fondamento e strumento dello sviluppo sostenibile.

L'Italia ha iniziato presto a recepire gli obiettivi di transizione verde ed economia circolare definiti a livello europeo ed internazionale²⁴⁴.

Per attuare tali impegni, l'Italia ha integrato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite all'interno della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)²⁴⁵.

In seguito, con la legge 27 dicembre 2019, n. 160, (legge di bilancio 2020) il legislatore ha previsto una serie di interventi²⁴⁶ per iniziare a recepire il *Green Deal europeo*.

Nel dicembre 2019, i Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti hanno predisposto il Piano Nazionale integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)²⁴⁷,

²⁴⁴ S. ANTONIAZZI, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi*, n. 23/2023, p. 66.

²⁴⁵ La Strategia è stata approvata nel 2017 con delibera CIPE, n. 108, successivamente è stata aggiornata e revisionata, con delibera CITE n. 1 del 18 settembre 2023.

Si tratta di uno strumento di coordinamento nazionale che assume i 4 principi guida dell'Agenda ONU: integrazione, universalità, trasformazione e inclusione.

Rappresenta altresì il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale secondo quanto previsto dall'art. 34 del D.lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'Ambiente).

Le Regioni devono adottare le Strategie regionali che devono essere coerenti con la Strategia nazionale e contribuire a realizzare gli obiettivi e a garantire il monitoraggio.

²⁴⁶ Questi interventi, definiti come «*Green and Innovation Deal italiano*» riguardano progetti di ricerca, sviluppo e innovazione per la transizione ecologica e circolare ed hanno tra gli obiettivi: la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, lotta al cambiamento climatico.

²⁴⁷ Col PNIEC, il legislatore, ha stabilito e fissato gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile.

che recepisce le novità contenute nel Decreto-legge sul Clima (D.L. n. 111/2019) e sugli investimenti del «*Green and Innovation Deal italiano*».

A seguito dei cambiamenti dovuti alla crisi da Covid-19 e allo scoppio della guerra russo-ucraina, e delle conseguenze che questi eventi hanno apportato all'economia europea ed italiana e al mercato dell'energia, l'Italia ha inviato, nel giugno 2023, alla Commissione europea, la proposta di aggiornamento del PNIEC²⁴⁸, per adeguare strumenti e obiettivi previsti dal precedente piano.

Nell'ambito delle nuove disposizioni contenute nel c.d. «Decreto Clima», il CIPE (Comitato Interministeriale per la programmazione economica) ha assunto la denominazione di Comitato Interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)²⁴⁹, (art. 1-*bis* del D.L. n. 111/2019).

Il CIPESS per quanto concerne presidenza e composizione²⁵⁰ è disciplinato dal vigente art 16, della L. n. 48/1967, e continuando ad essere presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il legislatore ha introdotto norme dirette a migliorare la qualità delle istruttorie da sottoporre al Comitato, imponendo che le procedure del CIPESS siano integrate con valutazioni relative al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il Comitato è chiamato ad esercitare funzioni di indirizzo strategico in settori di primaria rilevanza, quali infrastrutture, politiche di coesione, sostegno alle esportazioni, salute, ricostruzione post-calamità e supporto alle imprese.

Dal 2022 il CIPESS orienta la propria azione secondo i nuovi criteri legislativi, con l'intento dichiarato di elaborare una strategia politico-economica coerente con la transizione ecologica e fondata su uno sviluppo sostenibile.

²⁴⁸ La proposta di Piano, dopo una fase articolata di confronto e verifica con gli organismi europei ma anche col Parlamento e le Regioni, oltre che del procedimento di VAS, è stata approvata nel giugno 2024 ed il 1° luglio 2024 il MASE ha trasmesso alla Commissione europea una nuova versione del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC).

²⁴⁹ P. INFANTE, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 211 - 219.

²⁵⁰ Art. 16, c.1, della L. n. 48/1967: «È costituito il "Comitato interministeriale per la programmazione economica". Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è costituito in via permanente dal Ministro dell'economia e delle finanze, che ne è vice presidente, e dai Ministri degli affari esteri, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché dai Ministri delegati per gli affari europei, per la coesione territoriale, e per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e dal Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa».

Tuttavia, permane il rischio che tale innovazione si risolva in un mero adeguamento formale, privo di effettiva incidenza sulle prassi decisionali.

La mancanza di una piena razionalizzazione delle competenze, la persistenza di sovrapposizioni tra centri di decisione e il *deficit* di strumenti di monitoraggio concreto possono vanificare l'obiettivo di trasformare la sostenibilità da principio programmatico a criterio operativo, incidendo negativamente sulla capacità del Comitato di assumere un ruolo effettivo di regia della transizione ecologica.

2.3.1. *L'assenza di una legge quadro sul clima nell'ordinamento italiano: profili comparati, criticità sistemiche e prospettive di riforma*

Diversamente dalla Spagna, l'Italia non ha una legge specifica sul cambiamento climatico²⁵¹. L'esperienza spagnola, come vedremo, si distingue per l'adozione di uno strumento normativo²⁵², strutturato e sistematico, pensato per coordinare in modo unitario e integrato obiettivi, strategie e strumenti.

Questo approccio mira a rispettare gli impegni presi a livello europeo e internazionale, che vincolano sia la Spagna che l'Italia.

La legge spagnola si inserisce in quelle che la dottrina²⁵³ ha definito leggi quadro nazionali sul clima di seconda generazione²⁵⁴, si tratta di quelle leggi approvate dopo l'adozione dell'Accordo di Parigi del 2015.

Sebbene l'Accordo di Parigi non preveda regole dettagliate per la definizione o la formalizzazione degli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni nelle leggi dei singoli Stati, diversi Paesi europei hanno scelto di stabilire questi obiettivi in modo esplicito attraverso apposite leggi, rafforzandoli con normative specifiche a livello nazionale.

L'Unione europea ha dapprima proceduto alla definizione dei propri obiettivi di riduzione delle emissioni, in particolare attraverso il *Green Deal europeo*, che ha fissato il traguardo della

²⁵¹ Per un inquadramento costituzionale si rinvia a: M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET Giuridica, Torino, 2021, pp. 51 - 74; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, n. 2/2022, pp. 1085 - 1110.

²⁵² Ley 7/2021, de 20 de mayo 2021, de cambio climático y transición energética. Si rinvia a Cap. 4.5.

²⁵³ T. MUINZER, *What are national 'climate change acts'?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2021, vol. 39, n. 4, pp. 419 - 438.

²⁵⁴ Le leggi di prima generazione sono quelle approvate prima dell'Accordo di Parigi del 2015, sono quelle leggi sprovviste di *targets* di riduzione giuridicamente vincolanti.

neutralità climatica del continente entro il 2050, e successivamente mediante il pacchetto normativo *Fit for 55*, volto a conseguire una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra pari almeno al 55% entro il 2030.

In un secondo momento, l'Unione si è altresì dotata di una legge quadro sul clima²⁵⁵, la quale, muovendo dagli elementi comuni delle legislazioni nazionali già vigenti e integrandoli con nuovi strumenti e principi, è destinata a porsi quale modello di riferimento per l'azione legislativa degli Stati membri, e potenzialmente anche di altri ordinamenti²⁵⁶ ed ha aggiornato la Strategia dell'Unione europea di adattamento ai cambiamenti climatici²⁵⁷.

L'Italia, al contrario, pur avendo aderito e recepito gli obiettivi delineati a livello europeo e internazionale, ha prevalentemente orientato il proprio intervento solo verso la riorganizzazione della struttura amministrativa competente attraverso un riordino dei Ministeri²⁵⁸.

Sul piano legislativo, invece, non ha seguito il modello di una disciplina organica e di sistema, optando piuttosto per una pluralità di interventi settoriali e frammentati, in parte privi di una visione complessiva e unitaria della materia.

Alcune Regioni italiane²⁵⁹, analogamente a quanto già avvenuto in Spagna, dove diverse Comunità autonome si sono distinte per un ruolo attivo e talora pionieristico nell'adozione di discipline in materia di cambiamento climatico, anticipando o integrando l'intervento statale, hanno intrapreso iniziative legislative autonome in tale ambito.

In particolare, di recente, la Regione Lombardia²⁶⁰ ha provveduto all'approvazione di una legge specificamente dedicata al clima e al cambiamento climatico.

Tali esperienze, tuttavia, lungi dal colmare il vuoto esistente, finiscono per confermare l'assenza di un approccio legislativo organico e sistematico anche a livello *sub*-statale, con il rischio di una frammentazione normativa non pienamente coerente con le esigenze di un'azione climatica unitaria.

²⁵⁵ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (Normativa europea sul clima).

²⁵⁶ F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE online*, n. 4/2021, p. 3465.

²⁵⁷ Commissione europea, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici - La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM (2021) 82 final, 24 febbraio 2021.

²⁵⁸ Il riferimento è alle modifiche apportate dal Governo Draghi, col D. L. 1 marzo 2021, n. 22 e al Governo Meloni col D. L. 11 novembre 2022, n. 173.

²⁵⁹ Vedi: Basilicata, L. R. 15 ottobre 2018, n. 32, *Decarbonizzazione e politiche regionali sui cambiamenti climatici (Basilicata Carbon Free)*; Friuli - Venezia Giulia, L. R. 17 febbraio 2023, n. 3, *FVGreen - Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica del Friuli-Venezia Giulia*.

²⁶⁰ L. R. 18 luglio 2025, n. 11, *Legge per il clima: norme per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Modifica dalla l.r. 26/2023*.

Tra gli interventi di maggiore rilievo meritano specifica menzione, in primo luogo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale, attraverso la Missione 2, dedicata alla “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, e la Missione 7 “REPowerEU”, destina circa il 40% delle risorse finanziarie complessive del Piano al rafforzamento dell’impegno italiano nel conseguimento degli obiettivi del *Green Deal europeo* connessi alla transizione ecologica. In secondo luogo, assume particolare importanza il decreto ministeriale 21 dicembre del 2023, n. 434, del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (MASE) con il quale è stato approvato il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), strumento di rilievo strategico finalizzato alla riduzione della vulnerabilità del territorio nazionale agli impatti dei cambiamenti climatici e al rafforzamento della resilienza dei sistemi naturali, sociali ed economici.

Il Piano, inoltre, fornisce un quadro di indirizzo unitario a livello nazionale per l’attuazione di misure di adattamento, sia strutturali sia non strutturali, volte a minimizzare, per quanto possibile, i rischi derivanti dai cambiamenti climatici.

Sull’implementazione del PNACC il ruolo delle Regioni e degli enti locali è rilevante; infatti, come affermato nell’Allegato I *«le strategie regionali di adattamento devono essere complementari con quelle nazionali e indirizzare le azioni locali»*.

Si tratta, come è stato osservato di *«un quadro giuridico-regolatorio che presenta due caratteri importanti: una struttura multilivello e policentrica e l’utilizzo di programmazioni ibride, per favorire un collegamento e una combinazione tra i livelli di governo e i centri di potere coinvolti»*²⁶¹.

Ad oggi, l’Italia registra un significativo ritardo rispetto alle previsioni del PNACC, tanto con riferimento all’operatività dell’Osservatorio nazionale per l’adattamento ai cambiamenti climatici²⁶², quanto in relazione alla tempestiva elaborazione e adozione dei Piani e dei programmi di adattamento a livello regionale e locale.

²⁶¹ D. BEVILACQUA, *Il PNACC e lo svolgimento multilivello della climate governance*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente online*, n. 53, maggio 2024, p. 2.

²⁶² Il PNACC prevedeva l’istituzione dell’Osservatorio entro tre mesi dall’approvazione del Piano. L’Osservatorio invece è stato istituito col D.M. del 17 dicembre 2025, n. 455, del Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica (MASE).

Sul ruolo della struttura vedi: F. FRANCESCHELLI, *La governance del PNACC: un contributo all’obiettivo globale di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Federalismi*, n. 24/2025, pp. 127- 150.

Ed infine il PNIEC, aggiornato a giugno 2024, con il quale l'Italia conferma gli obiettivi della prima proposta 131 GW rinnovabili al 2030, ma inserisce anche uno scenario sul nucleare²⁶³: 8 GW al 2050 per coprire l'11% della richiesta nazionale.

Tuttavia, a fronte di tali misure, pur tra loro collegate, permane l'assenza di una cornice normativa unitaria, idonea a vincolare in modo più stringente l'azione del legislatore e a garantire coerenza e continuità agli interventi in materia climatica.

Tale lacuna non risulta priva di conseguenze, producendo riflessi significativi tanto sul piano del dibattito pubblico quanto su quello del confronto politico-istituzionale, con effetti sulla chiarezza degli obiettivi perseguiti e sulla stabilità delle scelte di *policy* nel medio-lungo periodo.

L'adozione di una legge sul clima da parte dell'Italia, oltre a favorire un allineamento del nostro ordinamento a quello di altri Stati²⁶⁴ membri, in *primis* Germania, Francia e Spagna²⁶⁵, consentirebbe di dotare il sistema giuridico nazionale di uno strumento legislativo vincolante, fondato su obiettivi e finalità espressamente determinati.

Tale cornice normativa costituirebbe il parametro di riferimento cui dovrebbero uniformarsi tutte le amministrazioni pubbliche, le articolazioni territoriali dello Stato, il sistema produttivo e i cittadini, nella consapevolezza che il conseguimento dei *target* climatici richiede un contributo coordinato e responsabile da parte di tutti i soggetti coinvolti.

La legge favorirebbe, inoltre, non solo un più ampio e strutturato dibattito pubblico, ma anche processi decisionali maggiormente trasparenti e democraticamente legittimati per il decisore politico.

Attualmente, infatti, la definizione degli obiettivi e degli strumenti di intervento è avvenuta prevalentemente in sede ministeriale e nell'ambito di tavoli tecnici, relegando il Parlamento e le Regioni, in particolar modo le assemblee legislative, a un ruolo sostanzialmente marginale. Oltre a ciò, una tale impostazione consentirebbe ai rappresentanti dei cittadini, legittimati dal

²⁶³ Il DDL sul Nucleare sostenibile approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 2 ottobre 2025.

Il disegno di legge conferisce al Governo una delega per disciplinare in modo organico l'introduzione del nucleare sostenibile, nel quadro delle politiche europee di decarbonizzazione al 2050 e degli obiettivi di sicurezza energetica. La delega prevede anche l'elaborazione di un Programma nazionale per il nucleare sostenibile, l'istituzione di una Autorità per la sicurezza nucleare indipendente, il potenziamento della ricerca scientifica e industriale, la formazione di nuove competenze e lo svolgimento di campagne di informazione e sensibilizzazione.

²⁶⁴ Il *database Climate Change Laws of the World*, disponibile all'indirizzo climate-laws.org, curato dal *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE*, in collaborazione con il *Sabin Center, Columbia University*, è il più completo *database* di legislazione e giustizia climatica.

²⁶⁵ Per un'analisi comparata si rinvia a: F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, op. cit., pp. 3459 - 3484; P. L. PETRILLO, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCE online*, n. Sp-2/2023, pp. 233 - 250.

mandato elettivo, di esercitare un più incisivo controllo sull'operato dell'organo esecutivo, attraverso strumenti quali audizioni, confronti con gli *stakeholders*, nonché attività di monitoraggio e valutazione delle scelte e delle azioni intraprese.

Parimenti, l'introduzione di una legge sul clima rafforzerebbe la tutela dei cittadini in sede giurisdizionale, nell'ambito della c.d. giustizia climatica²⁶⁶, poiché la previsione legislativa di obiettivi vincolanti e di politiche di attuazione costituirebbe una base normativa più solida per il sindacato giurisdizionale, anche costituzionale, sull'azione (o sull'inerzia) dei pubblici poteri nel perseguimento dei *targets* climatici prefissati e degli obiettivi da perseguire.

Infine, l'istituzione di organismi tecnici e indipendenti, oltre a svolgere una funzione di supporto al legislatore nella definizione delle politiche climatiche, nonché nel monitoraggio e nella valutazione dell'efficacia delle misure adottate, potrebbe rivelarsi di particolare utilità anche sul piano informativo e comunicativo.

Tali organismi, infatti, sono in grado di favorire una comunicazione trasparente e scientificamente fondata nei confronti dei cittadini, contribuendo a illustrare le scelte di *policy* intraprese e a sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alle criticità e agli impatti connessi al cambiamento climatico, rafforzando così la legittimazione democratica dell'azione pubblica. L'assenza, nell'ordinamento italiano, di una legge sul clima non costituisce soltanto una lacuna normativa, ma riflette una più generale difficoltà nel tradurre obiettivi di carattere sovranazionale in scelte legislative dotate di stabilità, certezza e forza vincolante. L'esperienza europea e comparata evidenzia che l'inserimento degli obiettivi climatici nella legislazione svolge principalmente una funzione di razionalizzazione dell'azione pubblica. Ciò permette di oltrepassare una *governance* fondata quasi esclusivamente su strumenti programmatori e amministrativi, favorendo un modello nel quale le politiche climatiche sono ancorate a scelte di indirizzo politico ben definite.

In assenza di tale fondamento, il rischio è quello di un'eccessiva discrezionalità dell'esecutivo e di una conseguente opacità dei processi decisionali.

²⁶⁶ Per approfondire, vedi tra gli altri: F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, n. 10/2021, pp. 269 - 308; S. BALDIN - P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2021, pp. 597 - 630; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022, pp. 157 - 181; S. BALDIN, *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space? Preliminary remarks*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 1419 - 1446; B. POZZO, *Il contenzioso climatico nel prima del diritto comparato*, in *DPCE*, n. 4/2024, pp. 987 - 996.

Una legge sul clima si configurerebbe, pertanto, come un atto di razionalizzazione dell'ordinamento, capace di stabilire obiettivi giuridicamente rilevanti, criteri di azione e meccanismi di verifica e controllo, rafforzando il coordinamento tra i diversi livelli di governo e favorendo una più ordinata integrazione tra politiche climatiche, energetiche, ambientali ed economiche.

In questo contesto, la dimensione multilivello dell'azione climatica non sarebbe limitata, ma inserita all'interno di un quadro integrato, finalizzato a evitare situazioni di frammentazione o disallineamento normativo.

Sotto il profilo costituzionale, l'introduzione di una disciplina legislativa organica contribuirebbe altresì a rendere più efficaci i principi di competenza legislativa, responsabilità, trasparenza e controllo democratico, offrendo al Parlamento strumenti più incisivi di indirizzo e sindacato sull'azione governativa.

Al contempo, essa rafforzerebbe la posizione dei cittadini e degli *stakeholders*, fornendo parametri normativi chiari per la valutazione della legittimità delle scelte pubbliche anche in sede giurisdizionale.

In conclusione, l'adozione di una legge sul clima non rappresenterebbe un mero adeguamento formale agli *standard* europei, bensì una scelta di sistema, volta a riaffermare la centralità della legge quale luogo di sintesi tra scienza, politica e diritto, e quale strumento imprescindibile per governare una transizione e trasformazione che incide in modo profondo sull'assetto istituzionale, sociale ed economico dello Stato.

2.4. *L'evoluzione dell'amministrazione ambientale: dalla tutela dell'ambiente alla transizione ecologica*

L'assenza di riferimenti espliciti nel testo costituzionale del 1948 relativo alla materia ambientale, così come la difficoltà di arrivare ad una definizione unitaria di ambiente, evidenziata in passato dalla dottrina, a partire dal noto saggio sull'ambiente e i suoi diversi aspetti giuridici di Massimo Severo Giannini²⁶⁷, si è ovviamente riflessa anche sull'organizzazione amministrativa la quale ha seguito nel corso dei decenni le evoluzioni e i profondi cambiamenti che hanno riguardato la materia ambientale.

In assenza di uno specifico riferimento costituzionale e di un quadro unitario vi era da un lato l'esigenza di un ampliamento della tutela ambientale e dall'altro di un approccio unitario ai problemi dell'ambiente da realizzare attraverso l'istituzione di unico centro responsabile della materia ambientale dal punto di vista dell'organizzazione e programmazione²⁶⁸, il Ministero dell'Ambiente.

L'identificazione della tutela ambientale come funzione amministrativa ed interesse giuridicamente e politicamente rilevante ha determinato la corrispondente necessità di investire su un'apposita struttura organizzativa dotata di adeguati poteri politici e amministrativi²⁶⁹.

²⁶⁷ M. S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 15 ss. Sulla difficoltà di una nozione unitaria di ambiente, e di una sua tutela cfr. G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, I, 1987, p. 189 ss. Sui diversi significati della nozione di ambiente cfr. tra gli altri R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, R. FERRARA - M. A. SANDULLI (a cura di), Vol. I, R. FERRARA - C. E. GALLO (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014, p. 19 ss.; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 44 ss.; F. G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 533 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 2002, p. 215 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 15 ss.; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, 2007, p. 1114 ss.; L. MOCCIA, *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 2020, p. 13 ss.

²⁶⁸ D. SORACE, *La programmazione ambientale*, in AA.VV., *Dalla lotta all'inquinamento alla tutela pubblica dell'ambiente* (Atti convegno, Milano - Bruzzano, 4 - 5 marzo 1977, Giuffrè, Milano, 1978, p. 45 ss.

²⁶⁹ M. S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, p. 312; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 130 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amministrativo*, 1970, p. 474.

A tal fine, il legislatore con la legge 8 luglio 1986, n. 349, ha istituito il Ministero dell'Ambiente²⁷⁰, quale organo centrale a cui sono stati trasferiti i poteri e le funzioni concernenti l'interesse ambientale, prima suddivise in vari dicasteri²⁷¹.

Al Ministero, tuttavia, erano attribuite solo competenze generali, per prevenire e reprimere i danni ambientali e settoriali in materia di rifiuti, inquinamento e aree protette e rimane così, nonostante gli interventi legislativi che si susseguono²⁷², fino al 1999, alla c.d. riforma del governo e dei ministeri.

Il principale nodo problematico che ha interessato il neocostituito Ministero dell'Ambiente è stato rappresentato dalla frammentazione delle competenze in materia di tutela ambientale, distribuite tra una pluralità di soggetti istituzionali.

Tale situazione ha reso necessario il ricorso a diversi meccanismi di coordinamento, tanto con gli altri Ministeri mediante intese interministeriali quanto con le Regioni attraverso procedimenti concertativi²⁷³, dando luogo a un sistema relazionale complesso, caratterizzato da intrecci procedimentali e da una difficile conciliabilità tra i diversi livelli e centri decisionali, non giungendo dunque ad una gestione unitaria dei settori e della tematica ambientale.

A ciò vanno aggiunte le critiche sull'assetto organizzativo ministeriale²⁷⁴ e sul mancato ricongiungimento tra le funzioni statali relative alla tutela del paesaggio (pianificazione del territorio) e dell'ambiente²⁷⁵.

²⁷⁰ Per una ricostruzione vedi: F. SALVIA, *Il ministero dell'ambiente*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989.

²⁷¹ Mediante la l. 29 gennaio 1975, n. 5, si istituiva il Ministero per i beni culturali e ambientali, competente in materie precedentemente attribuite al Ministero della pubblica istruzione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli interni. Il Ministero della sanità si occupava del contrasto all'inquinamento, il Ministero dell'agricoltura tutelava la natura, il Ministero dei lavori pubblici doveva difendere il suolo e le risorse idriche, mentre il Ministero dell'industria si occupava di energia, cave e torbiere. Cfr. A. FERRARA, *Le competenze dell'amministrazione statale*, in *Diritto dell'ambiente*, B. CARAVITA - L. CASETTI - A. MORRONE (a cura di), *op. cit.*, p. 99; U. POTOTSCHNIG, *op. cit.*, p. 461.

²⁷² Gli interventi legislativi successivi all'istituzione del Ministero dell'Ambiente: D. L. 30 dicembre 1986, n. 920 - convertito nella L. 16 febbraio 1987, n. 39 - e L. 3 marzo 1987, n. 59, *contenenti disposizioni transitorie e urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente*; L. 13 luglio 1993, n. 221, relativa a «*Misure urgenti per assicurare il funzionamento del Ministero dell'ambiente*»; D. L. 4 dicembre 1993, n. 496 - convertito nella L. 21 gennaio 1994, n. 61 - *contenente delle disposizioni urgenti per la riorganizzazione dei controlli ambientali e l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente*; al D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con cui sono stati conferiti funzioni e compiti amministrativi statali alle regioni e agli enti locali, in attuazione della precedente l. n. 59/1987. Per una ricostruzione normativa v. A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma - Bari, 2008, p. 83.

²⁷³ F. SALVIA, *op. cit.*, p. 55 ss.

²⁷⁴ P. D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell')*, I, *Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Giuffrè, Milano, 1988, Vol. II, p. 5; M. S. GIANNINI, *Riflessioni su energia ed ambiente*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1987, p. 633; V. ONIDA, *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1986, p. 15.

²⁷⁵ B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 87 ss.

Pertanto, l'istituzione del Ministero dell'Ambiente non ha determinato un effettivo accentramento delle competenze e delle funzioni in materia ambientale all'interno di un unico dicastero.

Esso, infatti, si è trovato ad operare prevalentemente di concerto o d'intesa con altri Ministeri, in ragione della persistente frammentazione e del ritaglio settoriale delle attribuzioni, piuttosto che sulla base di un disegno organico fondato su obiettivi chiari e preventivamente definiti, espressione di un compiuto processo di riordino amministrativo e governativo²⁷⁶.

Il Ministero dell'Ambiente si configura quale centro unitario di imputazione di una pluralità di interessi tra loro «*complementari*», nel quale lo Stato riconosce e concentra, in un'unica organizzazione istituzionale e amministrativa, la titolarità e la tutela dell'ambiente.

Tuttavia, secondo una parte della dottrina, questo nuovo dicastero si occupa di ambiente «*non solo in senso restrittivo, ma addirittura marginale*»²⁷⁷, in quanto privo di articolazioni periferiche proprie e strutturalmente vincolato ad operare mediante atti adottati di concerto o previa intesa con altre amministrazioni²⁷⁸.

Le critiche mosse dalla dottrina all'organizzazione e alle funzioni del nuovo Ministero e i cambiamenti che coinvolgono la dimensione ambientale a livello europeo²⁷⁹ e internazionale²⁸⁰ portano il legislatore italiano ad intervenire sull'organizzazione e sulle competenze e funzioni del Ministero dell'Ambiente.

Col D. lgs. n. 300 del 1999, con cui il legislatore ha riformato l'organizzazione del Governo, vengono ampliate le competenze del Ministero, che viene denominato «*dell'ambiente e della tutela del territorio*»²⁸¹.

Alle competenze originariamente attribuite al Ministero dell'Ambiente si aggiungono le funzioni e i compiti già spettanti al Ministero dei lavori pubblici e al Ministero delle politiche agricole in materia di polizia forestale ambientale, restando tuttavia ferme le attribuzioni riservate ad altri dicasteri, nonché alle Regioni e agli enti locali.

²⁷⁶ L. CARBONE - F. PATRONI GRIFFI, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio e dei ministri*, A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2000, p. 306.

²⁷⁷ O. SEPE, *In tema di modelli organizzativi: il Ministero dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milano, 1988, p. 689 ss.

²⁷⁸ O. SEPE, *op. cit.*, p. 690.

²⁷⁹ Il *Trattato di Maastricht* (1992), introduce il principio del «rispetto dell'ambiente» quale finalità autonoma della comunità rispetto allo sviluppo economico e attribuisce la dignità di vera e propria «politica» agli obiettivi di protezione ambientale. Dunque, viene ampliato il raggio di azione della Comunità europea in campo ambientale.

²⁸⁰ A Rio de Janeiro, nel 1992, si tiene il *Summit della Terra* (o *Conferenza di Rio*), la prima conferenza mondiale dei Capi di Stato sull'ambiente.

²⁸¹ Art. 35, c. 1, del D. lgs. n. 300/1999.

Per quanto riguarda le competenze relative al governo del territorio, la competenza principale spetta al Ministero dei trasporti e delle infrastrutture; la tutela ambientale connessa a tale ambito è invece affidata al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, che opera in collaborazione con il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture per tutti gli interventi idonei a incidere sull'ambiente.

Il Ministero con questa competenza, di fatti scorporata metà in un dicastero e metà nell'altro, non si caratterizza per l'amministrazione deputata alla pianificazione del territorio, ma per un'amministrazione che argina il dissesto ecologico e idrogeologico del territorio²⁸².

Le funzioni attribuite al Ministero si articolano, conformemente al modello delineato dal decreto legislativo n. 300, in distinte aree funzionali.

Tale ripartizione, che prevede la suddivisione delle attribuzioni in quattro aree,²⁸³ corrispondenti sul piano organizzativo a quattro dipartimenti, consente di cogliere l'assetto complessivo del Ministero e la *ratio* sottesa alla definizione e alla distribuzione delle sue competenze.

Il Ministero continua a non disporre di una propria amministrazione periferica, e pertanto si avvale degli uffici territoriali del governo.

Infine, nell'ottica della razionalizzazione e dell'efficienza prevista dalla legge n. 59/1997, il legislatore ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.

L'Agenzia svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi compresi l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali²⁸⁴.

L'Agenzia svolge un'attività di supporto tecnico-scientifico, in primo luogo della struttura ministeriale, e si occupa, dei settori di protezione dell'ambiente e territorio.

²⁸² L. CARBONE - F. PATRONI GRIFFI, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, op. cit., p. 312.

²⁸³ «Alla prima area funzionale fanno capo le funzioni di indirizzo e regolazione: promozione delle politiche di sviluppo sostenibile; sorveglianza, monitoraggio e controllo nonché individuazione di valori limite e obiettivi di qualità e sicurezza; definizione di norme tecniche; alla seconda area funzionale appartengono le funzioni concernenti la protezione, il risanamento e la tutela dal rischio ambientale e dell'inquinamento: valutazione di impatto ambientale; tutela dell'inquinamento nelle varie forme e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica ambientale e di risanamento nelle aree a elevato rischio industriale; nella terza area funzionale sono concentrati i compiti attinenti all'assetto del territorio e alla protezione della natura: aree protette; tutela della flora, della fauna e della biodiversità; parchi nazionali; polizia forestale; difesa del suolo; la quarta area funzionale è relativa ai compiti in materia di risorse idriche e di difesa del mare e dell'ambiente costiero», così L. CARBONE - F. PATRONI GRIFFI, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, op. cit., p. 316.

²⁸⁴ Art. 38, c. 2, del D.lgs. n. 300/1999.

Nel 2006, con l'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente, che all'art. 58 reca una puntuale elencazione delle competenze attribuite al dicastero, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio assume, per effetto del D.L. 18 maggio 2006, n. 181, la nuova denominazione di «*Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*».

Negli anni successivi, il Ministero è stato oggetto di molteplici interventi normativi, i quali, tuttavia, hanno inciso prevalentemente sulla struttura organizzativa interna, senza tradursi in una riforma organica idonea ad adeguarne l'assetto alle profonde trasformazioni intervenute nella materia ambientale.

Soltanto nel 2018, con il D.L. 12 luglio 2018, n. 86, le competenze ministeriali vengono sensibilmente ampliate, attribuendogli in concerto con il Ministero dello sviluppo economico la responsabilità delle politiche di promozione dell'economia circolare e dell'uso efficiente delle risorse.

Vengono attribuire al Ministero alcune funzioni esercitate in precedenza dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, in materia di coordinamento e monitoraggio di determinati interventi di emergenza ambientale, di contrasto al dissesto idrogeologico e di difesa e messa in sicurezza del suolo.

Successivamente, nel 2019, con la riforma organizzativa introdotta dal D.P.C.M. 6 novembre 2019²⁸⁵, n. 138, viene formalmente inserito tra le funzioni ministeriali anche il processo di transizione ecologica, in quanto vengono istituiti due dipartimenti e otto direzioni generali e tra i dipartimenti troviamo un Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI).

Il dibattito europeo e l'adozione del *Next Generation EU* hanno sicuramente accelerato il tema della transizione verde all'interno dell'ordinamento italiano.

Le *twin transition*, verde e digitale, con la stesura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, coinvolgono anche l'amministrazione italiana²⁸⁶.

Il «Decreto Ministeri», n. 22/2021, ha l'obiettivo riorganizzare e semplificare le strutture amministrative per attuare il PNRR con i relativi obiettivi di rilancio, ammodernamento e riconversione dell'economia italiana.

²⁸⁵ D.P.C.M. 6 novembre 2019, n. 138, «*Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione*».

²⁸⁶ A. MARTINI, *Amministrare in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto Ambientale*, n. 3/2021, p. 152.

Con il «Decreto Ministeri», il legislatore, per quanto concerne la transizione ecologica²⁸⁷, si pone un duplice obiettivo: riunire le competenze del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare con quelle attualmente distribuite tra altri ministeri e di rafforzare il coordinamento tra la Presidenza del Consiglio e le altre amministrazioni competenti riguardo alle politiche nazionali per la transizione ecologica e digitale.

Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare viene ridenominato in Ministero della transizione ecologica, e vengono apportate diverse modifiche agli articoli del D. lgs. n. 300/1999.

In sostanza non viene creato un nuovo Ministero, ma vengono ampliate le competenze esistenti, rendendole più conformi agli obiettivi e agli indirizzi europei.

Le competenze energetiche del Ministero dello Sviluppo economico vengono assunte dal MiTE²⁸⁸ con la creazione di un dipartimento *ad hoc* per la materia energetica, il DiE²⁸⁹.

Oltre alle competenze energetiche, il MiTE è chiamato anche a adottare piani e misure in materia di combustibili alternativi, di ricarica di veicoli elettrici, di qualità dell'aria, di politiche per contrastare il cambiamento climatico e in materia di finanza sostenibile.

Vengono altresì acquisite competenze²⁹⁰ in materia di economia circolare, gestione dei rifiuti e danno ambientale.

Inoltre, viene istituito il nuovo Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE)²⁹¹, con l'obiettivo di superare le note criticità di coordinamento che, nel recente passato,

²⁸⁷ Cfr. artt. 2 e 4, del D.L. 1° marzo 2021, n. 22, convertito con legge 22 aprile 2021, n. 55.

²⁸⁸ L'art. 2 del D.L. n. 22/2021, modifica così l'art. 35, c.2, lett. b) del D. lgs. n. 300/1999.

²⁸⁹ Art. 2, D.P.C.M. n. 128/2021.

²⁹⁰ L'art. 2 del D.L. n. 22/2021, modifica così l'art. 35, c.2, lett. d) – m) del D. lgs. n. 300/1999.

²⁹¹ Art. 4, del D.L. n. 22/2021, che introduce l'art. 57 – bis al Codice dell'Ambiente. Cfr. P. INFANTE, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile*, *op. cit.*, p. 217 - 218; E. LA PLACA, *L'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 221 - 238.

avevano determinato la proliferazione di molteplici centri decisionali²⁹² privi di una razionalizzazione preventiva delle competenze amministrative²⁹³.

L'istituzione del Comitato si è resa necessaria al fine di avere un migliore coordinamento e una migliore ed efficace programmazione delle politiche nazionali per la transizione ecologica, nel rispetto delle competenze già assegnate al CIPESS.

Tale organismo intende così fornire un supporto unitario e coerente al processo di transizione ecologica, garantendo l'effettiva integrazione dei mutamenti imposti dall'ordinamento sovranazionale all'interno del perimetro normativo nazionale posto a tutela dell'ambiente.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o dal Ministro della Transizione ecologica, ed è composto da quest'ultimo e dai Ministri dell'Economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole alimentari e forestali, anche gli altri Ministri o loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno.

Tra le attribuzioni centrali del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) rientra l'approvazione del Piano per la transizione ecologica (PTE), che costituisce lo strumento nazionale fondamentale di recepimento e attuazione delle politiche europee in materia ambientale.

Attraverso il PTE vengono individuate, in un quadro unitario e coerente, le azioni, le misure, le risorse finanziarie e le relative scansioni temporali, da adottarsi in stretta collaborazione con le amministrazioni competenti per la concreta attuazione.

Questi dovrà altresì assicurare un coordinamento attraverso il Piano degli strumenti di pianificazione concernenti la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, la mobilità

²⁹² Nel 2017 all'interno della Strategia Energetica Nazionale era prevista l'istituzione di una "Cabina di regia", coordinata dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Ambiente, partecipata dai Ministeri dell'Economia, dei trasporti e dei beni culturali, ma anche dalle Regioni e dagli enti locali, che, con il supporto degli organismi tecnici già esistenti (RSE, ENEA, ISPRA e GSE), avrebbe dovuto assicurare un'attuazione coordinata della Strategia, soprattutto, nella prospettiva dell'integrazione tra politiche energetiche e ambientali. Nel 2018, era stata istituita, col D. L. 28 settembre 2018, n. 109 la Cabina di regia, "Strategia Italia", presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri dell'Economia, delle infrastrutture e dell'ambiente (oltre che dai rappresentanti degli enti regionali e locali), la quale è chiamata a verificare lo stato di attuazione delle opere pubbliche e degli interventi a tutela del territorio, in materia di dissesto idrogeologico e degrado ambientale. Nel 2019, cambia la denominazione del CIPE, in CIPESS, Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile.

²⁹³ *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, c.d. Rapporto Cassese, predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica, 1993, p. 30: «oltre una certa soglia, però, la moltiplicazione di strumenti di coordinamento finisce per riprodurre il problema che avrebbe dovuto risolvere, in quanto occorre assicurare il coordinamento dei coordinatori».

sostenibile, il contrasto al dissesto idrogeologico e il consumo del suolo, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, le risorse idriche e le relative infrastrutture, la qualità dell'aria, l'economia circolare e, infine, la bioeconomia circolare e la fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza sostenibile.

Il CITE esercita, altresì, funzioni specifiche di indirizzo e controllo in materia di censimento, raccolta e catalogazione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) e dei sussidi ambientalmente favorevoli (SAF), costituendo così un nodo strategico nella riorganizzazione delle politiche fiscali e di incentivazione alla luce del principio di sostenibilità ed ha il compito di curare l'aggiornamento triennale della Strategia per lo sviluppo sostenibile²⁹⁴.

Nell'esercizio delle proprie competenze, il Comitato si avvale del supporto tecnico di un Comitato tecnico di supporto, composto da un rappresentante del DIPE e da un delegato per ciascun Ministero che concorre alla composizione del CITE, al fine di assicurare l'integrazione interministeriale e la necessaria coerenza metodologica nelle attività istruttorie e decisionali.

Nelle linee programmatiche del Ministero, presentate dal Ministro Cingolani dinanzi alle Commissioni riunite²⁹⁵ e nella sua audizione troviamo la ratio di questa scelta: *«Non si tratta di una mera innovazione terminologica, poiché il decreto-legge n. 22 prevede che l'azione del Ministero sia finalizzata su tre distinti focus che qualificano i compiti dei tre dipartimenti in cui esso si articola.*

I tre focus riguardano: il primo, la tutela della natura, del territorio e del mare; il secondo, la transizione ecologica; il terzo, l'interdipendenza della sfida climatica e di quella energetica.

La nuova missione del Ministero è quindi una missione che integra e permea gli aspetti di protezione ambientale nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e della transizione ecologica.

La strutturazione delle competenze del Ministero esprime quindi la complementarità e l'interconnessione tra i temi della tutela ambientale, della salvaguardia del clima, dell'energia e dello sviluppo sostenibile».

Il nuovo dicastero non ha solo un nuovo nome e nuove competenze, ma soprattutto una nuova missione: combinare le competenze in ambito ambientale con quelle relative allo sviluppo e all'energia.

²⁹⁴ Ai sensi dell'art. 4, comma 1 - bis, D. L. n. 22/2021, il quale modifica l'art. 34, comma 3, D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

²⁹⁵ Commissioni VIII - X Camera e 10a e 13a Senato, seduta del 16 marzo 2021. Si tratta di una novità, infatti per la prima volta il Ministro riferisce di fronte alle Commissioni congiunte dell'Ambiente e dell'Industria.

L'obiettivo organizzativo è anche quello di ripensare l'organizzazione dell'amministrazione «indirizzandola prioritariamente verso una transizione ecologica integrale del Paese»²⁹⁶.

La *governance* della transizione ecologica viene affidata al nuovo comitato interministeriale, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), il quale ha il compito di coordinare le politiche nazionali per la transizione e la relativa programmazione.

Un altro punto riguarda la «*transizione burocratica*», ovvero una burocrazia al servizio della transizione ecologica.

Infatti, considerando i tempi stretti e gli obiettivi fissati dal PNRR, è necessario attuare una serie di interventi di semplificazione normativa per colmare i ritardi nei procedimenti amministrativi ed autorizzativi del Ministero.

La creazione di questo nuovo Ministero, come evidenziato anche dalla dottrina²⁹⁷, rappresenta una svolta significativa: ambiente e sviluppo economico non sono più separati, ma strettamente collegati.

Ciò facilita anche il percorso italiano sul *Green Deal* poiché la sostenibilità ambientale viene vista come una componente integrata dello sviluppo economico e della crescita, piuttosto che un limite.

L'esito delle elezioni politiche anticipate del 25 settembre 2022 ha dato al nostro ordinamento un governo «politico», con una maggioranza di centro-destra, segnando l'importante affermazione di Fratelli d'Italia e della sua leader Giorgia Meloni.

La transizione dal Governo «tecnico» guidato da Mario Draghi al Governo «politico» guidato da Giorgia Meloni si è svolta senza intoppi né ripercussioni sulla gestione del PNRR; ciò è dovuto al fatto che il Governo dimissionario ha mantenuto la sua natura di Governo «tecnico», continuando a lavorare, specialmente sul fronte del PNRR²⁹⁸.

Allo stesso tempo, il nuovo Governo, pur avendo un diverso indirizzo politico e una diversa maggioranza, ha espresso l'intenzione di apportare variazioni al Piano, ma senza venire meno agli impegni assunti dal precedente esecutivo con il PNRR.

²⁹⁶ Cfr. *Audizione, in videoconferenza, del Ministro della Transizione ecologica, Roberto Cingolani*, Commissioni riunite Attività Produttive e Ambiente di Camera e Senato, *sulle linee programmatiche del suo Dicastero*, 16 marzo 2021, resoconto stenografico consultabile sul sito della Camera dei deputati.

²⁹⁷ E. B. LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Rivista di diritto pubblico*, Fasc. 2/2021, p. 433.

²⁹⁸ N. LUPO, *PNRR e cicli politico - elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi*, 29 novembre 2023, p. 4.

Il Governo Meloni²⁹⁹, immediatamente dopo il suo insediamento, tuttavia, è intervenuto per modificare sia la compagine ministeriale con il D.L. n. 173/2022; sia, come abbiamo già visto, la *governance* del PNRR³⁰⁰ con il D.L. n. 13/2023.

Il D.L. n. 173/2022 (*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*) ha modificato la denominazione di 5 ministeri, tra cui il Ministero della transizione ecologica (MITE), ora rinominato Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE).

Oltre alla nuova denominazione, sono state integrate le competenze del Ministero in materia di individuazione e attuazione delle misure atte a garantire la sicurezza, la flessibilità e la continuità degli approvvigionamenti di energia, nonché a promuovere l'impiego delle fonti rinnovabili³⁰¹.

Sono state apportate modifiche anche alla disciplina del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE).

La prima modifica riguarda i soggetti che possono presiedere il CITE al posto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il testo istitutivo del Comitato prevedeva che il CITE fosse presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o in sua vece, dal Ministro per la transizione ecologica.

Il testo novellato con il D.L. n. 173/2022 dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a presiedere il CITE i seguenti Ministri: il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, oppure, qualora si tratti di materie riguardanti la politica industriale, il Ministro delle imprese e del *made in Italy* (già MiSE).

Il coinvolgimento del nuovo Ministero delle imprese e del *made in Italy* è determinato dall'impatto che la transizione ecologica e l'attuale crisi energetica hanno sul settore produttivo. Per questo motivo, il Piano per la Transizione ecologica (PTE) viene rinominato Piano per la transizione ecologica e per la sicurezza energetica (PTESE).

Inoltre, si prevede che il piano non si limiti al coordinamento delle politiche nelle materie indicate, ma includa anche il coordinamento delle misure di incentivazione nazionale ed europea a tali materie³⁰².

²⁹⁹ Sul profilo in esame cfr. M. LADU - A. LAURO, *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo*, in A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal Governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *Consulta online*, Fasc. spec. n. 1, 2023, p. 53 ss.

³⁰⁰ Si rinvia a Cap. 1, par. 1. 4. 1.

³⁰¹ Art. 4 del D.L. n. 173/2022.

³⁰² Alle materie già previste vengono aggiunte le seguenti: sostegno e sviluppo delle imprese in materia di produzione energetica; utilizzo delle fonti rinnovabili e dell'idrogeno e sicurezza energetica.

Il legislatore, dunque, oltre a cambiare la denominazione, ha apportato una serie di modifiche organizzative³⁰³ e di competenze.

Con l'istituzione del MITE, si era inteso associare la materia ambientale con quella dell'energia, conferendo al Ministero le competenze del MiSE in materia energetica.

Con questa modifica, il legislatore ha deciso di estendere il sostegno alle imprese e ai settori produttivi, poiché la transizione coinvolge anche questi ultimi.

Tale scelta rafforza ulteriormente il legame tra le tematiche ambientali ed energetiche e le politiche di sviluppo, coinvolgendo non solo le istituzioni pubbliche nella programmazione e negli investimenti, ma anche le imprese, attuando così pienamente il nuovo art. 41 Cost. recentemente modificato.

A parere di chi scrive, l'evoluzione della tutela ambientale in Italia riflette bene il passaggio da una concezione frammentata e marginale del tema ad una sua progressiva centralità nell'agenda politica, amministrativa ed economica del Paese.

Inizialmente, l'assenza di un esplicito riferimento costituzionale (fino alla recente riforma del 2022 degli artt. 9 e 41 Cost.) e la difficoltà di una definizione unitaria del concetto di "ambiente" hanno determinato una distribuzione dispersiva delle competenze tra più ministeri e livelli di governo.

La creazione del Ministero dell'Ambiente nel 1986 ha rappresentato un primo tentativo di centralizzazione, ma senza un reale superamento della frammentazione³⁰⁴, poiché lo stesso Ministero ha dovuto operare a lungo «*di concerto e d'intesa*» con altri dicasteri e gli enti territoriali.

Le riforme successive dal D.lgs. n. 300/1999 con l'ampliamento delle competenze, fino al Codice dell'Ambiente del 2006 hanno segnato una lenta crescita di peso politico-istituzionale del Ministero, seppure in un quadro di compromesso con altre amministrazioni, ma hanno anche

³⁰³ Tra le altre novità viene previsto che il PTESE non individua le fonti di finanziamento ma si limita a indicare le fonti di finanziamento già previste dalla normativa e dagli atti vigenti.

Infine, sono previste novità anche riguardante il regolamento interno e la pubblicità del Comitato: il regolamento interno del CITE, deve essere emanato su proposta non solo, come avveniva prima, dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, ma anche dal Ministro delle imprese e del made in Italy; di eliminare l'obbligo di pubblicazione nella G.U. delle deliberazioni del CITE ed è stato introdotto l'obbligo di pubblicare le deliberazioni del CITE sul sito web del MASE.

³⁰⁴ F. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, op. cit., p. 24.

accentuato la complessità orizzontale e verticale dell'assetto organizzativo posto a tutela dell'ambiente³⁰⁵.

L'accelerazione più rilevante si è avuta soltanto negli anni più recenti, sotto la spinta europea e internazionale: dapprima con l'attribuzione di funzioni legate all'economia circolare e alla transizione ecologica (2018-2019), poi con la trasformazione in Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) nel 2021, che ha integrato le competenze energetiche e assunto una missione più ampia e strategica, in stretta connessione con il *Next Generation EU* e con il *Green Deal europeo*.

La successiva ridenominazione in Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) nel 2022, operata dal Governo Meloni, ha consolidato l'unione tra ambiente ed energia, introducendo anche un forte richiamo alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici, in un contesto internazionale caratterizzato da crisi geopolitiche e da un'urgenza di autonomia energetica.

Tuttavia, nonostante questo lungo percorso di istituzionalizzazione, la tutela ambientale in Italia continua a soffrire di alcune criticità strutturali: la persistente frammentazione delle competenze tra livelli di governo e tra ministeri; la debolezza di un'amministrazione ancora poco orientata alla gestione integrata e sistemica; la logica oppositiva e la separazione tra ambiente e sviluppo. Nonostante la recente riforma possa essere annoverata, secondo alcuni, tra le innovazioni più significative che hanno interessato l'assetto organizzativo dell'amministrazione centrale nella disciplina giuridica a presidio dell'ambiente³⁰⁶, la perdurante assenza di una chiara e decisa volontà politica rischia di lasciare l'apparato amministrativo italiano ancorato a un modello di gestione di matrice novecentesca.

In questa prospettiva, le politiche ambientali continuano a essere concepite come materia settoriale, confinata nell'alveo delle attribuzioni di un singolo Ministero, anziché quale principio trasversale e criterio ordinante dell'intera azione pubblica.

Questo approccio rappresenta un arretramento rispetto al percorso di riforma e innovazione istituzionale avviato nella precedente legislatura che mirava invece ad integrare l'ambiente e la transizione ecologica in una prospettiva sistemica e trasversale dell'azione amministrativa³⁰⁷.

³⁰⁵ G. ROSSI, *Funzioni e organizzazione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 53 ss.; M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, p. 148 ss.

³⁰⁶ A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giornale amministrativo*, n. 4/2021, p. 439.

³⁰⁷ A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2/2022, p. 395 ss.

In prospettiva, la sfida principale sarà quella di consolidare l'ambiente come asse trasversale di tutte le politiche pubbliche, superando definitivamente una visione settoriale e costruendo un modello di *governance* capace di coniugare tutela ambientale, sicurezza energetica, sviluppo economico e coesione sociale.

Parimenti, si rende necessario nel rispetto dell'assetto costituzionale delle competenze un pieno e adeguato coinvolgimento degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni), i quali non possono limitarsi alla mera gestione delle risorse naturali, ma devono essere parte attiva anche nella gestione dei processi di sviluppo³⁰⁸.

L'adeguamento dell'assetto amministrativo e organizzativo, unitamente alla definizione di strumenti di programmazione e di investimento, costituisce un requisito imprescindibile affinché l'ordinamento nazionale sia in grado di rispondere efficacemente agli obiettivi fissati in sede sovranazionale e alle sfide imposte dalla crisi ambientale al sistema economico e sociale.

Tuttavia, senza una visione unitaria e coerente di lungo periodo, tale adeguamento rischia di tradursi in interventi frammentari e contingenti, incapaci di garantire quella svolta strutturale che la transizione verde richiede.

³⁰⁸ A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 2/2020, p. 64.

2.5. La transizione ecologica nella legislazione regionale toscana: profili evolutivi e criticità applicative. Il caso del Piano regionale dell'economia circolare (PREC), brevi cenni

L'esperienza normativa della Regione Toscana in materia di transizione ecologica rappresenta un caso particolarmente significativo di progressiva istituzionalizzazione dei principi di sostenibilità e circolarità all'interno del diritto regionale.

Fin dai primi interventi del 2018 e 2019, il legislatore toscano ha mostrato la volontà di ancorare le politiche di sviluppo al paradigma dello sviluppo sostenibile e dell'economia circolare, dapprima inserendone gli obiettivi nella programmazione economico-finanziaria (L. R. n. 48/2018³⁰⁹), e successivamente riconoscendone il valore fondante nello stesso Statuto regionale (L. R. n. 4/2019³¹⁰).

Quest'ultima scelta, in particolare, appare di notevole rilievo sistemico: l'introduzione del principio dello sviluppo sostenibile all'art. 3 e della promozione dell'economia circolare; all'art. 4 colloca la questione ambientale nella posizione più alta all'interno del diritto regionale, anticipando l'evoluzione successiva della Costituzione italiana con la modifica degli art. 9 e 41. La successiva legislazione (L. R. n. 34/2020³¹¹ e L. R. n. 82/2020³¹²) si caratterizza, invece, per un approccio più settoriale, volto da un lato a dare attuazione alla disciplina europea e statale in materia di rifiuti, dall'altro a regolare lo sviluppo degli impianti fotovoltaici a terra, in una logica di bilanciamento tra esigenze di decarbonizzazione, transizione ecologica e tutela del territorio agricolo.

Questi interventi rivelano una tensione costante tra l'obiettivo di accelerare la transizione energetica, visti i target europei e previsti dal PNIEC e la necessità di tutelare altri interessi costituzionalmente protetti.

Di recente, il legislatore regionale, nel rispetto delle disposizioni europee e nazionali di riferimento, nonché nel rispetto di quanto stabilito dal piano per la transizione ecologica e per la sicurezza energetica (art. 57 *bis* d.lgs. n. 152/2006), è intervenuto per aggiornare il quadro

³⁰⁹ L.R. n. 48/2018 “*Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015*”.

³¹⁰ L. R. n. 4/2019 “*Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto*”.

³¹¹ L. R. n. 34/2020 “*Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 60/1996*”.

³¹² L. R. n. 82/2020 “*Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011*”.

programmatico della Regione in relazione ai nuovi obiettivi, volti a definire un percorso verso la transizione ecologica.

Con l'approvazione della L. R. n. 35/2022³¹³, istitutiva del Piano regionale per la transizione ecologica (PRTE), la Toscana segna un punto di svolta.

Con esso la Regione ha inteso superare la frammentarietà delle precedenti disposizioni, adottando un quadro organico che integra la transizione ecologica all'interno del Programma regionale di sviluppo (PRS) e ne associa il raccordo con il PNRR e con il Piano nazionale per la transizione ecologica.

Il PRTE individua finalità, obiettivi, tempi di realizzazione ed indirizzi nei seguenti settori di intervento: a) neutralità climatica; b) economia verde, circolare e gestione dei rifiuti; c) energia pulita ed efficienza energetica; d) comunità energetiche rinnovabili; e) ecosistemi e biodiversità; f) inquinamenti, rischi ambientali e rischio sismico; g) difesa del suolo, tutela della risorsa idrica e tutela della costa.

Il PRTE deve individuare gli indicatori di impatto delle politiche in coerenza con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU ed un sistema di contabilizzazione del bilancio emissivo della Regione in termini di gas climalteranti che tenga conto sia delle emissioni, sia degli assorbimenti.

Deve altresì assicurare il coordinamento con il Piano nazionale per la transizione ecologica e la sicurezza energetica e con il PNRR, con particolare riferimento alla Missione 2 *“Rivoluzione verde e transizione ecologica”*.

La Giunta regionale provvede all'attuazione del PRTE, così come al monitoraggio e alla valutazione, mentre l'approvazione spetta al Consiglio regionale.

Sul piano critico, tuttavia, non possono essere trascurate alcune problematiche.

In primo luogo, il PRTE, pur ponendosi come piano strategico, necessita di un forte coordinamento con la pluralità di strumenti settoriali già esistenti (urbanistici, agricoli, energetici), pena il rischio di sovrapposizioni o contraddizioni normative.

In secondo luogo, la sua concreta efficacia dipenderà dalla capacità amministrativa e finanziaria degli enti territoriali coinvolti: sebbene le risorse destinate alla Toscana³¹⁴ siano rilevanti, il nodo rimane la tempestiva attuazione degli interventi, spesso ostacolata da procedure complesse e da carenze di competenze tecniche a livello locale.

³¹³ L.R. n. 35/2022, *Istituzione del piano regionale per la transizione ecologica (PRTE)*.

³¹⁴ Regione Toscana, 14, 9 miliardi di euro di risorse complessive, per 17.220 progetti; Transizione ecologica, 2,1 miliardi di euro, pari al 13,91% della spesa, per 573 progetti. Dati *Open PNRR*, aggiornati al 30 giugno 2025.

Un ulteriore elemento di attenzione riguarda il coinvolgimento della cittadinanza e degli *stakeholders*.

La previsione della partecipazione attiva e del Comitato scientifico per la transizione ecologica costituisce senza dubbio un passo avanti verso una *governance* inclusiva e basata su conoscenze specialistiche; tuttavia, la reale incidenza di tali strumenti dipenderà dalla loro effettiva capacità di orientare le scelte politiche, evitando che rimangano confinati a un piano meramente consultivo.

Tuttavia, ad oggi il legislatore toscano non ha predisposto il PRTE, il Piano infatti non è stato ancora adottato dal Consiglio regionale.

Il ritardo è senza dubbio riconducibile anche alle limitazioni insite nella capacità amministrativa delle autonomie territoriali, la quale come puntualmente rilevato dalla dottrina³¹⁵ costituisce uno dei fattori cardine da cui dipende la concreta riuscita del PNRR.

Tale profilo rappresenta, dunque, una delle principali criticità del sistema, giacché la debolezza organizzativa e funzionale degli enti territoriali rischia di compromettere l'effettività degli interventi programmati e, conseguentemente, il raggiungimento degli obiettivi imposti dal quadro europeo³¹⁶.

Ad ogni modo, allo stato attuale, la Regione Toscana, se da un lato ha dimostrato una significativa capacità di recepire tempestivamente gli sviluppi del diritto ambientale internazionale ed europeo, innovando e adeguando la propria legislazione, dall'altro versante, quello amministrativo non appare ancora pienamente attrezzata per garantire un'attuazione efficace e coerente delle relative politiche, evidenziando persistenti criticità di carattere organizzativo e gestionale.

Sul punto, il legislatore nazionale aveva previsto anche per le Regioni all'interno del D. L. n. 77/2021 (art. 9, comma, 1 e 2)³¹⁷ la possibilità, laddove impossibilitate, di avvalersi di soggetti attuatori esterni.

³¹⁵ G. C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, in S. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op.cit.*, p. 117.; B. G. MATTARELLA, *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, in S. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 253 - 254.; Cfr. anche E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid rassegna*, n. 1/2021.

³¹⁶ *Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni*, *Openpolis.it*, 12 febbraio 2021.

³¹⁷ D. L. n. 77/2021, Art. 9 (*Attuazione degli interventi del PNRR*): «1. Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente. 2. Al fine di assicurare

Si tratta, invero, di un meccanismo di supporto tecnico-scientifico, concepito quale strumento di assistenza tecnica che il PNRR ha inteso attribuire alle amministrazioni regionali a beneficio delle autonomie locali insistenti sul rispettivo territorio.

Tuttavia, come già in parte rilevato³¹⁸, tali interventi non hanno conseguito i risultati auspicati, poiché, anziché determinare un effettivo rafforzamento delle capacità amministrative in termini di professionalità, competenze e managerialità, hanno finito per generare strutture parallele prive di reale integrazione sistemica.

Resta nondimeno necessario, ai fini di un bilancio complessivo e definitivo, attendere la conclusione del ciclo di attuazione del Piano nel 2026, unico momento idoneo a consentire una valutazione complessiva degli interventi.

La gestione dei rifiuti rappresenta uno degli ambiti nei quali più chiaramente emerge la complessità della *governance* multilivello, evidenziando l'intreccio e la sovrapposizione di competenze tra i diversi livelli di governo.

In tale settore, infatti, si assiste ad una compenetrazione di competenze normative, amministrative e regolatorie che coinvolgono l'Unione europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ciascuno portatore di funzioni proprie, ma inevitabilmente interconnesse.

L'Unione europea, attraverso la normativa in materia ambientale e le direttive sull'economia circolare, fissa i principi generali e gli obiettivi strategici, in particolare quelli connessi alla sostenibilità, all'economia circolare e alla transizione ecologica ed energetica.

Lo Stato, in attuazione delle competenze esclusive di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., definisce i principi fondamentali e i criteri generali di disciplina, delineando il quadro uniforme di riferimento.

Le Regioni, titolari della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute e governo del territorio, sono chiamate a adattare e integrare tale cornice normativa alle specificità territoriali, predisponendo strumenti di pianificazione e programmazione.

Infine, gli enti locali svolgono funzioni amministrative dirette nella gestione operativa del servizio, affidando la gestione a società *in house* o pubblico-private.

l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale e da enti vigilati».

³¹⁸ M. FALCONE, *L'attuazione del PNRR nelle autonomie territoriali del centro Italia tra buone pratiche e criticità*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 335 - 336.

Si realizza, pertanto, un assetto di tipo policentrico, dove il principio di leale collaborazione assume un rilievo determinante per evitare conflitti di competenza e garantire l'effettività della tutela ambientale.

Proprio la gestione dei rifiuti mostra come il principio costituzionale di sussidiarietà, unitamente a quello di differenziazione e adeguatezza, non costituisca un mero criterio astratto, bensì un parametro operativo volto a distribuire razionalmente le funzioni tra i diversi livelli di governo, contemperando l'unitarietà della disciplina con la necessaria prossimità delle decisioni al territorio.

La Regione Toscana ha approvato il Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare (PREC)³¹⁹ il 15 gennaio 2025 ed ha chiuso così un lungo *iter* di approvazione³²⁰ avviato dalla Giunta regionale con delibera n. 1304/2021³²¹.

Il PREC concorre all'attuazione delle strategie europee di sviluppo sostenibile e rappresenta lo strumento di programmazione attraverso il quale la Regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

Il Piano, inserito nel più ampio quadro della transizione ecologica e dei principi fondanti dell'economia circolare, si connota per l'obiettivo primario della riduzione della produzione

³¹⁹ Con deliberazione del Consiglio regionale del 15 gennaio 2025, n. 2 è stato approvato il “*Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare*” ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 65/2014 e con i contenuti previsti dal decreto legislativo 152/2006 e dalla legge regionale 25/1998.

Per una ricostruzione visita il sito della Regione Toscana: <https://www.regione.toscana.it/piano-regionale-di-gestione-dei-rifiuti-e-bonifica-dei-siti-inquinati.-piano-regionale-dell-economia-circolare>.

³²⁰ In breve, i passaggi principali dell'iter prima dell'approvazione: Avviso pubblico esplorativo per raccogliere manifestazioni di interesse, Delibera di giunta n. 1277 del 29/11/2021; Proroga dei termini stabiliti per l'invio delle manifestazioni di interesse, Delibera di giunta n. 158 del 21/02/2022; Risoluzioni del Consiglio regionale n. 173 e n. 175 del 23 febbraio 2022; Ulteriore proroga dei termini stabiliti per l'invio delle manifestazioni di interesse, Delibera di giunta n. 263 del 7/03/2022; il 17 maggio 2022 la Giunta regionale ha illustrato al Consiglio regionale 39 delle 41 proposte delle manifestazioni presentate risultate coerenti; Risoluzioni del Consiglio regionale n. 191 e 192 del 17 maggio 2022; percorso di ascolto e partecipazione che ha raccolto 138 pareri e contributi; Adozione del PREC con deliberazione del Consiglio regionale il 27 settembre 2023, n. 68; 35 osservazioni presentate al 26 novembre 2023; Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano regionale dell'economia circolare. Esiti delle consultazioni e delle osservazioni di cui all'art. 25 della l.r. 10/2010 e art. 19 comma 2 della l.r. 65/2014, Delibera di giunta, n. 781 del 1/07/2024; note protocollo n. 16465 del 3 dicembre 2024 e n. 16512 del 4 dicembre 2024, trasmesse al Consiglio regionale da parte degli uffici competenti della Giunta regionale, contenenti proposte di modifiche e integrazioni alla documentazione di piano di cui alla d.g.r. 781/2024 connesse a sopravvenute novità normative nazionali e regionali, novità giurisprudenziali, correzione di refusi ed errori materiali, precisazioni.

³²¹ DGR Toscana 6 dicembre 2021, n. 1304, *Piano per la gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati (Piano per l'economia circolare)* - Avvio del procedimento di formazione.

dei rifiuti, da perseguirsi mediante una gestione orientata al prolungamento del ciclo di vita dei materiali, attraverso pratiche di riuso, riciclo e reimpiego nei processi produttivi.

Tale impostazione si iscrive in una prospettiva di complessiva minimizzazione degli impatti ambientali e di progressivo contenimento del ricorso alle operazioni di smaltimento.

Il PREC definisce la programmazione in materia di rifiuti urbani, disciplinandone l'intero ciclo di gestione, dalla raccolta sino allo smaltimento, e provvede altresì alla pianificazione della gestione dei rifiuti speciali, garantendo l'applicazione dei principi generali di tutela dell'ambiente e della salute pubblica, in conformità alla normativa nazionale ed europea di settore.

I principali obiettivi strategici del Piano sono: la riduzione dei rifiuti urbani del 5% (rispetto al 2019); il miglioramento qualitativo e quantitativo della raccolta differenziata, favorendo maggior riciclo e recupero, in modo da poter conseguire gli obiettivi stabiliti nel medio periodo del 75% di raccolta differenziata al 2028 e nel lungo periodo dell'82% di raccolta differenziata al 2035 e la riduzione del conferimento in discarica fino a meno del 10% entro il 2035³²².

A questo bisogna aggiungere l'implementazione di nuove filiere di trattamento volte al recupero di materia ed energia.

Le principali fonti di finanziamento destinate alla realizzazione degli interventi in materia di gestione dei rifiuti e di bonifiche ambientali risultano così individuate: fondi regionali derivanti dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti (c.d. *ecotassa*); ulteriori fondi regionali non connessi al predetto tributo; fondi statali, tra i quali in via principale il *Fondo per lo sviluppo e la coesione* e altre misure di sostegno nazionale; fondi dell'Unione europea, afferenti alla programmazione 2021-2027 del *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)* nonché al *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*³²³.

Un profilo di rilevante novità è costituito dall'indirizzo assunto dal legislatore regionale in materia di programmazione impiantistica, il quale ha ritenuto di superare il ricorso alla tecnologia della termovalorizzazione, orientando le scelte strategiche verso l'adozione delle *Best Available Techniques (BAT)*.

³²² Il 30,5% dei rifiuti urbani prodotti viene conferito in discarica, *Rapporto Ispra rifiuti urbani 2024* (su dati 2023).

³²³ Con riferimento al periodo 2024-2027, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al comparto Rifiuti è quantificato come segue: euro 16.978.000 per l'annualità 2024; euro 16.258.000 per l'annualità 2025; euro 21.800.000 per l'annualità 2026; euro 10.424.000 per l'annualità 2027. Per quanto concerne, invece, il settore delle Bonifiche, il medesimo quadriennio registra uno stanziamento complessivo pari a: euro 52.981.000 per il 2024; euro 14.980.000 per il 2025; euro 21.300.000 per il 2026; euro 16.000.000 per il 2027.

Tale opzione si fonda sul riconoscimento della maggiore sostenibilità ambientale di tali soluzioni tecnologiche, in quanto idonee a garantire la riduzione degli impatti sull'ambiente e a promuovere, in coerenza con i principi dell'economia circolare, un modello di gestione dei rifiuti fondato sulla prevenzione, sul riuso e sul recupero di materia ed energia.

In stretta coerenza con il percorso programmatico delineato dal Piano, la Giunta regionale, con deliberazione del novembre 2021, ha adottato un «*Avviso pubblico esplorativo*» finalizzato alla raccolta di manifestazioni di interesse da parte di soggetti pubblici e privati, aventi ad oggetto la realizzazione, l'ammodernamento, il potenziamento ovvero la messa a disposizione di impianti destinati al riciclo e al recupero dei rifiuti urbani, nonché dei materiali derivanti dal relativo trattamento.

La ratio dell'Avviso era quella di acquisire un quadro conoscitivo puntuale ed esaustivo circa le potenzialità impiantistiche già esistenti o di futura attivazione sul territorio regionale, idonee a rispondere in maniera adeguata e sostenibile alle esigenze di trattamento dell'intero ciclo dei rifiuti, garantendone la chiusura secondo i principi e la logica dell'economia circolare.

L'esito della procedura esplorativa, confluito in una relazione istruttoria comprensiva delle risultanze emerse, è stato formalmente presentato al Consiglio regionale nella seduta del 17 maggio 2022, quale elemento conoscitivo e di indirizzo a supporto delle successive determinazioni programmatiche in materia di pianificazione impiantistica e gestione integrata dei rifiuti.

Delle 41 manifestazioni di interesse presentate, 39 sono risultate coerenti con l'avviso.

Successivamente sono stati organizzati incontri di presentazione, consultazione e discussione sul Piano con cittadini e *stakeholder* in diverse località della Regione.

Tali iniziative hanno permesso agli uffici regionali di raccogliere 138 tra pareri e contributi sul PREC.

Alla conclusione della fase istruttoria, il Piano regionale per la gestione dei rifiuti e per l'economia circolare (PREC) è stato adottato con deliberazione del Consiglio regionale del 27 settembre 2023, n. 68.

Successivamente, durante la fase partecipativa prevista dalla procedura, sono state presentate entro il termine del 26 novembre 2023 un totale di 35 osservazioni al Piano, che sono state acquisite agli atti per la valutazione istruttoria.

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Piano dell'economia circolare è stato esaminato sulla base delle osservazioni ricevute ai sensi della normativa vigente.

Con Deliberazione della Giunta n. 781 del 1° luglio 2024 sono stati formalizzati gli esiti di tale valutazione. Successivamente, con note prot. n. 16465 del 3 dicembre 2024 e n. 16512 del 4 dicembre 2024, la Giunta ha inviato al Consiglio regionale proposte di modifica e integrazione alla documentazione approvata.

Tali proposte si sono rese necessarie in ragione di sopravvenute innovazioni normative di fonte statale e regionale, di novità giurisprudenziali di rilievo, nonché per esigenze di rettifica di meri refusi ed errori materiali e per l'introduzione di ulteriori precisazioni di carattere tecnico e giuridico.

L'*iter* si è concluso con l'approvazione del Consiglio regionale attraverso la deliberazione del 15 gennaio 2025, n. 2.

Tuttavia, non mancano rilievi critici. In primo luogo, il piano si caratterizza per una certa indeterminatezza nella localizzazione degli impianti, limitandosi a individuare il fabbisogno impiantistico complessivo senza definire con esattezza i siti in cui dovranno essere realizzate le nuove infrastrutture.

Tale scelta, se da un lato può essere giustificata dall'intento di evitare conflitti sociali e istituzionali in fase di approvazione, dall'altro rischia di rinviare *sine die* decisioni strategiche, generando incertezza e possibili contenziosi in sede di pianificazione *sub-regionale*.

In secondo luogo, la concreta attuazione del PREC incontra il limite della capacità amministrativa e finanziaria degli enti territoriali coinvolti.

Nonostante le ingenti risorse complessivamente disponibili a livello regionale, permane il rischio che gli obiettivi fissati restino sulla carta qualora non vengano garantiti tempi certi, procedure autorizzative semplificate e un adeguato sostegno tecnico agli enti locali.

Inoltre, la struttura temporale del piano che prevede obiettivi intermedi al 2028 e traguardi definitivi al 2035 se da un lato si conforma alla programmazione europea, dall'altro pone il problema della lentezza del processo decisionale e della possibilità che fasi transitorie troppo prolungate determinino un ricorso ancora eccessivo a discariche e impianti di trattamento tradizionali.

In conclusione, il Piano regionale per l'economia circolare (PREC) rappresenta indubbiamente un avanzamento significativo nel percorso di costruzione di una politica regionale coerente con i principi dell'economia circolare e con gli indirizzi europei e nazionali in materia di tutela ambientale e gestione dei rifiuti.

Tuttavia, il raggiungimento degli obiettivi delineati risulta strettamente condizionato da alcune variabili di natura istituzionale, giuridica e operativa.

In primo luogo, la capacità del Piano di incidere in maniera sostanziale sui processi di transizione ecologica dipenderà dall'attitudine dell'ordinamento regionale a tradurre obiettivi programmatici e dichiarazioni di principio in obblighi giuridici cogenti, idonei a vincolare i diversi livelli della *governance* e a garantire un'applicazione uniforme ed efficace delle disposizioni.

In secondo luogo, appare imprescindibile un rafforzamento della *governance* multilivello, attraverso un più saldo coordinamento tra Regione, Ambiti Territoriali Ottimali, enti locali e società di gestione, così da evitare sovrapposizioni di competenze, frammentazioni decisionali e disomogeneità applicative.

Infine, elemento cruciale ai fini della concreta realizzabilità del Piano è costituito dalla realizzazione di un'adeguata rete impiantistica all'interno delle singole ATO, in grado di colmare l'attuale divario con le altre Regioni, e la riduzione strutturale del conferimento in discarica, attualmente uno dei più alti in Italia.

In tale prospettiva, il PREC deve essere letto non soltanto come un atto di pianificazione tecnica, ma come una prova di maturità istituzionale della Regione, chiamata a misurarsi con la sfida della transizione ecologica e dell'economia circolare.

Solo un approccio capace di bilanciare innovazione normativa, capacità amministrativa e adeguatezza infrastrutturale potrà trasformare il Piano da strumento programmatico in leva effettiva di transizione ecologica.

L'esperienza della Regione Toscana nel campo della gestione dei rifiuti e, più in generale, della transizione ecologica, offre un osservatorio privilegiato per analizzare la capacità del diritto regionale di farsi strumento di attuazione dei principi europei e nazionali in materia di transizione ecologica.

La traiettoria normativa e programmatica che ha condotto all'elaborazione e all'approvazione del Piano regionale per l'economia circolare (PREC) rappresenta un passaggio di rilievo nel processo di istituzionalizzazione del paradigma dell'economia circolare, segnando il progressivo consolidamento di una cultura giuridico-amministrativa orientata alla prevenzione, al riciclo, al riuso e al recupero di materia.

L'inserimento dei principi di sviluppo sostenibile e di economia circolare nello Statuto regionale e gli altri interventi legislativi hanno contribuito a ridefinire la stessa identità del diritto regionale toscano, che assume ormai una funzione di raccordo tra il livello europeo, nazionale e la dimensione locale.

L'adozione del PREC ha permesso di tradurre in forma pianificatoria i principi dell'economia circolarità e della sostenibilità ambientale, definendo gli obiettivi di riduzione dei rifiuti, di incremento del riuso e di rafforzamento delle filiere del riciclo.

Tuttavia, come spesso accade nei processi di transizione ecologica, la distanza tra la formulazione programmatica e l'attuazione effettiva rimane ampia.

Le difficoltà non risiedono tanto nella qualità dell'impianto normativo, quanto nella capacità amministrativa e organizzativa delle istituzioni coinvolte, nella frammentazione delle competenze e nella mancanza di un sistema di *governance* realmente integrato tra Regione, ATO, Comuni e gestori dei servizi.

In tale quadro, la decisione del legislatore regionale di superare la tecnologia della termovalorizzazione a favore delle *Best Available Techniques (BAT)* costituisce una scelta di valore paradigmatico.

Essa riflette la volontà di allinearsi ai più avanzati *standard* europei di tutela ambientale, ma al contempo impone una responsabilità ulteriore: quella di garantire che tale innovazione tecnologica sia accompagnata da adeguate politiche infrastrutturali e da un investimento costante nella pianificazione impiantistica.

Parimenti, la scelta compiuta dal legislatore regionale di adottare un approccio di tipo "*market oriented*", volto a sollecitare dal mercato proposte in merito alle tecnologie impiantistiche da implementare e alla loro localizzazione territoriale, se da un lato appare finalizzata a superare le criticità storicamente connesse ai processi decisionali in materia di localizzazione degli impianti, dall'altro rischia di produrre effetti distorsivi sul piano della pianificazione complessiva.

L'assenza di un indirizzo pubblico chiaro e vincolante in ordine alla distribuzione territoriale delle infrastrutture potrebbe infatti tradursi in una disomogeneità del sistema impiantistico regionale, lasciando scoperti interi ambiti territoriali e perpetuando la dipendenza da impianti *extra-regionali* o dal ricorso, ancorché residuale, allo smaltimento in discarica.

In tal modo, l'obiettivo della autosufficienza territoriale nella gestione del ciclo dei rifiuti, sancito tanto dal diritto europeo quanto da quello nazionale e regionale, rischierebbe di rimanere un obiettivo meramente programmatico, privo di effettività operativa.

Senza un rafforzamento effettivo del sistema di trattamento e recupero all'interno delle singole ATO, il rischio è quello di perpetuare un divario impiantistico strutturale rispetto ad altre aree del Paese, compromettendo la piena attuazione del principio di autosufficienza territoriale.

Da un punto di vista giuridico-istituzionale, l'esperienza toscana conferma l'importanza del principio di leale collaborazione quale strumento di equilibrio tra le diverse competenze in materia ambientale.

La gestione dei rifiuti, infatti, si colloca in un ambito in cui la competenza legislativa concorrente e la molteplicità dei livelli decisionali rendono indispensabile un costante dialogo tra Stato, Regione e autonomie locali.

Tale esigenza si estende anche alla dimensione orizzontale, coinvolgendo cittadini, imprese e soggetti gestori, nella logica di una sussidiarietà partecipativa che è parte integrante del modello di *governance* ambientale delineato dal diritto dell'Unione.

Il PREC, in questa prospettiva, non è soltanto un atto tecnico di programmazione, ma un banco di prova della capacità delle istituzioni regionali di tradurre in azione amministrativa i valori europei e nazionali della tutela dell'ambiente e dell'economia circolare.

La sua efficacia dipenderà dalla possibilità di trasformare obiettivi di principio in risultati concreti, di assicurare la coerenza tra pianificazione e attuazione e di sviluppare una cultura amministrativa orientata alla valutazione dei risultati e alla responsabilità pubblica.

In definitiva, la Toscana si colloca oggi in linea con gli *standard* europei e nazionali in materia di economia circolare e sostenibilità ambientale; tuttavia, il percorso verso una piena e autentica attuazione dell'economia circolare e della transizione ecologica resta segnato da criticità strutturali di natura impiantistica, amministrativa, societaria e finanziaria che riflettono le complessità proprie della transizione ecologica in un sistema istituzionale multilivello.

L'auspicio, in conclusione, è che l'esperienza toscana possa evolvere verso un modello maturo di *governance* ambientale integrata, capace di coniugare innovazione normativa, efficacia amministrativa e partecipazione societaria e sociale, contribuendo così a consolidare, anche sul piano del diritto regionale, un nuovo modello di *governance*.

2.6. *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione della materia ambientale nel rapporto tra Stato e Regioni*

Uno dei primi nodi critici nei rapporti tra Stato e Regioni si rinviene, senza dubbio, nella mancata menzione della tutela dell'ambiente tra le materie indicate nell'originaria formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

In tale versione, infatti, l'ambiente non trovava alcun espresso riferimento né nella prima né nella seconda parte della disposizione, con la conseguenza che la relativa disciplina risultava priva di una chiara collocazione costituzionale.

Tuttavia, la stretta connessione che numerose altre materie presentavano con la dimensione ambientale rendeva imprescindibile una precisa distribuzione delle competenze, funzionale anche alla riorganizzazione della struttura amministrativa³²⁴, la quale, a partire dagli anni Settanta, è stata oggetto di profondi mutamenti.

A seguito dell'istituzione delle Regioni nel 1970, il legislatore statale ha progressivamente delegato ad esse talune funzioni amministrative riconducibili alla materia ambientale.

Questa fase, caratterizzata da un ampio decentramento, ha trovato tuttavia un punto di svolta con l'istituzione, nel 1986, del Ministero dell'Ambiente, attraverso il quale lo Stato ha inteso riaccentrarne le competenze, al fine di razionalizzare e coordinare un sistema di funzioni sino ad allora frammentato e disomogeneo³²⁵.

Ad ogni modo, allo stato attuale, la Regione, se da un lato ha dimostrato una significativa capacità di recepire tempestivamente gli sviluppi del diritto ambientale internazionale ed europeo, innovando e adeguando i propri apparati legislativi e regolatori, dall'altro versante amministrativo non appare ancora pienamente attrezzata per garantire un'attuazione efficace e coerente delle relative politiche, evidenziando persistenti criticità di carattere organizzativo e gestionale.

Un cambiamento lo si ha con le riforme c.d. Bassanini³²⁶ che seppur limitate alle funzioni

³²⁴ A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 90 - 91.

³²⁵ F. SALVIA, *Il ministero dell'ambiente*, op. cit., p. 24.

³²⁶ Legge 15 marzo 1997, n.59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, avente ad oggetto il "conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59".

amministrative ed approvate a Costituzione invariata, per certi versi consentono al legislatore di capovolgere il criterio di riparto delle materie³²⁷.

Tale innovazione, che ha anticipato la logica poi formalizzata con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, non ha tuttavia inciso in maniera significativa sulla materia ambientale, la quale è rimasta caratterizzata da una forte concentrazione in capo allo Stato³²⁸.

La prima modifica che ha riguardato la materia ambientale è avvenuta nel 2001, con la riforma del Titolo V, che disciplina il rapporto tra Stato e Regioni, e successivamente nel 2022 con la riforma degli art. 9 e 41 Cost.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 si inserisce nella tradizione costituzionale di decentramento politico già tracciata nel testo originario della Costituzione, ma lo fa innovando il vecchio modello di relazioni tra centro e periferia basato su un sistema di tipo gerarchico e piramidale passando ad un sistema policentrico, ispirato al modello del *multilevel constitutionalism*.

Una delle principali innovazioni riguarda proprio il sistema delle fonti del diritto, in *primis* il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Il novellato articolo 117 della Costituzione disciplina la ripartizione delle potestà legislative tra lo Stato e le Regioni, delineando tre distinti ambiti di competenza: la competenza esclusiva dello Stato; la competenza concorrente, in cui Stato e Regioni esercitano congiuntamente la funzione legislativa nei limiti stabiliti dalla Costituzione; e la competenza residuale, attribuita in via esclusiva alle Regioni per le materie non espressamente elencate nello stesso articolo.

Prima della riforma del 2001, la materia ambientale trovava una sua definizione e collocazione nell'ordinamento giuridico italiano per effetto dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale³²⁹, la quale ne aveva delineato tanto la rilevanza quale valore di rango costituzionale quanto la sua configurazione come materia.

È con la riforma del Titolo V della Costituzione che la tutela dell'ambiente viene espressamente riconosciuta e menzionata per la prima volta nell'ordinamento costituzionale, acquisendo una rilevanza giuridica diretta e determinando un nuovo assetto nelle competenze legislative.

³²⁷ La legge Bassanini ha invertito il criterio di riparto delle competenze delineato dalla formulazione originaria dell'art. 117 Cost., che individuava le materie di competenza legislativa regionale. Senza intervenire formalmente sul testo costituzionale, l'art. 1 della legge n. 59 del 1997 ha infatti operato un mutamento di prospettiva, elencando le materie riservate in via esclusiva allo Stato e delegando al Governo il compito di conferire alle Regioni e agli enti locali tutte le altre funzioni amministrative.

³²⁸ Vedi art. 1, comma 4 della L. n. 59/1997, e art. 69, comma 1 e 2, del d. lgs. n. 112/1998.

³²⁹ Corte Cost., sentt. nn. 167/1987, 210/1987 e 127/1990. In dottrina, cfr. T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova 1998, p. 847.

Il riformato art. 117 Cost., l'articolo che disciplina il rapporto di competenze legislative tra Stato e Regioni, al comma 2, prevede che lo Stato ha competenza esclusiva: «s) *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*»; mentre al comma 3, prevede che è invece materia concorrente tra Stato e Regioni: «la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*».

Vi sono poi altre materie concorrenti che sono ascrivibili alla materia ambientale, una tra questi è il «governo del territorio», «la protezione civile», «la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia».

Essa, infatti, si caratterizza per la sua intrinseca trasversalità, sovrapponendosi a molteplici ambiti di competenza, tanto concorrente quanto residuale, attribuiti alle Regioni, determinando un'interazione complessa tra i diversi livelli di governo.

Nelle materie di legislazione concorrente alle Regioni spetta la potestà legislativa, allo Stato è invece riservata la determinazione dei principi fondamentali.

Il riparto di competenze previsto dal riformato art. 117 Cost. ha generato molti dubbi per come è stato scritto e per come sono state elencate le varie materie, sia quelle di natura esclusiva, che quelle di natura concorrente e/o trasversale ed ha portato ad un aumento dei conflitti dinanzi alla Corte costituzionale.

Ovviamente, questo conflitto tra Stato e Regioni in materia di competenze legislative ha coinvolto anche la materia ambientale³³⁰.

Inizialmente la Corte costituzionale nella sent. n. 407/2002 ha escluso la tutela dell'ambiente come «*materia in senso stretto*».

Per i giudici costituzionali, infatti «la disposizione costituzionale avrebbe un valore non oggettivo, ma finalistico» e che si «*intreccia intrinsecabilmente con altri interessi e competenze*»³³¹.

La tutela dell'ambiente non rappresenterebbe una «*materia in senso proprio*», alla quale non sarebbe possibile riconoscere un significato giuridico vincolante per il riconoscimento al legislatore statale di una riserva di competenze³³².

³³⁰ N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato - Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi*, n. 23/2022, pp. 241 - 272; R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019, pp. 305 - 330.

³³¹ Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2002, n. 407. Cfr. anche Corte Cost., sentt. 24 giugno 2003, n. 222; 18 marzo 2005, n. 108; 14 novembre 2007, nn. 378 - 380.

³³² Corte costituzionale, sentenza 4 giugno 2003, n. 222; sent. 1° ottobre 2003, n. 307.

Nei primi anni successivi alla riforma, la giurisprudenza costituzionale conferma in parte l'orientamento preesistente, che attribuiva alle Regioni una potestà legislativa concorrente in materia ambientale, e si adopera per ricondurre la nuova interpretazione del Titolo V al quadro giurisprudenziale precedente.

È noto però, come tale scenario interpretativo subisce una significativa evoluzione a seguito dell'approvazione del D.lgs. 152/2006, il c.d. *Codice dell'Ambiente*.

Ai sensi dell'articolo 3-*quiquies*, comma 2, del c.d. *Codice dell'Ambiente*, le Regioni possono derogare agli *standard* di tutela ambientale stabiliti dallo Stato esclusivamente qualora sussistano comprovate esigenze oggettive e specifiche connesse alle peculiarità del territorio. Inoltre, le misure adottate devono rispettare i principi di proporzionalità, ragionevolezza e non arbitrarietà.

La Corte costituzionale ha infatti ribadito la competenza statale non solo sull'introduzione di principi fondamentali di disciplina della materia ambientale, ma anche sulla legislazione ordinaria, che è sottratta dalle «*invasioni di campo*» delle Regioni (sent. Corte cost. n. 364/2006; n. 378/2007; n. 214/2008).

In questo scenario si ottiene un'accentuazione della natura ambientale non più come valore, ma come materia in senso tecnico, avente ad oggetto: «*un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale*» (sent. Corte cost. n. 104/2008).

Secondo l'orientamento della Corte, la natura trasversale della normativa in materia di tutela ambientale determina la preminenza della legislazione statale su quella regionale, anche nelle materie di competenza regionale che risultino indirettamente coinvolte (sent. Corte cost. n. 12, 30, 61, 164, 220, 225, 249, 315 del 2009).

Nell'esercizio delle potestà legislative concorrenti che incidono indirettamente sulla tutela dell'ambiente, le Regioni possono adottare disposizioni normative unicamente ove queste garantiscano un livello di protezione ambientale superiore a quello assicurato dalla legislazione statale (sent. Corte cost. n. 67/2010, 246/2013, 199/2014, 198/2018).

La definizione di *standard* ambientali più elevati non può avvenire automaticamente, ma deve essere valutata alla luce della *ratio* della norma statale e dell'assetto di interessi delineato dallo Stato.

Di conseguenza, la Corte costituzionale si riserva di effettuare un vaglio caso per caso, limitando nei fatti così l'autonomia legislativa delle Regioni in materia.

La Corte costituzionale ha svolto un ruolo di primaria importanza nella definizione dell'assetto delle competenze legislative in materia ambientale, assumendo una funzione centrale nel bilanciamento tra potestà statale e regionale.

Da un lato, le esigenze di uniformità normativa e, dall'altro, le misure adottate per fronteggiare la crisi economica hanno progressivamente determinato un'erosione della competenza legislativa regionale in materia ambientale, conducendo a un processo di ri-accentramento della disciplina in capo allo Stato.

Tuttavia, anche nelle pronunce più recenti, il Giudice delle leggi ha stabilito che la trasversalità della materia ambiente legittima interventi normativi delle Regioni le quali, nell'esercizio delle loro competenze, curino interessi all'ambiente funzionalmente collegati, ancorché si tratti di un esercizio regionale condizionato, ossia tenuto a non diminuire la tutela ambientale stabilita dallo Stato (sent. Corte cost. n. 63 e 88/2020).

L'attività legislativa delle Regioni trova un limite nella legislazione statale ambientale, salvo la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sent. Corte cost. n. 21 e 254/2022).

Infine, come è stato osservato *«risulta oramai difficile attenersi a una concezione dell'ambiente come mera materia di riparto tra enti territoriali»*.

Il percorso ricostruito evidenzia come la disciplina costituzionale e legislativa della tutela ambientale in Italia sia stata, sin dall'origine, segnata da una tensione costante tra esigenze di uniformità nazionale e spinte autonomistiche delle Regioni.

L'assenza di un espresso riferimento all'ambiente nella formulazione originaria dell'art. 117 Cost. ha determinato un assetto incerto e privo di solide basi costituzionali, la cui definizione è stata affidata prevalentemente all'opera interpretativa della Corte costituzionale.

La riforma del Titolo V del 2001 ha certamente rappresentato un punto di svolta, consacrando per la prima volta la tutela dell'ambiente come materia di competenza esclusiva statale.

Tuttavia, la trasversalità del bene giuridico in questione ha generato un intreccio complesso con materie concorrenti e residuali, alimentando un contenzioso diffuso dinanzi alla Consulta. Quest'ultima, nel corso degli anni, ha assunto un ruolo centrale non soltanto come arbitro dei conflitti, ma anche come vero e proprio legislatore negativo e regolatore del sistema, attraverso una giurisprudenza che, pur riconoscendo margini di intervento alle Regioni, ha progressivamente riaffermato la preminenza dello Stato quale garante dell'unitarietà della disciplina ambientale.

La linea giurisprudenziale, culminata nel riconoscimento dell'ambiente quale «*materia in senso tecnico*» e bene giuridico di rilevanza costituzionale, segna il definitivo superamento di una visione settoriale.

Essa delinea un quadro in cui la legislazione regionale può intervenire soltanto in via integrativa e migliorativa, mai riduttiva, rispetto agli *standard* nazionali, con ciò riaffermando il principio della massima tutela possibile.

La natura intrinsecamente trasversale della materia ambientale, unitamente all'orientamento finalistico che connota la sua tutela in rapporto agli obiettivi di transizione ecologica di matrice sovranazionale, comporta il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali operanti in settori differenti, le cui competenze incidono in modo diretto o indiretto sulle risorse naturali. Si tratta di autorità titolari di funzioni specifiche, talvolta distinte, ma spesso suscettibili di sovrapposizioni e interferenze, aggravate dalla distribuzione multilivello delle attribuzioni tra Stato, Regioni ed enti locali.

In tale prospettiva, appare imprescindibile non solo una più chiara delimitazione delle competenze e delle funzioni, accompagnata da un rafforzato meccanismo di coordinamento, ma anche una effettiva armonizzazione tra i diversi settori e i vari livelli territoriali coinvolti.

Occorre, in definitiva, integrare e armonizzare le politiche pubbliche con le finalità proprie della tutela ambientale, al fine di garantire un approccio unitario, coerente e sistematico, che consenta di superare la frammentarietà e di assicurare l'effettività della protezione dell'ambiente quale valore primario e trasversale dell'ordinamento.

TERZO CAPITOLO

Il PNRR e la forma di governo italiana: Governo, Parlamento e Regioni nel prisma dell'integrazione europea

3.1. Il PNRR come acceleratore del rafforzamento dell'esecutivo nel quadro dell'integrazione europea. – 3.2. Il Parlamento tra centralità governativa e marginalizzazione nel quadro del PNRR. – 3.3. Le Regioni nel PNRR e nella governance: partner costituzionali o meri esecutori?. – 3.4. PNRR e forma di Governo: profili critici e qualche prospettiva.

3.1. Il PNRR come acceleratore del rafforzamento dell'esecutivo nel quadro dell'integrazione europea

Il processo di integrazione europea ha prodotto conseguenze rilevanti, non solo nelle materie e nelle politiche pubbliche, ma anche sull'assetto delle forme di governo dei vari Stati membri. Come è stato osservato, in conseguenza del processo di integrazione europea, infatti, «*le dinamiche interne alla UE sono divenute parte della logica organizzativa degli ambiti che costituiscono la struttura istituzionale nazionale*»³³³.

Si tratta di una tendenza strutturale che ha visto la preminenza dell'esecutivo e di chi lo guida, rispetto agli altri poteri, frutto di una personalizzazione della politica³³⁴ e dell'esecutivo³³⁵ che si è accentuata sempre di più nel corso degli ultimi decenni.

Questo fenomeno risulta dall'interazione di diversi fattori che hanno trasformato la società a partire dagli anni Ottanta e Novanta: la globalizzazione dell'economia, accompagnata dall'emergere di organismi e istituzioni sovranazionali come l'Unione Europea; il declino dei partiti politici tradizionali e delle ideologie; nonché il ruolo significativo assunto dai mezzi di comunicazione, dalla televisione fino all'avvento di *internet* e dei *social media*, nell'evoluzione del sistema sociale.

³³³ S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Laterza, Roma - Bari, 2003, p. 32.

³³⁴ T. POGUNTKE - P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford - New York, 2005.

³³⁵ Cfr. tra gli altri: A. DI GIOVINE - A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007; T. E. FROSINI - C. BASSU - P. L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carrocci, Roma, 2009; S. FABBRINI, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia, 2011; M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Roma - Bari, 2016.

A ciò va aggiunto il ruolo svolto dall'Unione europea, la quale attraverso dei meccanismi politico-istituzionali propri ha spinto verso la centralizzazione e la presidenzializzazione.

È il Governo, nella persona del Presidente del Consiglio, l'organo che tiene i rapporti con le istituzioni europee, Consiglio europeo e Commissione *in primis*, e sempre il Governo è chiamato a rappresentare l'interesse nazionale nel processo decisionale dell'Unione europea.

L'Unione europea ha dunque contribuito a valorizzare il ruolo del *Premier*, riconoscendolo come l'organo incaricato di rappresentare e coordinare le linee d'azione definite dal proprio Governo.

In tale contesto, al *Premier* è attribuita una posizione di sovra ordinazione che non sempre trova riscontro nel contesto nazionale e interno, come ad esempio nel caso italiano³³⁶.

L'inserimento in un contesto di una *governance* multilivello ha portato ad un rafforzamento dell'esecutivo rispetto agli altri organi costituzionali, a partire dal Parlamento; ma soprattutto un rafforzamento del Presidente, come organo monocratico rispetto al Consiglio dei ministri, come organo collegiale³³⁷.

In Italia, questo rafforzamento è avvenuto attraverso due leggi la n. 400/1988³³⁸ e il d.lgs. n. 303/1999³³⁹ le quali hanno cercato di articolare le attribuzioni presidenziali in poteri e funzioni, e rafforzato sia la Presidenza del Consiglio, che il ruolo del Presidente del Consiglio.

La l. n. 400/1988 sviluppa i poteri di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, proprio a partire dai rapporti con l'Unione europea³⁴⁰.

Pur nella cornice normativa che continua a privilegiare la collegialità del Consiglio dei ministri rispetto alla dimensione individuale delle cariche, si assiste ad un progressivo rafforzamento della Presidenza del Consiglio e della figura del Presidente del

³³⁶ G. AMATO, *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo*, Cedam, Padova, 2002, p. 259 ss.

³³⁷ P. MILAZZO, *Articolo 95*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo. Vol. II, Parte II – Ordinamento della Repubblica (art. 53 - 139) e Disposizioni transitorie e finali*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 234.

³³⁸ Legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*.

³³⁹ D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 303, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

³⁴⁰ Vedi art. 5, comma 3, lett. a): «*Il Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro: a) promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee; cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee, informando il Parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche materie*».

Consiglio dei ministri, quale naturale centro di impulso e di coordinamento dell'azione governativa.

Tale tendenza si accentua alla luce delle modifiche dei Trattati dell'Unione europea, che hanno determinato una rilevante cessione di sovranità in materia di politica economica, con effetti diretti sull'indirizzo politico nazionale.

Ne deriva una crescente centralità del Governo, ed in particolare del suo vertice, rispetto al Parlamento, in quanto chiamato a rappresentare e a mediare in sede europea le scelte strategiche che condizionano l'intera architettura economica e finanziaria dello Stato³⁴¹.

Col D. lgs. n. 303/1999 il legislatore italiano riconosce un ampio ruolo alla Presidenza del Consiglio e al Presidente³⁴² e rafforza ulteriormente i poteri di direzione, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio è chiamato ad «*assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea*» ed è responsabile «*per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea*»³⁴³.

La normativa in questione non si limita a un intervento di razionalizzazione organizzativa, ma segna un passaggio di rilievo nell'assetto dei rapporti tra Governo e Parlamento in materia di politiche europee.

L'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un apposito Dipartimento deputato al coordinamento delle relazioni con l'Unione europea rappresenta infatti un tassello ulteriore nel processo di concentrazione delle funzioni di indirizzo e coordinamento in capo all'Esecutivo.

Ne risulta un significativo riequilibrio degli assetti istituzionali: il Governo vede accresciuta la propria centralità nell'elaborazione e nella definizione della posizione italiana in sede europea,

³⁴¹ G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo - Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di Governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 366 - 368.

³⁴² Per un commento alla riforma vedi: A. PAJNO, *La presidenza del Consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 35 - 106.

³⁴³ Vedi art. 3, del d. lgs. n. 303/1999: «*1. Il Presidente promuove e coordina l'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea. 2. Compete al Presidente del Consiglio la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea. A tal fine, il Presidente si avvale di un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Di tale struttura si avvale, altresì, per il coordinamento, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea. 3. Restano ferme le attribuzioni regionali in materia di attuazione delle norme comunitarie e in materia di relazioni con le istituzioni comunitarie.*».

mentre il Parlamento subisce una progressiva compressione delle proprie prerogative di controllo e di indirizzo politico generale.

Questo processo di rafforzamento dell'esecutivo continua anche con la legge n. 234/2012³⁴⁴, la quale porta verso il Governo il coordinamento degli affari europei e la formazione delle politiche tra Governo e Parlamento.

Si assiste a un ulteriore rafforzamento delle prerogative del Presidente del Consiglio nei confronti dei ministri e degli altri organi istituzionalmente coinvolti nelle scelte di politica europea.

Tale accentramento di poteri in capo alla Presidenza del Consiglio è, tuttavia, accompagnato da un parallelo tentativo del legislatore di riequilibrio, mediante il riconoscimento di un ruolo più incisivo al Parlamento nazionale, chiamato a esercitare funzioni di indirizzo e controllo sull'azione governativa in sede europea³⁴⁵.

Ne emerge così un modello nel quale la centralità dell'Esecutivo nella dimensione sovranazionale è temperata dal rafforzamento della dimensione parlamentare, al fine di evitare che l'espansione delle competenze del Governo determini una compressione eccessiva delle prerogative rappresentative e democratiche delle Camere.

È istituito il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), destinato ad assumere il ruolo di fulcro del coordinamento politico nella fase di formazione e di attuazione del diritto dell'Unione europea.

Dotato di attribuzioni che ne consolidano la funzione propulsiva e di indirizzo strategico nei rapporti con le istituzioni europee, il CIAE si configura come strumento privilegiato di integrazione e razionalizzazione delle posizioni nazionali, segnando al contempo un rafforzamento dell'Esecutivo e, in particolare, della centralità del Presidente del Consiglio quale garante dell'unità dell'indirizzo politico-governativo nella dimensione sovranazionale.

In una prospettiva più propriamente dottrinale, il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) si configura come sede istituzionale di raccordo politico e tecnico, volto ad assicurare l'unitarietà e la coerenza dell'indirizzo nazionale nel processo di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea.

³⁴⁴ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*.

³⁴⁵ G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo - Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, p. 373 ss.

La sua istituzione esprime una scelta di accentramento funzionale presso la Presidenza del Consiglio, nella consapevolezza che la dimensione europea impone un livello più elevato di coordinamento e di sintesi rispetto alla tradizionale dialettica interministeriale.

Al contempo, l'attribuzione al CIAE di competenze propulsive e di indirizzo strategico nei rapporti con le istituzioni europee riflette l'evoluzione del principio di leale collaborazione, non più limitato ai rapporti tra Stato e Regioni, ma esteso alla stessa articolazione interna dell'Esecutivo, con l'obiettivo di rafforzare la capacità negoziale dello Stato membro nello spazio sovranazionale.

Ne risulta una progressiva centralizzazione della funzione europea in capo al Presidente del Consiglio, che, in quanto titolare della rappresentanza unitaria dell'indirizzo politico-governativo, diventa l'asse portante attraverso cui si proietta all'esterno la volontà nazionale.

La Presidenza del Consiglio e il Presidente assumono un ruolo più centrale in relazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) attraverso specifici interventi riguardanti la *governance* del Piano.

Il cosiddetto «*maxiprocedimento euronazionale*»³⁴⁶ attraverso il quale la Repubblica italiana, a fronte dell'allocazione di ingenti risorse finanziarie, si obbliga al conseguimento di obiettivi predeterminati i c.d. *milestones* e *targets* entro scadenze rigidamente concordate con le istituzioni dell'Unione, si configura quale meccanismo di straordinaria incidenza non soltanto sulla sfera della sovranità nazionale, ma altresì sugli equilibri stessi della forma di governo e della forma di Stato delineate dalla Carta costituzionale³⁴⁷.

Tale vincolo procedimentale, nella sua intrinseca dimensione pattizia e condizionante, determina infatti una profonda rimodulazione delle relazioni tra i poteri pubblici interni e tra i diversi livelli di governo, proiettando all'interno dell'ordinamento logiche di condizionalità che trascendono la tradizionale autonomia decisionale del legislatore nazionale.

L'art. 95 della Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio due ruoli distinti: uno individuale, in quanto dirige la politica generale del Governo ed è responsabile di essa, e uno collegiale, poiché mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Il PNRR ha inciso fortemente sui poteri del Governo e sul suo funzionamento, ma con riferimento ai poteri, ha decisamente inciso sulla principale prerogativa del Governo, e cioè sul

³⁴⁶ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, op.cit., p. IV - XIII.

³⁴⁷ E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, op. cit.

«potere di determinazione, direzione e coordinamento dell'indirizzo politico che a esso è affidato dall'art. 95 Cost.»³⁴⁸.

Fin dall'origine, appare evidente come la redazione, predisposizione e successiva attuazione del Piano sia stata accentrata in capo al Governo, cui è riconosciuta la titolarità pressoché esclusiva del relativo procedimento.

Al contrario, il ruolo del Parlamento e delle Regioni si configura in termini marginali e meramente residuali, confinato a forme di coinvolgimento di carattere consultivo o a momenti di controllo successivo, senza una effettiva capacità di incidere sull'indirizzo e sull'attuazione delle scelte programmatiche.

Tuttavia, l'indirizzo politico³⁴⁹ del Governo si presenta perimetrato *ab origine* dall'interlocuzione e dall'accordo con le istituzioni europee³⁵⁰, le quali hanno definito *ex ante* l'architettura di riferimento entro cui i Piani nazionali devono necessariamente svilupparsi, strutturata attorno ai sei pilastri sanciti dal Regolamento (UE) n. 241/2021³⁵¹.

Ne discende una compressione della discrezionalità politica interna, la quale non si esplica più in un ambito sovrano pieno, bensì in uno spazio vincolato e conformato dall'ordinamento europeo, con effetti dirompenti sul tradizionale equilibrio costituzionale tra Parlamento e Governo.

In tal modo, la sovranità statale subisce una significativa torsione funzionale, che riconfigura tanto la forma di Governo per l'accentuarsi della centralità dell'Esecutivo quanto la forma di Stato, segnata dall'ulteriore integrazione sistemica con l'ordinamento sovranazionale.

Il fenomeno della perimetrazione dell'indirizzo politico è riconosciuto dalla dottrina e viene considerato una conseguenza dell'adesione dell'Italia al processo di integrazione europea³⁵², con un fondamento negli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione³⁵³.

Oltre al riferimento giuridico-costituzionale, è importante evidenziare che, sebbene l'indirizzo politico del governo debba rispettare i principi e gli obiettivi stabiliti dal legislatore europeo, la

³⁴⁸ G. CAVAGGION, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 96 - 97.

³⁴⁹ Cfr. tra gli altri: F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and resilience facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, *op.cit.*, pp. 1 - 51; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, *op.cit.*, pp. 146 - 152.

³⁵⁰ P. BILANCIA, *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 7 - 26.

³⁵¹ Vedi art. 3 del Regolamento (UE), n. 241/2021.

³⁵² P. BILANCIA, *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, p. 24.

³⁵³ E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017.

definizione delle politiche e la redazione delle riforme, come quelle sulla concorrenza, spetta al legislatore nazionale.

Quest'ultimo ha rivisto più volte il contenuto e gli obiettivi del Piano, restando comunque vincolato alle scadenze e agli obiettivi concordati a livello europeo.

Oltre che sull'indirizzo politico, il PNRR incide anche sul Governo, sulla struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio e sul Presidente, come figura di vertice dell'organo esecutivo.

Il processo di integrazione europea ha determinato significative trasformazioni negli assetti istituzionali degli Stati membri, inizialmente rafforzando la posizione dell'esecutivo rispetto al potere legislativo e successivamente incidendo sugli equilibri interni all'interno del Governo, sia tra i diversi Ministri che riguardo al ruolo del Presidente del Consiglio nell'ambito e negli equilibri da essi determinati all'intero dell'organo collegiale³⁵⁴.

Negli ultimi anni, si è verificato un consolidamento di due figure istituzionali chiave: il Presidente del Consiglio, che ha assunto una posizione preminente nel processo decisionale europeo attraverso la partecipazione al Consiglio Europeo e il rafforzamento delle sue prerogative anche sul piano sovranazionale; e il Ministro dell'Economia, la cui presenza, a partire dal Trattato di Maastricht, si è rivelata centrale nella *governance* economica dell'Unione Europea e dell'Unione Economica e Monetaria.

Le decisioni finanziarie e di bilancio prese in questo contesto influenzano le scelte del legislatore nazionale e incidono sull'indirizzo politico del Paese, oltre che sul rapporto tra Parlamento e Governo, determinando una maggiore competenza e incidenza del Governo in materia di bilancio pubblico rispetto al Parlamento³⁵⁵.

Con i decreti *governance* adottati dai Governi Draghi (d.l. n. 77/2021) e Meloni (d.l. n. 13/2023)³⁵⁶, il Consiglio dei ministri viene affiancato da una pluralità di organi «*costituzionalmente facoltativi*», interni all'Esecutivo, chiamati a coadiuvare il Governo e, in particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri nella gestione, nell'attuazione e nel monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Parallelamente, con il d.l. n. 22/2021 sono stati istituiti due nuovi Comitati interministeriali, il Comitato per la transizione ecologica (CITE) e il Comitato per la transizione digitale (CITD),

³⁵⁴ N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 179.

³⁵⁵ A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 571 ss.

³⁵⁶ Si rinvia al Cap. 1, paragrafi 1.4 e ss.

concepiti quali strumenti di supporto e coordinamento strategico della Presidenza del Consiglio nell'attuazione del Piano, che destina il 37% degli investimenti alla transizione ecologica e il 20% alla transizione digitale.

Tale assetto rivela una tendenza sempre più marcata all'amministrativizzazione della *governance* del PNRR, attraverso la moltiplicazione di organi tecnici e politici a supporto della Presidenza.

Analogamente a quanto verificatosi con il Ministero dell'Economia e delle finanze, il quale, a seguito della riforma dell'Unione economica e monetaria, ha visto progressivamente accresciuta la propria dimensione tecnico-burocratica in un costante e strutturato dialogo con le istituzioni europee in particolare la Commissione, l'ECOFIN e l'Eurogruppo anche con riferimento al PNRR si registra un rafforzamento della componente tecnico-amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Quest'ultima, chiamata ad assolvere funzioni di gestione, monitoraggio e raccordo con Bruxelles, tende ad avvicinarsi sempre più, per logiche operative e modalità di interlocuzione, al modello organizzativo e funzionale della Commissione europea³⁵⁷, accentuando così la propria centralità quale snodo di coordinamento tra livello nazionale e livello sovranazionale. Tuttavia, tali fenomeni di trasformazione e di progressivo assestamento delle strutture istituzionali non costituiscono un elemento del tutto inedito, bensì si radicano in un processo avviatosi già da tempo, quale riflesso diretto del percorso di integrazione europea³⁵⁸.

In tale contesto, il ruolo delle strutture tecnico-amministrative è andato progressivamente consolidandosi sino ad assumere, negli ultimi anni, una funzione sempre più incisiva nel determinare l'indirizzo politico, contribuendo in maniera rilevante alla definizione e all'attuazione delle scelte di governo³⁵⁹.

Il rapporto con le strutture create e il ruolo del Presidente del Consiglio è stato differente tra i due esecutivi Draghi e Meloni.

Il Governo Draghi, sostenuto dal mandato conferito dal Presidente della Repubblica e dall'appoggio di quasi tutte le forze parlamentari ad eccezione di Fratelli d'Italia, ha adottato una *governance* tecnica, con particolare centralità attribuita al MEF e ai Ministeri

³⁵⁷ N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, op.cit., p. 9.

³⁵⁸ E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, op. cit.

³⁵⁹ R. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Como, 20 novembre 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

maggiormente coinvolti nella gestione dei fondi, tra cui il MITE e il MITD, guidati da figure tecniche di elevata competenza.

La gestione delle strutture parallele è stata affidata prevalentemente alle singole professionalità di riferimento, mentre il ruolo del Presidente del Consiglio si è configurato come garante non solo della redazione, ma anche dell'approvazione del Piano, sia in ambito nazionale che nel confronto con le istituzioni europee.

A differenza delle precedenti impostazioni, il Governo Meloni ha scelto di adottare una *governance* di carattere politico, istituendo un Ministero dedicato quale responsabile del Piano. Ha inoltre trasferito il coordinamento con le istituzioni europee dal MEF alla Presidenza del Consiglio e ha ridefinito, in chiave più politica, alcuni organi previsti dal d.l. n. 77/2021.

Il cambiamento relativo alla Presidenza del Consiglio e al ruolo del Presidente risulta significativo: da un lato si evidenzia un rafforzamento della Presidenza del Consiglio³⁶⁰, che assume la funzione di centro politico, amministrativo e, in parte, finanziario del PNRR; dall'altro lato, il ruolo del Presidente viene parzialmente ridimensionato, almeno per quanto riguarda la gestione operativa del Piano.

Ne risulta un rafforzamento della funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, il quale emerge come fulcro del processo decisionale, a scapito sia della collegialità interna all'Esecutivo sia del ruolo del Parlamento e delle Regioni.

In tal modo, l'attuazione del PNRR contribuisce ad accentuare il processo di centralizzazione e verticalizzazione del potere, inserendosi in quella più ampia dinamica di trasformazione della forma di governo indotta dall'integrazione europea e dalla gestione di strumenti straordinari come il *Next Generation EU*.

Il fenomeno della destrutturazione della collegialità del Governo è accentuato, come è stato osservato dalla dottrina, proprio: «dalle esigenze della “governance multilivello” che hanno determinato una valorizzazione delle prerogative del Presidente del Consiglio sul piano delle scelte di indirizzo politico e amministrativo che questi è chiamato a mantenere, promuovere e coordinare»³⁶¹.

³⁶⁰ S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi*, op. cit., p. 112.

³⁶¹ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), op. cit., p. 83; Cfr. anche A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in S. CASSESE - A. MELLONI - A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, t. 2, Laterza, Bari - Roma, 2020, p. 1179.

Tali interventi, tuttavia, non risultano di per sé in contrasto con gli articoli 92 e 95 della Costituzione³⁶², ma si collocano nell'ambito di un processo che, negli ultimi decenni in Italia, ha visto numerosi tentativi sia di riforma legislativa che costituzionale.

Questi ultimi, tutti senza esito positivo, erano finalizzati a rafforzare il ruolo del Governo, storicamente percepito come «*l'anello debole dell'apparato costituzionale*»³⁶³.

Dall'analisi condotta emerge con chiarezza come il processo di integrazione europea abbia inciso in maniera profonda e progressiva sugli assetti istituzionali nazionali, determinando un mutamento strutturale della forma di governo italiana.

La centralità assunta dal Presidente del Consiglio dei ministri si manifesta quale effetto diretto della dimensione sovranazionale, che ha imposto una progressiva verticalizzazione del potere esecutivo, accompagnata da una riduzione degli spazi di collegialità interna e da una compressione delle prerogative parlamentari.

Il percorso che, a partire dalle leggi n. 400/1988 e n. 303/1999, passando per la legge n. 234/2012, fino ad arrivare al PNRR, ha rafforzato il ruolo della Presidenza del Consiglio, dimostra come l'ordinamento costituzionale italiano si sia adattato senza modifiche esplicite del testo costituzionale alle esigenze di una *governance* multilivello, fondata sull'efficienza, sull'unitarietà della rappresentanza e sulla capacità negoziale del vertice dell'Esecutivo.

Gli interventi più recenti che hanno interessato la Presidenza del Consiglio dei ministri, in connessione con l'adozione e l'attuazione del PNRR, possono essere letti come il compimento di un più ampio processo di progressivo rafforzamento istituzionale della stessa Presidenza e, in particolare, della figura del Presidente del Consiglio³⁶⁴.

Tale evoluzione segna non soltanto il consolidamento del suo ruolo sotto il profilo giuridico-costituzionale, ma anche il rafforzamento della sua centralità sul piano politico-istituzionale, dando continuità ai plurimi tentativi di aggiustamento normativo e di adeguamento organizzativo susseguitisi negli ultimi decenni.

Ciò rappresenta, in un certo senso, la quadratura del cerchio inseguita per anni dal legislatore nazionale, e che si traduce in un processo volto a rendere l'Esecutivo più forte e incisivo

³⁶² Cfr. tra gli altri: G. AMATO - F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, p. 33 ss.; S. MERLINI - G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 80 ss.; F. POLACCHINI, *I riflessi del PNRR sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, op.cit., p. 249 ss.

³⁶³ C. BASSU, *Articolo 92*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), op.cit., p. 221.

³⁶⁴ F. BASSANINI, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021, p. 9.

nell'indirizzo e nel coordinamento dell'azione pubblica, avvicinando l'assetto italiano ai modelli consolidati di altre democrazie europee.

Tale evoluzione, pur non collocandosi in contrasto con gli articoli 92 e 95 Cost., pone in luce una tensione strutturale: da un lato, la necessità di garantire rapidità ed efficacia all'azione governativa; dall'altro, l'esigenza di salvaguardare il ruolo del Parlamento e la fisiologia del circuito democratico-rappresentativo.

Ne discende un modello di forma di governo che, pur rimanendo formalmente parlamentare, presenta tratti presidenzializzanti e una marcata centralizzazione delle funzioni decisionali.

Si tratta di una trasformazione silenziosa, ma irreversibile, che interroga tanto la dottrina quanto la prassi istituzionale sulla capacità dell'ordinamento costituzionale di mantenere un equilibrio tra governabilità e rappresentanza, tra sovranità nazionale e vincoli europei.

In questa prospettiva, la sfida futura sarà quella di armonizzare l'accentramento decisionale necessario per garantire l'efficacia nell'arena sovranazionale con il rispetto dei principi fondativi dell'ordinamento repubblicano, affinché il rafforzamento dell'Esecutivo non si traduca in un indebolimento del circuito democratico, ma al contrario in un suo rinnovato consolidamento.

In prospettiva, infine, si impone l'esigenza, da un lato, di rafforzare e riorganizzare l'apparato amministrativo della Presidenza del Consiglio, così da renderlo pienamente funzionale all'esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo che compete al Presidente del Consiglio³⁶⁵, quale vertice dell'esecutivo e garante dell'unità dell'azione governativa; dall'altro, occorre potenziare gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività governativa³⁶⁶, al fine di tradurre il principio di responsabilità di risultato in un meccanismo effettivo di verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche pubbliche, assicurando nel contempo trasparenza e coerenza con gli obiettivi assunti tanto in sede interna quanto nel quadro dell'Unione europea.

³⁶⁵ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op. cit.*, p. 99.

³⁶⁶ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op. cit.*, p. 100.

3.2. Il Parlamento tra centralità governativa e marginalizzazione nel quadro del PNRR

Il ruolo centrale del Governo e sulla struttura amministrativa centrale dello Stato, MEF e altri ministeri *in primis*, hanno limitato il margine di azione del Parlamento italiano, sia nel dialogo con le istituzioni europee, che nella redazione e approvazione del PNRR, ma non nella sua definizione³⁶⁷.

Con riguardo all'interlocuzione con le istituzioni europee, è stato anche osservato che il Parlamento italiano non ha esaminato le proposte di Regolamento UE sul PNRR (2020/2094 e 2021/241), a differenza dei parlamenti nazionali di altri Stati membri³⁶⁸.

Questo ha comportato una mancata opportunità di influenzare la fase ascendente del diritto europeo³⁶⁹.

Quanto al ruolo del Parlamento e alla sua partecipazione alla definizione delle politiche pubbliche e di bilancio, negli ultimi trent'anni si è registrata una progressiva e silente marginalizzazione dell'istituzione rappresentativa, frutto di un intreccio di riforme e interventi taluni effettivamente realizzati, altri soltanto annunciati che hanno progressivamente compresso il ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo³⁷⁰.

Tale processo ha trovato la propria massima espressione durante la gestione emergenziale della pandemia da Covid-19³⁷¹, quando la dialettica parlamentare è stata ulteriormente sacrificata in favore di una concentrazione decisionale in capo all'esecutivo³⁷².

Si tratta di una tendenza che non ha fatto che accelerare e radicalizzare il processo di verticalizzazione dell'attività normativa, determinando una progressiva erosione della funzione legislativa del Parlamento a vantaggio della potestà normativa dell'Esecutivo.

Gli effetti della globalizzazione, unitamente alle dinamiche della *governance* economica europea, hanno inciso in profondità sugli ordinamenti degli Stati membri; a ciò si aggiungono

³⁶⁷ Per approfondire vedi: A. M. ACIERNO, *Il ruolo del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR e nella prima fase di attuazione*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLLI - A. PIANA (a cura di), in *op.cit.*, p. 60 ss.

³⁶⁸ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di Governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op.cit.*, p. 89.

³⁶⁹ R. DI CESARE - A. ZITO, *op.cit.*, p. 113.

³⁷⁰ Per un'analisi cfr. tra gli altri: A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazione e riforme*, Il Mulino, Bologna, 2023.

³⁷¹ M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid - 19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 174 - 199; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento - Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 268 - 277.

³⁷² Per un'analisi comparata vedi: J. KING - O. FERRA, *The Oxford Legal Compendium of National Legal Responses to Covid - 19*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

le molteplici crisi che, nell'ultimo decennio, hanno attraversato il Continente, determinando un impatto significativo sull'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo, a discapito del primo e in favore del secondo, tanto sul piano interno quanto sul livello sovranazionale dell'Unione³⁷³. L'aspetto più emblematico di tale fenomeno, in linea di continuità con le dinamiche del passato, in Italia, si rinviene nella crescente centralità, sia quantitativa che qualitativa, dello strumento del decreto-legge³⁷⁴, divenuto ormai non più eccezione ma modalità ordinaria di produzione normativa, con un inevitabile impatto sugli equilibri della forma di governo delineata dalla Costituzione.

Nel corso dei Governi Conte II e Draghi, i medesimi che hanno avuto la responsabilità di elaborare, redigere e approvare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si registra il ricorso più intenso alla decretazione d'urgenza nella storia repubblicana recente.

In particolare, il Governo Draghi ha adottato decreti-legge con una frequenza media di 3,26 provvedimenti al mese, mentre il Governo Conte II ha fatto registrare una media pari a 3,18 decreti-legge mensili³⁷⁵, segnando così un consolidamento della decretazione d'urgenza quale strumento primario di produzione normativa, in luogo della fisiologica centralità del procedimento legislativo parlamentare.

L'uso massivo della decretazione d'urgenza, unitamente alla prassi della loro eterogenea e sovradimensionata articolazione normativa, ha determinato un crescente ricorso alla questione di fiducia posta su maxi-emendamenti governativi.

Tale tecnica, che consente l'approvazione in blocco delle disposizioni contenute nei decreti-legge, comporta un'inevitabile compressione delle prerogative parlamentari, sia sul piano del dibattito che su quello delle votazioni.

In questo modo, l'istituto della fiducia³⁷⁶ non incide sull'assetto sostanziale del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, ma viene progressivamente trasformato in uno strumento

³⁷³ Sull'evoluzione dei rapporti tra esecutivo e legislativo nell'UE vedi: D. FROMAGE - A. HERRANZ SURREALÉS (a cura di), *Executive - legislative (Im)Balance in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2022.

³⁷⁴ Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi - Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. Decreti-legge e deleghe legislative: un confronto tra le Legislature XVI, XVII e XVIII*, n. 6, del 10 febbraio 2021, pp. 3 - 18.

³⁷⁵ Per una ricostruzione si rinvia al report di *Openpolis*, *I problemi legati all'abuso della decretazione d'urgenza*, 5 ottobre 2022.

³⁷⁶ Sul punto cfr. tra gli altri: V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 227; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, Roma, 2007, p. 53 ss.; C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di*

di accelerazione impropria del procedimento legislativo, con l'effetto di restringere lo spazio deliberativo delle Camere e di ridurre la possibilità di un effettivo scrutinio parlamentare sul contenuto normativo proposto dall'esecutivo.

Tali dinamiche, unitamente all'incapacità del legislatore di superare il bicameralismo paritario limitandosi unicamente a ridurre il numero dei parlamentari, hanno determinato il consolidarsi di un fenomeno di monocameralismo di fatto³⁷⁷, rafforzatosi nel tempo e ulteriormente accentuato durante e dopo la pandemia.

Nel contesto giuridico attuale, si è consolidata la prassi secondo cui, a partire dalla cosiddetta manovra finanziaria, la principale legge approvata dal Parlamento l'esame, la discussione e la votazione di tutti gli articoli del decreto e degli emendamenti avvengono interamente presso una sola Camera³⁷⁸.

Questa procedura attribuisce alla seconda Camera, che dispone delle stesse prerogative, un ruolo di ratifica rispetto a quanto già discusso e deliberato nella prima Camera.

La pandemia ha contribuito ad accelerare un fenomeno già in corso, caratterizzato da una crescente centralità del Governo nell'attività delle Camere e da una conseguente riduzione dello spazio riservato all'iniziativa legislativa parlamentare rispetto a quella governativa.

Si osserva inoltre una prevalenza della legislazione d'urgenza e d'emergenza, orientata al dibattito politico corrente e agli interessi settoriali, e un aumento degli emendamenti ai decreti-legge, che rappresentano uno dei principali strumenti rimasti a disposizione dei parlamentari e dei partiti per intervenire nel processo legislativo.

In questo scenario, il Parlamento italiano, si è mosso sin da subito nell'elaborazione del Piano e prima delle linee guida iniziali, attraverso un'importante attività conoscitiva e di indirizzo.

Inizialmente si era pensato di istituire una Commissione bicamerale in modo da svolgere le funzioni parlamentari di indirizzo e controllo partecipando così alla stesura del PNRR, ma

fiducia. Una proposta di razionalizzazione, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2008, p. 613 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, p. 807 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

³⁷⁷ Cfr. tra gli altri: A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 148 - 172; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci editore, Bari, 2022, pp. 89 - 102; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 531 ss.

³⁷⁸ M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos*, n. 3/2021, p. 8 ss.

l'ipotesi è subito tramontata³⁷⁹, e si è così deciso di ripiegare sulle Commissioni bilancio di Camera e Senato.

La Camera e il Senato, con due risoluzioni approvate il 29 luglio 2020³⁸⁰ hanno impegnato il Governo: «*ad adottare rapidamente un Piano nazionale di ripresa e resilienza coerente con gli obiettivi delineati nel PNR e con le recenti strategie dell'UE in tema di transizione digitale e green deal, da condividere in Parlamento e far vivere nel Paese (...)»*, e a procedere «*in un rapporto di sinergia costante tra Governo, Parlamento ed enti territoriali*».

In seguito, il 15 settembre 2020, il Governo ha trasmesso alle Camere una proposta di Linee guida per la definizione del Piano³⁸¹, approvate dal Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)³⁸², il quale aveva il compito di coordinarne la realizzazione.

I Presidenti delle due Camere hanno applicato, per l'esame delle Linee guida e l'elaborazione del Piano italiano, la stessa procedura prevista per il Documento di economia e finanza (DEF), che alla fine prevede l'approvazione di una risoluzione che impegna il Governo³⁸³.

Il Parlamento ha avviato tempestivamente un'attività conoscitiva mediante l'organizzazione di audizioni sia formali sia informali.

In data 13 ottobre 2020, a seguito dell'esame delle linee guida e dei documenti predisposti dalle Commissioni competenti³⁸⁴, sono state approvate le relative risoluzioni³⁸⁵ che impegnano il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella Relazione, inclusiva dei rilievi formulati dalle Commissioni permanenti.

³⁷⁹ R. DI CESARE - A. ZITO, *op.cit.*, pp. 85 - 86.

³⁸⁰ Camera dei deputati, Risoluzione di maggioranza n. 6 - 00124, 29 luglio 2020; Senato della Repubblica, Risoluzione di maggioranza n. 6 - 00126, 29 luglio 2020.

³⁸¹ *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 15 settembre 2020, «*il Governo, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre, ha elaborato una proposta di Linee guida per la definizione del PNRR, da sottoporre all'esame del Parlamento nazionale. All'esito di questo primo vaglio parlamentare e in considerazione delle valutazioni di indirizzo che il Parlamento vorrà formulare al Governo, sarà elaborato lo schema del Piano di ripresa e resilienza, recante una previsione razionale e ordinata dei progetti di investimento e riforma. Lo schema sarà quindi presentato al Parlamento, in vista della sua approvazione definitiva. Il Governo italiano ha scelto di adottare una tempistica stringente per la elaborazione del Piano nazionale, al fine di accelerare quanto più possibile la partenza del Recovery Plan, per il quale si è fortemente battuto in tutte le sedi europee negli scorsi mesi. Il Parlamento, chiamato a partecipare a tutte le fasi interlocutorie prima dell'adozione definitiva del Piano, avrà pertanto un ruolo fondamentale nel valutare, indirizzare e contribuire a definire le scelte del Governo.*», p. 3.

³⁸² Sul ruolo del CIAE, vedi: E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, *op. cit.*, pp. 225 - 230.

³⁸³ M. CESARE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op.cit.*, p. 46.

³⁸⁴ Alla Camera il doc. XVI, n. 4 e al Senato il doc. XVI, n. 3.

³⁸⁵ Alla Camera la risoluzione 6/00138 e al Senato la risoluzione 6/00134.

Sulla scorta delle risoluzioni parlamentari, il Governo ha predisposto una prima versione del Piano, presentata alle Camere il 15 gennaio 2021, cui ha fatto seguito una seconda bozza.

Entrambe, tuttavia, si caratterizzavano per rilevanti carenze e criticità³⁸⁶, tanto sul versante delle riforme, degli investimenti e degli interventi programmati, quanto e soprattutto in ordine ai profili di *governance* e di gestione complessiva del Piano, elementi imprescindibili per garantirne l'efficacia attuativa e la coerenza sistemica.

Le frizioni insorte non soltanto in ordine ai contenuti, ma, in misura ancor più significativa, rispetto agli assetti di *governance* e alle modalità di gestione del Piano, hanno alimentato una conflittualità crescente all'interno della maggioranza parlamentare, sino a tradursi in una crisi politica culminata nelle dimissioni del Governo Conte II³⁸⁷.

Il Governo Draghi nasce con l'obiettivo di gestire l'emergenza pandemica e di promuovere la campagna vaccinale, nonché di predisporre, approvare e attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Di fronte al Parlamento, durante l'esposizione delle comunicazioni programmatiche, il Presidente Draghi ha riconosciuto il lavoro svolto dal Governo Conte II nella preparazione del Piano, anticipando che nella versione finale saranno apportate alcune modifiche in base agli orientamenti del Parlamento³⁸⁸.

Il Governo Draghi stabilisce di trasferire al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) la responsabilità della redazione del Piano, precedentemente affidata al CIAE, con l'obiettivo di ottimizzare il processo nei tempi previsti³⁸⁹.

³⁸⁶ L. BERTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, op. cit., pp. 210 - 215.

³⁸⁷ R. D'ALIMONTE - G. MAMMARELLA, *L'Italia della svolta. 2011-2021*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 185 ss.

³⁸⁸ Cfr. Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, 298 seduta, 17 febbraio 2021. «*Next generation EU: la strategia per i progetti del Next generation non può che essere trasversale e sinergica, basata sul principio dei co-benefici, cioè con la capacità di impattare simultaneamente più settori in maniera coordinata. Dovremo imparare a prevenire piuttosto che a riparare, non sono dispiegando tutte le tecnologie a nostra disposizione, ma anche investendo sulla consapevolezza delle nuove generazioni che ogni azione ha una conseguenza. Come si è ripetuto più volte, avremo a disposizione circa 210 miliardi lungo un periodo di sei anni. Queste risorse dovranno essere spese puntando a migliorare il potenziale di crescita della nostra economia. La quota di prestiti aggiuntivi che richiederemo tramite la principale componente del Programma, lo Strumento per la ripresa e la resilienza, dovrà essere anche modulata in base agli obiettivi di finanza pubblica. Il precedente Governo ha già svolto una grande mole di lavoro sul Programma nazionale di ripresa e resilienza. Dobbiamo approfondire e completare quel lavoro che, includendo le necessarie interlocuzioni con la Commissione europea, avrebbe una scadenza molto ravvicinata, la fine di aprile. Gli orientamenti che il Parlamento esprimerà nei prossimi giorni a commento della bozza di Programma presentata dal Governo uscente saranno di importanza fondamentale nella preparazione della sua versione finale.*»

³⁸⁹ A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro - nazionale*, op. cit., pp. 729 - 730.

L'11 marzo 2021, il MEF trasmette al Parlamento le note tecniche analitiche, contenenti dettagli su tempistiche e costi dei progetti individuati nella nuova versione del PNRR.

Il Parlamento si è trovato a dover affrontare un Piano ormai sostanzialmente superato, una nuova composizione ministeriale e tempi di consegna ristretti.

Pertanto, ha deciso di continuare ad esaminare la precedente versione del Piano³⁹⁰ ed ha assegnato il documento alle Commissioni 5^a e 14^a del Senato, alla Commissione V della Camera e a tutte le Commissioni di merito³⁹¹.

Il lavoro svolto dalle Commissioni è stato successivamente esaminato dalle Commissioni incaricate del Piano: il 23 e 24 marzo le Commissioni 5^a e 14^a del Senato³⁹², e il 25 marzo la Commissione V della Camera³⁹³ hanno approvato il documento.

Il lavoro svolto dalle Commissioni è stato presentato al Parlamento, il quale si è espresso sulle relazioni delle Commissioni approvando, il 31 marzo alla Camera³⁹⁴ e il 1° aprile al Senato³⁹⁵, due distinte risoluzioni dal medesimo contenuto.

Queste risoluzioni impegnano il Governo a redigere il PNRR, nella sua versione definitiva, tenendo conto degli orientamenti contenuti nella Relazione, comprensiva dei pareri delle Commissioni permanenti, a rendere comunicazioni alle Camere prima della sua trasmissione e di coinvolgere il Parlamento nelle fasi successive del PNRR.

Pur prendendo le mosse dal testo del Piano elaborato dal Governo Conte II, il Parlamento ha pienamente esercitato le proprie prerogative costituzionali, formulando osservazioni, rilievi critici e proposte indirizzate al nuovo Esecutivo guidato dal Presidente Draghi, il quale, in un'ottica di progressiva rielaborazione del PNRR, ha provveduto a rimodularne i contenuti in coerenza sia con gli indirizzi parlamentari, sia con le esigenze imposte in sede europea.

A seguito dell'approvazione delle risoluzioni parlamentari, il Governo ha proceduto alla redazione della versione definitiva del Piano, valorizzando altresì i contributi provenienti dalle interlocuzioni con gli enti territoriali³⁹⁶ e le parti sociali.

³⁹⁰ Documento XXVII n. 18.

³⁹¹ M. CESARE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op.cit.*, p. 47.

³⁹² Al Senato il doc. XVI, n. 5.

³⁹³ Alla Camera il doc. XXVII, n. 18/A.

³⁹⁴ Alla Camera è stata approvata il 31 marzo 2021, la risoluzione n. 6/00179. La risoluzione Crippa ed altri è stata approvata dalla Camera con 442 voti a favore, 19 contrari e 51 astenuti.

³⁹⁵ Al Senato è stata approvata il 1° aprile 2021, la risoluzione n. 6/00181. La risoluzione Lichieri ed altri è stata approvata dal Senato con 224 voti a favore, 16 contrari e 21 astenuti.

³⁹⁶ A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro – nazionale*, *op. cit.*, pp. 730 - 731. Secondo l'autore: «Sul versante dei rapporti centro-periferia, diversamente da quanto avvenuto

Ne è derivata una riscrittura parziale del testo, trasmesso alle Camere il 25 aprile, che è stato oggetto di specifiche comunicazioni del Presidente del Consiglio ed ha ottenuto, nei giorni 26 e 27 aprile, l'approvazione mediante l'adozione di due distinte, ma identiche risoluzioni di maggioranza³⁹⁷.

Le due risoluzioni parlamentari, oltre a prendere atto che «*il Governo ha tenuto conto delle priorità di intervento e delle modalità di stesura del PNRR indicate dal Parlamento*», non si limitano ad approvare le comunicazioni del Presidente del Consiglio, ma contengono altresì due precisi impegni.

In primo luogo, viene espresso l'assenso alla trasmissione alla Commissione europea del Piano nella sua versione definitiva; in secondo luogo, si richiede al Governo di garantire un pieno coinvolgimento delle Camere nelle fasi successive di attuazione del PNRR, assicurando al contempo la leale collaborazione con gli enti territoriali.

A ciò si aggiunge l'obbligo di trasmettere al Parlamento la documentazione relativa al conseguimento dei traguardi (*milestones*) e degli obiettivi intermedi (*targets*), così da consentire un effettivo esercizio delle funzioni di monitoraggio e controllo parlamentare sull'attuazione del Piano.

In questa occasione, tuttavia, il voto parlamentare non è intervenuto sul testo del Piano, corredato dai relativi allegati e trasmesso alle Camere, bensì esclusivamente sulle comunicazioni rese dal Governo.

Il Piano, infatti, non è stato deferito alle Commissioni permanenti per un esame referente o consultivo.

Tale scelta procedurale ha prodotto un duplice effetto: da un lato, ha consentito di ottenere in tempi rapidi l'assenso parlamentare sul documento finale, in considerazione della stringente tempistica imposta per la trasmissione del Piano alla Commissione europea; dall'altro, ha determinato l'esclusione di ogni possibilità di ulteriore emendamento o modifica della versione già predisposta, preservandone così l'integrità contenutistica³⁹⁸.

con il precedente Governo, l'interlocuzione non ha seguito il canale di coordinamento dai tratti marcatamente politici proprio della Conferenza delle Regioni, bensì quello maggiormente istituzionale della Conferenza unificata. Quest'ultima è stata individuata dall'Esecutivo Draghi quale sede ufficiale per comunicare ai rappresentanti di tutte le articolazioni territoriali (regionali e locali), attraverso interventi mirati dei Ministri competenti – tenutisi nel mese di aprile –, i contenuti del Recovery Plan nel frattempo elaborato in sede nazionale. Inutile specificare come un simile modus operandi abbia determinato una sostanziale equiparazione delle Regioni al resto delle autonomie locali, a dispetto delle loro specifiche competenze in numerose materie cruciali per il programma di ripresa».

³⁹⁷ Al Senato, la risoluzione Lichieri ed altri n. 6/00188 e, alla Camera, la risoluzione la Crippa e altri n. 6/00189.

³⁹⁸ R. DI CESARE - A. ZITO, *op.cit.*, p. 108.

Il 30 aprile 2021 il Governo italiano ha inviato, ai sensi dell'art. 18, par. 1 del regolamento (UE) 2021/241, alla Commissione europea il proprio Piano.

La Commissione il 22 giugno ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE³⁹⁹ e, il 13 luglio 2021, il Consiglio ha adottato la decisione relativa all'approvazione della valutazione del Piano di ripresa e resilienza dell'Italia⁴⁰⁰, insieme ad un allegato nel quale sono individuati le *milestones* e i *targets* e il relativo cronoprogramma.

Il quadro che emerge evidenzia come il Parlamento italiano, pur avendo svolto un ruolo non irrilevante di indirizzo e di controllo nella fase di elaborazione del PNRR, sia rimasto sostanzialmente ai margini della vera e propria fase ascendente del processo decisionale europeo.

La mancata disamina dei Regolamenti UE 2020/2094 e 2021/241 che hanno costituito l'ossatura normativa del dispositivo di ripresa e resilienza rappresenta un'occasione mancata di incidere sul contenuto della normativa europea prima della sua adozione, in contrasto con quanto avvenuto in altri ordinamenti parlamentari⁴⁰¹.

Ne risulta una compressione della funzione parlamentare nella sua dimensione più alta, quella che si sostanzia nella capacità di influenzare *ex ante* la genesi del diritto sovranazionale, relegando invece l'intervento delle Camere a un momento prevalentemente successivo, di ratifica politica e di controllo sull'operato e azione dell'Esecutivo.

Tale dinamica non si esaurisce in una mera questione procedurale, ma tocca il cuore del rapporto tra rappresentanza democratica e integrazione europea: il Parlamento ha potuto orientare, suggerire e monitorare, ma non incidere realmente sulla conformazione originaria del Piano, che è stato determinato in via prioritaria dal Governo in stretta interlocuzione con la Commissione europea.

In conclusione, la vicenda del PNRR mostra come il Parlamento italiano, pur essendosi ritagliato un qualche margine di incisività⁴⁰², ha esercitato un ruolo successivo rispetto all'Esecutivo, consolidando la tendenza a una progressiva marginalizzazione della funzione legislativa e di indirizzo politico a vantaggio di una sempre più marcata concentrazione decisionale in capo al Governo.

³⁹⁹ Commissione europea, *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, COM (2021), 344 final, 22 giugno 2021.

⁴⁰⁰ Consiglio UE, *Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e resilienza dell'Italia*, n. 10160/21, 13 luglio 2021.

⁴⁰¹ R. DI CESARE - A. ZITO, *op.cit.*, pp. 112 - 113.

⁴⁰² A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *op.cit.*, p. 225.

Come è stato osservato, l'emblema più evidente della marginalizzazione del Parlamento nel processo di elaborazione e approvazione del PNRR si rinviene nel fatto che, in entrambe le fasi, l'intervento delle Camere si sia tradotto unicamente nell'adozione di risoluzioni parlamentari. Si tratta, com'è noto, di atti privi di efficacia giuridicamente vincolante, dotati di rilievo esclusivamente sul piano dell'indirizzo politico e del rapporto fiduciario con l'Esecutivo, i quali, tuttavia, non hanno determinato alcuna modifica sostanziale alle linee guida governative, confermando così la sostanziale preminenza del Governo nella definizione del Piano⁴⁰³.

Pertanto, la capacità del Parlamento di incidere sui contenuti del Piano è stata piuttosto limitata. La fase ascendente del diritto europeo, che avrebbe potuto costituire lo spazio privilegiato per riaffermare il ruolo delle Camere nel processo di integrazione, si è tradotta invece in una rinuncia silente, che pone seri interrogativi sull'equilibrio costituzionale fra Governo e Parlamento nel contesto multilivello dell'Unione.

Per quanto attiene alla fase attuativa del Piano, la centralità della *governance* è rimasta saldamente ancorata all'Esecutivo e alle strutture dedicate, istituite con i decreti-legge n. 77/2021 e n. 13/2023.

Il Parlamento, pur conservando le proprie prerogative di indirizzo, monitoraggio e controllo, ha visto tuttavia la propria funzione fortemente condizionata dalla scansione temporale e dagli obblighi derivanti dal Piano stesso, sino al punto di subire tali vincoli anche nel periodo di *prorogatio* conseguente alla crisi del Governo Draghi e al contestuale scioglimento anticipato delle Camere⁴⁰⁴.

Tuttavia, le prerogative parlamentari di monitoraggio e controllo non si sono tradotte in una partecipazione diretta delle Camere all'interno della *governance* del Piano e degli organi appositamente istituiti.

Una tale inclusione, se prevista, avrebbe potuto fungere da contrappeso istituzionale, attenuando e riequilibrando la marginalizzazione già subita dal Parlamento nella fase di predisposizione e definizione del Piano⁴⁰⁵.

⁴⁰³ G. CAVAGGION, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 104 - 105.

⁴⁰⁴ N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, *op. cit.*, p. 6; Cfr. A. LAURO, *Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale* in A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal Governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *Consulta online*, Fasc. spec. n. 1, 2023, p. 9 ss.

⁴⁰⁵ E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLLI - A. PIANA (a cura di), *op. cit.*, p. 123.

Tale aspetto risulta ulteriormente evidente considerando gli aggiustamenti e i correttivi introdotti per assicurare la partecipazione degli enti locali e regionali, nonché delle categorie economiche e sociali.

Il Parlamento, nei fatti, si configura quale mero destinatario di un flusso informativo proveniente dall'Esecutivo e dagli organi a ciò deputati, in *primis* la «Cabina di regia» e la Presidenza del Consiglio, cui sono attribuite le funzioni di controllo e monitoraggio sull'attuazione del Piano.

La «Cabina di regia» trasmette alle Camere, per il tramite del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, una relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR (art. 2, comma 2, lett. e), contenente una nota esplicativa circa la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi previsti nel periodo di riferimento.

A ciò si aggiunge la possibilità, per le Commissioni parlamentari che ne facciano richiesta, di accedere a ogni elemento utile per valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia in relazione agli obiettivi perseguiti.

Le stesse Commissioni, oltre a esercitare funzioni di monitoraggio sul grado di realizzazione del Piano, sono chiamate a formulare osservazioni e raccomandazioni volte ad agevolarne la compiuta e tempestiva attuazione.

In conclusione, il ruolo del Parlamento nel sistema di *governance* del PNRR si configura come marginale e sostanzialmente subordinato alla centralità dell'esecutivo.

La funzione parlamentare è limitata ad attività di monitoraggio, controllo e indirizzo politico non vincolante, in un quadro nel quale la gestione concreta e l'attuazione del Piano restano concentrate nelle mani del Governo e delle strutture ad hoc istituite presso la Presidenza del Consiglio.

Tale configurazione, se da un lato risponde all'esigenza di efficienza e rapidità imposta dagli stringenti vincoli europei, dall'altro incide in profondità sull'equilibrio tra gli organi costituzionali, accentuando la tendenza già in atto verso la verticalizzazione del processo decisionale e la marginalizzazione della funzione legislativa parlamentare.

Si tratta, in definitiva, di un assetto che, pur giustificato dall'eccezionalità del contesto, solleva interrogativi circa la sua compatibilità con i principi di rappresentanza e di equilibrio dei poteri che fondano la forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione.

Per quanto concerne la produzione normativa⁴⁰⁶ funzionale all'attuazione del Piano, oltre alla conversione dei decreti-legge, era stato previsto il ricorso allo strumento della delega legislativa, disciplinato dall'art. 76 Cost., concepito quale meccanismo idoneo a consentire l'intervento del Governo in ambiti particolarmente tecnici e complessi, pur mantenendo in capo al Parlamento la definizione dei tempi, dell'oggetto e dei principi generali dell'azione delegata. In tal senso, la delega legislativa veniva prospettata come uno strumento capace di coniugare l'esigenza di uniformità nell'attuazione del Piano con la salvaguardia di un ruolo non meramente marginale del Parlamento.

Tuttavia, l'esperienza applicativa ha evidenziato le criticità insite nel ricorso a tale meccanismo, rivelatosi difficilmente compatibile con i tempi contingentati imposti dal rispetto delle scadenze e dal raggiungimento dei traguardi previsti dal Piano.

Ne è conseguito un dibattito dottrinale⁴⁰⁷, alimentato dalle prassi applicative: si pensi, da un lato, alle deleghe "in bianco" conferite con la legge n. 118/2022, e, dall'altro, al ricorso alla questione di fiducia nella legge delega di riforma del processo penale e civile.

Analoga problematicità si riscontra anche nel ricorso alla legge ordinaria quale strumento attuativo del Piano, segnalando in generale una tensione strutturale tra le esigenze di celerità e vincolatività imposte dalla *governance* europea e la fisiologica dialettica parlamentare disegnata dalla Costituzione.

Ne consegue che, nonostante i propositi iniziali del legislatore italiano, il quale aveva individuato nel Piano e nella sua attuazione l'occasione per ridisegnare in senso più equilibrato la dialettica istituzionale tra Parlamento e Governo, tale obiettivo si è inevitabilmente scontrato con le criticità strutturali che da decenni connotano la nostra forma di governo.

In particolare, permangono e si sono ulteriormente acuite le dinamiche che vedono l'Esecutivo occupare una posizione di centralità preminente, avvalendosi in misura sproporzionata della decretazione d'urgenza e del ricorso alla questione di fiducia, a fronte di un uso sempre più marginale del procedimento legislativo ordinario.

Tali prassi, già radicate nell'ordinamento, hanno determinato un progressivo straripamento delle prerogative governative a scapito delle funzioni parlamentari, compromettendo l'equilibrio originariamente delineato dalla Costituzione.

⁴⁰⁶ G. CAVAGGION, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 107 - 108.

⁴⁰⁷ E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022; L. BERTOLUCCI, *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *LUISS School of Government, Policy Brief*, n. 47, pp. 1 - 6.

La pandemia, prima, e l'attuazione del PNRR, poi, hanno ulteriormente accentuato e accelerato questa tendenza, consolidando un modello di decisione politica fortemente verticalizzato e incentrato sul ruolo sempre più centrale del Governo.

3.3. *Le Regioni nel PNRR e nella governance: partner costituzionali o meri esecutori?*

Oltre alla ridotta centralità del Parlamento, si rileva anche una limitata partecipazione delle Regioni ed enti locali sia nella fase di stesura che nella *governance* del PNRR.

Il regolamento UE 241/2021 che istituisce il dispositivo di ripresa e resilienza, al considerando 34 ha previsto che: *«le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale»*.

Tra gli elementi che il Piano deve contenere, l'art. 18, comma 4, lett. q) ha prescritto che: *«per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi»*.

Infine, l'art. 28 del regolamento richiama l'esigenza di garantire *«coordinamento e complementarità»* tra il PNRR e le ulteriori forme di finanziamento dell'Unione, in un'ottica sistemica volta a massimizzare l'efficacia complessiva degli interventi e ad assicurare la coerenza del dispositivo con il più ampio quadro delle politiche europee.

Dunque, la cornice giuridica europea, nel delineare il quadro relativo al coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, ne riconosce espressamente la qualità di *partner* potenzialmente rilevanti nelle fasi di predisposizione e attuazione dei Piani nazionali, prescrivendo che essi siano adeguatamente consultati e coinvolti, nel rispetto del quadro giuridico interno.

Tuttavia, il legislatore europeo, pur affermando tale principio, finisce con l'equiparare le Regioni e gli enti locali ad una più ampia e indifferenziata categoria di *stakeholders*, comprendente parti sociali, organizzazioni della società civile, giovanili ed altri portatori di interesse.

Tale impostazione, se da un lato evidenzia la volontà di garantire un processo inclusivo e partecipato, dall'altro appare suscettibile di svilire la peculiare posizione costituzionale delle autonomie territoriali negli ordinamenti nazionali, riducendone il ruolo a quello di meri soggetti consultivi, con potenziali frizioni rispetto al principio di leale collaborazione sancito dalla Costituzione italiana.

La «vastità» del Piano influisce su ambiti di competenza legislativa e amministrativa, art. 117 e 118 delle Costituzioni, richiedendo allo stesso tempo un significativo coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione delle varie missioni e investimenti previsti.

Il legislatore nazionale, col d.l. n. 77/2021, invece all'art. 1, comma 3, ha previsto che le norme di questo decreto, attuative del Regolamento (UE) 2021/241, rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di rapporti con l'Unione europea (art. 117, c.2, lett. a), Cost.) e definiscono, ai sensi dell'art. 117, c.2, lett. m), Cost., i livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale nei diritti civili e sociali.

Per quanto riguarda la prima materia, vale a dire i rapporti con l'Unione europea, essi, in relazione tanto alla strutturazione della *governance* quanto alle forme di interlocuzione che il Governo e le strutture *ad hoc* istituite intrattengono con le istituzioni dell'Unione, si collocano nell'alveo della competenza esclusiva dello Stato.

Questa ricostruzione trova fondamento, da un lato, nell'art. 117, primo comma, Cost., che vincola l'ordinamento interno al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali, e, dall'altro, nel principio di unità della rappresentanza esterna, che assegna al Governo e in particolare al Presidente del Consiglio dei ministri il ruolo di organo titolare della proiezione unitaria dell'ordinamento nazionale in sede sovranazionale, al fine di preservare la coerenza e l'indivisibilità della posizione italiana nel processo decisionale europeo.

Diversa si presenta, invece, la questione con riguardo alla seconda materia, poiché l'intero Piano, articolato nelle sei Missioni⁴⁰⁸ che si dispiegano lungo i tre assi strategici fondamentali digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale incide in modo diretto e penetrante su ambiti materiali che rientrano non solo nella competenza legislativa, ma altresì nella sfera amministrativa delle Regioni⁴⁰⁹.

Stesso discorso vale per le competenze amministrative, che la Costituzione (art. 118, primo comma) attribuisce ai Comuni salvo che per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a

⁴⁰⁸ Missione 1: *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*; Missione 2: *Rivoluzione verde e transizione ecologica*; Missione 3: *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*; Missione 4: *Istruzione e ricerca*; Missione 5: *Coesione e inclusione*; Missione 6: *Salute*.

⁴⁰⁹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 240 - 242.

Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁴¹⁰.

La riconducibilità statale della funzione legislativa, in quanto espressione di una competenza esclusiva, non può di per sé sola fondare la legittimità costituzionale dell'accentramento in capo all'amministrazione statale delle funzioni esecutive e attuative relative agli interventi delineati dal Piano.

Invero, il testo costituzionale, *post-riforma* 2001, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e in particolare dalla sentenza n. 303 del 2003 ha superato l'originario parallelismo tra potestà legislativa e funzioni amministrative, sancendo la possibilità di una allocazione funzionale non rigidamente corrispondente alla titolarità delle competenze normative⁴¹¹.

Ne discende che l'esercizio delle funzioni amministrative deve conformarsi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.), i quali impongono di valutare caso per caso il livello di governo più idoneo ad assicurare l'effettività dell'azione pubblica.

Il Governo italiano si è distinto, nel panorama comparato europeo, per un limitato coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo di elaborazione del PNRR⁴¹².

Tra i due Esecutivi che hanno gestito le fasi iniziali del Piano, quello presieduto da Conte ha garantito una interlocuzione prevalentemente informale con le Regioni, soprattutto nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Diversamente, il Governo Draghi, nella fase di riscrittura e rimodulazione del Piano, delle Missioni, degli investimenti nonché dei traguardi e obiettivi, ha privilegiato un dialogo diretto con la Presidenza del Consiglio, ricorrendo in misura maggiore alla Conferenza Stato-Autonomie, c.d. Conferenza unificata.

⁴¹⁰ Per un approfondimento si rinvia a: G. RIVOSCECHI, *Articolo 118*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 380 - 385.

⁴¹¹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, p. 242; G. RIVOSCECHI, *Articolo 118*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *op. cit.*, p. 380; L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2021, p. 113 ss.

⁴¹² Lo studio è stato commissionato dal Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*.

Lo studio ha esaminato i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza di Belgio, Croazia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Romania e Spagna ed è consultabile presso il sito: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d30519fd-d950-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>

Tuttavia, come puntualmente rilevato dalla dottrina, tale attività si è configurata più come un flusso informativo circa le scelte già operate dal Governo, che non come una vera e propria consultazione in grado di incidere sulle decisioni di merito⁴¹³.

Nel quadro della *governance* delineata dal legislatore nazionale, il ruolo assegnato alle Regioni⁴¹⁴ appare pertanto di natura secondaria e marginale.

Il coinvolgimento delle Regioni si realizza attraverso diverse modalità.

Le Regioni partecipano alla «Cabina di regia», organo centrale della *governance*, ogniquale volta siano trattate questioni riguardanti le competenze regionali.

La partecipazione si concretizza attraverso il coinvolgimento del Presidente della Conferenza delle Regioni, o, nel caso in cui la questioni riguardi una specifica Regione, del Presidente di tale Regione.

È prevista inoltre, la partecipazione del Presidente dell'ANCI e dell'UPI quando vengono esaminate questioni di interesse locale. In tutti questi casi partecipa anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie⁴¹⁵.

Le Regioni accedono al «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» insieme alle altre autonomie territoriali, su un piano di parità con queste ultime.

Tuttavia, il loro ruolo risulta sostanzialmente simile a quello dei rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive, del sistema universitario e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni di cittadinanza attiva, configurandosi in termini esclusivamente consultivi e limitato «*alle materie e alle questioni connesse all'attuazione del PNRR*»⁴¹⁶.

Questa modalità di partecipazione, a parere di chi scrive, non riflette pienamente la specificità e il rilievo costituzionale delle competenze regionali.

Quando le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti del PNRR e del Piano complementare richiedono il coordinamento con le competenze di Regioni, Province autonome ed enti locali, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie partecipa alle sedute della Cabina di regia e dei Comitati interministeriali per la transizione ecologica (CITE) e digitale (CITD), promuovendo le iniziative necessarie presso la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata.

⁴¹³ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 290 - 291.

⁴¹⁴ U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, *op.cit.*, p. 57 ss.

⁴¹⁵ Art. 1, comma 3, del D.L. n. 77/2021.

⁴¹⁶ Art. 3, del D.L. n. 77/2021.

In tali casi, se sono coinvolte materie di specifico interesse regionale o provinciale, partecipano ai Comitati anche il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e i Presidenti delle Regioni o Province autonome interessate⁴¹⁷.

Le Regioni e gli enti territoriali avevano trovato una sede di rappresentanza anche all'interno del «Tavolo permanente», successivamente soppresso dal d.l. n. 13/2023, ma in tale contesto i loro rappresentanti risultavano sostanzialmente equiparati ad altri *stakeholders*, in conformità con l'impostazione delineata dal regolamento (UE) n. 241/2021.

Tuttavia, una simile assimilazione, si rivela difficilmente conciliabile con la posizione costituzionalmente riconosciuta alle autonomie territoriali, alle quali la Carta costituzionale attribuisce un ruolo qualificato e non meramente consultivo nella realizzazione delle politiche pubbliche.

Al fine di tentare rafforzare il raccordo tra Governo e autonomie nell'attuazione del Piano, con l'art. 33 del decreto-legge n. 152 del 2021, è stato istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato «Nucleo PNRR Stato-Regioni», espressamente rivolto «*al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano (...) e gli enti territoriali*».

Si tratta di un organo strutturato secondo la logica *top down*, come articolazione della Presidenza del Consiglio, che si occupa di coordinare e supportare le Regioni e gli enti territoriali nell'implementazione delle politiche del Piano definite altrove⁴¹⁸.

A ciò, inoltre bisogna aggiungere la possibilità del Governo centrale di usare poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni e degli enti territoriali⁴¹⁹.

Le norme delineate mettono in evidenza, a parere di chi scrive, alcune criticità significative riguardo alla piena valorizzazione delle autonomie territoriali⁴²⁰ e del principio di leale collaborazione, elementi fondamentali dell'assetto costituzionale.

⁴¹⁷ Art. 2, comma 5, del D.L. n. 77/2021.

⁴¹⁸ G. CAVAGGION, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 112 - 113.

⁴¹⁹ Art. 12, del D.L. n. 77/2021. Cfr. tra gli altri: L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 291 - 321.

⁴²⁰ Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze sui sistemi amministrativi*, *op. cit.*, p. 281 ss.; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op.cit.*, p. 237 ss.

In primo luogo, il ruolo assegnato alle Regioni nella *governance* del PNRR appare marginale e privo di incisività, nonostante le misure previste rientrino direttamente in ambiti di competenza concorrente e/o regionale.

Il coinvolgimento delle Regioni avviene attraverso modalità che, sebbene formalmente garantiscano la loro partecipazione alla «Cabina di regia» e ai Comitati interministeriali, risultano di fatto limitate ad una funzione sostanzialmente accessoria e consultiva.

Questo approccio, evidentemente, non rispetta pienamente il principio di sussidiarietà verticale, che richiede un'effettiva cooperazione e un ruolo attivo delle Regioni nella definizione e attuazione degli interventi che coinvolgono competenze condivise.

Inoltre, l'assimilazione delle Regioni alle altre autonomie territoriali e, più in generale, ai rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive, e della società civile nel «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» riduce ulteriormente la specificità e il rilievo costituzionale del loro ruolo.

Tale configurazione contribuisce a svilire la natura delle competenze regionali e il loro rapporto privilegiato con lo Stato centrale nelle materie di competenza concorrente, relegandole a una posizione di parità con soggetti privi dello stesso rilievo istituzionale.

Un ulteriore elemento di criticità emerge dalla mancanza di chiarezza sulle modalità operative del «Nucleo PNRR Stato-Regioni».

Sebbene quest'ultimo risulti istituito con l'obiettivo di garantire il coordinamento tra le Amministrazioni statali e gli enti territoriali, non è specificato in che misura esso possa favorire una reale integrazione delle istanze regionali nei processi decisionali strategici relativi al PNRR. Il rischio, pertanto, è che il Nucleo si limiti a svolgere un ruolo tecnico, senza incidere sui processi politici e strategici, evidenziando ulteriormente la marginalizzazione delle autonomie territoriali.

Infine, la partecipazione delle Regioni ai Comitati interministeriali (CITE e CITD), seppur prevista nei casi di specifico interesse regionale e/o provinciale, è subordinata a un meccanismo di impulso che lascia alla discrezionalità centrale la definizione delle modalità e dei tempi di coinvolgimento.

Tale impostazione, quindi, rischia di limitare ulteriormente la possibilità per le Regioni di influire concretamente sulle decisioni riguardanti materie di loro interesse, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

In sintesi, sebbene le norme esaminate prevedano il coinvolgimento delle Regioni nella *governance* del PNRR, tale partecipazione appare prevalentemente formale e accessoria, con

l'effetto di relegare a meri adempimenti formali, ciò che, invece, dovrebbe rappresentare una interlocuzione efficace e produttiva.

Per assicurare una reale attuazione dei principi costituzionali di autonomia, sussidiarietà e leale collaborazione, sarebbe auspicabile rafforzare il ruolo delle Regioni, garantendo un loro coinvolgimento sostanziale nei processi decisionali e strategici, riconoscendo chiaramente la loro rilevanza istituzionale.

Sul punto, anche la dottrina⁴²¹ ha espresso significative perplessità riguardo al modello delineato e al coinvolgimento delle Regioni, evidenziando diversi aspetti problematici.

In primo luogo, non viene garantita, in conformità con quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, la ricerca dell'intesa tra Stato e Regioni nelle materie di competenza concorrente o residuale, come richiesto dal principio di leale collaborazione.

In secondo luogo, gli strumenti e le sedi di cooperazione previsti si limitano alle attività di impulso, controllo e coordinamento del PNRR, senza estendersi alla fase esecutiva degli interventi, né alla gestione delle risorse, ambiti nei quali le Regioni potrebbero svolgere un ruolo determinante.

Infine, la partecipazione delle Regioni è mediata dalla Presidenza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, scelta che denota una finalità di semplificazione delle relazioni istituzionali tra Stato e Regioni, con il rischio però di comprimere le prerogative e la rappresentatività diretta di ogni singola Regione.

Il Presidente della Conferenza Stato-Regioni, nella gestione del Piano «viene ad assumere una sorta di rappresentanza istituzionale dell'intero sistema regionale»⁴²².

Nella fase di implementazione non si è osservato un cambiamento di orientamento: gli enti territoriali partecipano al processo di *governance* accentrato e tecnico in maniera «occasionale», con canali di collaborazione che non risultano completamente strutturati⁴²³.

Non è stato definito un raccordo politico e istituzionale; piuttosto ci sono stati solo alcuni accorgimenti tecnici e partecipativi alle strutture previste dal c.d. «Decreto *governance* PNRR».

In ogni caso, il Piano rappresenta un'opportunità di rilancio non solo per l'economia italiana e l'amministrazione pubblica, ma anche per il rapporto tra i vari livelli di governo.

⁴²¹ M. CECCHETTI, *I riflessi del PNRR sul sistema delle autonomie territoriali*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *op.cit.*, p. 147.

⁴²² G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, Fasc. 4, agosto 2021, p. 723.

⁴²³ Cfr. [Il PNRR e le assemblee legislative, in Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome](#), p. 29 ss. Testo consultabile sul sito della Camera dei deputati.

È importante ricordare che tra gli obiettivi del *NGUE* vi sono la coesione sociale e territoriale e la riduzione dei divari territoriali⁴²⁴, ed è pertanto fondamentale un bilanciamento tra le esigenze di unità ed autonomie.

Le Regioni, da sempre attive nella tutela delle loro prerogative costituzionale, hanno in questa occasione rinunciato ad ogni forma di contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, sia nella fase ascendente che in quella attuativa.

Alcuni ritengono che tali distorsioni possano risultare compatibili, se considerate in relazione all'art. 11 della Costituzione e agli obblighi derivanti dall'adesione all'Unione Europea, nell'ottica della tutela di diversi interessi costituzionali legati al PNRR, purché tali distorsioni siano effettivamente circoscritte a situazioni eccezionali⁴²⁵.

In conclusione, il PNRR, pur assegnando alle Regioni un ruolo cruciale sul piano attuativo, a loro è assegnata l'attuazione del 36% del Piano, ha finito per ridurle a meri esecutori di decisioni assunte altrove, privandole di quella funzione di protagoniste nella definizione delle politiche pubbliche che la Costituzione intendeva loro riconoscere.

L'attuazione del Piano rischia così di consolidare una trasformazione silenziosa delle Regioni in enti a prevalente vocazione amministrativa, chiamati a garantire l'esecuzione efficiente di programmi decisi in sede centrale ed europea, piuttosto che a concorrere realmente alla determinazione dell'indirizzo politico.

La vera sfida che si pone è allora quella di reintegrare le Regioni in una logica di *governance* multilivello effettiva e cooperativa, nella quale esse possano esprimere la propria capacità programmatica e garantire, attraverso il radicamento nei territori, la concreta attuazione degli obiettivi di coesione sociale e territoriale.

Senza un loro pieno coinvolgimento, il rischio è che il PNRR si traduca in un'occasione mancata: uno strumento di modernizzazione calato dall'alto, incapace di colmare i divari storici che proprio nelle aree più deboli del Paese dovrebbero trovare risposta.

⁴²⁴ B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI - B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 7 ss.; S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi*, n. 14/2021, p. IV ss.

⁴²⁵ G. CAVAGGION, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, p. 116.

3.4. PNRR e forma di Governo: profili critici e qualche prospettiva

Di fronte alla crisi pandemica e alla conseguente recessione economica e sociale, l'Unione europea, mediante il programma *Next Generation EU*, ha posto le fondamenta per un rilancio complessivo del progetto europeo, orientato alla costruzione di una società più verde, digitale e giusta, nonché finalizzato a riparare i danni prodotti dall'emergenza e, al contempo, a predisporre gli strumenti per garantire un futuro sostenibile alle prossime generazioni, cui il Piano è significativamente intitolato⁴²⁶.

Si tratta di un vero e proprio mutamento di paradigma di portata epocale: si passa, infatti, dal tradizionale modello del “vincolo esterno” incentrato su parametri meramente quantitativi di disciplina finanziaria e di bilancio, ad un modello di “indirizzo qualitativo”, in cui l'erogazione delle risorse è condizionata al conseguimento di riforme strutturali e di obiettivi strategici, volti non soltanto al rilancio degli Stati membri e delle loro economie e amministrazioni, ma anche al rafforzamento del processo di integrazione europea.

Come già evidenziato⁴²⁷, il *Next Generation EU* rappresenta la più recente tappa nell'evoluzione della *governance* economica europea, contraddistinta da una sempre maggiore attenzione alla qualità del coordinamento delle riforme e delle politiche economiche⁴²⁸.

Le condizionalità europee non si limitano più ai vincoli di bilancio, ma sono indirizzate anche al perseguimento di obiettivi di riforma e investimento, inseriti all'interno di un quadro di programmazione complessivo e articolato.

Con la sua natura di «atto di indirizzo politico-normativo»⁴²⁹, il PNRR si configura quale strumento programmatico di straordinaria rilevanza, volto a perseguire obiettivi di medio periodo entro il 2026, quali la riduzione dei divari territoriali, di genere e generazionali, nonché l'avvio delle cosiddette «transizioni gemelle», digitale ed ecologica; al contempo, esso proietta la propria portata sul lungo periodo, delineando traguardi strategici al 2050, tra cui il conseguimento della neutralità climatica e la profonda trasformazione del sistema produttivo europeo.

⁴²⁶ Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM (2020) 456 final.

⁴²⁷ Si rinvia a Cap. 1, par. 1. 2. e 1. 3.

⁴²⁸ L. BERTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, op. cit., p. 359.

⁴²⁹ E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro - statale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 247 - 269.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and resilience facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, op. cit., pp. 1 - 51.

Con il programma *Next Generation EU* gli Stati membri e l'Unione europea «hanno puntato sugli investimenti pubblici come motore della trasformazione di medio-lungo periodo delle nostre economie»⁴³⁰.

Il PNRR, tuttavia, non si configura unicamente quale strumento di programmazione corredato da risorse e interventi, ma si propone piuttosto come un modello paradigmatico di amministrazione orientata al risultato, ossia come un autentico «laboratorio istituzionale» volto a sperimentare nuove forme di *governance* improntate all'effettività, la quale costituisce, in ultima istanza, il parametro imprescindibile di valutazione della qualità dell'azione amministrativa⁴³¹.

L'attuazione del PNRR si configura come una delle sfide più rilevanti cui l'ordinamento istituzionale e amministrativo italiano è oggi chiamato a rispondere.

Il Paese si è presentato in una condizione di oggettiva impreparazione, dovuta in parte alla circostanza che molte delle misure inserite nelle sei Missioni originarie, oggi divenute sette, riflettono problematiche irrisolte e criticità strutturali di lungo periodo.

Tra queste emergono, in particolare, le lentezze della giustizia con le loro ricadute negative su cittadini e imprese; il persistente *deficit* infrastrutturale; la debolezza della pubblica amministrazione, segnata da carenze di capacità e di organico; nonché i ritardi cronici derivanti da una complessità burocratica eccessiva, dall'ampliamento dei divari di genere, generazionali e territoriali, e dalle difficoltà di attuazione delle transizioni digitale ed ecologica.

Sotto il profilo istituzionale, l'Italia giunge a questo appuntamento gravata altresì dalle conseguenze del biennio pandemico, che ha accentuato la centralità dell'esecutivo e la marginalizzazione del Parlamento, oltre ad avere messo in luce alcune debolezze e criticità del sistema regionale⁴³².

Tali dinamiche hanno reso ancora più manifeste le fragilità di un assetto istituzionale che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, non ha conosciuto ulteriori interventi correttivi capaci di fronteggiare le criticità prodotte dalla crisi dei partiti e dall'avvento della c.d. Seconda

⁴³⁰ F. SARACENO, *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, p. 218.

⁴³¹ A. PAJNO, *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, p. 285.

⁴³² Sul rapporto tra Stato e Regioni dopo la pandemia, si rinvia a: N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Repubblica, in particolare nei rapporti tra Governo e Parlamento⁴³³ e nel mancato consolidamento delle autonomie regionali e locali.

Oggi l'Unione europea non incide più solo sulla formazione del bilancio nazionale tramite regole di *governance* economica e monetaria, ma influenza anche atti e politiche pubbliche connessi agli obiettivi economici e all'indirizzo politico nazionale.

In entrambe le fasi del procedimento, tanto quella ascendente, relativa alla predisposizione, approvazione e trasmissione del Piano, quanto quella discendente, concernente la *governance*, l'attuazione e la verifica dei risultati, il coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli enti territoriali è risultato fortemente compresso.

Tale marginalizzazione non è imputabile soltanto a scelte interne, ma si radica anche nella rigida scansione temporale e nelle stringenti condizioni poste dalle istituzioni europee, che hanno subordinato l'erogazione delle risorse al puntuale raggiungimento di traguardi e obiettivi (*milestones e targets*).

Il rispetto di tali vincoli esterni, vero e proprio parametro di condizionamento della sovranità statale, ha comportato un'inevitabile concentrazione delle funzioni decisionali in capo all'Esecutivo, relegando gli organi rappresentativi e le autonomie territoriali a un ruolo meramente accessorio.

In tal modo, la logica dell'urgenza e dell'efficacia ha finito per prevalere sulla fisiologia costituzionale del rapporto Governo-Parlamento e sul principio di leale collaborazione, alterando gli equilibri disegnati dal Titolo V e accentuando la verticalizzazione dei processi decisionali.

Tali criticità, strettamente connesse alla perentorietà delle scadenze e alla rigidità dei vincoli temporali imposti a livello europeo, hanno indotto il Governo a concentrare e ad accelerare i processi decisionali, accentuandone la centralizzazione in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In tale contesto, l'Esecutivo ha fatto ricorso ad un ampio ventaglio di strumenti normativi ed espedienti procedurali dal decreto-legge al maxi-emendamento, dalla questione di fiducia al monocameralismo di fatto, fino ai c.d. *decreti minotauro* e alle deleghe "in bianco" i quali, pur assicurando la continuità e l'efficienza dell'azione normativa, hanno al contempo determinato

⁴³³ C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 328. Secondo l'autore: «è dagli inizi degli anni '90, con il passaggio dal parlamentarismo consensuale a quello maggioritario, che si assiste ad un rafforzamento della posizione del Governo, ad una sua "centralità" inedita nell'ambito del nostro sistema istituzionale».

una compressione dell'indirizzo politico parlamentare e una significativa alterazione del circuito decisionale democratico delineato dalla Costituzione⁴³⁴.

Non si è registrata una discontinuità significativa rispetto alla fase emergenziale pandemica: la decretazione d'urgenza ha continuato a rappresentare l'asse portante non soltanto dell'attuazione del PNRR, ma più in generale dell'azione di governo⁴³⁵.

Tale scelta normativa, pur trovando una sua giustificazione nella necessità di rispettare tempistiche stringenti e di garantire l'immediata efficacia delle misure, ha di fatto consolidato una prassi già radicata nell'ordinamento, che affida al decreto-legge il ruolo di strumento ordinario di governo dei processi decisionali e al Parlamento di intervenire sul testo governativo attraverso emendamenti presentati in sede di conversione i quali però rischiano di minare l'omogeneità e l'efficacia delle norme di legge.

Anche nei casi in cui il Parlamento sia riuscito a ritagliarsi un ruolo, mediante l'approvazione di leggi annuali o l'esercizio della funzione di indirizzo attraverso le leggi delega, la sua azione è risultata fortemente condizionata dal quadro vincolante delineato dalla Commissione europea⁴³⁶.

Gli obiettivi e i traguardi scanditi dal PNRR, infatti, hanno inciso in maniera determinante sull'agenda parlamentare, limitando gli spazi di autonomia politica e riducendo la possibilità di un confronto realmente aperto tra le diverse posizioni delle forze politiche.

Ne è derivata una partecipazione parlamentare più formale che sostanziale, poiché incanalata entro binari predeterminati dall'Unione europea e difficilmente suscettibili di essere rimodulati in sede interna.

Ancora una volta, in continuità con la tendenza accentratrice manifestatasi durante la fase emergenziale pandemica, si assiste ad una significativa compressione dell'autonomia legislativa regionale, con le Regioni ricondotte al rango di meri soggetti attuatori delle decisioni assunte in via prioritaria a livello europeo e, in sede interna, dal Governo centrale.

Si consolida così quella progressiva trasformazione delle Regioni in enti a prevalente vocazione amministrativa, che, con il PNRR, sembra trovare una concreta attuazione non già mediante una revisione costituzionale, bensì attraverso la strutturale dipendenza dell'attuazione del Piano

⁴³⁴ G. CAVAGGION, *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, p. 114.; Cfr. anche *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2024 - 2025, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati*, Roma, 2025.

⁴³⁵ S. CECCANTI, *Presentazione del Rapporto sulla legislazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021, p. 216.

⁴³⁶ E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 213.

dai vincoli europei, i quali individuano nello Stato centrale, il referente esclusivo e il diretto responsabile nei confronti delle istituzioni dell'Unione.

E tuttavia, il ruolo delle Regioni non può ridursi a quello di meri esecutori di scelte altrui.

Solo valorizzando la partecipazione effettiva delle Regioni, in particolare di quelle appartenenti alle aree caratterizzate da persistenti divari territoriali, potrà darsi concreta attuazione al principio di solidarietà, declinato nelle dimensioni della coesione sociale e territoriale che il PNRR assume quale finalità fondamentale, ma che, specie nel Mezzogiorno, si è tradotto troppo spesso in un obiettivo proclamato più che in un risultato conseguito.

In definitiva, l'esperienza del PNRR mette in luce, con tratti di particolare evidenza, la sfida della *governance* multilivello, nella quale si intrecciano, in una dialettica complessa e spesso asimmetrica, i vincoli e gli indirizzi provenienti dall'ordinamento sovranazionale, le competenze e le prerogative statali, nonché il ruolo delle autonomie territoriali.

Essa impone una riflessione profonda sull'assetto della nostra forma di governo e, più in generale, sul sistema delle relazioni istituzionali delineato dalla Costituzione.

Il progressivo consolidarsi di logiche accentratrici, giustificate dall'urgenza e dall'efficacia richieste per il rispetto delle condizionalità europee, ha determinato un rafforzamento della funzione esecutiva, con un conseguente ridimensionamento sia della funzione legislativa del Parlamento sia dell'autonomia delle Regioni.

Ne discende un assetto che tende a scivolare verso una verticalizzazione delle decisioni politiche e normative, con un Parlamento ridotto ad un ruolo prevalentemente di ratifica e con Regioni configurate come mere articolazioni amministrative dello Stato.

Tale evoluzione non è priva di ricadute sistemiche: essa incide sul delicato equilibrio dei poteri e sull'essenza stessa della forma di governo parlamentare, ponendo in tensione il principio della centralità delle Camere e quello del pluralismo territoriale, scolpiti nel dettato costituzionale.

La sfida, oggi, è quella di evitare che la straordinarietà del Piano e la rigidità dei suoi vincoli producano effetti permanenti di ridisegno silenzioso della nostra architettura istituzionale, cristallizzando un modello di decisione accentrato.

Se il PNRR rappresenta un laboratorio istituzionale, esso dovrà dimostrare di saper coniugare l'effettività e l'urgenza dell'azione con la salvaguardia dei principi fondamentali dell'ordinamento e la nostra forma di Governo, la quale tuttavia necessita di interventi di riforma sia per quanto riguarda il rapporto tra Governo e Regioni ma anche circa il ruolo del Parlamento e della partecipazione di quest'ultimo alla definizione e alla partecipazione dell'indirizzo politico nazionale.

Con riguardo al rapporto tra Stato e Regioni, l'ordinamento ha progressivamente individuato strumenti di raccordo istituzionale sia mediante la giurisprudenza costituzionale⁴³⁷, che ha svolto una funzione essenziale di delimitazione e riequilibrio delle competenze, sia attraverso meccanismi organizzativi di cooperazione, quali le Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città ed autonomie locali e la Conferenza unificata⁴³⁸.

Pur non prive di difficoltà operative e di limiti strutturali, tali sedi hanno contribuito a colmare, almeno in parte, il vuoto lasciato da un disegno costituzionale che, all'indomani della riforma del Titolo V, è rimasto privo di un compiuto assetto di raccordo tra centro e periferia.

Persistono tuttavia criticità strutturali: l'incompiuta attuazione della riforma del Titolo V, la difficoltà di coordinamento tra Stato e autonomie, la scarsa partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali di rilievo nazionale e le debolezze della capacità amministrativa continuano a rappresentare fattori di squilibrio del sistema.

Si tratta di nodi che non possono essere elusi, giacché dalla loro soluzione dipende la possibilità di realizzare in concreto quella Repubblica delle autonomie che la Costituzione prefigura.

In questa prospettiva, l'autonomia non può essere intesa come una semplice distribuzione di competenze legislative e amministrative, bensì come un modo d'essere della Repubblica, quasi una diversa proiezione della sua stessa sovranità⁴³⁹.

L'art. 5 della Costituzione, infatti, nel proclamare l'unità e indivisibilità della Repubblica, ne afferma contestualmente il carattere autonomista, ponendo in relazione inscindibile unità e pluralismo territoriale.

L'autonomia si configura così come una dimensione coesistente alla sovranità statale: non la incrina né la frammenta, ma ne costituisce il volto policentrico, garantendo che la Repubblica si manifesti non soltanto come entità centralizzata, bensì come ordinamento composito che trae forza proprio dal riconoscimento e dalla valorizzazione delle sue articolazioni territoriali.

Sul ruolo del Parlamento, alcuni precedenti normativi e parlamentari offrono basi significative dalle quali poter ripartire per una ridefinizione del ruolo delle Camere nel rapporto con l'Esecutivo.

⁴³⁷ Cfr. tra gli altri: M. CECCHETTI, *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata del 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 24. Seminari 2016 - 2019*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 79 ss.

⁴³⁸ B. G. MATTARELLA, *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 251 - 252.

⁴³⁹ A. PAJNO, *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, p. 285.

Si pensi, in particolare, alla legge n. 234 del 2012⁴⁴⁰, che ha previsto un sistema più strutturato di partecipazione parlamentare alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea, nonché sul piano degli indirizzi parlamentari all'ordine del giorno Ceccanti, volto a promuovere un processo di progressiva parlamentarizzazione dei DPCM⁴⁴¹.

Tali esperienze, rappresentano punti di riferimento preziosi in vista di una più equilibrata distribuzione delle funzioni decisionali, restituendo al Parlamento la possibilità di incidere in modo sostanziale, e non meramente formale, sulle scelte fondamentali adottate dal Governo.

In questa prospettiva, a parere di chi scrive, il rilancio della centralità parlamentare non deve essere concepito come un ostacolo all'efficienza dell'azione governativa, ma come strumento indispensabile a preservare e a garantire il rispetto del principio di equilibrio tra i poteri.

Solo un Parlamento messo nelle condizioni di partecipare effettivamente alla definizione dell'indirizzo politico può assolvere alla funzione di rappresentanza e di controllo che la Costituzione gli assegna, evitando il rischio che la decretazione d'urgenza e la centralità dell'Esecutivo si traducano in una progressiva alterazione della forma di governo parlamentare. Soltanto in questo modo la *governance* multilivello potrà trasformarsi da vincolo eteronomo in opportunità di rafforzamento delle istituzioni democratiche e repubblicane, anziché in fattore di erosione della sovranità parlamentare e dell'autonomia territoriale.

⁴⁴⁰ G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo - Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, p. 373 ss.

⁴⁴¹ S. CECCANTI, *Italie. La responsabilité des gouvernants face à la crise sanitaire*, in J. P. DEROSIER, *La responsabilité des gouvernants, Les cahiers du ForInCIP* n. 6, LexisNexis, Parigi, 2022, pp. 233 - 238.

QUARTO CAPITOLO

Dall'ambiente alla transizione ecologica in Spagna: tra regionalismo asimmetrico, spinte centrifughe e integrazione europea

4.1. L'ambiente nella Costituzione spagnola. L'art. 45 CE. – 4.2. Il ruolo delle Comunità Autonome nella Costituzione spagnola. 4.2.1. Il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome. 4.2.2. Dalla Costituzione del 1978 all'approvazione degli Statuti delle Comunità Autonome. Le asimmetrie del regionalismo spagnolo. 4.2.3. La materia ambiente nel riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome. 4.2.4. Gli effetti della crisi economica e delle tensioni istituzionali sul riparto di competenze. La materia ambiente tra accentramento e nuove asimmetrie. – 4.3. L'apporto della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente. – 4.4. L'influenza del diritto ambientale europeo sulla legislazione spagnola. – 4.5. Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. Il contesto che porta all'approvazione della legge. 4.5.1. La legge tra competenza statale e obiettivi internazionali. 4.5.2. Una legge di carattere programmatico e finalista. 4.5.3. Assetto economico - finanziario, governance e partecipazione. 4.5.4. Considerazioni conclusive. – 4.6. Il ruolo del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) nella transizione ecologica.

4.1. L'ambiente nella Costituzione spagnola. L'art. 45 CE

Tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta del Novecento, inizia a prendere forma e ad affermarsi il diritto costituzionale ambientale.

Nelle costituzioni del Secondo Dopoguerra, c.d. costituzioni di seconda generazione, infatti non troviamo riferimenti espliciti e diretti al diritto ambientale.

In alcune costituzioni, tra queste quella italiana⁴⁴² (art. 9 Cost.) e tedesca (art. 150 GG), troviamo dei riferimenti al paesaggio, ma non un vero e proprio riferimento al diritto ambientale.

Tuttavia, la dimensione internazionale è il luogo in cui inizia a prendere forma e ad affermarsi il diritto ambientale.

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972 è l'inizio dell'inserimento dell'ambiente all'interno delle discipline giuridiche.

È qui che la tutela dell'ambiente viene connessa ai diritti umani; infatti, proprio attraverso il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma viene individuato un diritto fondamentale

⁴⁴² Si rinvia al Cap. 2, par. 2.2.

dell'uomo «*alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consente di vivere nella dignità e nel benessere*»⁴⁴³.

L'ambiente viene quindi collegato a un diritto dell'uomo, in una visione marcatamente antropocentrica.

In questa fase di sviluppo del diritto ambientale però, sarà prevalente soltanto la dimensione internazionale, attraverso sistemi di *soft law*, rispetto a quella nazionale e soprattutto costituzionale.

Come affermato dalla dottrina, la fonte di diritto internazionale viene vista come una imposizione, un diritto calato dall'alto, secondo quello che viene definito il più classico dei *top-down approaches*⁴⁴⁴.

Ma il quadro è destinato ad evolversi velocemente. Difatti, con l'avvento e l'affermarsi della democrazia in tre Paesi dell'Europa mediterranea Grecia, Portogallo e Spagna, e la stesura delle nuove carte costituzionali, alla forma di Stato democratico-sociale alla quale sono improntate le carte costituzionali del secondo dopoguerra, viene aggiunta anche la tutela ambientale (e altri diritti). Prende avvio la stagione delle c.d. costituzioni di terza generazione.

La tutela dell'ambiente entra nel novero dei diritti riconosciuti dai nuovi testi costituzionali, non attraverso un emendamento o una modifica, ma con un inserimento organico di una specifica disposizione all'interno della Costituzione.

Dunque, a fare da apripista sono le tre costituzioni di Grecia (1975), Portogallo (1976) e Spagna (1978).

La prima costituzione a potersi definire ambientale è quella greca del 1975, la quale all'art. 24 definisce la protezione dell'ambiente come un “*obbligo*” per lo Stato e un “*diritto*” degli individui.

Ma, è la costituzione portoghese, che, nell'anno successivo, il 1976, apporta una disciplina più organica in materia ambientale. Il riferimento ambientale lo troviamo in due articoli: L'art. 66 e l'art. 91.

L'art. 66 prevede il diritto/dovere di tutti i cittadini ad avere (diritto) e a conservare (dovere) «*un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato*».

⁴⁴³ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, Stoccolma, 1972, Principio 1.

⁴⁴⁴ P. VIOLA, *From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism: Competitive or Cooperative Influences?*, in D. AMIRANTE and S. BAGNI (eds), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, London – New York, Routledge, 2022, pp. 127 - 147.

L'art. 91, invece, riguarda la pianificazione economica che deve garantire, secondo il legislatore costituente lusitano, *«la preservazione dell'equilibrio ecologico, la difesa dell'ambiente e la qualità della vita del popolo portoghese»*.

La costituzione portoghese è la prima ad inserire l'ambiente non solo nella parte dei diritti/doveri del cittadino, ma anche nella parte della c.d. costituzione economica, con un chiaro ed esplicito riferimento alla pianificazione economica.

Infine, c'è la costituzione spagnola del 1978⁴⁴⁵, che include i riferimenti all'ambiente all'interno dell'art. 45, inserito nella parte prima della costituzione, dei diritti e doveri fondamentali, ma nel capitolo terzo, dedicato ai *“principi che reggono la politica economica”*.

L'articolo 45 prevede che: *«1. Tutti hanno il diritto di godere di un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, nonché il dovere di conservarlo.; 2. I pubblici poteri vigilano sull'utilizzo razionale di tutte le risorse naturali, al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, [nonché di] difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva.; 3. Per chiunque violi quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge, si stabiliscono sanzioni penali oppure, se del caso, amministrative, nonché l'obbligo di riparare il danno causato»*.

Si compone di tre commi: il primo è dedicato all'affermazione di un diritto-dovere di godere di un ambiente adeguato, il secondo all'obbligo delle istituzioni pubbliche di tutelare l'ambiente e il terzo alla previsione di un sistema sanzionatorio per chi lo danneggia.

Nel primo comma il legislatore ha collegato l'ambiente allo sviluppo della persona nella sua totalità, non solo sotto l'aspetto economico.

Nel secondo comma troviamo un principio programmatico, col quale si vuole vincolare l'azione e l'attività dei pubblici poteri.

Il terzo comma, infine, prevede un sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, per coloro che violano quanto tutelato e previsto dal legislatore.

Come affermato dalla dottrina⁴⁴⁶ nell'art. 45 della costituzione spagnola troviamo le due anime del diritto ambientale: una rivolta verso il diritto soggettivo e l'altra che invece esprime un dovere/obbligo in capo ai pubblici poteri, di tutela e valorizzazione dell'ambiente, rappresentando il diritto ambientale come un valore oggettivo dell'ordinamento.

⁴⁴⁵ La Costituzione spagnola è stata approvata il 6 dicembre, promulgata il 27 dicembre ed è entrata in vigore il 29 dicembre del 1978.

⁴⁴⁶ D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, op.cit., p. 102.

Viene altresì prescritto in capo allo Stato, non solo l'utilizzo razionale delle risorse naturali e del regime sanzionatorio per la protezione e per la conservazione dell'ambiente, ma anche per il risanamento, il miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita.

L'articolo così come è formulato non attribuisce un diritto fondamentale diretto, ma costituisce un principio direttivo che obbliga i pubblici poteri a legiferare per tutelare l'ambiente e la vita. Rappresenta altresì, un vero e proprio diritto soggettivo collettivo, un diritto che si manifesta non solo a livello individuale, come singolo, ma anche attraverso una dimensione collettiva di partecipazione, legata ai concetti di solidarietà e di generazioni future⁴⁴⁷.

L'impostazione costituzionale data dal legislatore costituzionale spagnolo, è influenzata dall'impostazione antropocentrica della Dichiarazione di Stoccolma, in cui l'ambiente è visto come un bene da preservare per il benessere umano, ma anche da "utilizzare" in modo sostenibile.

Per comprendere l'efficacia giuridica dell'art. 45 CE, è opportuno anche osservare dove il legislatore costituzionale ha inserito il diritto ambientale.

Nella costituzione spagnola, infatti, l'intensità delle garanzie dei diritti costituzionali è proporzionata in funzione della rispettiva collocazione all'interno dei capitoli di cui si compone il *Título Primero*, rubricato "*De los Derechos y Deberes Fundamentales*"⁴⁴⁸.

Vi è infatti una distinzione tra i diritti contenuti nel Capitolo II ("*Derechos y libertades*") che sono immediatamente vincolanti per i pubblici poteri senza intervento del legislatore, e i "*principios rectores*" della politica economica e sociale⁴⁴⁹, contenuti nel Capitolo III, la cui attuazione è delegata invece all'intervento del legislatore.

Il diritto ambientale è stato inserito nel Capitolo III, all'art. 45 CE.

In dottrina si sostiene che: «*Questi principi, che sono ideologicamente ben radicati e hanno un grande potere simbolico di evocazione e di richiamo nell'articolare nuove basi del potere politico e della società, non hanno tuttavia ... la densità normativa di altri precetti costituzionali, essendo la loro natura quella di principi guida o norme direttive, i cui destinatari*

⁴⁴⁷ F. LÓPEZ RAMÓN, *El medio ambiente en la Constitución Española*, in *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 113, dicembre 2015, p. 4.

⁴⁴⁸ Il *Título Primero* rubricato "*De los derechos y deberes fundamentales*" (art. 10) della CE è così suddiviso: Capítulo I: "*De los españoles y los extranjeros*", [arts. 11 a 13]; Capítulo II: "*Derechos y libertades*", [arts. 14 a 38], Sección 1ª: "*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*", [arts. 15 a 29], Sección 2ª: "*De los derechos y deberes de los ciudadanos*", [arts. 30 a 38]; Capítulo III: "*De los principios rectores de la política social y económica*", [arts. 39 a 52]; Capítulo IV: "*De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*" [arts. 53 e 54]; Capítulo V "*De la suspensión de los derechos y libertades*" [art. 55].

⁴⁴⁹ M. J. MONTORO CHINER, *La tutela dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionali*, in D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Franco Angeli, Milano, 2000, pp. 47 - 68.

immediati e diretti non sono i cittadini, ma i poteri pubblici, anche se formalmente a volte sono formulati espressamente come diritti»⁴⁵⁰.

Le norme inserite in questo capitolo sono molto eterogenee nella propria formulazione, poiché all'interno del Capitolo III troviamo: «*diritti espressamente enunciati (art. 43.1, art. 44.1, art. 45.1 diritto a sfruttare un'ambiente adeguato, art. 47); l'istituzione dei doveri (art. 39, art. 43.2, art. 45 dovere di conservazione dell'ambiente); indirizzi al legislatore, che possono a loro volta consistere in disposizioni penalizzanti (art. 45.3, in relazione alla protezione dell'ambiente o del patrimonio storico, culturale e artistico), o indirizzi specifici (art. 39.1, art. 51.3, art. 52) oppure stabilimento di garanzie istituzionali (art. 39, art. 41); infine, le norme che costituiscono principi guida per l'azione dei poteri pubblici, finalizzati al raggiungimento di scopi generali, la cui caratteristica più evidente è la loro incompletezza, ossia la mancanza della definizione dei mezzi, della fissazione di condizioni o requisiti e delle condizioni o requisiti delle conseguenze dell'inosservanza (tra questi, come esempio l'art. 40.1)».*

Una questione che ha occupato molto la dottrina e la giurisprudenza in Spagna è stata quindi la natura di questo nuovo diritto, inserito tra i principi guida della politica economica e sociale del nuovo Stato democratico e sociale spagnolo.

Nel dibattito giuridico relativo all'articolo 45⁴⁵¹ della Costituzione spagnola, emergono due posizioni dottrinali prevalenti sulla natura del diritto all'ambiente: una prima tesi lo configura come un diritto soggettivo; una seconda tesi, invece, lo qualifica come un diritto fondamentale⁴⁵².

Gli obblighi imposti ai pubblici poteri, come vedremo più avanti, si traducono in una competenza condivisa tra lo Stato e le Comunità autonome, in cui lo Stato definisce i principi legislativi e le Comunità invece possono adottare normative aggiuntive o più rigorose al fine di rispondere meglio alle esigenze specifiche del loro territorio.

⁴⁵⁰ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 2021, p. 372.

⁴⁵¹ F. VELASCO CABALLERO, *Artículo 45*, in AA.VV, *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, BOE, TC, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 1366 - 1374.

⁴⁵² F. SIMÓN YARZA, *Medio ambiente y derechos fundamentales*, Centro de estudios políticos y constitucionales CEPC, Madrid, 2021, p. 73.

4.2. Il ruolo delle Comunità Autonome nella Costituzione spagnola

Prima di entrare nel dettaglio del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Comunità Autonome, è necessario fare qualche breve cenno storico-costituzionale.

Il costituente spagnolo nel 1978, all'interno del testo costituzionale, ha cercato di tenere insieme tra loro la monarchia, la democrazia (art. 1, comma 3 CE) e le istanze autonomiste (in particolare basca e catalana) all'interno del nuovo Stato democratico spagnolo (art. 1, 2 comma CE).

Per quanto riguarda la monarchia, questa viene restaurata, ed è infatti il Re Juan Carlos I la figura che guida la transizione⁴⁵³ dalla dittatura alla democrazia.

Inoltre, oltre al ruolo svolto durante la fase di transizione, considerando il significato storico della Corona per la Spagna e per gli spagnoli nei secoli, è stata scelta la forma politica della monarchia parlamentare, unico caso in Europa dal secondo dopoguerra⁴⁵⁴.

Allo stesso modo, al fine di dare risposta ad alcune istanze autonomiste, in particolar modo al regionalismo basco e catalano, che dalla fine del XIX secolo era cresciuto e si era affermato, il costituente spagnolo arriva a delineare il nuovo Stato con la forma dello Stato autonomico.

Si tratta di un compromesso tra le forze politiche che hanno partecipato al percorso costituente, tra chi premeva per una soluzione più centralista (destra e centro) e chi per una soluzione più autonomista e decentrata (sinistra e forze autonomiste).

Il compromesso trova la sintesi nell'art. 2 e nell'VIII Titolo della costituzione spagnola.

L'art. 2 CE: «*La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e tutela il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà tra esse*».

Si tratta di uno degli articoli più discussi ed emendati in sede di redazione del nuovo testo costituzionale⁴⁵⁵.

Il disegno costituzionale dell'organizzazione territoriale del potere è costruito attorno tre principi: autonomia politica, unità nazionale e solidarietà territoriale.

⁴⁵³ La transizione, secondo la suddivisione fatta da J. DE ESTEBAN - L. LÓPEZ GUERRA, in *De la dictadura a la democracia*, Madrid, Facultad de derecho Universidad complutense, 1979, può essere divisa in tre fasi: la prima va dalla morte di Franco (20 novembre 1975) alla nomina come capo del Governo di Adolfo Suárez (3 luglio 1976); la seconda si conclude con le elezioni generali delle Cortes (15 giugno 1977); la terza invece comprende i lavori delle Cortes, l'approvazione della Costituzione spagnola e la sua ratifica con referendum istituzionale.

⁴⁵⁴ R. BLANCO L. VALDES, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 60 ss.

⁴⁵⁵ R. BLANCO L. VALDES, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, op. cit., p. 72.

Questi principi devono essere letti e interpretati come un unico principio e non come principi distinti e separati.

Il principio di unità nazionale e di indissolubilità della Spagna è poi ribadito e si desume anche da altri articoli della costituzione spagnola, a partire del riparto di competenze legislative tra Stato e Autonomie previste dagli artt. 148 e 149 CE.

Il modello autonomico di organizzazione territoriale delineato dalla Costituzione del 1978 ha rappresentato la risposta più avanzata e flessibile a una delle questioni storiche più complesse della vicenda costituzionale spagnola⁴⁵⁶: quella dell'articolazione dei poteri territoriali, che aveva attraversato in maniera conflittuale l'intero XIX secolo.

La sua configurazione e il suo progressivo sviluppo si sono fondati su un costante esercizio di bilanciamento tra unità e pluralità, volto ad ampliare e consolidare la capacità di autogoverno delle Comunità Autonome nel quadro del principio di solidarietà, assunto quale architrave imprescindibile della coesione territoriale dello Stato.

Anche il Tribunale costituzionale sin dalle sue prime pronunce, è intervenuto per ribadire e specificare il contenuto dell'art. 2 CE.

L'unità nazionale *«si traduce in un'organizzazione lo Stato per l'intero territorio nazionale»* (STC 4/1981).

Lo Stato, quindi, *«è posto in una posizione di superiorità sia rispetto alle Comunità Autonome che rispetto agli enti locali»* (SSTC 4/1982 e 76/1983).

Il legislatore costituente ha optato per uno Stato composito, dotato di un ampio decentramento politico attraverso il diritto all'autonomia delle sue nazionalità e regioni, quello che è stato chiamato il c.d. *«Stato autonomico»*.

Lo precisa il Titolo VIII della Costituzione, secondo *«alcuni principi dispositivi che consentono al regime autonomo di adattarsi di volta in volta alle peculiarità e alle caratteristiche di tali regioni e nazionalità»* (STC 16/1984).

Ma, lo stesso Tribunale costituzionale ha specificato che *«Autonomía no es soberanía»* (STC 4/1981) e la solidarietà è il corollario dell'autonomia (STC 25/1981) poiché l'autonomia non può *«incidere negativamente sugli interessi generali della Nazione o su interessi generali diversi da quelli della propria entità»* (STC 64/1990).

⁴⁵⁶ J. MONTABES PEREIRA, *La cuestión territorial como cleavage tradicional de la política española: evolución institucional y posiciones actuales de la opinión pública*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *La cuestión territorial en España*, Ed. Comares, Granada, 2024, p. 24.

Nel Titolo VIII, gli artt. 138 e 139 CE specificano questo principio e l'art. 158.2 prevede, per rendere operativo il superamento degli squilibri economici e territoriali, l'istituzione del Fondo Interterritoriale di Compensazione (*Fondo de Compensación Interterritorial*) con l'obiettivo di correggere gli squilibri territoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà previsto all'art. 2 CE.

L'art. 157, invece, al comma 3 CE affida ad una Legge organica⁴⁵⁷ la disciplina dell'esercizio delle competenze finanziarie delle Comunità autonome, la normativa per la risoluzione dei conflitti e le forme di collaborazione tra Stato ed autonomie.

L'organizzazione territoriale scelta dal legislatore costituente spagnolo può essere annoverata tra le c.d. Costituzioni “*derivate*”, in quanto il testo trova ispirazione sia dai testi delle Costituzioni storiche (in particolare il testo della Costituzione della Repubblica del 1931) che dai testi di Costituzioni straniere ispirate al principio di autonomia costituzionale dei territori (Costituzione italiana del 1948 e *Grundgesetz* del 1949).

L'evoluzione dello Stato autonomico in Spagna non si è sviluppata secondo un percorso lineare né può dirsi rigidamente predeterminata dal testo costituzionale del 1978⁴⁵⁸.

Essa si è configurata, piuttosto, come il frutto di un processo aperto e dinamico, modellato dall'intreccio di fattori normativi, giurisprudenziali, politici e sociali.

Sul piano istituzionale, un ruolo centrale è stato svolto dalle leggi statali e dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, chiamato a delineare i confini del sistema autonomico.

Sul versante politico, momenti di svolta sono stati rappresentati dai Patti della Moncloa⁴⁵⁹ del 1977 e dagli Accordi autonomici del 1981 e del 1992 (vedi *infra*), che hanno fornito un indirizzo negoziale al processo di distribuzione delle competenze.

Non meno rilevante è stato l'impatto delle dinamiche elettorali, tanto a livello statale quanto nelle singole Comunità Autonome, nonché il progressivo mutamento dell'opinione pubblica e del sentimento popolare nei confronti dell'assetto autonomico.

⁴⁵⁷ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de *Financiación de las Comunidades Autónomas*.

⁴⁵⁸ J. MONTABES PEREIRA, *La cuestión territorial como cleavage tradicional de la política española: evolución institucional y posiciones actuales de la opinión pública*, op. cit., pp. 25 - 26.

⁴⁵⁹ *Los Pactos de la Moncloa*, furono sottoscritti presso il Palazzo della Moncloa tra il 25 e il 27 ottobre 1977, nel pieno della transizione democratica spagnola, dal Governo costituente presieduto da Adolfo Suárez (UCD), dai principali partiti politici rappresentati nel Congresso dei Deputati, nonché con il sostegno delle principali organizzazioni sindacali e datoriali (con la sola eccezione della CNT).

Tali accordi perseguivano una duplice finalità: da un lato, garantire la stabilità del processo di transizione democratica e creare le condizioni politiche necessarie per la successiva elaborazione della Costituzione del 1978; dall'altro, fronteggiare la grave crisi economico-sociale attraverso misure di risanamento e di concertazione tra le parti. Gli accordi furono successivamente ratificati dal Congresso e dal Senato.

Rispetto ad altri ordinamenti europei a base regionale, il regionalismo spagnolo si caratterizza, pertanto, per la sua natura flessibile ed evolutiva, fondato su un equilibrio mutevole tra unità e pluralità, la cui legittimazione giuridica e politica si è consolidata attraverso un costante processo di adattamento e di rinegoziazione.

4.2.1. *Il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome*

L'elenco delle materie che possono essere richieste dalle Comunità Autonome è previsto dall'art. 148 CE⁴⁶⁰ e dall'art. 149, comma 3 CE il quale prevede che: «*le materie non espressamente attribuite da questa Costituzione allo Stato potranno attribuirsi alle Comunità Autonome in virtù dei rispettivi Statuti*».

Le disposizioni introdotte dal legislatore costituente spagnolo, volte a rispondere alle richieste e alle esigenze autonomistiche presenti in diversi territori dello Stato, evidenziano come il modello autonomistico spagnolo non sia facilmente riconducibile alle classiche categorie dottrinali dello Stato federale o regionale.

È stata introdotta, infatti, una formula flessibile, concepita per adattarsi a diversi scenari futuri. La forma di Stato, in senso verticale, non si basa su un modello rigidamente costituzionalizzato, ma prevede diverse clausole di apertura che favoriscono l'autodeterminazione dei territori nello sviluppo delle autonomie⁴⁶¹.

Questa caratteristica di indeterminatezza e, al contempo, di flessibilità insita nell'impianto costituzionale ha reso possibile l'evoluzione da un modello statale accentrato e unitario verso un sistema di decentramento dei poteri particolarmente avanzato.

La dottrina per descrivere e definire questo modello ha introdotto i concetti di "*Constitución territorial*"⁴⁶² e "*desconstitucionalización*"⁴⁶³ nel contesto spagnolo.

Entrambi i concetti evidenziano come la Costituzione spagnola non delinei un modello preciso di organizzazione territoriale.

⁴⁶⁰ L'art. 148, comma 1 recita: "*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias ...*", nei fatti rinvia ad una scelta della singola Comunità e non ad un obbligo, non si tratta di un elenco tassativo.

⁴⁶¹ C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 242 ss.

⁴⁶² P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución territorial*, in *Autonomies*, n. 13, 1991, pp. 61 - 69.

⁴⁶³ P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Faculta de Derecho de la Universidad Complutense*, num. 4, 1981, pp. 53 - 63.

Dall'analisi del testo costituzionale, infatti, non è possibile desumere in modo chiaro il riparto di competenze e la relativa distribuzione di poteri tra Stato e Comunità Autonome, gli strumenti e le sedi deputati all'esercizio dei rispettivi poteri, né il sistema di finanziamento autonomo.

Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Comunità Autonome è disciplinato dagli artt. 148, comma 1 e 149, comma 1 CE⁴⁶⁴.

Si tratta di due lunghi elenchi, in cui troviamo le competenze che le Comunità possono assumere e le competenze esclusive dello Stato.

Le materie di cui all'art. 148, comma 1 CE, 22 materie in tutto, circoscrivono il perimetro entro il quale le Comunità possono esercitare la loro scelta di avere una competenza o meno sulle materie elencate.

Elenco che può essere ampliato, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 148 CE.

Le materie, invece, di cui all'art. 149, comma 1 CE, 32 materie in tutto, sono quelle in cui lo Stato ha competenza esclusiva.

Tuttavia, non tutte le materie sono soggette ad un unico regime giuridico.

Infatti, in alcune lo Stato esercita una legislazione piena ed esclusiva (ad es. n. 3 “*relazioni internazionali*”, n. 4 “*difesa*”, n. 14 “*finanze generali e debito dello Stato*”), in altre alle “*basi*”⁴⁶⁵ di quelle materie, lasciando alle Comunità la possibilità di legiferare e dettare disposizioni di natura esecutiva.

Tra queste materie vi è anche la n. 23 «*Legislazione fondamentale sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità Autonome di fissare norme protettive addizionali. La legislazione fondamentale sui boschi, miglioramenti forestali e pascoli*».

Infine, in aggiunta alle competenze esclusive piene e alle competenze esclusive ripartite, la giurisprudenza costituzionale e la dottrina hanno identificato un'ulteriore categoria: la competenza concorrente⁴⁶⁶.

Si tratta, ovviamente, di un quadro di competenze molto frastagliato e indeterminato, che riflette a pieno lo Stato autonomo spagnolo così come disciplinato all'interno del testo costituzionale e la sua evoluzione e affermazione all'interno dell'ordinamento costituzionale spagnolo.

In risposta a tale questione, si è fatto ricorso alla cosiddetta clausola di chiusura o «*regla de prevalencia*», desumibile dall'art. 149, comma 3 CE.

⁴⁶⁴ Per una ricostruzione sulla distribuzione e delimitazione delle competenze nello Stato spagnolo, vedi: A. ARROYO GIL, *Distribución y delimitación de competencias*, Marical Pons, Madrid, 2019.

⁴⁶⁵ Per approfondire vedi: F. BALAGUER CALLEJÓN, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 2021, p. 503 ss.

⁴⁶⁶ Cfr. STC 49/1984. Il Tribunale costituzionale ha riconosciuto una competenza concorrente in materia di cultura.

L'art. 149, comma 3 CE determina che le norme dello Stato prevalgono, in caso di conflitto, sulle competenze delle Comunità Autonome, in tutti i casi in cui la competenza non è stata attribuita alla competenza esclusiva delle Comunità.

Spetta al Tribunale costituzionale dirimere la questione sulla base del principio naturale del sistema del riparto di competenza, e decidere sulla base del principio di competenza e del «*blocco di costituzionalità*».

Non si tratta però di una clausola di supremazia, che troviamo in diversi ordinamenti federali. La «*regla de prevalencia*» non è neanche un criterio generale di soluzione dei conflitti normativi tra Stato e Comunità Autonome, ma determina soltanto qual è la norma applicabile quando non interviene o non è specificato il criterio di competenza.

Infine, sul tema del riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome, è necessario citare l'art. 150 CE.

Il contenuto di questo articolo non è omogeneo. Infatti, mentre i primi due commi prevedono la possibilità di attribuire competenze dello Stato alle Comunità Autonome, al di fuori dei loro Statuti (attraverso leggi quadro, comma 1; attraverso leggi organiche di trasferimento o di delega, comma 2), il terzo consente allo Stato di influenzare l'esercizio da parte delle Comunità Autonome delle proprie competenze attraverso leggi di armonizzazione.

Si tratta di tre fattispecie distinte che, tuttavia, condividono un tratto comune: ciascuna prevede una modifica unilaterale nella distribuzione delle competenze.

Il primo comma dell'art. 150 CE riguarda le leggi-quadro. Le *Cortes* possono attribuire a tutte o a singole Comunità autonome, nell'ambito delle materie di competenza statale, la facoltà di emanare norme legislative per il proprio ordinamento.

Tali norme devono rispettare i principi, le "*basi*" e le direttive stabilite da una legge statale, la quale, fatta salva la competenza dei tribunali, deve anche definire le modalità con cui le *Cortes* esercitano il controllo sulle corrispondenti disposizioni autonome.

Il secondo comma, invece, riguarda le leggi organiche di trasferimento o delega.

Queste consentono allo Stato di trasferire o delegare alle Comunità autonome poteri riguardanti materie di competenza statale, purché tali materie siano per loro natura idonee a essere trasferite o delegate. In questi casi, la legge dispone il contestuale trasferimento delle risorse finanziarie necessarie e stabilisce le modalità di controllo riservate allo Stato.

Il terzo comma riguarda le leggi di armonizzazione che consentono allo Stato di fissare i principi necessari per coordinare le normative delle Comunità autonome, anche in materie di loro competenza, qualora ciò sia richiesto dall'interesse generale.

Spetta alle *Cortes generales*, con il voto della maggioranza assoluta di ciascuna Camera, valutare la sussistenza di tale interesse.

Dunque, nei primi due commi, la Costituzione consente di ampliare le competenze delle Comunità Autonome; l'ultimo comma invece consente allo Stato, al fine di tutelare l'interesse generale e di evitare conflitti tra norme autonome e statali, di adottare leggi di armonizzazione anche in materie di competenza delle Comunità.

Quest'ultimo comma è stato definito dal Tribunale costituzionale: «*una norma di chiusura dell'ordinamento, applicabile soltanto ai casi in cui il legislatore statale non dispone di altri canali costituzionali per l'esercizio del suo potere legislativo o questi non sono sufficienti a garantire l'armonia richiesta dall'interesse generale (...) Le leggi di armonizzazione vengano a integrare, e non a sostituire, le altre disposizioni costituzionali*» (STC 76/1983).

Il tema della distribuzione delle competenze legislative è stato molto discusso nella dottrina spagnola.

Il sistema territoriale spagnolo si contraddistingue per un elevato grado di conflittualità in materia di competenze, rispetto ad altri modelli di autonomie territoriali⁴⁶⁷.

4.2.2. Dalla Costituzione del 1978 all'approvazione degli Statuti delle Comunità Autonome. Le asimmetrie del regionalismo spagnolo

La Costituzione spagnola non stabilisce in modo dettagliato l'organizzazione e le competenze delle Comunità Autonome, né delinea il perimetro del sistema delle autonomie territoriali, ma rimanda tutto ad una definizione successiva, lasciando allo Stato e alle Comunità Autonome varie opzioni e procedure da seguire per attuare l'autonomia.

Dunque, la principale differenza tra le Comunità Autonome e le Regioni italiane risiede innanzitutto nella loro struttura giuridica.

In Italia, il numero delle Regioni e le relative competenze sono stabiliti direttamente dalla Costituzione, delineando un modello già definito e da attuare.

In Spagna, invece, il modello di autonomia regionale (autonomico), come abbiamo visto, è stato concepito come un sistema da costruire progressivamente.

⁴⁶⁷ A. LÓPEZ BASAGUREN, *La distribución de competencias en el sistema autonómico: la necesidad de la reforma*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *op.cit.*, p. 76.

Questo processo evolutivo si è sviluppato via via nel corso degli anni, attraverso la definizione degli Statuti delle Comunità Autonome e della costituzione di queste ultime, in conformità con quanto stabilito dal legislatore costituzionale.

Tale approccio ha rappresentato il cuore del percorso di attuazione dell'autonomia regionale in Spagna.

Lo sviluppo dello Stato autonomico spagnolo si articola in cinque fasi evolutive principali⁴⁶⁸: Prima fase (1979-1983): si approvano i 17 Statuti di autonomia e prende avvio il processo di decentramento rispetto allo Stato centralista di matrice franchista.

Tale percorso viene messo a dura prova dal tentativo di colpo di Stato del 1981, ma trova un punto di stabilizzazione negli Accordi autonomici del 1981 e nella successiva approvazione della *LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico)*.

Il processo si consolida con la Sentenza del *Tribunal Constitucional* del 1983, che definisce i principi cardine della dinamica autonómica.

Seconda fase (1983-1992): si assiste a una fase di espansione e sviluppo del modello autonomico, caratterizzata da un ampio trasferimento di competenze alle Comunità Autonome. Essa si conclude con i Patti autonomici del 1992, che fissano nuovi parametri di distribuzione delle competenze.

Terza fase (1993-2002): si attuano gli accordi del 1992, nel nuovo contesto politico ed economico segnato dall'integrazione europea e dall'introduzione della moneta unica.

Sebbene vi sia l'intento di consolidare e "chiudere" il modello, le crescenti rivendicazioni di alcune Comunità Autonome in particolare Paesi Baschi e Catalogna alimentano un dibattito di più ampio respiro sulla tenuta complessiva del sistema autonomico.

Quarta fase (2002-2010): emergono nuove istanze statutarie, tra cui la proposta di un nuovo Statuto per i Paesi Baschi e la riforma dello Statuto della Catalogna.

Questi processi danno impulso a una nuova stagione di revisione statutaria anche in altre Comunità Autonome, con l'obiettivo di aggiornare e ridefinire il modello.

Quinta fase (2010 – 2017): si apre con il ricorso presentato contro lo Statuto della Catalogna e culmina nella Sentenza del *Tribunal Constitucional* del 28 giugno 2010, che ne ridimensiona diversi aspetti sostanziali.

⁴⁶⁸ J. MONTABES PEREIRA, *La cuestión territorial como cleavage tradicional de la política española: evolución institucional y posiciones actuales de la opinión pública*, op. cit., p. 32.

Tale decisione inaugura una fase di forte conflittualità istituzionale tra lo Stato e la *Generalitat*, che sfocia nei noti eventi legati al referendum sull'indipendenza del 2017.

Pertanto, è la fase statutaria la sede in cui lo Stato e le Comunità Autonome concordano la ripartizione e l'attribuzione delle competenze.

Il percorso in ogni modo, si svilupperà, come vedremo, attraverso degli accordi tra il Governo e i partiti politici.

La Costituzione spagnola prevede due modalità per il riconoscimento dell'autonomia, l'art. 143 CE, percorso più lento e l'art. 151, percorso più veloce, ma più articolato.

A questi due percorsi, va aggiunta l'eccezione prevista dalla seconda disposizione transitoria, per coloro che avevano già ratificato uno Statuto Autonomo in passato attraverso un referendum⁴⁶⁹.

Già durante la fase di transizione democratica, il Governo e i partiti politici iniziarono a discutere e affrontare la questione dell'organizzazione territoriale del Paese; il 29 settembre 1977, con un decreto-legge, venne approvata l'autonomia provvisoria della Catalogna, seguita il 4 gennaio 1978 da quella dei Paesi Baschi.

Si trattava di una soluzione transitoria, così come previsto dalla settima disposizione transitoria della Costituzione⁴⁷⁰.

In seguito all'approvazione della Costituzione, con le Leggi organiche nn. 3 e 4 del 18 dicembre 1978 sono stati approvati in via preferenziale gli Statuti basco e catalano, seguendo il procedimento speciale previsto dalla seconda disposizione transitoria, procedimento che prevedeva la possibilità di attribuire ad entrambi i territori il massimo livello di competenze costituzionalmente consentito.

Alle Comunità Autonome costituente il legislatore costituzionale riconosce la capacità di scegliere le proprie competenze in base ai propri interessi.

⁴⁶⁹ II Disposizione transitoria CE: «*I territori che in passato abbiano approvato con plebiscito progetti di Statuti di Autonomia e al momento della promulgazione di questa Costituzione siano dotati di regimi provvisori di autonomia, potranno procedere immediatamente nelle forme di cui al comma 2 dell'articolo 148, qualora così decidano a maggioranza assoluta i loro organi collegiali superiori, comunicandolo al Governo. Il progetto di Statuto sarà elaborato conformemente a quanto stabilito nell'articolo 151, numero 2, su convocazione dell'organo collegiale di autonomia provvisoria*». Il riferimento è alla Catalogna, ai Paesi Bachi e alla Galizia.

⁴⁷⁰ XII Disposizione transitoria CE: «*Gli organismi provvisori di autonomia si considerano sciolti nei seguenti casi: a) quando vengono costituiti gli organi stabili dagli Statuti di Autonomia approvati conformemente a questa Costituzione; b) quando l'iniziativa del procedimento di autonomia non abbia successo per mancato realizzarsi dei requisiti previsti all'art. 143; c) quando l'organismo non abbia utilizzato nel termine di tre anni il diritto riconosciutogli dalla prima disposizione transitoria*».

L'art. 148, comma 1, della Costituzione spagnola (CE) assegna alle Comunità Autonome in via di costituzione l'esercizio di un livello ordinario di competenze.

Successivamente, trascorsi cinque anni, le Comunità possono, attraverso la riforma dei rispettivi Statuti (art. 148, comma 2 CE), acquisire ulteriori competenze, ampliando così le proprie funzioni.

Questo processo introduce un ulteriore livello di differenziazione nell'assunzione delle competenze precedentemente riservate allo Stato (art. 149, comma CE).

Quest'ultimo nucleo di competenze viene reso subito accessibile alle Comunità storiche (Catalogna, Paesi Baschi e Galizia⁴⁷¹), a cui si aggiunge l'Andalusia⁴⁷², che sin da subito ha chiesto un grado superiore di funzioni attraverso la procedura prevista dall'art. 151 CE.

Il Governo centrale, al fine di rispondere alle richieste che arrivavano dalle Comunità e ad altri fattori interni ed esterni, giunge il 31 luglio 1981 alla sottoscrizione dei "*Pactos autonómicos*" tra Governo, *Unión de Centro Democrático (UCD)* e il *Partido Socialista Obrero Español (PSOE)*.

All'intero dei *Pactos* del 1981 si concordava la generalizzazione del sistema di autonomia a tutta la Spagna e la realizzazione di una distribuzione omogenea del potere in tempi ragionevoli, riconoscendo le diverse peculiarità e specificità dei vari territori spagnoli.

L'accordo ha esteso a tutte le Comunità Autonome (le 13 rimanenti) il percorso previsto dall'art. 152, comma 1 CE.

Venivano altresì inclusi gli "*accordi politico-amministrativi*", gli "*accordi economico-finanziari*" e il progetto della legge organica sull'armonizzazione del processo autonomico (*LOAPA*).

La *LOAPA* due anni più tardi, nel 1983, viene annullata per buona parte dalla *STC 76/1983*⁴⁷³.

⁴⁷¹ In Galizia, il 21 dicembre 1980, si è celebrato il referendum per l'approvazione dello Statuto, il quale ha approvato l'iniziativa autonómica galiziana. Lo Statuto è stato poi approvato con Legge organica n. 1/1981 del 6 aprile 1981.

⁴⁷² In Andalusia, il 28 febbraio 1980, si è celebrato un referendum, il quale ha approvato l'iniziativa autonómica andalusa secondo il percorso previsto dall'art. 151, comma 1 CE.

⁴⁷³ Così il Tribunale costituzionale, *STC 76/1983*: «*Ha deciso: 1°. Accogliere parzialmente i ricorsi cumulativi 311, 313, 314, 315 e 316/1982 e, in virtù di ciò, dichiarare: a) Che il Progetto di Legge Organica di Armonizzazione del Processo Autonomico (LOAPA) non può essere promulgato come Legge Organica, in conformità con quanto indicato nel secondo fondamento giuridico; b) Che il progetto di LOAPA non può essere promulgato come legge armonizzatrice, in conformità con quanto indicato nel terzo fondamento giuridico; c) Che sono incostituzionali gli articoli 1, 2, 3, 4, 5.1, 2 e 3; 7.1 e 2 (secondo comma), 9, 10, 22 c), 23, 24.2, 34.1 e 37.2, nonché i commi contenuti negli articoli 32.2 a) e 37.1: «in funzione della sua effettiva attuazione» [art. 32.2 a)] e «in conformità con quanto previsto dalla normativa di cui all'art. 149.1.18 della stessa e da quella che, nel suo sviluppo, potrà essere emanata dalle Comunità Autonome» (art. 37.1), per violazione dei precetti costituzionali nei termini stabiliti nei corrispondenti fondamenti giuridici della presente sentenza.*»

Dunque, l'uniformità e l'omogenizzazione del sistema autonomico spagnolo sono state attuate attraverso un accordo politico, tra i due principali partiti di allora l'*UCD* e il *PSOE*, senza i quali non sarebbe stato possibile costruire un quadro statuario il più uniforme possibile, in un regionalismo che è asimmetrico per definizione.

Verso la fine degli anni Ottanta, alcune Comunità Autonome di secondo livello, quali Aragona, Castiglia e León, Asturie e Baleari, decorso il termine quinquennale previsto dall'art. 148.2 CE dall'approvazione dei rispettivi statuti, iniziarono a richiedere l'ampliamento delle proprie competenze iniziali.

Al fine di definire meglio i rapporti tra Stato e Comunità Autonome, il 28 febbraio 1992 il Governo, il *Partido Socialista Obrero Español (PSOE)* e il *Partido Popular (PP)* firmano gli *acuerdos autonómicos*.

Tali accordi posero definitivamente termine alla distinzione delle Comunità Autonome in due livelli di autonomia, sancendo la sostanziale uniformità di competenze (*igualación competencial*) tra tutti i territori della Spagna e diedero avvio alla revisione degli statuti.

I patti sono successivamente attuati dalla *Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución* e dalla *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

Ha inizio così il processo che conduce le Comunità Autonome aderenti al cosiddetto “*percorso lento*”, inizialmente dotate di minori competenze rispetto alle Comunità storiche, verso un'equiparazione delle competenze e un incremento del trasferimento di risorse.

Con questo intervento del legislatore, l'unico limite comune a tutte le Comunità Autonome divenne quello fissato dall'art. 149 CE, ovvero l'articolo della competenza esclusiva dello Stato.

Di conseguenza, lo Stato spagnolo si trova ad esercitare le stesse funzioni in tutte le Comunità Autonome.

Questa tendenza «*uniformadora*» è stata oggetto di critiche da parte delle Comunità storiche, le quali ritengono che, attraverso l'uniformazione delle competenze, il legislatore e i partiti nazionali intendono allontanarsi dal modello di regionalismo asimmetrico e differenziato delineato nella Costituzione, giungendo così a vanificare i cosiddetti *hechos diferenciales*⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ Con l'espressione *hechos diferenciales* si fa riferimento a specificità proprie delle Comunità Autonome storiche, le quali si basano su elementi distintivi quali la lingua (ad esempio Catalogna, Galizia, Paesi Baschi, Baleari e

Questa scelta della *igualación competencial* porta da un lato all'aumento del contenzioso costituzionale⁴⁷⁵ tra Stato e Comunità Autonome dovuta alla difficoltà di stabilire una linea di confine tra la legislazione *básica*, spettante allo Stato e quella di esecuzione spettante alle Comunità Autonome, e dall'altro le Comunità storiche ad intraprendere un nuovo percorso di negoziazione con lo Stato volto a definire e delineare nuovi rapporti tra lo Stato e le Comunità storiche.

Secondo parte della dottrina, più che perseguire una *igualación competencial*, con i Patti del 1992 il legislatore aspirava a raggiungere una *equiparación* delle competenze tra tutte le Comunità Autonome, da attuare mediante la tecnica del trasferimento attraverso una legge organica (art. 150, comma 2 CE) e la successiva riforma degli statuti⁴⁷⁶.

Con i Patti del 1981, il Governo e i partiti firmatari dell'accordo si proponevano di generalizzare il regime di autonomia su tutto il territorio spagnolo.

Diversamente, con i Patti del 1992, l'obiettivo era quello di promuovere l'omogeneizzazione delle competenze, cercando di avvicinare le Comunità Autonome con minori competenze a quelle storiche, titolari di maggiori competenze.

I Patti del 1992 invece, oltre a perseguire l'omogeneizzazione delle competenze, includevano una serie di linee guida volte a favorire lo sviluppo della cooperazione, con l'obiettivo di migliorare il funzionamento dello Stato Autonomico.

Essi miravano a promuovere un sistema di relazioni fondato sulla reciproca lealtà costituzionale e statutaria tra lo Stato e le Comunità Autonome e a ridurre il contenzioso costituzionale⁴⁷⁷.

Con il nuovo millennio invece, si è aperta una nuova fase che ha visto nuovamente crescere l'asimmetria tra le Comunità.

Questa fase è dovuta a diversi fattori: la crisi dei partiti nazionali, le richieste e le spinte dei partiti delle Comunità storiche, i rapporti con l'Unione europea.

Comunità Valenciana), la conformazione geografica (come l'insularità) o altri aspetti socioculturali, quali l'ordinamento civile, la presenza di livelli intermedi di governo o un sistema fiscale differenziato. Tali peculiarità costituiscono elementi caratterizzanti dei territori delle Comunità storiche.

⁴⁷⁵ G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n. 2/2023, p. 471.

⁴⁷⁶ V. GARRIDO MAYOL, *Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 54/55, 2006, p. 99 ss.; STC 37/1997.

⁴⁷⁷ Cfr. *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)* n. 30/1992; *Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*; *Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*.

Pertanto, sulla spinta della «*mayor voluntad de autogobierno*», dal 2006 inizia una fase, inaugurata dalla Comunità Valenciana, che porta ad una revisione e riforma degli statuti.

Tuttavia, l'approvazione del nuovo Statuto catalano (2006)⁴⁷⁸, che introduce significative innovazioni nel sistema autonomico, diede avvio ad un percorso di tensioni giuridiche, politiche e istituzionali destinato a svilupparsi negli anni successivi.

Il Tribunale costituzionale, infatti, quattro anni più tardi, con una sentenza (STC 31/2010) molto dura ha dichiarato diversi articoli dello Statuto catalano, illegittimi per violazione dei principi di unità e indivisibilità dello Stato spagnolo e per lesione della sfera di competenze legislative riservate dalla Costituzione allo Stato.

La tensione tra Stato centrale e Catalogna è ulteriormente aumentata con il primo referendum indipendentista tenutosi nel 2014⁴⁷⁹.

Il 1° ottobre 2017 si è svolto un nuovo referendum, avente come oggetto la cosiddetta *desconexión* della Catalogna dallo Stato spagnolo.

Questo referendum è stato nuovamente dichiarato illegittimo dal Tribunale costituzionale spagnolo⁴⁸⁰.

La successiva proclamazione di indipendenza è stata duramente contestata e contrastata dal Governo centrale, che, per la prima volta, ha fatto ricorso ai poteri speciali previsti dall'articolo 155 CE⁴⁸¹, applicabili in caso di inadempimento o di comportamenti contrari agli interessi dello Stato da parte di una Comunità autonoma.

Negli ultimi anni, a queste tensioni si sono aggiunte prima la crisi economico-finanziaria del 2008⁴⁸² e, successivamente, quella legata alla pandemia da Covid-19⁴⁸³.

⁴⁷⁸ L.O. 6/2006, de 19 de julio, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Lo Statuto era composto da 223 articoli, contro i 57 dello Statuto approvato nel 1979.

⁴⁷⁹ Il progetto di referendum è stato dichiarato illegittimo dal Tribunale costituzionale con sentenza del 25 marzo 2014, n. 42. Le *Cortes generales* l'8 aprile 2014 bocciarono il progetto di legge.

⁴⁸⁰ Il Tribunale costituzionale ha sospeso il referendum con *disposición general* del 7 settembre 2017, n. 10287 e lo ha dichiarato illegittimo il 17 ottobre 2017.

⁴⁸¹ Art. 155 CE: “1. Se una Comunità Autonoma non adempie agli obblighi che le sono imposti dalla Costituzione o da altre leggi, o agisce in modo tale da ledere gravemente l'interesse generale della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, in caso di mancata risposta, con l'approvazione a maggioranza assoluta del Senato, potrà adottare le misure necessarie per obbligarla al rispetto di tali obblighi o per la tutela del suddetto interesse generale.

2. Per l'esecuzione delle misure previste al comma precedente, il Governo potrà dare istruzioni a tutte le autorità delle Comunità Autonome.”.

⁴⁸² C.V. PI - SUNYER, *L'impacte de la crisi económica global en el sistema de descentralització política a Espanya*, in *REAF*, n. 13, abril 2011, pp. 146 - 185.

⁴⁸³ G. POGGESCHI, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid -19: una fase di “federalismo autonómico” per la Spagna*, in *DPCE online*, 2, 2020. Vedi anche sul rapporto Stato - Comunità Autonome: M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Coronavirus y derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 121, 2021, p. 116 ss.

Entrambe hanno avuto un impatto significativo sul rapporto tra lo Stato e le Comunità Autonome, caratterizzato da una marcata ri-centralizzazione delle competenze.

In questo contesto di “*descostitucionalización*”, lo sviluppo delle Comunità Autonome, oltre a radicarsi nella definizione dei rispettivi Statuti, è stato determinato, da un lato, dagli accordi politici che hanno costruito il presupposto giuridico necessario e, dall’altro lato, dagli interventi interpretativi del Tribunale costituzionale.

Quest’ultimo non solo ha svolto il ruolo di arbitro per risolvere i conflitti tra i vari poteri dello Stato, ma ha anche contribuito a delineare con maggiore precisione il frammentato e poco definito sistema di competenze che caratterizza l’ordinamento spagnolo, oltre che a stabilire la portata dei diversi strumenti di relazione intergovernativa riconosciuti dalla legislazione.

L’assenza di una chiara determinazione delle competenze da parte della Costituzione e degli Statuti ha generato un contenzioso permanente, attribuendo al Tribunale costituzionale anche il ruolo di organo delimitatore delle competenze⁴⁸⁴.

Dunque, in attesa di una riforma costituzionale⁴⁸⁵ che ridefinisca i rapporti tra Stato e Comunità Autonome; riforma caldeggiata da parte della dottrina spagnola⁴⁸⁶, la «*Constitución territorial*» continua a basarsi sui patti/accordi autonomici e sull’attività del Tribunale costituzionale.

Una riforma strutturale, accompagnata da interventi significativi di miglioramento, si rivela imprescindibile per il pieno raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale, i quali rappresentano una finalità prioritaria delle politiche dell’Unione Europea, recentemente articolata nel *Recovery Plan*, in risposta alle sfide poste dalla società contemporanea.

L’assetto dello Stato autonomico, delineato dalla Costituzione del 1978 con una struttura flessibile volta a riconoscere e integrare le diversità e le peculiarità della società spagnola, ha dimostrato, nel tempo, di non essere un modello e un sistema adeguato a rispondere in maniera efficace alle esigenze dei territori e dei cittadini.

Oltre alla ripartizione delle competenze, l’inadeguatezza dei meccanismi di coesione e integrazione del pluralismo istituzionale e la carenza di un dialogo istituzionalizzato hanno

⁴⁸⁴ J. A. MONTILLA MARTOS, *La ausencia de Constitución territorial en España*, in *Italian papers on federalism*, n. 2/2017, pp. 1 - 9.

⁴⁸⁵ S. MUÑOZ MACHADO (coord.), *Ideas para una reforma de la Constitución*, 2017.

⁴⁸⁶ Sulla revisione dei meccanismi e strumenti di relazione istituzionale e competenze vedi tra gli altri: A. GALERA VICTORIA, *Evolución y perspectivas de futuro del estado autonómico*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *op.cit.*, pp. 203 - 222.

Sulla revisione delle competenze vedi tra gli altri: A. LÓPEZ BASAGUREN, *La distribución de competencias en el sistema autonómico: la necesidad de la reforma*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. L. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Estudios sobre el Estado social y democrático de derecho*, Tomo II, CEPC, Madrid, 2024, pp. 913 - 928.

compromesso il funzionamento efficiente ed efficace dei servizi pubblici, pregiudicando il perseguimento degli obiettivi essenziali di coesione sociale e uguaglianza⁴⁸⁷.

Pertanto, sarebbe auspicabile, come è stato evidenziato⁴⁸⁸, una ridefinizione del modello di Stato autonomico, avanzato e adeguato al contesto sociale attuale, in linea con le esigenze e le sfide delle società democratiche contemporanee.

4.2.3. *La materia ambiente nel riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome*

Nella Costituzione spagnola, l'ambiente viene menzionato in tre articoli: 45, 148.1.9 e 149.1.23. Dunque, la materia ambientale si configura come una materia condivisa tra Stato e Comunità Autonome.

Secondo l'art. 148.1.9 CE, le Comunità Autonome possono assumere nei rispettivi Statuti la competenza nella gestione della materia di protezione dell'ambiente.

D'altra parte, lo Stato in base all'art. 149.1.23 CE, esercita in modo esclusivo la competenza legislativa di base in materia ambientale, mentre le Comunità Autonome possono esercitare la competenza legislativa di dettaglio, nonché predisporre norme di tutela più elevata.

Le Comunità Autonome possono inoltre esercitare la competenza amministrativa, rispettando le competenze degli enti locali, come previsto dalla clausola di garanzia dell'autonomia locale nella Costituzione.

In ogni caso, il riparto di competenze in materia ambientale non si esaurisce con questi due articoli (artt. 148.1.9 e art. 149.1.23 CE).

La tutela ambientale si interseca con altri ambiti di competenza, generando un intreccio con ulteriori titoli competenziali⁴⁸⁹.

In base all'art. 149.3 CE, le Comunità Autonome detengono una competenza residuale in relazione a quei settori o materie non espressamente riservati allo Stato.

Inoltre, esistono ambiti specifici connessi alla materia ambientale, come il regime minerario ed energetico, la pesca nelle acque interne e marittime, la caccia e la pesca fluviale, il governo del territorio, l'urbanistica e l'edilizia residenziale pubblica.

⁴⁸⁷ A. GALERA VICTORIA, *Sobre la federalización del Estado autonómico*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. L. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *op.cit.*, p. 867.

⁴⁸⁸ A. GALERA VICTORIA, *Evolución y perspectivas de futuro del estado autonómico*, *op.cit.*, p. 222.

⁴⁸⁹ Tra questi, ad esempio, l'acqua (artt. 148.1.10 e 149.1.22 CE), dei boschi e delle migliori forestali e pascoli (artt. 148.1.8 e 149.1.23 CE).

Parallelamente, lo Stato è titolare di competenze trasversali che possono incidere significativamente anche sulla disciplina ambientale⁴⁹⁰, contribuendo così a delineare un quadro giuridico complesso ed articolato.

Tali disposizioni costituzionali devono essere interpretate e lette congiuntamente ai diversi Statuti delle Comunità Autonome, che completano il quadro del riparto delle competenze.

La materia ambientale ha accompagnato l'evoluzione e le successive riforme degli Statuti delle Comunità Autonome nel corso degli anni.

Il sistema di autonomie asimmetrico, inizialmente delineato dalla Costituzione del 1978, è stato gradualmente trasformato in un modello simmetrico per quanto riguarda le competenze ambientali.

Originariamente si delineava una duplice articolazione tra le Comunità Autonome in materia ambientale.

Da un lato, vi erano le Comunità Autonome che avevano ottenuto la propria autonomia ai sensi dell'art. 143 CE, le quali godevano di competenze limitate circoscritte alla sola gestione amministrativa dell'ambiente.

Dall'altro, vi erano le Comunità Autonome che avevano ottenuto l'autonomia ai sensi dell'art. 151 CE, che disponevano di competenze più estese.

Oltre all'esercizio di funzioni amministrative, queste ultime detenevano competenze legislative, purché non riservate allo Stato, conformemente a quanto previsto dall'art. 149.1.23 CE.

Tali competenze includevano lo sviluppo normativo di dettaglio e l'adozione di disposizioni di tutela ambientale più rigorose.

Le Comunità Autonome che riuscirono ad inserire all'interno dei propri Statuti competenze più ampie, art. 149.1.23 e 148.1.9 CE furono soltanto sette⁴⁹¹.

Le restanti Comunità Autonome dovettero invece limitarsi alle competenze previste dall'art. 148.1.9 CE, senza la possibilità di esercitare funzioni legislative in materia ambientale.

Una svolta significativa, si è verificata con la firma dei *Pactos autonómicos* del 28 febbraio 1992 caratterizzata dalla c.d. tendenza «*uniformadora*» del legislatore spagnolo.

⁴⁹⁰ L. CASADO CASADO, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya), Barcellona 2018, p. 84: «alcuni titoli giurisdizionali orizzontali o trasversali in mano allo Stato, che hanno un contenuto ampio (significativamente, quelli inclusi nell'art. 149.1, sezioni 1 (condizioni fondamentali di uguaglianza di tutti i cittadini), 3 (relazioni internazionali) e 13 (basi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica) della CE), hanno un impatto decisivo sulla materia ambientale e lasciano le porte aperte a un possibile intervento normativo ed esecutivo dello Stato su aspetti della materia che, in linea di principio, spetterebbero alle Comunità Autonome».

⁴⁹¹ 1) Paesi Baschi (art. 11.1.a St.), 2) Catalogna (art. 10.1.6 St.), 3) Andalusia (art. 15.1.7 St.), 4) Galizia (art. 27.1.30 St.), 5) Navarra (art. 57.c St.), 6) Comunità Valenciana (art. 32.1.6 St.), 7) Isole Canarie (art. 30 St.).

Tale processo ha portato all'approvazione della Legge organica n. 9/1992, relativa al trasferimento di competenze, attraverso la quale si è ottenuta una sostanziale simmetria delle competenze ambientali attribuite alle Comunità Autonome, comprese quelle che avevano negoziato la loro autonomia ai sensi dell'art. 143 CE.

L'art. 3, punto c) della legge organica n. 9/1992⁴⁹², trasferisce alle stesse Comunità, nell'ambito della legislazione di base statale e nei termini da questa previsti, lo sviluppo di norme di dettaglio e di disposizioni di tutela più elevati.

A seguito dell'approvazione della Legge Organica, le Comunità Autonome interessate hanno avviato un processo di riforma e adeguamento dei propri Statuti.

A partire dal 1999, tutte le 17 Comunità Autonome sono state poste in una condizione di sostanziale parità nelle competenze in materia ambientale.

Si è dunque passati da un sistema di autonomia asimmetrico, a due velocità a una sostanziale simmetria nelle competenze ambientali attribuite alle Comunità Autonome, sebbene espresse con terminologie differenti all'interno degli Statuti.

Questo tentativo di uniformazione, promosso dallo Stato e dai principali partiti politici spagnoli, insieme alle ingerenze del legislatore statale volte a riaccentrare funzioni legislative e amministrative spettanti alle Comunità Autonome, ha tuttavia creato le condizioni per una nuova spinta verso la differenziazione, sostenuta dalle rivendicazioni delle Comunità Autonome storiche.

Ha inizio una nuova fase di riforma degli Statuti, che si conclude con l'approvazione degli Statui di seconda generazione⁴⁹³.

Questi hanno due obiettivi principali: da un lato, proteggere le competenze autonome dalle ingerenze statali; dall'altro, rafforzare la differenziazione del regionalismo spagnolo come elemento distintivo ed essenziale dello Stato iberico.

⁴⁹² Artículo 3. Transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución: «*Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, en las siguientes materias: a) Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales; b) Defensa del consumidor y usuario; c) Normas adicionales de protección del medio ambiente. d) Régimen minero y energético; e) Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.*»

⁴⁹³ Vengono riformati gli Statuti delle seguenti Comunità Autonome: Catalogna, Andalusia, Aragona, Castiglia - Leone, Comunità Valenziana, Estremadura, Isole Baleari e Navarra.
Cfr. L. CASADO CASADO, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, cit., p. 98 ss.

Questo processo ha avuto un impatto anche sulla competenza in materia ambientale, che è stata ridefinita e riorganizzata in relazione alle riforme introdotte con i nuovi Statuti.

A seguito di questa riforma, tutti i 17 Statuti delle Comunità Autonome includono attualmente le competenze relative alla gestione ambientale.

La maggior parte degli Statuti fa riferimento alla competenza legislativa di dettaglio e amministrativa, utilizzando formule diverse.

In alcuni casi, tali disposizioni sono ulteriormente specificate attraverso l'elencazione di sub-materie⁴⁹⁴ nelle quali si esercitano le competenze delle Comunità Autonome.

In 15 Comunità Autonome⁴⁹⁵ la materia ambiente è inclusa nella competenza concorrente, con l'eccezione della Galizia⁴⁹⁶ e delle Isole Baleari⁴⁹⁷.

Rispetto alla formulazione originaria, la maggior parte delle Comunità Autonome ha introdotto negli Statuti la competenza per stabilire disposizioni di tutela ambientale più elevate.

Tuttavia, permangono differenze significative tra le diverse Comunità.

In particolare, alcune Comunità hanno adottato un elenco di competenze esclusive⁴⁹⁸ in materia ambientale, mentre altre hanno optato per una competenza concorrente, limitata alla legislazione di dettaglio e amministrativa⁴⁹⁹.

In alcune, la competenza è genericamente attribuita alle Comunità Autonome senza specificarne se sia esclusiva o concorrente⁵⁰⁰.

In altri casi, essa viene riconosciuta nell'ambito della competenza di dettaglio e amministrativa «senza pregiudizio della facoltà di stabilire disposizioni di tutela più elevate»⁵⁰¹.

Infine, quattro Comunità Autonome non prevedono nei rispettivi Statuti la competenza per adottare norme di tutela ambientale più elevate⁵⁰².

⁴⁹⁴ Statuto d'Autonomia di Catalogna (art. 144.1) e Andalusia (art. 57.3).

⁴⁹⁵ Andalusia, Aragona, Asturie, Canarie, Cantabria, Castiglia - La Mancia, Castiglia - Leone, Catalogna, Comunità Valenziana, Estremadura, La Rioja, Madrid, Mursia, Navarra e Paesi Baschi.

⁴⁹⁶ Lo Statuto della Galizia (art. 27.30) non contiene nessun riferimento allo sviluppo di legislazione di dettaglio, menziona soltanto la competenza esclusiva sulle disposizioni di tutela più elevata in materia di ambiente e paesaggio.

⁴⁹⁷ Lo Statuto delle Isole Baleari (art. 30.46) include la competenza in materia ambientale tra le competenze esclusive, salva la legislazione quadro statale.

⁴⁹⁸ Aragona, Castiglia - Leone, Estremadura, Galizia e Isole Baleari.

⁴⁹⁹ Asturie, Castiglia - La Mancia, La Rioja e Murcia.

⁵⁰⁰ Andalusia e Catalogna.

⁵⁰¹ Comunità Valenziana e Madrid.

⁵⁰² Isole Canarie, Cantabria, Navarra e Paesi Baschi.

Questa diversità riflette, da un lato, l'asimmetria intrinseca del sistema autonomico spagnolo e, dall'altro, il percorso evolutivo che ha portato solo alla fine degli anni Novanta a un'armonizzazione degli Statuti in materia ambientale.

Tuttavia, tale uniformità tuttavia, ha subito ulteriori modifiche negli anni successivi, segnando un nuovo capitolo nella fase del regionalismo spagnolo.

Nonostante le differenze formali, la dottrina⁵⁰³ ha rilevato una sostanziale uniformità nell'esercizio delle competenze in materia di legislazione di dettaglio e nell'adozione di norme di tutela ambientale più rigorose da parte delle 17 Comunità Autonome.

Si può quindi concludere che, pur operando all'interno di un sistema asimmetrico, le ultime riforme statutarie hanno portato ad una simmetria tra le Comunità Autonome nell'esercizio delle competenze in materia ambientale⁵⁰⁴.

In merito a questo argomento, dopo gli accordi autonomici del 1992, in dottrina è stato successivamente affermato che: *«è necessario sottolineare che non esiste alcuna differenza ontologica tra le diverse dichiarazioni normative di competenza (norme aggiuntive di protezione e sviluppo della legislazione di base) utilizzate dai legislatori statutari. Entrambe le affermazioni hanno lo stesso significato: l'assunzione di poteri legislativi in materia ambientale (cosa già sottolineata nella STC 170/1989)»*⁵⁰⁵.

Tuttavia, persistono delle differenze tra le Comunità Autonome, sia nella definizione della materia all'interno degli Statuti, sia nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche ambientali nei rispettivi territori.

Negli Statuti delle Comunità Autonome vengono riconosciuti obiettivi fondamentali come lo sviluppo sostenibile, la tutela della biodiversità e la salvaguardia di un *«ambiente adeguato»* per le generazioni future.

Tra le priorità si evidenziano la lotta al cambiamento climatico, la riduzione delle emissioni, la promozione delle energie rinnovabili e l'adozione di criteri di efficienza energetica.

Ad esempio, lo Statuto della Catalogna (art. 46.2) sottolinea l'impegno alla prevenzione e al controllo dell'erosione e delle attività che alternano il regime atmosferico e climatico, mentre

⁵⁰³ A. RODRÍGUEZ, *Medio Ambiente, espacios naturales y meteorología*, in F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 643 - 644.

⁵⁰⁴ L. CASADO CASADO, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁰⁵ L. POMED SÁNCHEZ, *La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 98, 1998, p. 186.

lo Statuto dell'Andalusia (art. 28.1) afferma la necessità di evitare il deterioramento dell'ambiente al fine di conservarlo per le generazioni future.

Contestualmente, nell'ambito della gestione e tutela ambientale, in attuazione dell'art. 45, comma 2 della Costituzione spagnola, che assegna ai pubblici poteri il compito di vigilare sull'uso razionale delle risorse naturali, alcuni Statuti di Autonomia attribuiscono agli enti locali competenze significative in materia ambientale⁵⁰⁶.

Questi riferimenti normativi evidenziano la crescente centralità della tutela ambientale come pilastro dello sviluppo autonomico.

Esse riflettono, inoltre, un approccio condiviso tra le Comunità Autonome, mirato non solo alla protezione dell'ambiente, ma anche alla loro partecipazione attiva nell'elaborazione e nell'implementazione di politiche pubbliche innovative in risposta alle sfide che riguardano la materia ambientale.

Infatti, come è stato evidenziato dalla dottrina⁵⁰⁷, le riforme degli Statuti hanno portato un'innovazione non da poco relativamente alla politica ambientale.

La novità centrale consiste nell'elevazione del *medio ambiente* a diritto soggettivo, dovere collettivo e principio *rector* delle politiche pubbliche, superando la visione tradizionale che lo limitava a materia competenziale condivisa tra Stato e Comunità Autonome.

I nuovi testi statutari ampliano la protezione costituzionale prevista dall'art. 45 CE, includendo dichiarazioni di diritti e doveri ambientali, principi di sviluppo sostenibile e solidarietà intergenerazionale, nonché obiettivi concreti come la riduzione della contaminazione, la gestione delle risorse naturali, la biodiversità e la lotta al cambiamento climatico.

Esempi significativi si trovano negli Statuti di *Valencia*, *Cataluña* e *Andalucía*, che dettagliano diritti e strumenti di tutela, fino a dedicare interi titoli alla materia, consolidando l'ambiente come asse trasversale delle politiche regionali e rafforzando il ruolo delle Comunità Autonome nella realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile e rispettoso della qualità della vita.

A parere di chi scrive, il quadro giuridico delineato dalla Costituzione spagnola in materia ambientale prevede un sistema di competenze condivise tra Stato e Comunità Autonome che, pur rispettando il principio di autonomia territoriale, presenta alcune criticità operative.

⁵⁰⁶ Tra gli altri: art. 84, lett. *j* e *n*, Statuto della Catalogna; art. 92, comma 2, Statuto della Andalusia.

⁵⁰⁷ A. GALERA VICTORIA, *La protección del medio ambiente en el Estado autonómico una visión desde los Estatutos de Autonomía*, in *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela* / coord. por F. BALAGUER CALLEJÓN - E. ARANA GARCÍA - R. BARRANCO VELA (hom.), Vol. 2, 2014, pp. 2481-2518.

L'attribuzione delle competenze legislative di base allo Stato e di quelle di dettaglio alle Comunità Autonome ha l'obiettivo di garantire un livello minimo uniforme di tutela ambientale, permettendo al contempo l'adozione di normative più rigorose a livello regionale.

Tuttavia, l'intersezione tra le competenze ambientali e altri settori causa frequentemente conflitti di attribuzione e ambiguità interpretative, con effetti negativi sulla capacità di adottare interventi coordinati e tempestivi, specialmente in relazione agli obblighi internazionali ed europei in materia di sostenibilità.

La frammentazione del sistema, accentuata dall'assenza di una chiara delimitazione delle competenze trasversali dello Stato, rischi di alimentare tensioni istituzionali e conflitti tra i diversi livelli di governo, compromettendo l'efficacia delle politiche ambientali.

L'analisi normativa mette in evidenza ulteriori criticità: nonostante gli sforzi di armonizzazione intrapresa con i *Pactos autonómicos* del 1992 e la successiva Legge Organica n. 9/1992, continuano a persistere significative disomogeneità nell'attribuzione e nell'esercizio delle competenze ambientali tra le Comunità Autonome.

In particolare, la scelta di alcune Comunità di non includere nei propri Statuti norme di tutela più rigorose limita la protezione dell'ambiente come bene unitario e intergenerazionale.

La sovrapposizione tra competenze statali e autonome, unitamente alle diverse formulazioni e a talvolta ambigue disposizioni statutarie, ha dato luogo a un frequente contenzioso costituzionale, con potenziali implicazioni negative sull'efficacia delle politiche ambientali.

Inoltre, il raccordo istituzionale tra Stato e Comunità Autonome si rileva insufficiente e privo di strumenti efficaci di coordinamento.

Il *Senado*, pur definito dalla Costituzione spagnola all'articolo 69.1 come una «*camara de representación territorial*», non assolve concretamente a tale funzione.

La composizione del *Senado*⁵⁰⁸, prevalentemente orientata alla rappresentanza politica piuttosto che territoriale, limita la sua capacità di svolgere un ruolo di mediazione istituzionale e raccordo tra Stato e Comunità.

Attualmente, come è stato evidenziato⁵⁰⁹, il *Senado* ha un ruolo marginale nel panorama politico e istituzionale spagnolo.

⁵⁰⁸ La composizione del *Senado* è così articolata: per quattro quinti da senatori eletti a suffragio universale diretto e per un quinto designati dagli organi legislativi delle Comunità Autonome.

⁵⁰⁹ T. FONTI I LLOVET - F. MERLONI, *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, fasc. n. 6/2005, p. 1186 ss.

Non funge da organismo di coordinamento e cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome; né da piattaforma efficace per il dialogo interistituzionale.

La sua attuale configurazione e il ruolo limitato nelle dinamiche istituzionali non consentono di realizzare pienamente la funzione di rappresentanza territoriale che la Costituzione sembrava voler attribuirgli.

Il Senato, di fatto, svolge il ruolo di una camera legislativa di seconda lettura.⁵¹⁰

Questa lacuna strutturale contribuisce a indebolire il sistema autonomico spagnolo, privandolo di uno strumento essenziale per affrontare e risolvere le inevitabili tensioni derivanti dalla coesistenza di diversi livelli di governo.

Nel corso degli anni, sono stati introdotti strumenti di coordinamento e cooperazione tra Stato e Comunità Autonome, alcuni dei quali recepiti nelle più recenti riforme statutarie.

Tuttavia, tali interventi non hanno eliminato né le distanze istituzionali, né risolto le tensioni tra centro e periferia.

La mancata piena integrazione di questi strumenti nel sistema autonomico evidenzia la necessità di ridefinire il sistema per garantire che l'autonomia delle Comunità Autonome sia esercitata in modo compatibile con le esigenze di unità e coerenza delle politiche pubbliche.

Da una prospettiva più ampia, il quadro normativo spagnolo, pur cercando di mantenere un equilibrio tra autonomia e unità statale, evidenzia la mancanza di un approccio integrato capace di valorizzare le peculiarità territoriali senza compromettere l'efficacia complessiva delle politiche ambientali.

Nonostante una sostanziale uniformità nell'esercizio delle competenze legislative di dettaglio e nell'adozione di norme di tutela avanzate, l'attuazione concreta delle politiche ambientali varia considerevolmente tra le diverse Comunità, pregiudicando una strategia comune.

In conclusione, pur avendo superato molte delle limitazioni iniziali di un sistema asimmetrico, l'attuale modello mostra l'urgenza di una riforma strutturale e di una revisione complessiva.

Un rafforzato coordinamento tra Stato e Comunità Autonome, insieme a una ridefinizione delle competenze e all'adozione di strumenti normativi più chiari e coerenti, potrebbe contribuire a ridurre i conflitti dinanzi al *Tribunal Constitucional* e a garantire una tutela ambientale più efficace e uniforme.

⁵¹⁰ A. GALERA VICTORIA, *Evolución y perspectivas de futuro del estado autonómico*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *op.cit.*, p. 216.

La sfida principale consiste nel bilanciare il principio di autonomia con le esigenze globali e nazionali di sostenibilità, nonché con i diritti e le aspettative dei cittadini e dei rispettivi territori.

4.2.4. *Gli effetti della crisi economica e delle tensioni istituzionali sul riparto di competenze.*

La materia ambiente tra accentramento e nuove asimmetrie

A seguito dell'approvazione dei nuovi Statuti, la relazione tra lo Stato e le Comunità Autonome, nonché la distribuzione delle rispettive competenze, risulta influenzata da dinamiche di natura sia esogena che endogena, come la crisi economica⁵¹¹ e le tensioni intercorse tra lo Stato e alcune Comunità Autonome, soprattutto con la Catalogna.

Gli effetti di questi eventi si riflettono nel rapporto tra Stato e Comunità Autonome e nel sistema di competenze legislative.

Questa erosione si realizza a seguito dei provvedimenti anticrisi adottati dallo Stato spagnolo. Tali misure hanno comportato una revisione delle politiche pubbliche decentrate⁵¹², incidendo in modo significativo sul riparto di competenze in materia ambientale.

Il *Tribunal Constitucional*, con l'adozione di pronunce favorevoli allo Stato, contribuisce ulteriormente a modificare le competenze delle Comunità autonome in materia ambientale⁵¹³.

Esamineremo più avanti l'intervento del *Tribunal* su questa materia.

A queste dinamiche si aggiungono le tensioni persistenti tra lo Stato spagnolo e la *Generalitat de Catalunya*, iniziate con l'approvazione dello Statuto d'Autonomia della Catalogna nel 2006⁵¹⁴ e culminate nel referendum per l'indipendenza del 2017⁵¹⁵.

Questo lungo periodo, durato oltre un decennio, è stato caratterizzato da profonde fratture istituzionali e conflitti di legittimità che hanno messo a dura prova l'assetto dello Stato autonomico spagnolo.

⁵¹¹ Per approfondire vedi: A. RUIZ ROBLEDO, *The Spanish Constitution in the Turmoil of the Global Financial Crisis*, in X. CONTIADES (coord.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate, London, 2013, pp. 141 - 165.

⁵¹² C.V. PI - SUNYER, *L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya*, op. cit., pp. 146 - 185.

⁵¹³ J. JARIA, *Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 8, n. 1, 2017, pp. 21 - 22.

⁵¹⁴ Per un commento critico della STC 31/2010 vedi: *Forum: Statuto catalano e giurisprudenza costituzionale*, in *DPCE*, n. 1, 2011.

⁵¹⁵ E. BINDI, *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019.

Le controversie, segnate da ricorsi e pronunce del *Tribunal Constitucional*, interventi governativi e manifestazioni popolari, mostrano una situazione di crisi nel sistema autonomico. Dopo lo scoppio della crisi finanziaria globale e della crisi dei debiti sovrani, la Spagna è uno dei Paesi più esposti dell'area Euro.

In questo contesto, deve adottare una serie di misure restrittive concordate a livello europeo, mirate a recuperare la stabilità di bilancio e la credibilità sui mercati finanziari.

Pertanto, sono stati introdotti interventi di natura costituzionale e legislativa che influiscono significativamente non solo sulla gestione delle finanze pubbliche⁵¹⁶, ma anche, direttamente e indirettamente, sui bilanci delle Comunità Autonome e sulle rispettive competenze legislative. Tra le materie coinvolte da tali interventi vi è anche quella ambientale.

La riforma della *governance* economica europea⁵¹⁷ e le difficoltà economico-finanziarie hanno portato il legislatore spagnolo a modificare l'art. 135 CE⁵¹⁸.

Il fulcro della riforma costituzionale risiede nell'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria*⁵¹⁹, al quale tutte le amministrazioni pubbliche⁵²⁰ devono uniformarsi, conformemente ai precetti di disciplina finanziaria sanciti a livello costituzionale.

I limiti relativi al disavanzo pubblico sono demandati a una legge organica, la quale è tenuta a stabilire che né lo Stato, né le Comunità Autonome possano incorrere in un deficit strutturale eccedente i parametri fissati dall'Unione Europea⁵²¹.

Al Parlamento è affidato il compito di stabilire il limite massimo del deficit strutturale consentito allo Stato e alle Comunità Autonome, rispettando i parametri definiti⁵²².

Nel medesimo contesto, agli enti locali è imposto l'obbligo del pareggio di bilancio, in conformità con il principio di *estabilidad presupuestaria*.

⁵¹⁶ M. IANNELLA, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, op.cit., p. 102 ss.

⁵¹⁷ Il c.d. *Fiscal Compact*. Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, trattato stipulato nel marzo 2012 dai Paesi dell'Unione Europea (con l'eccezione della Gran Bretagna e della Repubblica Ceca) al fine di rafforzare la disciplina e il coordinamento delle rispettive politiche di bilancio ed economiche e la *governance* dell'area dell'euro.

⁵¹⁸ *Segunda reforma constitucional*, promulgada el 27 de septiembre de 2011. B.O.E. núm. 233, de 27 septiembre de 2011.

⁵¹⁹ V. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 41, 2012, pp. 33 - 110.

⁵²⁰ Art. 135, comma 1, CE: “*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*”.

⁵²¹ Art. 135, comma 2, CE: “*El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario*”.

⁵²² Art. 135, comma 4 CE.

A seguito della riforma costituzionale, il Parlamento ha approvato la legge organica n. 2/2012 (*Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera - LOEP*)⁵²³, che concretizza i principi sanciti dal legislatore costituzionale nell'articolo 135 della Costituzione spagnola.

Questa legge ha modificato la normativa precedente, introducendo varie innovazioni, dovute come abbiamo visto alle modifiche legislative introdotte a livello europeo.

Sono stabilite soglie massime per alcuni parametri in relazione al PIL. Il deficit strutturale, che le amministrazioni possono utilizzare in caso di approvazione di riforme strutturali con effetti a lungo termine sulle finanze pubbliche, è fissato allo 0,4% del PIL⁵²⁴.

Per quanto concerne l'indebitamento, il limite massimo è pari al 60% del PIL, da suddividere tra le varie amministrazioni⁵²⁵.

La spesa, invece, questa deve essere legata al tasso di crescita del PIL⁵²⁶, imponendo, a tutti i livelli di governo, di definire, nei rispettivi ambiti, un tetto di spesa non finanziaria, in linea con gli obiettivi di stabilità e con tale soglia⁵²⁷.

La legge procede inoltre al rafforzamento delle prerogative del Governo nazionale, il quale viene legittimato a definire meccanismi di coordinamento tra le amministrazioni pubbliche al fine di assicurare la piena ed effettiva attuazione dei principi sanciti dalla riforma del sistema, nonché di garantire la conformità agli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione Europea⁵²⁸.

Inoltre, il Governo stabilisce su base triennale, gli obiettivi di bilancio e di debito previsti nella *LOEP*, sottoponendoli in seguito all'approvazione delle *Cortes Generales*⁵²⁹.

Dopo l'approvazione, il Ministero delle Finanze e delle Amministrazioni Pubbliche, elabora una proposta di obiettivi di stabilità di bilancio e di debito per ciascuna delle Comunità Autonome.

Queste ultime partecipano al processo attraverso il *Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)*, che redige una relazione non vincolante al Governo.

⁵²³ Per un'analisi critica, cfr. tra gli altri: A. GALERA VICTORIA, *La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 86, enero - abril 2013, pp. 255 - 280.

⁵²⁴ Art. 11, comma 2, L. org. 2/2012.

⁵²⁵ Art. 13, L. org. 2/2012.

⁵²⁶ Art. 12, L. org. 2/2012.

⁵²⁷ Art. 30, L. org. 2/2012.

⁵²⁸ Art. 10, comma 3, L. org. 2/2021.

⁵²⁹ Art. 15, comma 1.6, L. org. 2/2021.

Successivamente, il Governo a seguito della relazione, stabilisce gli obiettivi di stabilità e di bilancio e di debito pubblico per ogni Comunità⁵³⁰.

Si evidenzia quindi come il ruolo delle Comunità Autonome sia marginale, con limitate possibilità di manovra a causa dell'azione predominante del Governo nazionale, che gestisce e dirige l'intero processo.

Tale normativa ha un impatto significativo sui bilanci pubblici dello Stato e delle Comunità Autonome, influenzando indirettamente anche le politiche pubbliche da esse adottate.

Le disposizioni in questione determinano rilevanti conseguenze sul riparto delle competenze, incluse quelle attribuite dalla Costituzione e dagli Statuti alle Comunità Autonome.

Una parte della dottrina sostiene che gli interventi successivi alla modifica dell'art. 135 CE e all'approvazione della *LOEP* hanno comportato un esercizio notevolmente più esteso ed incisivo dei poteri dello Stato rispetto a quanto avvenuto in precedenza, aggravando e producendo un considerevole conflitto di competenze⁵³¹.

Ciò ha fatto emergere una sorta di *estado de excepción competencial*⁵³², che va oltre la semplice applicazione estensiva di alcune competenze statali.

Tale assetto comporta una redistribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome, delineando un modello significativamente più restrittivo rispetto a quello persistente all'introduzione delle modifiche normative.

Questo nuovo equilibrio viene ulteriormente consolidato dall'ampliamento sostanziale delle attribuzioni del Ministero delle Finanze e, più in generale, del ruolo del Governo centrale.

In questo contesto, lo Stato spagnolo ha esercitato con decisione i poteri costituzionali, determinando una marcata centralizzazione delle competenze e delle responsabilità.

Questo nuovo assetto è dovuto da un lato, all'integrazione dei parametri e modelli derivati dal diritto europeo, in particolare dalla nuova *governance* economica, la quale esige un centro unificante in grado di garantire il rispetto del diritto e degli accordi sovranazionali e il controllo interno sulle politiche di bilancio; e dall'altro, ad una significativa riduzione dell'autonomia finanziaria delle Comunità Autonome, che inevitabilmente coinvolge anche le competenze legislative, tra cui quella ambientale.

⁵³⁰ Art. 16, L. org. 2/2021.

⁵³¹ E. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013, p. 81.

⁵³² E. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español*, *op.cit.*, p. 82.

Il risultato complessivo delle riforme attuate dal legislatore spagnolo è quindi la definizione di un rinnovato modello di Stato autonomico spagnolo.

Questo è caratterizzato da un livello rafforzato di subordinazione delle politiche di bilancio alle esigenze dell'evoluzione della *governance* economica europea, spostando ulteriormente il rapporto tra Stato centrale e Comunità Autonome verso un maggiore accentramento.

Il quadro che emerge dalla riforma dell'art. 135 CE e dalla successiva approvazione della *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* del 2012 segna una svolta significativa nel processo di evoluzione dello Stato autonomico spagnolo⁵³³.

La crisi finanziaria ed economica, inserita in un contesto europeo di crescente integrazione delle politiche di bilancio, ha inciso in maniera profonda sul riparto delle competenze, determinando una marcata ri-centralizzazione a favore dello Stato.

Se in origine il regionalismo spagnolo si era caratterizzato per la sua flessibilità e per la progressiva espansione delle competenze autonome, soprattutto in materie come l'ambiente, la salute e l'istruzione, la stagione inaugurata con la riforma costituzionale del 2011 e con la *LOEP* ha comportato un mutamento di paradigma: da un regionalismo in costante tensione espansiva a un modello segnato da vincoli rigidi e da un accentramento funzionale giustificato dall'emergenza finanziaria e dai vincoli europei.

La materia ambientale risulta particolarmente incisa da questo nuovo assetto.

Essa, infatti, in quanto materia "trasversale" e per sua natura connessa a politiche pubbliche settoriali (energia, trasporti, urbanistica, risorse naturali), risente inevitabilmente della compressione dell'autonomia finanziaria e della conseguente subordinazione delle scelte legislative e amministrative regionali ai vincoli di bilancio imposti dal centro.

Le Comunità Autonome vedono così limitata la propria capacità di adottare politiche ambientali innovative e differenziate, trovandosi costrette a operare entro margini economici e normativi predefiniti dal Governo e dal legislatore nazionale, in attuazione dei principi europei di stabilità. Questa dinamica, se da un lato risponde all'esigenza non eludibile di assicurare la sostenibilità finanziaria dello Stato e la credibilità internazionale della Spagna, dall'altro evidenzia una tensione crescente tra la logica finanziaria e quella sostanziale della tutela ambientale.

Il rischio è che l'ambiente venga subordinato a una razionalità economico-contabile, perdendo quella centralità assiologica che la giurisprudenza costituzionale e le Carte europee e

⁵³³ M. MEDINA GUERRERO, *El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013, pp. 109 - 147; A. GALERA VICTORIA, *El legislador autonómico y el principio de estabilidad presupuestaria*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 31, 2013, pp. 609 - 624.

internazionali gli hanno progressivamente riconosciuto come diritto fondamentale e come dovere inderogabile dei pubblici poteri.

Si evidenzia una duplice contraddizione: da un lato, la tutela ambientale, riconosciuta quale interesse di rango costituzionale e strettamente legata ai principi di solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile, dovrebbe indirizzare e influenzare le decisioni economico-finanziarie; dall'altro lato, nella prassi, tale tutela risulta spesso subordinata e limitata da esigenze finanziarie, determinando così un'inversione di prospettiva che incide significativamente sulla sostanza del principio di autonomia.

In conclusione, la riforma del 2011 e la *LOEP* del 2012 non hanno soltanto ridisegnato l'architettura finanziaria dello Stato, ma hanno indirettamente inciso sulla configurazione stessa dello Stato delle Autonomie, determinando un arretramento della capacità legislativa e politica delle Comunità, soprattutto nelle materie "trasversali" come quella ambientale.

L'attuale sfida è dunque quella di ricondurre la disciplina finanziaria entro un quadro equilibrato, in cui le esigenze di stabilità macroeconomica non si traducano in un sistematico svilimento della tutela ambientale e di altre materie, ma, al contrario, si armonizzino con essa, conformemente al principio oggi rafforzato anche a livello sovranazionale dell'integrazione della sostenibilità ambientale in tutte le politiche pubbliche.

4.3. L'apporto della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente

Partendo dal testo costituzionale, il legislatore costituente spagnolo ha previsto un sistema di competenze che attribuisce allo Stato la legge basica in materia ambientale e alle Comunità Autonome non solo la competenza per sviluppare la legge basica statale, ma anche la possibilità di approvare norme più restrittive in materia ambientale.

Ma questa ripartizione ha generato nel corso degli anni un'elevata conflittualità tra lo Stato e le Comunità Autonome⁵³⁴.

Tale conflittualità, ha determinato un progressivo processo di ri-centralizzazione della competenza legislativa ambientale, perseguito dal legislatore statale negli ultimi anni.

Questo processo ha trovato un solido fondamento anche nella giurisprudenza costituzionale spagnola, che a partire dal 2007 in poi ha progressivamente eroso le competenze regionali, non solo in materia ambientale, ma anche in materie trasversali che vedono un coinvolgimento della tutela ambientale⁵³⁵.

Le pronunce del Tribunale costituzionale hanno seguito un'evoluzione giurisprudenziale progressiva, che nel corso del tempo ha condotto a un orientamento sempre più favorevole al rafforzamento delle competenze statali in materia ambientale.

Tale sviluppo ha contribuito a consolidare il ruolo preminente dello Stato nella definizione e attuazione delle politiche ambientali, incidendo sull'equilibrio tra le attribuzioni statali e quelle delle Comunità Autonome.

Inizialmente, nella STC 64/1982 la giurisprudenza ha promosso una lettura letterale del testo della Costituzione spagnola e degli Statuti autonomici.

In questa sentenza il Tribunale costituzionale ha affermato che le Comunità Autonome hanno competenza per dettare norme di sviluppo e di maggiore protezione di tutela ambientale⁵³⁶.

Ma, con la STC 149/1991, la giurisprudenza cambia orientamento, il Tribunale costituzionale in questa sentenza ha affermato che: «*in materia ambientale, il dovere dello Stato di lasciare un margine per lo sviluppo della legislazione di base da parte dei regolamenti regionali è minore che in altre materie*»⁵³⁷.

⁵³⁴ B. LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo*, in *Revista de Administración Pública*, n. 200, mayo - agosto 2016, p. 431.

⁵³⁵ M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, in *Le Regioni*, fasc. 3, giugno 2020, p. 489.

⁵³⁶ STC 64/1982, del 4 novembre 1982, Fj. 3.

⁵³⁷ STC 149/1991, del 4 luglio 1991, Fj. 1.

Questo cambio di orientamento non dura tanto, con la STC 102/1995, una delle sentenze più importanti riguardo la materia ambientale, la giurisprudenza costituzionale ha abbandonato l'orientamento adottato circa quattro anni prima.

In primo luogo, per quanto riguarda le competenze esclusive dello Stato su “*basi*” (art. 149.1.13, 18 e 25 CE), “*condizioni fondamentali*” (art. 149.1.1 CE), “*norme basiche*” (art. 149.1.27 CE), “*legislazione basica*” (art. 149.1.17 e 18 CE) queste non hanno un significato che le differenzia, tutte esprimono la necessità che lo Stato stabilisca un minimo comun denominatore che consenta solidarietà e uguaglianza nella protezione dell'ambiente⁵³⁸.

Le ultime due disposizioni, sulle “*norme basiche*” e la “*legislazione basica*”, per i giudici costituzionali, suggeriscono che c'è effettivamente spazio per lo sviluppo di questa norma e l'attuazione della materia in questione, come nel caso della protezione ambientale⁵³⁹.

Di conseguenza, si assiste a un superamento dell'orientamento espresso nella precedente sentenza (STC 149/1991), affermandosi il principio secondo cui, qualora le Comunità Autonome abbiano assunto le relative competenze, spetta loro sviluppare la legislazione statale in materia di protezione ambientale, potendo altresì dettare disposizioni integrative e più restrittive rispetto agli *standard* minimi fissati dallo Stato⁵⁴⁰.

Infine, viene stabilito che è compito esclusivo del Tribunale costituzionale «*verificare se la classificazione del legislatore sia stata corretta caso per caso, senza la possibilità di creare una teoria che prevede tutti i casi futuri o di anticipare criteri astratti non verificati con la realtà tipica*»⁵⁴¹.

Negli anni successivi, il Tribunale costituzionale ha consolidato l'interpretazione della legislazione quadro in materia ambientale, applicando criteri sia formali che sostanziali.

Sotto il profilo formale, la normativa statale di carattere generale deve essere adottata mediante legge; dal punto di vista sostanziale, essa deve definire *standard* minimi di tutela ambientale, senza tuttavia raggiungere un livello di dettaglio tale da compromettere o svuotare la potestà legislativa delle Comunità Autonome nell'ambito delle loro competenze.

Questo consolidamento, però, non ha portato ad una riduzione del conflitto di fronte al Tribunale costituzionale, anzi parrebbe averlo incrementato.

⁵³⁸ R. VARELA OLALDE, *op. cit.*, p. 352.

⁵³⁹ STC 102/1995 del 26 giugno 1995, *Fj.* 8.

⁵⁴⁰ STC 102/1995 del 26 giugno 1995, *Fj.* 9.

⁵⁴¹ STC 102/1995, del 26 giugno 1995, *Fj.* 9.

Non solo non si è ridotto il conflitto, ma secondo parte della dottrina⁵⁴² c'è stato un regresso silenzioso verso quelli che erano gli approcci della STC 149/1991 superata con la STC 102/1995, principalmente in ragione del fatto che il livello di dettaglio della regolamentazione statale ha cessato di rappresentare un criterio per l'estensione eccessiva di ciò che deve essere considerato legislazione di base.

I giudici costituzionali in due sentenze (STC 101/2005 e STC 54/2017), a diversi anni di distanza l'una dall'altra, hanno infatti stabilito una serie di criteri per definire in cosa dovrebbero consistere le basi.

Nella STC 101/2005 sono stati stabiliti tre elementi chiave: che le basi devono definire minimi comuni che possono essere solo migliorati e mai ridotti; che ciò che è rilevante non è l'astrazione o il dettaglio del testo giuridico di base, ma il suo "scopo protettivo"; e, infine, la possibilità che il regolamento di base e la sua trasversalità possano influenzare lo sviluppo di normative regionali in altre materie settoriali correlate⁵⁴³.

La STC 54/2017 prende come riferimento, citandola la STC 101/2005 e, ritenendola valida ed aggiunge a questa un quarto criterio che provoca l'estensione materiale di "base" a causa della natura globale del problema e della necessità di inquadrarlo nell'ambito del requisito di solidarietà di cui all'articolo 45, paragrafo 2 della Costituzione spagnola.

La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di questioni strettamente connesse alla tutela ambientale, delineando due criteri interpretativi per la risoluzione dei conflitti di competenza: la trasversalità e l'integrazione.

Il criterio della trasversalità concepisce l'ambiente come un concetto giuridico indeterminato e multidimensionale, attribuendogli una natura interdisciplinare che ne estende la portata a diverse materie e/o competenze.

Mentre, il criterio dell'integrazione subordina la rilevanza della tutela ambientale alla materia settoriale di riferimento, riconoscendo la competenza ambientale solo in funzione della titolarità specifica della materia coinvolta⁵⁴⁴.

Tuttavia, l'applicazione di tali criteri da parte del Tribunale costituzionale non è stata uniforme e costante nel tempo, risultando spesso orientata a favorire l'interesse dello Stato a discapito delle prerogative delle Comunità Autonome.

⁵⁴² G. VALENCIA MARTÍN, *Jurisprudencia Ambiental y Medio Ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 333.

⁵⁴³ STC 101/2005, del 20 maggio 2005, Fj. 5.

⁵⁴⁴ J. MORENO GARCÍA, *Evolución de la erosión competencial del Estatuto de Gernika en materia de Protección del Medio Ambiente*, in *La erosión silenciosa*, Instituto Vasco de Administración Pública, 2021, p. 483 ss.

Il Tribunale costituzionale ha confermato la natura trasversale della competenza esclusiva nella legislazione di base sulla protezione dell'ambiente, ha altresì affermato la prevalenza della normativa statale in settori connessi, come la caccia o la pesca fluviale⁵⁴⁵.

Inoltre, ha riconosciuto che l'uso del territorio e della pianificazione urbanistica, pur rientrando nelle competenze delle Comunità Autonome, assumono una valenza determinate ai fini della protezione ambientale e, pertanto, devono essere ricondotti sotto questa materia⁵⁴⁶.

Anche il criterio dell'integrazione è stato utilizzato per giustificare l'aumento dei poteri dello Stato a scapito delle Comunità Autonome⁵⁴⁷; i giudici costituzionali, nella sentenza 106/2014 hanno affermato che: *«si deve notare che la controversia rientra nella sfera materiale dell'energia, nonostante l'impatto che le risorse minerarie e di gas, il regime giuridico degli idrocarburi liquidi e solidi e il loro sfruttamento hanno su altre materie, in particolare sulla protezione dell'ambiente»*⁵⁴⁸.

Il Tribunale costituzionale ha riconosciuto in capo allo Stato estese facoltà di coordinamento in materia di qualità dell'aria⁵⁴⁹ e gestione delle riserve della biosfera⁵⁵⁰, legittimandone l'intervento quale garante dell'interesse generale e dell'unitarietà della disciplina ambientale.

A tale evoluzione della giurisprudenza costituzionale, si aggiunge l'impatto della crisi economica del 2008, la quale, oltre ad incidere profondamente sull'economia spagnola, ha influito sulle dinamiche relative alla ripartizione di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome.

In particolare, la materia ambientale è divenuta terreno di confronto, tra le esigenze di tutela ambientale e le logiche economiche e di sviluppo, con un rafforzamento del ruolo dello Stato attraverso politiche volte a garantire il coordinamento centralizzato e la coerenza delle strategie nazionali in materia ambientale.

Tutto ciò ha portato il Tribunale costituzionale, in questa fase di tagli e ristrettezze economiche, ad adottare una serie di sentenze tutte favorevoli allo Stato⁵⁵¹, riducendo la competenza autonoma e lo spazio di azione dei governi autonomici a legiferare anche in materie o settori di propria competenza.

⁵⁴⁵ STC 69/2013, del 14 marzo 2013, *Fj.* 3a.

⁵⁴⁶ STC 141/2014, dell'11 settembre 2014, *Fj.* 5.

⁵⁴⁷ R. VARELA OLALDE, *op. cit.*, p. 356.

⁵⁴⁸ STC 106/2014, del 24 giugno 2014, *Fj.* 3.

⁵⁴⁹ STC 53/2016.

⁵⁵⁰ STC 69/2013; STC 138/2013.

⁵⁵¹ J. JARIA, *op. cit.*, p. 23 -24.

Tali dinamiche hanno determinato ad una progressiva erosione delle competenze delle Comunità Autonome, con un conseguente arretramento della legislazione autonoma non soltanto in materia ambientale, ma anche in altri ambiti, a favore di un accrescimento dell'intervento normativo dello Stato.

Come è stato osservato⁵⁵², la giurisprudenza costituzionale ha consolidato un orientamento maggioritario secondo cui la ripartizione delle competenze ambientali tende a fondarsi sempre più su un criterio di prevalenza gerarchica, piuttosto che su un principio di ripartizione materiale delle competenze.

Tale impostazione ha determinato un significativo ridimensionamento dell'autonomia legislativa regionale, con una centralizzazione crescente della materia ambientale in capo allo Stato centrale.

Questa tendenza al ridimensionamento e alla centralizzazione è stata evidenziata e messa in risalto anche da alcuni giudici costituzionali col loro "*voto particular*" in diverse sentenze⁵⁵³, in quanto ormai questa tendenza rappresenta una costante anche nelle sentenze più recenti del Tribunale costituzionale⁵⁵⁴.

Dunque, si evince che il Tribunale costituzionale con la sua funzione interpretativa e di arbitro dei conflitti, svolge un ruolo di primaria importanza nel processo di erosione della funzione legislativa delle Comunità Autonome.

Attraverso la propria giurisprudenza, esso ha contribuito in maniera determinante al rafforzamento delle competenze statali in materia di protezione ambientale, con conseguente ridimensionamento delle prerogative delle Comunità Autonome.

Si è assistito a una progressiva estensione del raggio di azione legislativa dello Stato, che ha determinato un significativo svuotamento delle competenze delle Comunità Autonome, non solo in materia ambientale ma anche in ulteriori materie di competenza delle Comunità Autonome.

Parallelamente, si è registrato un rafforzamento dei poteri statali finalizzato all'imposizione di nuovi strumenti di controllo, limiti e condizioni nei confronti delle istituzioni territoriali⁵⁵⁵.

La materia ambientale è stata caratterizzata prima da un indebolimento dell'autonomia legislativa e finanziaria, e come vedremo, anche amministrativa; infatti, l'orientamento del

⁵⁵² R. VARELA OLALDE, *op. cit.*, p. 358.

⁵⁵³ Tra le altre vedi: STC 141/2014, del 11 settembre 2014, *voto particular*; STC 73/2016, del 20 maggio 2016, *voto particular*; STC 165/2016, del 6 ottobre 2016, *voto particular*.

⁵⁵⁴ Tra le altre vedi: STC 100/2020, del 22 giugno 2020; STC 15/2021, del 28 gennaio 2021.

⁵⁵⁵ M. ALBERTON, L. CASADO CASADO, *op.cit.*, p. 511.

governo centrale si è indirizzato verso un accrescimento del proprio ruolo di *governance*, compromettendo ed indebolendo, di fatto, l'equilibrio di *governance* multilivello che caratterizza da sempre la materia ambientale.

Emerge, infine, nelle decisioni più recenti del *Tribunal Constitucional*, un'evoluzione che intreccia continuità e discontinuità rispetto al paradigma tradizionale di tutela ambientale.

Sul versante della continuità, il *Tribunal* ribadisce che il dominio pubblico marittimo-terrestre è di titolarità statale e che il principio di sicurezza giuridica non è vulnerato da scelte legislative che, pur rinviando a fonti eterogenee o richiedendo sforzi interpretativi, offrono criteri sufficienti per governare la durata e le proroghe dei titoli concessori sul demanio: così la STC 90/2022 ha confermato la costituzionalità dell'art. 20 della *Ley* 7/2021 e della sua disposizione derogatoria, puntualizzando il limite massimo complessivo di 75 anni e rimettendo ai giudici ordinari il computo concreto dei termini, senza che ciò leda l'art. 9.3 CE, perché il testo di legge colma le lacune dell'ordinamento rinviando alle leggi sulle coste e alla normativa applicabile.

Sulla distribuzione delle competenze, la STC 68/2024 chiarisce ancora i confini tra «*ordenación del litoral*» autonoma e potestà statali: le comunità possono pianificare e, nei limiti statutari, gestire (anche mediante il rilascio) i titoli di occupazione del demanio quando l'ordinamento di riparto lo prevede, ma la potestà statale di definire il regime giuridico del demanio resta ferma.

La sentenza recepisce l'assestamento giurisprudenziale avviato con la STC 18/2022: la gestione esecutiva dei titoli si colloca nella competenza di «*ordenación del litoral*», mentre allo Stato spetta fissare le regole generali del demanio e tutelare funzioni come pesca in acque esterne e marina mercantile.

Parallelamente, la Corte ha definito il perimetro del principio di non regressione: la STC 25/2024 esclude che modifiche urbanistico-ambientali regionali violano l'art. 45 CE in assenza di un retrocesso manifesto e non giustificato; la legislazione previgente non è parametro di pietrificazione dell'ordinamento, perché il margine di conformazione del legislatore democratico deve restare intatto.

La discontinuità più marcata è offerta dalla STC 142/2024 sulla *Ley 19/2022*⁵⁵⁶ sul *Mar Menor*⁵⁵⁷, prima legge euro-mediterranea, che legittima con legge statale l'attribuzione di personalità giuridica all'ecosistema e l'azione processuale in suo nome, esplicitando il passaggio da un paradigma antropocentrico ad un eco centrismo moderato; l'ambiente non è più solo oggetto di protezione in funzione della qualità della vita umana, ma anche soggetto portatore di interessi giuridicamente rilevanti, senza che ciò mini il ruolo conformativo del legislatore né i presidi di sicurezza giuridica.

Il Tribunale riconduce tale evoluzione all'art. 45 CE, alla dimensione intergenerazionale della tutela e a esperienze comparative, sia di matrice legislativa che giurisprudenziale.

Al contempo, sottolinea che la determinazione dello strumento della personalità giuridica rientra nel margine di discrezionalità del legislatore, il quale è chiamato a individuare le tecniche più idonee per concretizzare il principio direttivo sancito dall'articolo.

La posizione assunta dai giudici costituzionali apre, pertanto, alla possibilità di un'evoluzione in senso eco centrico e al riconoscimento di una soggettività giuridica in capo alla natura, ma lo fa entro i confini del diritto alla difesa e alla restaurazione dell'ambiente, nel cui ambito la titolarità di diritti attribuita alla laguna si configura quale strumento volto a garantire ai cittadini un ambiente salubre.

Non arriva invece a proporre una lettura integralmente eco centrica⁵⁵⁸ dell'art. 45 CE, che avrebbe comportato l'inclusione della natura nel novero dei soggetti titolari del diritto a fruire di un ambiente adeguato.

⁵⁵⁶ Ley 19/2022, de 30 de septiembre, *para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca*.

Cfr. per un'analisi positiva si rinvia a: E. SALAZAR ORTUÑO - T. VICIENTE GIMÉNEZ, *La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13, 1, 2022, pp. 1 - 38.

Per un'analisi critica della legge si rinvia a: B. LOZANO CUTANDA - A. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»*, in *Diario La Ley*, n. 10163, Sección Tribuna, 4 de Noviembre de 2022; P. GARCÍA GUIJARRO, *El encaje jurídico - constitucional de la personalidad jurídica de Mar Menor y su cuenca*, in *Cuadernos Constitucionales*, 4, 2023, pp. 103 - 121.

⁵⁵⁷ Il *Mar Menor*, situato nel territorio della Comunità autonoma di Murcia, è la più grande laguna permanente di acqua salata d'Europa ed è oggetto da parecchi anni di una situazione di degrado e inquinamento.

⁵⁵⁸ Per un'analisi ed un confronto, si rinvia a: J. M. AYLLÓN DÍAZ - GONZÁLEZ, *Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada "Mar Menor"*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 138, 02 octubre de 2023, pp. 1 - 88.

Vedi anche: M. IACOMETTI, *Verso un nuevo constitucionalismo medioambiental in Spagna? Il caso della legge 19/2022 sul Mar Menor*, in *DPCE*, n. 4/2025, pp. 959 - 1014.

Tale scelta avrebbe rappresentato un approdo ben più audace verso l'eco centrismo, implicando l'ingresso della natura stessa in quel *todos* che, nella prospettiva costituzionale, incarna la cittadinanza spagnola⁵⁵⁹.

Non a caso, è lo stesso *Tribunal Constitucional* a precisare di legittimare sì una possibile traslazione del paradigma in senso eco centrico, ma solo a condizione che essa si mantenga entro una cornice di moderazione.

Non mancano rilievi critici nel voto particolare, incentrati sui rischi di incertezza applicativa e l'introduzione di tecniche costituzionali estranee alla cultura e tradizione giuridica occidentale, ma la maggioranza dei giudici ha respinto le censure ed elevato il valore sistemico dell'innovazione in direzione di un eco centrismo moderato.

L'insieme di queste pronunce delinea dunque un asse coerente: stabilità dei canoni classici (sicurezza giuridica; riparto Stato/CCAA nel demanio e nel mare territoriale); affinamento del principio di non regressione in chiave strettamente giuridica, non "conservatrice" dello *status quo*; apertura ad istituti innovativi che rafforzano la capacità dell'ordinamento di proteggere ecosistemi complessi, senza spossare il legislatore della sua funzione ordinatrice.

In controluce, anche la recente giurisprudenza sulle politiche di decarbonizzazione (v. conferma della compatibilità tra limiti all'attività economica e art. 45 CE) consolida l'idea che l'interesse ambientale possa comprimere libertà economiche entro criteri di proporzionalità e determinazione legale, segnalando uno spostamento del baricentro verso la sostenibilità come parametro costituzionale operativo.

Questa traiettoria mostra un costituzionalismo ambientale maturato: non rinnega il passato, ma lo rilegge alla luce dei cambiamenti in atto e della transizione verde ed energetica da attuare.

Il salto eco centrico della STC 142/2024 non è una rottura con l'orientamento precedente; è piuttosto un'innovazione che si inserisce in quadro costituzionale e di giurisprudenza costituzionale che mette sempre più al centro l'ambiente non solo nella tutela dei principi e dei diritti ma anche come strumento guida per orientare le politiche pubbliche.

La sfida, ora, è governare il pluralismo degli strumenti (pianificazione, *standard* minimi statali, azioni in nome dell'ecosistema) evitando conflitti di regime e garantendo certezza applicativa.

⁵⁵⁹ A. PEDROLI, *Il Tribunale Costituzionale spagnolo riconosce la costituzionalità dei diritti della laguna del Mar Menor e del suo bacino: verso i diritti della natura in Europa*, in *Diritti Comparati*, 28 gennaio 2025.

Se il legislatore saprà tradurre l'innovazione in procedure chiare e coordinamento istituzionale, la svolta potrà stabilizzarsi come nuovo equilibrio tra tutela dell'ambiente, transizione ecologica, libertà economiche e democrazia.

Le linee di sviluppo ricostruite attestano, a parere di chi scrive, come la giurisprudenza costituzionale spagnola abbia progressivamente assunto un ruolo di vero e proprio laboratorio di adattamento del diritto ambientale, ponendosi quale crocevia tra esigenze di unità e autonomia dell'ordinamento, pressioni derivanti dalla crisi economico-finanziaria e spinte verso nuove frontiere di tutela ambientale.

L'elemento che maggiormente colpisce è la capacità del *Tribunal Constitucional* di mantenere un saldo radicamento nel paradigma costituzionale tradizionale, pur introducendo elementi innovativi che estendono le potenzialità senza spostarsi dall'ordinamento costituzionale spagnolo.

Si tratta, in altri termini, di un processo di costituzionalizzazione progressiva dell'ambiente, che non si limita a rafforzare la competenza statale o a definire i confini dell'autonomia legislativa autonoma, ma che tende a trasformare la tutela ambientale in un vero parametro assiologico dell'ordinamento.

L'ambiente emerge così come valore ordinante dell'assetto costituzionale, non più confinato a clausola programmatica, bensì utilizzato come criterio di orientamento delle politiche pubbliche, della distribuzione delle competenze e, in prospettiva, dello stesso bilanciamento dei diritti fondamentali.

In questo senso, l'apertura recente dei giudici costituzionali al riconoscimento di forme innovative come la personalità giuridica attribuita a specifici ecosistemi non deve essere letta soltanto in maniera critica come parte della dottrina e dei giudici hanno fatto, ma come l'indice di una tensione sistemica verso un diritto ambientale in grado di farsi garante di interessi collettivi e intergenerazionali che trascendono il tradizionale dualismo Stato-Comunità Autonome.

L'ambiente, nella sua accezione più ampia, diviene parametro di legittimità, fattore di riequilibrio e limite intrinseco all'esercizio del potere normativo, tanto statale quanto autonomo.

La traiettoria che emerge delinea dunque una duplice sfida: da un lato, consolidare la funzione ordinatrice dell'ambiente come principio costituzionale trasversale e, dall'altro, evitare che l'innovazione giurisprudenziale degeneri in incertezza applicativa o in sovrapposizioni normative.

La configurazione costituzionale dello Stato autonomico spagnolo si caratterizza per una struttura volutamente flessibile e, per taluni aspetti, intrinsecamente ambigua.

Tale indeterminatezza sistemica è frutto di una scelta consapevole del costituente, il quale ha inteso affidare alla dinamica politica il compito di definire e adattare, nel corso del tempo, gli equilibri tra il centro e la periferia, nonché di risolvere le inevitabili tensioni derivanti dall'attuazione del principio autonomico.

In tale contesto, la prassi politico-istituzionale ha mostrato come, nei periodi segnati da governi di minoranza o sorretti dall'appoggio determinante dei partiti regionali, l'indirizzo politico si sia tradotto in un rafforzamento delle autonomie territoriali, con un'espansione delle loro competenze e prerogative.

Di contro, il *Tribunal Constitucional* è intervenuto più volte con funzione riequilibratrice, svolgendo un ruolo di garanzia dell'unità dell'ordinamento e di temperamento delle spinte centrifughe, attraverso un'opera di interpretazione sistematica tesa a preservare la coerenza complessiva dello Stato delle autonomie.

Per quanto concerne la materia ambientale, tuttavia, l'affermazione del principio di tutela dell'ambiente quale valore trasversale e l'evoluzione del diritto dell'Unione europea in tale ambito hanno determinato una significativa riduzione degli spazi di autonomia normativa e amministrativa regionale.

La crescente integrazione delle politiche ambientali a livello europeo, unita al loro carattere fortemente tecnico e alla necessità di assicurare *standard* uniformi di protezione, ha comportato un ri-accentramento funzionale delle competenze, limitando la discrezionalità delle Comunità autonome e imponendo una maggiore armonizzazione tra la legislazione con le direttive e i regolamenti europei.

Il punto di equilibrio non potrà che risiedere in un dialogo rafforzato tra *Tribunal*, legislatore e autonomie, capace di trasformare il pluralismo normativo in una risorsa e non in una fonte di conflittualità permanente.

In definitiva, ciò che emerge è la transizione da un modello fondato sul mero "riparto" delle competenze a un modello ispirato al principio di "integrazione": l'ambiente cessa di configurarsi come materia da distribuire tra Stato e Comunità Autonome e si afferma quale principio assiologico e sistemico, destinato a permeare l'intero ordinamento.

Ne deriva l'obbligo, per il legislatore statale e autonomico, di misurarsi con un parametro costituzionale che si colloca ormai al cuore del costituzionalismo spagnolo contemporaneo e che, sostenuto dall'orientamento del *Tribunal Constitucional* e dall'evoluzione del diritto

europeo, offre una base solida e dinamica su cui edificare l'architettura del diritto ambientale del futuro.

4.4. *L'influenza del diritto ambientale europeo sulla legislazione spagnola*

Nonostante quanto previsto dall'art. 45 della Costituzione spagnola, che sancisce il diritto dei cittadini a un ambiente adeguato e il dovere di preservarlo, e malgrado il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome in materia ambientale, l'ordinamento giuridico spagnolo non dispone di un Codice dell'Ambiente organico e unitario, simile a quello vigente in Italia (D. lgs. n. 152/2006)⁵⁶⁰.

Quest'ultimo, denominato Codice dell'Ambiente, rappresenta un importante testo normativo di riferimento che raccoglie e sistematizza la normativa ambientale, assicurando una maggiore coerenza e certezza giuridica.

In Spagna, al contrario, la normativa ambientale si distingue per la sua struttura frammentaria e distribuita tra fonti legislative di diverso livello, sia a carattere statale che autonomo.

Questo può comportare difficoltà interpretative e applicative, nonché una minore uniformità della tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.

Il diritto ambientale rientra nell'alveo del diritto pubblico e si interseca con molteplici settori di quest'ultimo.

Tuttavia, il suo legame più stretto è indubbiamente con il diritto amministrativo, poiché disciplina principalmente l'intervento della pubblica amministrazione nella tutela e gestione delle risorse ambientali.

Esso si configura come un complesso normativo volto a regolare l'azione amministrativa in materia ambientale, attraverso strumenti di pianificazione, autorizzazione, controllo e sanzione. Il diritto ambientale si configura come un diritto essenzialmente preventivo⁵⁶¹ e costituisce ormai un settore speciale dell'ordinamento pubblico.

Esso si distingue, da un lato, per la sua natura intrinsecamente multidisciplinare, in quanto interagisce con diverse discipline extra-giuridiche quali la chimica, la fisica, la biologia, le scienze naturali e l'economia; questa caratteristica lo rende un ambito altamente tecnico⁵⁶² che richiede l'integrazione tra conoscenze scientifiche e giuridiche per una regolamentazione efficace della tutela ambientale.

⁵⁶⁰ Si rinvia a Cap. 2, par. 2. 3.

⁵⁶¹ M. A. TORRES LÓPEZ - E. ARANA GARCÍA, *Derecho Ambiental (Adaptado al EEES)*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 48.

⁵⁶² M. A. TORRES LÓPEZ - E. ARANA GARCÍA, *op. cit.*, p. 50.

Dall'altro canto, sebbene il diritto ambientale trovi il suo principale fondamento nel diritto amministrativo, esso riceve contributi significativi da altri settori dell'ordinamento, tra cui il diritto costituzionale, il diritto civile, il diritto penale e il diritto dell'Unione Europea.

Ciò delinea un sistema normativo complesso e trasversale, volto a garantire un equilibrio tra la salvaguardia dell'ambiente, lo sviluppo economico e le diverse esigenze della collettività.

La natura multidisciplinare del diritto ambientale è anche evidente nel diritto amministrativo, con il quale mantiene stretti legami con altri settori rilevanti per la tutela ambientale.

In particolare, si osservano connessioni significative con la disciplina dell'urbanistica, dei beni culturali e paesaggistici, dell'energia, delle infrastrutture e della gestione dei rifiuti, ambiti nei quali la dimensione ambientale riveste un ruolo cruciale nella definizione degli strumenti di pianificazione, regolazione e controllo dell'azione amministrativa.

Oltre alla sua intrinseca multidisciplinarietà, il diritto ambientale si caratterizza per il coinvolgimento trasversale di tutte le istituzioni, a vari livelli di governo.

Esso si articola su una scala territoriale complessa, trovando espressione in numerosi organismi e centri di produzione normativa in materia ambientale, che spaziano dalle organizzazioni internazionali fino agli enti locali, attraversando i livelli intermedi di *governance*, come l'Unione Europea, lo Stato e le Regioni.

La multidisciplinarietà del diritto ambientale, insieme al coinvolgimento trasversale di una pluralità di istituzioni, determina una frammentazione normativa che è una conseguenza diretta di tale complessità.

Ne risulta un *corpus* normativo⁵⁶³ eterogeneo, costituito da disposizioni emanate da diversi livelli di governo e organismi competenti, ciascuno operante secondo le proprie prerogative.

Questa complessità conduce a una proliferazione di settori normativi, che si sviluppano in base ai molteplici ambiti di applicazione della disciplina ambientale, richiedendo un costante coordinamento tra le diverse fonti per garantirne la coerenza sistematica e l'effettiva applicabilità.

Il diritto ambientale spagnolo si basa su principi strutturali derivanti principalmente dal diritto europeo, i quali hanno influenzato la legislazione nazionale spagnola.

⁵⁶³ Per una raccolta della normativa ambientale spagnola vedi: Medio Ambiente. Dossier: https://www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/dossieresareastematicas/detalledossier/index.html?id=DOSIER_MAMBIENTE&parte=MAMBIENTE_LEG_ESTATAL

Per garantire un'esposizione organica e sistematica, il presente paragrafo non seguirà la classificazione dottrinale⁵⁶⁴ dei principi del diritto ambientale spagnolo, ma si concentrerà sull'analisi dell'influenza esercitata dal diritto ambientale europeo sull'ordinamento spagnolo. In particolare, si esaminerà come i principi sanciti a livello europeo, unitamente alla produzione normativa e legislativa dell'Unione Europea, abbiano orientato il legislatore spagnolo nell'adozione, nell'adeguamento e nell'evoluzione della disciplina nazionale in materia ambientale, contribuendo così al progressivo allineamento dell'ordinamento interno agli obiettivi e agli *standard* europei di tutela ambientale.

Negli ultimi trent'anni, il diritto ambientale, inizialmente di matrice comunitaria e successivamente evolutosi in diritto europeo, ha profondamente influenzato le legislazioni nazionali, portando a una sostanziale uniformità normativa tra gli Stati membri.

Tale armonizzazione ha riguardato sia i principi fondamentali che gli istituti e i contenuti degli interventi legislativi adottati nel tempo.

Questo processo è stato reso possibile dall'integrazione progressiva di principi ambientali nei Trattati che saranno utilizzati più avanti dall'attività normativa delle istituzioni europee e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

L'interazione di questi tre elementi ha contribuito alla formazione di un diritto europeo dell'ambiente⁵⁶⁵ coerente e sempre più vincolante per gli ordinamenti nazionali.

È stato osservato⁵⁶⁶ come esista una distinzione significativa tra i principi del diritto internazionale e quelli del diritto europeo⁵⁶⁷.

I primi si configurano principalmente come norme programmatiche, prive di efficacia vincolante diretta e incapaci di generare obblighi immediati per gli Stati.

I principi del diritto europeo, invece grazie al meccanismo di primazia sull'ordinamento interno, si integrano direttamente negli ordinamenti nazionali, imponendo obblighi giuridici cogenti agli Stati membri e influenzando l'elaborazione e l'applicazione della normativa interna in materia ambientale.

Nel 1973, il legislatore europeo, ha adottato il Primo Programma di Azione per l'Ambiente⁵⁶⁸, nonostante l'ambiente non fosse ancora menzionato nei Trattati.

⁵⁶⁴ Tra questi vedi: R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I e II, Editorial Trivium, Madrid, 1991; D. LOPERENA ROTA, *Los principios del Derecho ambiental*, Editorial Civitas, Madrid, 1998.

⁵⁶⁵ R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁵⁶⁶ G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *op.cit.*, p. 95.

⁵⁶⁷ Si rinvia a Cap. 2, par. 2. 1. e ss.

⁵⁶⁸ Adottato con la «Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio», del 22 novembre 1973.

L'elaborazione di una politica ambientale a livello comunitario rispondeva all'esigenza di armonizzare i diversi sistemi nazionali di protezione ambientale, al fine di evitare distorsioni della concorrenza nel mercato comune⁵⁶⁹.

Tale iniziativa segna l'avvio di un processo di integrazione della tutela ambientale nelle politiche europee, anticipando il successivo riconoscimento formale della materia nei Trattati⁵⁷⁰.

Il Trattato di Lisbona (2007) ha introdotto significative novità in materia ambientale, consolidando il principio di sviluppo sostenibile e rafforzando l'impegno dell'Unione europea nella tutela dell'ambiente.

L'art. 3.3 (TUE) sancisce che: *«L'Unione ... Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità ambientale.»*

Il principio dello sviluppo sostenibile trova una disciplina dettagliata nel TFUE, agli articoli 191 ss., che stabiliscono gli obiettivi ambientali dell'Unione europea.

Inoltre, il Trattato attribuisce maggiore rilevanza alla lotta ai cambiamenti climatici (art. 1, par. 1 TFUE) e all'energia (titolo XXI della Parte Terza del TFUE).

Il Trattato di Lisbona deve essere inoltre collegato all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, con lo stesso valore giuridico dei Trattati, ribadisce e rafforza il principio di integrazione, nelle politiche ed azioni ambientali dell'Unione, garantendo un approccio sistemico e coerente alla tutela dell'ambiente.

Nell'ordinamento dell'Unione Europea, il diritto ambientale distingue tra “principi” e “obiettivi”, entrambi disciplinati in modo dettagliato dal legislatore europeo.

⁵⁶⁹ P. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi costituzionali*, in R. FERRARA, P. M. VIPIANA (a cura di), *“I nuovi diritti” nello stato sociale in trasformazione. I. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2002, p. 267 ss., cit. in G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *op.cit.*, p. 98.

⁵⁷⁰ Con l'Atto unico europeo (1986) è stato introdotto il nuovo titolo “Ambiente” (titolo VII), si tratta della prima base giuridica di una politica ambientale comune, con l'obiettivo di preservare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse nazionali.

Con il Trattato di Maastricht (1992) l'ambiente (titolo XVI) diventa un settore strategico dell'UE, viene introdotta la procedura di codecisione e stabilita la regola generale del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Gli Stati membri vengono esortati a valutare il proprio impatto ambientale e a rispettare il principio della crescita sostenibile.

Con il Trattato di Amsterdam (1997) vengono confermati gli obiettivi e i principi definiti nel Trattato di Maastricht e si afferma l'esigenza di integrare la tutela dell'ambiente in tutte le politiche settoriali dell'UE per promuovere lo sviluppo sostenibile.

Gli obiettivi della politica ambientale dell'Unione sono espressamente enunciati all'art. 191, par. 1, TFUE e includono la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'uso accorto e razionale delle risorse naturali e la promozione di misure internazionali per affrontare le problematiche ambientali, con particolare attenzione alla lotta ai cambiamenti climatici.

Accanto agli obiettivi, il diritto ambientale europeo si fonda su una serie di principi elencati al par. 2: il principio di precauzione e prevenzione, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché il principio di «*chi inquina paga*», che orientano l'azione normativa e amministrativa degli Stati membri.

Tale principio impone che le esigenze di tutela ambientale siano integrate sia nella fase di definizione che in quella di attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, garantendo un approccio sistemico e intersettoriale.

La sua finalità è assicurare che la dimensione ambientale permei l'intero quadro normativo e strategico dell'Unione Europea, orientando le scelte legislative verso un modello di sviluppo sostenibile.

L'art. 11 TFUE ha trovato applicazione in diversi ambiti di competenze dell'Unione, tra cui la politica energetica e l'approvvigionamento energetico⁵⁷¹, nonché la gestione dei rifiuti⁵⁷².

La sua portata si è progressivamente ampliata, trovando una notevole espressione nel *Green Deal*.

Quest'ambiziosa iniziativa mira a rilanciare e rafforzare le politiche pubbliche europee attraverso un approccio integrato e trasversale incentrato sulla sostenibilità ambientale.

Tale strategia interessa molteplici settori ed ha l'obiettivo di orientare l'azione normativa ed amministrativa verso la transizione ecologica, energetica e la neutralità climatica.

Di seguito, verrà effettuata un'analisi della disciplina dei principi ambientali nell'ordinamento dell'Unione Europea, esaminandone il fondamento normativo e l'evoluzione applicativa.

Successivamente, si approfondirà il recepimento e l'adattamento di tali principi nell'ordinamento spagnolo, evidenziando il loro impatto sulla normativa nazionale e il ruolo da essi svolto nel processo di armonizzazione del diritto ambientale a livello europeo.

⁵⁷¹ Comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015, COM/2015/080 final; *Piano REPowerEU* del 18 maggio 2022 (COM/2022/0230).

⁵⁷² Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2015, COM/2015/614 final, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*; Comunicazione della Commissione del 11 marzo 2020; *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM/2020/98 final.

Tornando ai principi stabiliti dall'art. 191, par. 2 TFUE, il principio di «*precauzione*» stabilisce che in presenza di incertezza scientifica di fronte al rischio di un potenziale danno ambientale grave e irreversibile, le autorità devono adottare misure preventive senza attendere la certezza scientifica completa.

Come sottolineato dalla Commissione europea⁵⁷³, tale principio si estende anche alla tutela della salute umana, animale e vegetale, richiedendo decisioni basate su una rigorosa valutazione scientifica, nonostante la presente incertezza.

Le misure adottate devono essere proporzionate, non discriminatorie, coerenti con le azioni già intraprese e soggette a revisione in base a nuove evidenze, evitando un uso improprio che potrebbe nascondere forme di protezionismo.

Accanto al principio di «*precauzione*» si affianca il principio di «*prevenzione*», il quale richiede l'adozione di tutte le misure necessarie a scongiurare il verificarsi di un danno ambientale. Questo principio favorisce un'azione preventiva piuttosto che interventi riparatori, sia per gli elevati costi che questi ultimi comporterebbero, sia in considerazione della possibile irreversibilità del danno arrecato.

Questo principio è stato applicato nelle direttive sulla valutazione di impatto ambientale ed in quella per la conservazione degli habitat naturali, seminaturali, della flora e della fauna. Di seguito si trova il principio «*della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente*», che affianca al principio di azione preventiva in materia, ambientale, mirando a contenere e mitigare un danno ambientale già avvenuto con l'obiettivo di impedirne l'aggravamento e limitarne le conseguenze negative.

Infine, si annovera il principio del «*chi inquina, paga*», il primo ad affermarsi a livello europeo in materia ambientale.

Secondo tale principio l'autore del danno ambientale è tenuto a sostenere integralmente i costi della sua riparazione, evitando che l'onere economico ricada sulla collettività.

Il principio è stato incluso sia della normativa sui rifiuti che nella legislazione sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

L'art. 191 TFUE al par. 3 si conclude con i criteri di valutazione da considerare nella formulazione della politica ambientale.

Il legislatore ha stabilito che devono essere presi in considerazione: i dati scientifici e tecnici disponibili; le condizioni dell'ambiente nelle diverse regioni dell'Unione; i vantaggi e gli oneri

⁵⁷³ Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM/2000/1.

derivanti dall'azione o dall'assenza di azione; lo sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo complesso e lo sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

Ovviamente, come è stato evidenziato, questi criteri non sono di natura vincolate per il legislatore.

Come precedentemente esposto, la legislazione spagnola è stata influenzata dal diritto ambientale dell'Unione europea: vediamo quindi quale sia stata la portata e la ricaduta dei principi previsti dal legislatore europeo all'interno della legislazione nazionale.

Partiamo dal principio di «*prevención*», che richiede uno sforzo per prevenire il danno prima che questo si verifichi, poiché è più efficace pervenire piuttosto che riparare il danno.

Pertanto, i pubblici poteri, nell'attuazione del principio di prevenzione, devono prioritariamente adottare misure preventive per garantire l'efficacia degli strumenti giuridici ed amministrativi volti a evitare il danno ambientale.

In tale prospettiva, anche l'intervento successivo al danno ambientale deve essere considerato una componente essenziale della strategia preventiva.

Questo include misure di riparazione e ripristino, volte a mitigare le conseguenze negative e a dissuadere future violazioni, in conformità al principio di prevenzione.

Il legislatore spagnolo ha incorporato questo principio all'interno della *Ley* 21/2013⁵⁷⁴ che prevede la valutazione preventiva dell'impatto ambientale.

*«La valoración ambiental es indispensable para la protección del ambiente. Facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en el proceso decisional estratégico, a través de la valoración de planes y programas. Y a través de la valoración de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales específicos que pueden ser generados, estableciendo al mismo tiempo mecanismos eficaces de corrección o compensación»*⁵⁷⁵.

La legge trova un riferimento a livello internazionale nella Convenzione di Espoo⁵⁷⁶ del 25 febbraio 1991, ratificata in Spagna il 1° settembre 1992, e nel Protocollo sulla valutazione ambientale strategica, ratificato il 24 giugno 2009.

Mentre, a livello europeo, nella Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e nella Direttiva

⁵⁷⁴ *Ley* 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

⁵⁷⁵ *Ley* 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, preámbulo.

⁵⁷⁶ La Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (c.d. Convenzione di Espoo) è un trattato internazionale siglato nella città di Espoo (Finlandia), il 25 febbraio 1991.

2011/92/UE del 13 dicembre 2011 riguardante la valutazione degli effetti di determinati progetti pubblici e privati sull'ambiente.

Le *Ley* 21/2013 recepisce a livello nazionale sia la Convenzione e il Protocollo che le relative direttive europee in materia.

Accanto al principio di «*prevenzione*» si colloca il principio di «*precauzione*», o cautela, il quale ne rappresenta un rafforzamento.

Esso impone l'adozione di misure preventive anche in assenza di certezza scientifica su un potenziale danno ambientale, privilegiando un approccio prudentiale per evitare rischi irreversibili per l'ambiente e la salute pubblica.

Il principio di «*integrazione*» prevede che la tutela ambientale debba essere trasversalmente incorporata in ogni settore delle politiche pubbliche.

Di conseguenza, le decisioni adottate in ambiti quali economia, trasporti, energia e pianificazione territoriale devono tener conto dell'impatto ambientale.

Il principio di integrazione trova diversi riferimenti nelle norme internazionali ed europee: nell'obiettivo 13 dell'Agenda ONU 2030⁵⁷⁷, nell'art. 11 del TFUE⁵⁷⁸, nell'Accordo di Parigi⁵⁷⁹, nel *Green Deal europeo*⁵⁸⁰.

Questi riferimenti sono stati a loro volta recepiti dal legislatore spagnolo nella legislazione interna, all'interno della *Ley* 2/2011⁵⁸¹, della *Ley* 34/2007⁵⁸² e della *Ley* 7/2021⁵⁸³.

La *Ley* 2/2011 ha l'obiettivo di introdurre nell'ordinamento spagnolo, le riforme necessarie per creare le condizioni favorevoli ad uno sviluppo economico duraturo e sostenibile.

All'art. 2, il legislatore definisce l'economia sostenibile come: «*un modello di crescita che concilia lo sviluppo economico, sociale e ambientale in un'economia produttiva e competitiva, che favorisce l'occupazione di qualità, le pari opportunità e la coesione sociale, e che garantisce il rispetto dell'ambiente e l'uso razionale delle risorse naturali, in modo tale da*

⁵⁷⁷ Obiettivo 13: Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico.

Il punto 13.2 «*Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali*».

⁵⁷⁸ Art. 11 TFUE: «*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*».

⁵⁷⁹ L'Accordo di Parigi è un trattato internazionale stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, riguardo alla riduzione di emissione di gas serra e alla finanza, raggiunto il 12 dicembre 2015.

⁵⁸⁰ *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final, vedi 2.2. *Integrare la sostenibilità in tutte le politiche dell'UE*, p. 17 ss.

⁵⁸¹ *Ley* 2/2011, de 4 marzo, de *Economía Sostenible*.

⁵⁸² *Ley* 34/2007, de 15 de noviembre, de *calidad del aire y protección de la atmósfera*.

⁵⁸³ *Ley* 7/2021, de 20 de mayo, de *cambio climático y transición energética*.

soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri».

In base a quanto stabilito dall'art. 2, le azioni dei pubblici poteri, nelle rispettive sfere di competenza, sono volte a promuovere la sostenibilità dell'economia spagnola, in conformità ai principi di sviluppo sostenibile e tutela ambientale (art. 3, comma 1).

La *Ley* 34/2007 secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 3: «*promuoverà l'integrazione delle considerazioni sulla protezione dell'atmosfera nelle diverse politiche settoriali come variabile chiave per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile*».

L'art. 18, comma 1 invece prevede che: «*Le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle loro competenze, integrano le considerazioni sulla protezione dell'aria nella pianificazione, nello sviluppo e nell'attuazione delle diverse politiche settoriali*».

La *Ley* 7/2021 (vedi *infra*) ha come obiettivo principale quello di garantire il rispetto degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi, favorendo la decarbonizzazione dell'economia spagnola e di promuovendo la transizione energetica ed ecologica, in linea con quanto stabilito dalla Commissione europea nella Comunicazione per il *Green Deal europeo*.

Inoltre, il principio di «sostenibilità» include tra i principi “funzionali” quello dello sviluppo sostenibile e dell'economia circolare.

I principi sopra menzionati trovano fondamento e riferimento giuridico nelle norme europee, in particolare, per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile: negli art. 3 e 21 TUE, nell'art. 11 TFUE, nella Strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile⁵⁸⁴ e alcune direttive europee⁵⁸⁵.

Per l'economia circolare, invece, il riferimento principale è rappresentato dal Piano d'azione per l'economia circolare⁵⁸⁶.

Il legislatore spagnolo declina il principio di sviluppo sostenibile all'interno della *Ley* 42/2007⁵⁸⁷.

La legge secondo quanto previsto dall'art. 1: «*stabilisce il regime giuridico di base per la conservazione, l'uso sostenibile, la valorizzazione e il ripristino del patrimonio naturale e della*

⁵⁸⁴ L'Unione europea ha introdotto la sua prima strategia per lo sviluppo sostenibile, nel 2001, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, COM (2001) 264 final. Nel gennaio 2019, la Commissione europea ha presentato un documento di riflessione, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM (2019) 22 del 30 gennaio 2019.

⁵⁸⁵ Direttiva 92/43/CE, Direttiva 2009/147/CE.

⁵⁸⁶ *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e competitiva*, COM (2020) 98 final. Nel 2015, la Commissione europea aveva presentato una comunicazione, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final.

⁵⁸⁷ *Ley* 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

biodiversità, come parte del dovere di conservazione e del diritto di godere di un ambiente adatto allo sviluppo dell'individuo, stabilito dall'articolo 45.2 della Costituzione».

In quanto, il patrimonio naturale e la biodiversità «*svolgono un ruolo importante per la società a causa del loro stretto legame con lo sviluppo, la salute e il benessere delle persone e del loro contributo allo sviluppo sociale ed economico*» (art. 4, comma 1).

Ed è un dovere dei poteri pubblici garantire la conservazione e l'uso sostenibile del patrimonio naturale (art. 5).

I principi di economia circolare vengono invece inseriti all'interno della «*Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030*».

La Strategia Spagnola per l'Economia Circolare stabilisce le basi per un modello di produzione e consumo sostenibile, volto a massimizzare il valore delle risorse, minimizzare la generazione di rifiuti e incentivare il loro riutilizzo.

In linea con i piani d'azione dell'UE in economia circolare, il *Green Deal europeo* e l'Agenda 2030, la strategia fissa obiettivi quantificabili per il 2030, tra cui una riduzione del consumo di materiali del 30%, una diminuzione dei rifiuti del 15% e un miglioramento del 10% nell'efficienza dell'uso dell'acqua.

Essa individua sei settori prioritari edilizia, agroalimentare, pesca e silvicoltura, industria, beni di consumo, turismo e tessile definendo otto linee di intervento, tra cui produzione, consumo, gestione dei rifiuti e riutilizzo dell'acqua.

Inoltre, integra politiche economiche, fiscali, industriali e occupazionali, adottando indicatori coerenti con quelli europei al fine di monitorare i progressi.

Per quanto riguarda il principio «*della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente*», esso è recepito nella *Ley 34/2007*, nonché nella *Ley 7/2021*.

Inoltre, trova una regolamentazione significativa nel *Real Decreto 815/2013*⁵⁸⁸, che disciplina le emissioni industriali in base ai principi stabiliti nella Direttiva 2010/75/UE⁵⁸⁹.

L'art. 1 del *Real Decreto* definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione del Regolamento: «*L. Il presente regolamento ha lo scopo di sviluppare e attuare la Legge 16/2002, del 1° luglio, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, nonché di stabilire il regime giuridico applicabile alle emissioni industriali, al fine di raggiungere un elevato livello di*

⁵⁸⁸ *Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.*

⁵⁸⁹ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

protezione dell'ambiente nel suo complesso. La legge stabilisce inoltre disposizioni per prevenire e, ove ciò non sia possibile, ridurre l'inquinamento causato dagli impianti elencati nell'Allegato 1, in particolare gli impianti di incenerimento e co-incenerimento dei rifiuti, i grandi impianti di combustione e gli impianti che producono biossido di titanio. 2. Il presente regolamento si applica agli impianti di proprietà pubblica o privata in cui si svolge una qualsiasi delle attività industriali comprese nelle categorie elencate nell'allegato 1 e che, se del caso, soddisfano le soglie di capacità ivi stabilite, ad eccezione degli impianti o parti di essi utilizzati per la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi prodotti e processi».

Infine, in merito al principio «*chi inquina paga*», questo è regolato dalla *Ley 26/2007*⁵⁹⁰.

La *Ley 26/2007*, recepisce nell'ordinamento spagnolo la Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, introducendo un quadro normativo volto alla prevenzione e riparazione dei danni ambientali.

Contestualmente, la legge attua l'art. 45 della Costituzione spagnola, il cui terzo comma dispone che la normativa statale debba contemplare l'applicazione di sanzioni, sia amministrative che penali, nonché l'obbligo di ripristino del danno ambientale arrecato.

Questo è chiaramente espresso, all'art.1, che stabilisce gli obiettivi della legge.

Tale normativa si inserisce in una prospettiva di rafforzamento del principio del «*chi inquina paga*», garantendo la tutela effettiva dell'ambiente attraverso misure sanzionatorie e obblighi di riparazione proporzionati al pregiudizio arrecato.

In assenza di riferimenti espliciti nei Trattati originari, l'Unione Europea ha avviato la propria politica ambientale attraverso i Programmi di Azione per l'Ambiente.

L'obiettivo era stabilire principi comuni per prevenire distorsioni della concorrenza derivanti dalle differenze tra le normative nazionali in materia ambientale, che avrebbero potuto compromettere il corretto funzionamento del mercato unico.

Inizialmente, l'azione dell'Unione in questo ambito era strettamente collegata allo sviluppo del mercato comune.

Tuttavia, a partire dal Terzo Programma di Azione per l'Ambiente, l'attenzione si è progressivamente spostata verso la tutela ambientale.

Questo processo si è consolidato non solo nei successivi programmi di azione, ma anche nell'Atto Unico Europeo e nelle successive riforme dei Trattati, che hanno conferito alla protezione dell'ambiente un'importanza centrale nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

⁵⁹⁰ *Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.*

In questo contesto, i due avanzamenti più significativi in questo ambito sono stati, da una parte, il riconoscimento del legame tra crescita economica e tutela ambientale, con l'adozione dello sviluppo sostenibile come obiettivo prioritario dell'UE, e dall'altra, l'integrazione di tale obiettivo nella definizione e nell'attuazione delle politiche europee.

Questo ha portato, con il Trattato di Lisbona, alla definizione di una politica ambientale ed energetica integrata, accompagnata da una crescente e sempre più presente attenzione alla lotta ai cambiamenti climatici.

L'evoluzione normativa ha raggiunto il suo apice con il *Green Deal europeo* e con gli atti successivamente emanati dal legislatore europeo, che costituiscono il quadro strategico per completare la transizione ecologica ed energetica verso la sostenibilità.

Nel contesto giuridico spagnolo, la tutela dell'ambiente è stata riconosciuta con la Costituzione del 1978, che ha introdotto un riferimento esplicito alla protezione ambientale.

Tuttavia, è stata l'adesione della Spagna all'Unione Europea nel 1986 a segnare un cambiamento significativo, imprimendo una profonda trasformazione nell'ordinamento spagnolo.

L'influenza del diritto europeo ha infatti rinnovato un sistema normativo fino ad allora caratterizzato da una certa staticità in materia ambientale, imponendo un adeguamento alle nuove esigenze di tutela e costringendo le amministrazioni pubbliche ad adottare strumenti e strategie più efficaci, prevedendo così l'inazione o l'omissione degli Stati nello sviluppo della legislazione ambientale⁵⁹¹.

L'impatto della normativa europea si è manifestato in maniera trasversale, permeando l'intera legislazione ambientale spagnola e includendo anche le Comunità Autonome, che hanno accolto con favore l'integrazione di principi innovativi nel proprio quadro normativo.

In particolare, si è verificata un'evoluzione significativa sia sul piano organizzativo, con la creazione di agenzie e dipartimenti ambientali, sia nell'ampliamento e rafforzamento della disciplina relativa alla protezione degli spazi naturali e alla pianificazione territoriale, sempre più orientata verso criteri di sostenibilità ambientale⁵⁹².

Tale evoluzione trova conferma tanto sul piano normativo, con l'approvazione della *Ley* 7/2021 in materia di cambiamento climatico e transizione energetica, quanto sul piano

⁵⁹¹ N. PÉREZ SOLA, *La tutela ambiental: reflexiones para un debate*, in *Asuntos Constitucionales*, n.1, julio - diciembre 2021, p. 138.

⁵⁹² F. LÓPEZ RAMÓN, *La construcción del ordenamiento ambiental español*, in *Cuadernos de Derecho Local*, febrero de 2018, p. 18.

organizzativo-amministrativo, attraverso l'istituzione del *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)*.

Inoltre, il consolidamento di questi principi si riflette altresì nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale, che ha contribuito a definirne l'applicazione e l'interpretazione nell'ordinamento spagnolo.

Il quadro delineato mette in luce, a mio avviso, come la disciplina ambientale spagnola, pur trovando un fondamento esplicito nella Costituzione del 1978 (art. 45 CE), non si sia strutturata attorno a un codice unitario e sistematico, ma abbia mantenuto un impianto frammentato e diffuso, distribuito tra fonti statali e autonome, secondo la logica pluralista dello Stato delle Autonomie.

Tale scelta, benché coerente con il modello costituzionale spagnolo, ha prodotto effetti non secondari sul piano della certezza giuridica e dell'uniformità applicativa della tutela ambientale. È in questo contesto che l'influenza del diritto dell'Unione Europea si è rivelata decisiva, imponendo una progressiva armonizzazione e fungendo da fattore ordinante per un settore che, altrimenti, sarebbe rimasto confinato a una disciplina disomogenea e priva di coerenza interna. L'evoluzione del diritto ambientale europeo dapprima di matrice comunitaria, oggi autonomamente configurato come diritto europeo dell'ambiente ha rappresentato il vero motore di trasformazione dell'ordinamento spagnolo in questa materia.

La Spagna, infatti, ha recepito i principi fondamentali consacrati dall'art. 191 TFUE (precauzione, prevenzione, correzione alla fonte, «chi inquina paga»), integrandoli in leggi settoriali di grande rilievo, quali la *Ley 21/2013* sulla valutazione ambientale, la *Ley 26/2007* sulla responsabilità ambientale, la *Ley 42/2007* sulla biodiversità e, più di recente, la *Ley 7/2021* sul cambiamento climatico e la transizione energetica.

Queste normative, seppur non raccolte in un *corpus* codicistico unitario, testimoniano l'effettività dell'influenza europea e del radicamento di una cultura giuridica ambientale che ha ormai superato la fase programmatica per assumere carattere cogente e vincolante.

Non meno rilevante è il fatto che i principi europei abbiano contribuito a definire, per via riflessa, le stesse modalità di riparto delle competenze interne: la trasversalità della materia ambientale e la sua connessione con politiche settoriali (energia, trasporti, urbanistica) hanno imposto un adattamento continuo del rapporto tra Stato e Comunità Autonome, rafforzando la funzione di indirizzo dello Stato, ma al contempo sollecitando gli enti territoriali a farsi interpreti e attuatori delle politiche europee.

In tal modo, l'Unione Europea si è posta non soltanto come fonte normativa, ma anche come fattore di riequilibrio e di coordinamento, riducendo o colmando almeno in parte le frizioni derivanti dalla frammentazione legislativa interna.

Il diritto europeo ambientale si è dunque imposto come diritto di integrazione, capace di orientare il legislatore spagnolo verso un modello più coerente e sistemico, anche a fronte della carenza di un codice nazionale.

Si tratta di un'influenza che ha inciso non soltanto sul piano normativo, ma anche su quello istituzionale e organizzativo: basti pensare all'istituzione del *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)*, che rappresenta un chiaro segno di come la sostenibilità e la transizione ecologica siano ormai concepite come priorità strategiche di governo.

In conclusione, il recepimento del diritto europeo in Spagna mostra un duplice volto: da un lato, la persistente frammentazione normativa nazionale continua a rappresentare un limite in termini di coerenza e di effettività; dall'altro, la progressiva interiorizzazione dei principi e delle politiche ambientali europee ha determinato un'armonizzazione sostanziale, tale da avvicinare la disciplina spagnola agli *standard* comuni dell'Unione.

In prospettiva, la vera sfida consisterà non tanto nell'adozione di un codice unitario pur auspicabile quanto piuttosto nella capacità di garantire un'integrazione sistemica e coerente tra i molteplici livelli normativi e istituzionali, affinché la tutela ambientale si configuri come principio ordinante dell'ordinamento e non come mero settore specialistico subordinato a logiche economiche o settoriali.

4.5. *Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. Il contesto che porta all'approvazione della legge*

La *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de climático y transición energética*, rappresenta un punto di svolta nel quadro normativo spagnolo in materia ambientale ed energetica.

Tale normativa si inserisce in un contesto internazionale ed europeo più ampio, caratterizzato dalla ratifica nel 2017⁵⁹³ da parte della Spagna dell'Accordo di Parigi (2015) e dall'adozione a livello europeo del Regolamento UE 2018/1999⁵⁹⁴ e del *Green Deal europeo* (2019)⁵⁹⁵.

A ciò si sono aggiunti ulteriori fattori di rilevante incidenza sul contesto normativo e politico, quali la crisi economico-sociale generata dalla pandemia da Covid-19, che ha reso necessaria l'adozione, da parte dell'Unione Europea, del piano straordinario *Next Generation EU* come strumento di risposta alla crisi sanitaria ed economica.

Inoltre, l'aggressione militare della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina, avvenuta nel febbraio 2022, ha causato una crisi energetica con rilevanti ripercussioni sugli assetti strategici e sulle politiche di transizione ecologica degli Stati membri⁵⁹⁶.

Sin dal suo insediamento nel 2018, il Governo spagnolo, guidato dal Presidente socialista Pedro Sanchez, ha posto la transizione ecologica come una delle politiche principali⁵⁹⁷, orientando le politiche pubbliche verso un processo strutturato di riforma e adeguamento dell'ordinamento giuridico-amministrativo e del sistema economico nazionale.

Tale impegno si è concretizzato nell'adozione di misure normative e interventi amministrativi volti a garantire la piena conformità dell'ordinamento spagnolo agli obiettivi climatici ed energetici definiti a livello europeo e internazionale.

⁵⁹³ *Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015*, BOE, núm. 28, de 2 febrero de 2017, páginas 7703 a 7727 (25 págs.).

⁵⁹⁴ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2019, *sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima*.

⁵⁹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final.

⁵⁹⁶ Per una ricostruzione del contesto vedi: S. SIMOU, *La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en el contexto de intensificación de los esfuerzos público-privados para afrontar la emergencia climática* in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 26, 2022 (Ejemplar dedicado a: El derecho en la encrucijada: Los retos y oportunidades que plantea el cambio climático / coord. ROSA MARÍA FERNÁNDEZ EGEA, ANDREA MACÍA MORILLO), p. 223 ss.

⁵⁹⁷ *Discurso de Pedro Sánchez en el debate de la Moción de Censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy*, Congreso de los Diputados, 31 de mayo 2018, p. 15. Testo disponibile: <https://www.psoe.es/media-content/2018/05/DISCURSO-PS.pdf>

In quest'ottica, il legislatore spagnolo ha istituito il *Ministero para la Transición Ecológica*⁵⁹⁸ in sostituzione del precedente *Ministero de Medio Ambiente*, assorbendone le competenze e ampliandone contestualmente l'ambito di attribuzioni per includere le materie afferenti al settore energetico.

La nuova configurazione ministeriale risponde all'indirizzo del legislatore di dotare l'ordinamento di un dicastero con funzioni trasversali, capace di promuovere una politica ambientale che favorisca l'integrazione delle considerazioni ambientali nei vari settori delle attività economiche, sociali e culturali.

L'obiettivo è quello di superare una visione settoriale dell'ambiente, favorendo una *governance* unitaria e sistemica della transizione ecologica.

In conformità con gli impegni assunti a livello internazionale ed europeo, nel 2019, il Governo spagnolo, ha approvato il Quadro strategico per l'Energia e il Clima, articolato in tre pilastri fondamentali: il Piano Nazionale Integrato dell'Energia e del Clima (PNIEC), la Strategia di Transizione Giusta e la Legge sul Cambiamento climatico e sulla Transizione energetica.

Questo quadro normativo costituisce il nucleo centrale della strategia spagnola per la decarbonizzazione dell'economia e per la promozione di un modello di sviluppo sostenibile, conforme agli obiettivi fissati a livello internazionale ed europeo in materia ambientale.

Il legislatore spagnolo ha integrato organicamente la normativa nazionale sul clima⁵⁹⁹ con il settore energetico, al fine di raggiungere gli obiettivi climatici attraverso un significativo processo di trasformazione e modernizzazione del sistema di produzione, distribuzione e approvvigionamento energetico⁶⁰⁰.

⁵⁹⁸ Art. 14 del *Real Decreto* 355/2018, de 6 de junio, *por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*.

⁵⁹⁹ S. GALERA RODRIGO, *Las competencias en materia de clima. La complejidad jurídica del gobierno multinivel*, in S. GALERA RODRIGO - M. GÓMEZ ZAMORA (a cura di), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, Madrid, 2018, p. 212 ss.

⁶⁰⁰ S. GALERA RODRIGO, *"Cambio de modelo" en la transición energética: otro tren que pasará?*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021(7), Vol. 114; M. BACIGALUPO SAGESSE, *Cambios normativos y litigiosidad en el ámbito de la regulación española de las energías renovables estado de situación*, in M. M. DARNACULLETA I GARDELLA - J. ESTEVE PARDO - M. IBLER (a cura di), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energetico*, Marcial Pons, Madrid, 2020, p. 103 ss.

4.5.1. La legge tra competenza statale e obiettivi internazionali

L'iter legislativo per l'approvazione della legge sul cambiamento climatico e sulla transizione energetica ha avuto inizio nel 2019 e si è concluso nel 2021, subendo nel corso dei lavori parlamentari numerosi emendamenti e modifiche⁶⁰¹.

Il testo finale è composto da: 40 articoli distribuiti in 9 titoli, 9 disposizioni aggiuntive, 3 disposizioni transitorie, una disposizione derogatoria unica e 15 disposizioni finali.

Il Titolo Preliminare e il Titolo I contengono le disposizioni generali, gli obiettivi della legge e le linee guida per la pianificazione della transizione energetica, seguiti dal Titolo II dedicato alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica, dal Titolo III che tratta la transizione energetica e i combustibili e dal Titolo IV incentrato sulla mobilità sostenibile e i trasporti a zero emissioni.

Il Titolo V rappresenta la sezione più ampia della legge e include le misure di adattamento agli effetti del cambiamento climatico, seguito dal Titolo VI che introduce i meccanismi per garantire una transizione giusta e dal Titolo VII relativo alle risorse economiche destinate alla lotta contro il cambiamento climatico e al sostegno della transizione energetica.

La legge si chiude con il Titolo VIII, che promuove l'educazione, la ricerca e l'innovazione in materia di cambiamenti climatici, e con il Titolo IX dedicato alla *governance* e alla partecipazione pubblica.

Si tratta di una legge estremamente complessa sotto molteplici aspetti e allo stesso tempo molto ambiziosa.

Il legislatore si propone di riorganizzare una materia caratterizzata da una concorrenza di competenze e da un significativo attivismo delle Comunità autonome⁶⁰², spesso origine di conflitti di attribuzione dinanzi al Tribunale costituzionale⁶⁰³.

L'obiettivo della legge è quello di assicurare la conformità degli obiettivi dell'Accordo di Parigi e di *«facilitare la decarbonizzazione dell'economia spagnola, la sua transizione verso un modello circolare, in modo da garantire un uso razionale e solidale delle risorse; promuovere*

⁶⁰¹ Per approfondire iter *Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética* (121/000019) vedi:

https://www.congreso.es/es/web/guest/iniciativas-organo?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000019

⁶⁰² Prima dell'approvazione della *Ley 7/2021*, tre Comunità autonome avevano approvato una propria legge sul cambio climatico. Catalogna, *Ley 16/2017, de 1 agosto, del cambio climático*; Andalusia, *Ley 8/2018, 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía*, Isole Baleari, *Ley 10/2019, de 22 febrero, de cambio climático y transición energética*.

⁶⁰³ Sul tema del cambiamento climatico, per approfondire vedi *STC 87/2019*.

l'adattamento agli impatti del cambiamento climatico e l'attuazione di un modello di sviluppo sostenibile che generi occupazione dignitosa e contribuisca alla riduzione delle disuguaglianze»⁶⁰⁴.

Per perseguire tale obiettivo, è necessario che l'Amministrazione Generale dello Stato, le Comunità Autonome e gli enti locali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, rispettino le disposizioni contenute nella *Ley 7/2021* e operino in un'ottica di collaborazione e coordinamento per garantire una piena ed efficace attuazione.

Il legislatore attribuisce un ruolo di rilievo al diritto internazionale ed europeo, evidenziando con enfasi gli impegni assunti dalla Spagna in ambito sovranazionale in materia ambientale e climatica.

Tuttavia, emerge chiaramente l'assenza di un esplicito riferimento all'articolo 45 della Costituzione spagnola, norma fondamentale che stabilisce la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale dei cittadini e dovere inderogabile dei pubblici poteri.

Tale omissione è particolarmente significativa, considerando che l'obbligo di contrastare il cambiamento climatico trova il proprio fondamento costituzionale nel più ampio dovere generale di salvaguardia dell'ambiente enunciato da detto articolo⁶⁰⁵.

Per quanto riguarda il fondamento costituzionale della competenza legislativa, la *Ley 7/2021*, si basa principalmente su diverse attribuzioni esclusive dello Stato previste: dall'art. 149.1.13 CE, in materia di basi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica; dall'art. 149.1.23 CE, legislazione di base in materia di protezione dell'ambiente, fatta salva la possibilità per le Comunità Autonome di adottare norme addizionali di protezione; dall'art. 149.1.25 CE, riguardante le basi del regime minerario ed energetico.

Tali previsioni rappresentano l'architrave giuridica su cui si poggia la legge, pur non esaurendo l'intero spettro delle basi competenziali richiamate dal legislatore, il quale fa altresì riferimento a ulteriori ambiti materiali di competenza esclusiva statale, richiamati in relazione a specifici articoli della normativa in esame.

Parimenti, il legislatore dà rilievo alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale formatasi in materia di riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome in materia di cambiamento

⁶⁰⁴ Art. 1.1 della *Ley 7/2021*.

⁶⁰⁵ Vedi: J. F. ALENZA GARCÍA, *Los deberes públicos de mitigación y de adaptación al cambio climático como parte del deber de cuidado ambiental*, in *La regulación energética y su impacto social y ambiental* (coord. JUAN CASTRO - GIL AMIGO), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 27 - 72.

climatico⁶⁰⁶, richiamando in particolare la sentenza del TC 87/2019 del 20 giugno 2019, nella quale è stato affermato il principio secondo cui la determinazione degli obiettivi climatici rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto elemento imprescindibile per assicurare un'azione unitaria e coerente a livello nazionale nel contrasto al cambiamento climatico.

La legge stabilisce gli obiettivi minimi nazionali entro l'anno 2030⁶⁰⁷; viene altresì previsto che entro il 2050⁶⁰⁸, e comunque nel più breve tempo possibile, la Spagna dovrà raggiungere la neutralità climatica.

Si tratta di obiettivi ambiziosi, e, come è stato osservato, rivisti al rialzo rispetto alla bozza di testo iniziale ⁶⁰⁹.

Inoltre, la legge autorizza il Consiglio de Ministri a rivedere gli obiettivi stabiliti solo verso l'alto e prevede una prima revisione degli obiettivi nel 2023⁶¹⁰.

Lo strumento di pianificazione strategica nazionale che integra la politica energetica e climatica, secondo quanto stabilito anche dalla normativa europea, è il PNIEC.

Il PNIEC⁶¹¹ deve essere approvato tramite Decreto reale del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la Transizione ecologica e sfida demografica⁶¹².

Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) copre il periodo 2021-2030.

Il Governo deve approvare anche una Strategia di decarbonizzazione per il 2050⁶¹³ mirata a stabilire il percorso per la riduzione delle emissioni di gas serra fino al 2050, al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dalla legge.

⁶⁰⁶ Nel preambolo della *Ley* 7/2021 vengono citate le seguenti sentenze: STC 15/2018 de 22 de febrero de 2018, STC 62/2018, de 7 de junio de 2018, STC 64/2018 de 7 de junio de 2018 e la STC 87/2019, de 20 de junio de 2019.

⁶⁰⁷ Art. 3.1 della *Ley* 7/2021. L'obiettivo è quello di ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 23% rispetto al 1990; raggiungere una quota di energia rinnovabile di almeno il 42%; di raggiungere un sistema elettrico, con almeno il 74% di generazione da fonti rinnovabili; di migliorare l'efficienza energetica riducendo il consumo di energia primaria di almeno il 39,5%.

⁶⁰⁸ Art. 3. 2 della *Ley* 7/2021.

⁶⁰⁹ F. LÓPEZ RAMÓN, *Notas de la Ley de cambio climático*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, 19 de julio de 2021, p. 7.

⁶¹⁰ Gli obiettivi sono stati aggiornati con la revisione del PNIEC (2023 – 2030). Riduzioni delle emissioni di gas serra l'obiettivo per il 2023 è stato aumentato dal 23% al 32%; la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili dall'iniziale 74% all'81%; riduzione della dipendenza dall'estero dal 61% al 50%; l'indipendenza energetica dal 39% iniziale al 50%; incremento del PIL dall'1,8% al 3,2%; incremento dell'occupazione da 348.000 a 560.000. Per approfondire: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2024/septiembre/el-gobierno-aprueba-la-actualizacion-del-plan-nacional-integrado.html>

⁶¹¹ Art. 4.1 della *Ley* 7/2021.

⁶¹² *Real Decreto* 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023 - 2030.

⁶¹³ Approvata dal Consiglio dei ministri nel novembre del 2020. Disponibile al sito: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/planes-y-estrategias/ELP_2050.pdf

La Strategia è rivedibile ogni cinque anni, deve avere un obiettivo indicativo intermedio di mitigazione nel 2040 e deve essere approvata con Decreto reale del Consiglio dei ministri, su iniziativa del Ministro per la Transizione ecologica e la sfida democratica.

Una volta approvata, questa sarà presentata al Congresso dei deputati e al Senato⁶¹⁴.

È prevista, inoltre, l'adozione di azioni da parte del Governo volte a stimolare la digitalizzazione dell'economia per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione, nel quadro della Strategia Spagna Digitale 2025⁶¹⁵.

Dal punto di vista giuridico e costituzionale, la legge non menziona l'art. 45 né nel preambolo né all'interno del testo legislativo.

Tuttavia, difende vigorosamente le competenze esclusive dello Stato, evidenziando come l'oggetto della legge si intrecci con la politica economica, la tutela ambientale e la regolazione del sistema energetico.

Inoltre, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale contribuisce a rafforzare l'argomentazione, garantendo un quadro unitario per la definizione degli obiettivi climatici, evitando il rischio di frammentazione normativa e assicurando l'effettività dell'azione pubblica alla luce degli impegni assunti dallo Stato in sede europea e internazionale.

Il legislatore spagnolo ha stabilito un quadro giuridico e programmatico chiaro per la transizione energetica, fissando obiettivi ambiziosi in linea con gli impegni assunti dalla Spagna a livello internazionale ed europeo, come il raggiungimento della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità col *Green Deal europeo*.

Pertanto, la Spagna si inserisce in questo contesto non solo come destinataria di obblighi, ma anche come attore proattivo nell'attuazione degli obiettivi di decarbonizzazione.

Sin da subito, viene riconosciuta al Governo la facoltà di rivedere soltanto al rialzo gli obiettivi stabiliti, garantendo allo stesso tempo un margine di adeguamento progressivo alle evoluzioni scientifiche e tecnologiche e agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

Inoltre, la revisione periodica degli obiettivi, con una prima valutazione fissata per l'anno 2023, riflette un approccio dinamico e flessibile che consente un monitoraggio costante dell'efficacia delle politiche adottate.

Sono stati integrati nell'ordinamento spagnolo i due principali strumenti di *governance* del clima e dell'energia stabiliti dal regolamento UE 2018/1999, sulla *governance* dell'Unione

⁶¹⁴ Art. 5 della *Ley* 7/2021.

⁶¹⁵ Art. 6.1 della *Ley* 7/2021.

dell'energia e dell'azione per il clima: i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima e la Strategia di decarbonizzazione 2050.

Inoltre, si prevede l'adozione di misure volte a stimolare la digitalizzazione dell'economia, nel quadro della Strategia Spagna Digitale 2025.

Il legislatore spagnolo, seguendo la direzione europea di integrare le due transizioni nel *Next Generation EU* come politiche centrali a livello europeo, adotta un approccio innovativo e trasversale alla transizione ecologica.

La correlazione tra digitalizzazione e decarbonizzazione dimostra la consapevolezza del legislatore riguardo al ruolo strategico delle nuove tecnologie nel migliorare l'efficienza energetica, ottimizzare i processi industriali e favorire una gestione più sostenibile e ottimale delle risorse.

Sin dalle disposizioni iniziali della *Ley 7/2021*, emerge chiaramente il ruolo centrale attribuito al Governo e, in particolare, al Ministero per la Transizione ecologica e la sfida democratica. Tale dicastero assume una posizione di rilievo sia nella definizione degli obiettivi strategici, sia nell'elaborazione e adozione degli strumenti programmatici, consolidando un impianto normativo fortemente accentrato a livello statale.

Di particolare rilievo è l'assenza di menzioni e interventi delle Comunità Autonome, indicando un'impostazione molto centralizzata della politica energetica e climatica, limitando l'apporto delle Comunità Autonome.

Secondo quanto osservato⁶¹⁶, la legislazione di base in materia di cambiamento climatico eccede le proprie competenze, in quanto dovrebbe limitarsi a definire gli obiettivi europei e internazionali da conseguire a livello nazionale.

Tuttavia, la legge fa riferimento a ulteriori regolamentazioni che incidono sul potere e sulle competenze delle Comunità Autonome.

Un discorso analogo vale per il ruolo del Parlamento, che appare del tutto marginale nel processo decisionale.

La sua partecipazione è limitata alla fase successiva all'adozione, da parte del Governo, della Strategia di decarbonizzazione 2050, senza che gli sia riconosciuta alcuna funzione determinante nelle fasi preparatorie o deliberative.

⁶¹⁶ R. VARELA OLALDE, *La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco*, in *Revista Jurídica Aldizkari Juridikoa*, n. 31, enero - diciembre 2023, p. 381.

4.5.2. Una legge di carattere programmatico e finalista

La legge adotta un modello misto che prevede, da un lato l'imposizione di obiettivi vincolanti (art. 3) e dall'altro di obiettivi programmatici.

Sebbene sia stato osservato che vi è una distribuzione asimmetrica delle disposizioni in queste leggi, «con alcune (poche) che hanno un carattere direttamente vincolante e altre (la maggior parte) che hanno un notevole carattere programmatico»⁶¹⁷.

La natura programmatica della legge emerge chiaramente anche dal lessico impiegato nella formulazione dei suoi precetti, contraddistinto da un linguaggio orientato all'azione futura e alla definizione di indirizzi generali.

La legge, infatti, prevede una serie di riforme (es. disposizioni finali da 1 a 5), nonché la necessità di successivi interventi regolamentari da parte del Governo o del Ministero, come indicato, ad esempio, nella disposizione finale 6.

Tali elementi confermano il carattere strategico e di indirizzo della normativa, la cui efficacia attuativa è demandata a fasi successive e a strumenti normativi di secondo livello.

Piuttosto che procedere a una dettagliata ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, inclusi quelli territoriali come le Comunità Autonome, cui l'ordinamento attribuisce rilevanti prerogative in materia ambientale, il legislatore ha optato per un'impostazione normativa incentrata sull'orientamento dell'azione futura, sia amministrativa che governativa. La *Ley 7/2021* si configura infatti come un atto a prevalente contenuto programmatico, volto a definire linee strategiche e obiettivi generali, piuttosto che a disciplinare in modo immediatamente vincolante la distribuzione delle competenze istituzionali o la posizione giuridica dei soggetti privati nell'ambito della transizione ecologica e della lotta al cambiamento climatico⁶¹⁸.

Il principio finalistico utilizzato nelle leggi sul cambiamento climatico è stato oggetto di critiche da parte della dottrina, poiché il continuo rinvio a future discipline settoriali genera spesso incoerenze normative e ritardi nell'attuazione concreta di politiche e misure urgenti per affrontare l'emergenza climatica⁶¹⁹.

⁶¹⁷ J. F. ALENZA GARCÍA, *Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética, op. cit., p. 3.*

⁶¹⁸ S. SIMOU, *La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en el contexto de intensificación de los esfuerzos público-privados para afrontar la emergencia climática, op. cit., p. 229 - 230.*

⁶¹⁹ A. DE LA VARGA PASTOR, *Estudio de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales.*, in *Revista Catalana Dret Ambiental*, vol. 9, n. 2, 2018, p. 52.

Gli obiettivi sono fissati in maniera chiara all'art. 3, sulla base del quale il legislatore ha sviluppato l'intera legge, che abbraccia vari settori dell'amministrazione pubblica e anche il settore privato.

La Spagna, per raggiungere gli obiettivi, opta per un modello energetico basato esclusivamente sulle fonti rinnovabili, escludendo il ricorso a un *mix* energetico nucleare/rinnovabili, sebbene tale possibilità sia prevista e ammessa dal Regolamento UE sulla Tassonomia Verde⁶²⁰, che riconosce l'energia nucleare come fonte sostenibile in ragione delle sue basse emissioni di CO₂. Con tale scelta, la Spagna conferma, anche a livello legislativo, la propria strategia di progressivo abbandono dell'energia nucleare⁶²¹, orientando la politica energetica nazionale verso una transizione fondata integralmente sulle energie rinnovabili.

La dimensione programmatica della *Ley* 7/2021 è presente in numerosi precetti normativi, nei quali il legislatore affida al Governo il compito di adottare specifici strumenti strategici, delineandone i contenuti minimi direttamente nella legge.

Tra questi si annoverano: l'elaborazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), per la pianificazione coordinata degli obiettivi climatici ed energetici (art. 4); la definizione della Strategia di decarbonizzazione dell'economia con orizzonte temporale al 2050 (art. 5); la promozione della digitalizzazione come leva per la transizione ecologica, nell'ambito della strategia Spagna Digitale 2025 (art. 6); la predisposizione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC⁶²²) quale strumento centrale di pianificazione in materia di resilienza climatica (art. 17); e l'adozione della Strategia per una Transizione Giusta⁶²³, finalizzata a garantire equità sociale nei processi di trasformazione ambientale ed energetica (art. 27).

La legge prevede anche diversi interventi in materia di mobilità e trasporti⁶²⁴, anche se le competenze amministrative e organizzative rimangono in capo al Ministero dei trasporti.

⁶²⁰ Regolamento delegato (UE) 2023/2486, del 27 giugno 2023.

⁶²¹ *Resolución de 28 de diciembre de 2023, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el 7.º Plan General de Residuos Radiactivos*. Tra il 2027 e il 2035 è prevista la chiusura ordinata dei sette reattori nucleari attualmente in funzione, in conformità con le disposizioni del PNIEC e del Protocollo firmato da ENRESA e dai proprietari delle centrali nucleari nel marzo 2019.

⁶²² Il secondo Piano Nazionale di adattamento al cambiamento climatico (2021-2030) è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 22 settembre 2020. Il testo del PNACC (2021-2030) è disponibile al seguente sito: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf

⁶²³ La strategia della transizione giusta è disponibile al seguente link: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/transicion-justa/Estrategia_Transicion_Justa_Def.PDF

⁶²⁴ Art. 14 - 16 della *Ley* 7/2021.

La programmazione delineata dalla *Ley 7/2021* si configura come particolarmente ampia e pervasiva, investendo trasversalmente sia l'amministrazione pubblica che il settore privato.

La responsabilità di questa funzione strategica è attribuita principalmente al Governo in particolare al *Ministerio para la Transición Ecológica*, al quale è assegnato un ruolo centrale e preminente nel processo di attuazione della transizione ecologica.

La legge, infatti, consolida e amplia le competenze governative riguardo all'attuazione, esecuzione e sviluppo delle proprie disposizioni, come chiaramente stabilito nella sesta disposizione finale.

Inoltre, prevede l'obbligo di revisione o modifica dei piani approvati anteriormente alla sua entrata in vigore (prima disposizione transitoria), e impone alle Comunità Autonome di garantire la coerenza dei propri piani in materia di energia e clima con gli obiettivi generali fissati dalla normativa statale (art. 38), rafforzando così l'unitarietà dell'azione pubblica in materia climatica ed energetica.

Infine, sono scarse e sintetiche le disposizioni riguardanti le procedure da seguire per l'elaborazione e approvazione di questi piani e atti.

Secondo parte della dottrina⁶²⁵, la decisione del legislatore di non disciplinare espressamente le procedure per l'elaborazione dei diversi piani potrebbe essere motivata dalla particolare interazione tra il Governo spagnolo e la Commissione europea, sebbene gli obblighi assunti a livello europeo non prescrivano chiaramente tale approccio.

Inoltre, questa mancanza potrebbe essere risolta applicando i regimi procedurali generali previsti dall'ordinamento nazionale in materia di procedimento amministrativo.

Tuttavia, anche riguardo alla seconda opzione, sorgono dubbi sulla compatibilità tra gli strumenti previsti dalla *Ley 7/2021* e la legislazione sulla procedura amministrativa.

In conclusione, la *Ley 7/2021* si configura come un atto legislativo di portata strategica e programmatica che definisce i principi fondamentali, gli obiettivi generali e gli indirizzi di sviluppo della politica climatica ed energetica spagnola, piuttosto che essere uno strumento immediatamente esecutivo o di dettagliata regolazione delle competenze e delle procedure.

La legge si inserisce, con coerenza, nel quadro europeo e internazionale della lotta al cambiamento climatico, ma adotta un approccio fortemente finalistico.

⁶²⁵ F. LÓPEZ RAMÓN, *Notas de la Ley de cambio climático*, op.cit., p. 10

L'attuazione concreta delle previsioni è affidata a fasi successive di pianificazione, regolamentazione ed esecuzione amministrativa, il cui successo dipende, inevitabilmente, dalla capacità operativa e dall'effettiva volontà politica dei soggetti istituzionali coinvolti.

Il legislatore, pur avendo chiaramente delineato gli obiettivi vincolanti e i principali strumenti di intervento, non ha specificato con sufficiente rigore le procedure amministrative necessarie per l'elaborazione e l'approvazione dei numerosi piani strategici previsti.

Tale mancanza può generare criticità potenziali in termini di certezza del diritto e di coerenza applicativa.

La lacuna procedimentale, che secondo parte della dottrina potrebbe trovare una (parziale) giustificazione nella dimensione sovranazionale dei rapporti con l'Unione europea o, nell'applicazione sussidiaria della normativa generale sul procedimento amministrativo, risulta problematica, a causa della non piena coincidenza tra gli strumenti previsti dalla *Ley* 7/2021 e quelli del diritto amministrativo.

Alla luce di quanto sopra, se da un lato la legge rappresenta un significativo avanzamento sistemico nel consolidamento di una politica climatica integrata e trasversale, dall'altro essa rivela una certa fragilità attuativa, poiché basata su strumenti programmatici il cui effetto vincolante resta subordinato a successivi atti di normazione secondaria e a scelte discrezionali di natura politico-amministrativa.

In definitiva, la piena efficacia della *Ley* 7/2021 dipenderà dall'attuazione tempestiva, coordinata e coerente degli strumenti previsti, nonché dalla capacità delle istituzioni spagnole di tradurre gli obiettivi enunciati in misure concrete.

Questo supererà il rischio, più volte evidenziato dalla dottrina, di una programmazione ambiziosa sul piano dichiarativo, ma carente sul piano dell'effettività giuridica e amministrativa.

4.5.3. Assetto economico - finanziario, governance e partecipazione

La legge prevede due fonti di finanziamento: il bilancio generale dello Stato (art. 30.2) e i ricavi derivanti dalle aste dei diritti di emissione di gas serra (art. 30.4).

Questi ultimi saranno prioritariamente destinati al supporto del sistema elettrico, alle misure sociali per mitigare l'impatto della decarbonizzazione e alla compensazione dei costi indiretti delle emissioni per i settori industriali a rischio di delocalizzazione.

Questo rappresenta un compromesso politico⁶²⁶, poiché il finanziamento sarà aggiornato annualmente attraverso la legge di bilancio, al fine di garantire la piena applicazione alla legge. Inoltre, la normativa impone l'inclusione di criteri ambientali obbligatori negli appalti pubblici e, a partire dal 2030, vieta alla Pubblica Amministrazione di rinnovare locazioni per edifici non conformi agli *standard* di consumo energetico quasi nullo.

Parallelamente, sono previsti obblighi informativi per il settore privato: le imprese quotate, le banche e le assicurazioni dovranno annualmente rendicontare i rischi climatici e adottare piani di decarbonizzazione, la cui regolamentazione dettagliata sarà definita dal Governo entro due anni (artt. 31 - 32).

Il coinvolgimento delle autorità di vigilanza finanziaria (Banca di Spagna, CNMV, Direzione Generale delle Assicurazioni) attraverso la predisposizione biennale di un rapporto macroprudenziale, coordinato dall'AMCESFI, contribuisce alla dimensione prudenziale della normativa, mirata a garantire la stabilità finanziaria nel contesto della transizione ecologica.

Il rapporto dovrà includere delle proposte necessarie a mitigare il rischio e verrà pubblicato e inviato al Congresso dei deputati e al Senato (art. 33.1).

Infine, il Governo, in conformità con lo sviluppo della Strategia di decarbonizzazione per il 2050, ha la facoltà di richiedere al gestore del mercato, al gestore del sistema, al gestore del sistema di trasmissione e ai distributori di elaborare e presentare una strategia di decarbonizzazione in relazione al loro ambito di azione.

Attraverso un meccanismo integrato di finanziamenti pubblici e obblighi per il settore privato, il legislatore predispone un modello di *governance* che coniuga investimenti infrastrutturali, azioni di mitigazioni e misure sociali di compensazione per le categorie più esposte alla transizione.

In tale prospettiva, oltre alle risorse pubbliche già allocate per il perseguimento di tali finalità, il legislatore manifesta l'intento di ampliare tanto la portata degli obiettivi strategici quanto l'ammontare complessivo delle risorse disponibili, al fine di assicurare un'attuazione effettiva, sostenibile e socialmente equilibrata delle politiche di transizione.

La destinazione degli introiti derivanti dalle aste dei diritti di emissione risponde a una logica di internalizzazione dei costi ambientali, ponendo le imprese inquinanti in una posizione di corresponsabilità nella transizione, utilizzando le risorse per i settori industriali più vulnerabili e per i soggetti più colpiti dalla loro attività.

⁶²⁶ F. LÓPEZ RAMÓN, *Notas de la Ley de cambio climático*, op.cit., p. 17.

Di particolare rilievo è il coinvolgimento del settore privato, incluse le istituzioni finanziarie delle società quotate e delle imprese soggette a rendicontazione non finanziaria, nell'obbligo di pubblicare rapporti annuali sugli impatti finanziari dei rischi climatici.

Il coinvolgimento delle autorità di vigilanza finanziaria statale sottolinea un approccio prudenziale della legge, volto a garantire la stabilità del sistema economico e a prevenire rischi connessi alla transizione ecologica ed energetica.

Pertanto, nel presente titolo, il legislatore non si limita a regolamentare il finanziamento della transizione, ma promuove anche un coordinamento tra settore pubblico e privato, tra soggetti istituzionali ed operatori del mercato e della concorrenza, tutti chiamati a contribuire nell'ambito delle rispettive competenze, al raggiungimento dell'obiettivo di neutralità climatica e allo sviluppo sostenibile del Paese.

La legge include anche disposizioni riguardanti istruzione, formazione, ricerca e innovazione (artt. 35 - 36).

È prevista infatti l'integrazione strutturale dei temi relativi al cambiamento climatico e alla transizione energetica nei programmi scolastici, universitari e nei progetti di ricerca scientifica, a confermando così la centralità della conoscenza e dell'innovazione nel processo di trasformazione.

Infine, l'ultimo titolo della legge, il IX, è dedicato alla *governance* e alla partecipazione pubblica (art. 37-40).

Viene istituito un Comitato di esperti quale organo responsabile della valutazione e della formulazione di raccomandazioni sulle politiche in materia di energia e cambiamenti climatici, incaricato di elaborare un rapporto annuale da presentare al Congresso dei deputati e da sottoporre al dibattito con la partecipazione del Governo (art. 37).

Il Comitato di esperti esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, e deve essere costituito secondo un criterio di composizione paritaria.

Le modalità di organizzazione e funzionamento di tale organo saranno stabilite da un successivo regolamento attuativo.

Va rilevato come la previsione di un organismo analogo sia già presente in diverse normative autonome⁶²⁷.

⁶²⁷ Vedi tra questi: art. 32 de la *Ley* 16/2017, de 1 agosto, *del cambio climático* (Catalogna); art. 7 de la *Ley* 10/2019, de 22 febrero, *de cambio climático y transición energética* (Isole Baleari).

Sebbene uno dei principi ispiratori della legge sia espressamente individuato nella «*cooperazione, collaborazione e coordinamento tra le Amministrazioni Pubbliche*» (art. 2, lettera ñ), solo l'articolo 38 presenta una disciplina specifica sulla cooperazione inter - amministrativa.

Tale scelta appare particolarmente significativa, dato che la legge interessa numerose materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Comunità Autonome, rendendo necessario, sotto il profilo sistematico, un meccanismo di cooperazione istituzionale più articolato.

Trova invece menzione soltanto la *Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC)*.

Non vengono menzionate la *Conferencia sectorial de medio ambiente* o le commissioni bilaterali di cooperazione.

Inoltre, il Comitato non interviene in nessuno dei documenti e atti di pianificazione e strategia stabiliti dalla legge.

La novità, in materia di partecipazione, è rappresentata dalla *Asamblea Ciudadana del Cambio Climático*⁶²⁸.

Il legislatore, al fine di garantire una maggiore partecipazione e coinvolgimento dei cittadini al processo decisionale in materia di cambiamento climatico, ha previsto l'istituzione di un'Assemblea cittadina del cambiamento climatico a livello nazionale e raccomanda che siano istituite assemblee autonome e municipali (art. 39).

Tuttavia, la legge non specifica il ruolo e la posizione istituzionale che l'Assemblea occuperà nelle diverse procedure di elaborazione, redazione e approvazione degli atti e dei piani previsti dalla medesima legge⁶²⁹.

Viene altresì rafforzato il sistema di coordinamento, monitoraggio, valutazione e reporting, per garantire il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la coerenza delle Comunità Autonome con gli obiettivi derivanti dalla legge (art. 40.1).

Con quest'ultimo titolo, il legislatore ha l'intenzione di completare il quadro relativo alla *governance* della legge e alla partecipazione dei cittadini.

L'istituzione di un Comitato di esperti, quale organo tecnico indipendente incaricato della valutazione e della formulazione di raccomandazioni sulle politiche oggetto della legge,

⁶²⁸ Vedi: <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es>

⁶²⁹ S. SIMOU, *La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en el contexto de intensificación de los esfuerzos público-privados para afrontar la emergencia climática*, op.cit., p. 244.

rappresenta una misura necessaria per garantire un approccio basato sull'evidenza scientifica, in considerazione dei temi e delle problematiche altamente tecniche coinvolte.

Inoltre, assicura un metodo tecnico e neutrale nella valutazione e nel monitoraggio delle misure adottate dal Governo.

Allo stesso modo, la presentazione del rapporto annuale al Congresso dei deputati, costituisce da un lato uno strumento fondamentale di *accountability* e dall'altro rafforza il principio di trasparenza.

Tuttavia, anche in questo contesto, la partecipazione del Congresso dei deputati è marginale, poiché l'articolo rinvia ad un regolamento per quanto riguarda l'organizzazione e l'attività del Comitato.

Infine, come precedentemente evidenziato, il Comitato, non interviene in alcuno dei documenti di pianificazione e strategia previsti dalla legge.

Il coordinamento con le Comunità Autonome attraverso la Commissione per il coordinamento delle politiche sui cambiamenti climatici avviene *ex post* e non *ex ante* nella fase di stesura dei documenti e di condivisione delle misure da adottare.

L'istituzione dell'Assemblea cittadina del cambiamento climatico rappresenta uno strumento di democrazia partecipativa, volta ad attuare la "*democrazia ambientale*", favorendo il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale.

Si tratta di uno strumento che mira a integrare le istanze della società civile nelle scelte sulle politiche e strategie di transizione energetica e di lotta al cambiamento climatico.

Il sistema di monitoraggio, valutazione e rendicontazione istituito dalla legge risponde alla necessità di garantire il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, nonché di assicurare un meccanismo di verifica e controllo dell'attuazione delle misure adottate.

Infine, in questo ultimo titolo, si cerca di rafforzare la *governance* che, come abbiamo visto anche nei titoli precedenti, è principalmente gestita dal Governo, con un limitato coinvolgimento delle Comunità Autonome e del Parlamento, garantendo un equilibrio tra competenze tecniche e partecipazione democratica.

Per quanto riguarda invece le 9 disposizioni addizionali, è opportuno citare tra queste la prima che esclude l'applicazione della legge alle Forze Armate e di Sicurezza; la quinta che prevede un impulso alla Strategia di Economia circolare spagnola, la sesta che promuove il trasporto ferroviario; la settima che nomina un gruppo di esperti per valutare una riforma fiscale in favore della fiscalità verde.

Tra 3 disposizioni derogatorie, è opportuno menzionare la prima che prevede la modifica o la revisione dei piani già approvati.

Tra le 15 disposizioni finali, invece, quelle principali per la modifica della legislazione vigente (prima, seconda, terza, quarta, quinta, settima), la sesta che consolida ed amplia la potestà del Governo ed infine l'undicesima che prevede la riforma del sistema elettrico.

4.5.4. *Considerazioni conclusive*

In conclusione, la legge rappresenta un avanzamento significativo per l'ordinamento giuridico spagnolo, allineandosi agli indirizzi normativi dell'Unione europea⁶³⁰ e avvicinando la Spagna, dal punto di vista legislativo, agli ordinamenti dei principali Stati membri, come Germania⁶³¹ e Francia⁶³².

La legge si inserisce all'interno della c.d. terza fase del diritto ambientale⁶³³ caratterizzata dall'introduzione di nuovi paradigmi quali la neutralità climatica e l'economia circolare⁶³⁴.

Questi principi hanno promosso un'accelerazione verso una regolamentazione ambientale più approfondita e trasversale, coinvolgendo in maniera integrata le istituzioni, gli attori economici e sociali, nonché i cittadini.

L'obiettivo ultimo è la ridefinizione dei modelli di programmazione, sviluppo e di relazione, in vista di una trasformazione e transizione sistematica orientata alla sostenibilità.

Tuttavia, la *Ley 7/2021* presenta alcune criticità riguardanti il rapporto di competenza, il coordinamento con le Comunità Autonome, il ruolo del Parlamento e un'impostazione del testo eccessivamente programmatica e finalistica.

In merito alle competenze, il legislatore spagnolo tutela vigorosamente le competenze statali; la legge è stata emanata congiuntamente nell'ambito delle seguenti competenze esclusive dello Stato: dall'art. 149.1.13 della Costituzione spagnola, sulle basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica, dell'art. 149.1.23 della Costituzione spagnola,

⁶³⁰ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («*Normativa europea sul clima*»).

⁶³¹ Legge Federale di *Protezione del Clima*, del 12 dicembre 2019.

⁶³² Legge francese, del 22 agosto 2021, *Lotta contro il cambiamento climatico e rafforzamento della resilienza agli effetti del cambiamento climatico*.

⁶³³ J. F. ALENZA GARCÍA, «*Principios clásicos para la nueva era del Derecho ambiental*», in vol. col. *Derecho ambiental*, (dirs. SORO MATEO y JORDANO FRAGA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 11 - 39.

⁶³⁴ J. F. ALENZA GARCÍA, *Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética, op. cit., p. 2.*

sulla legislazione di base in materia di protezione dell'ambiente, fatte salve le competenze delle Comunità Autonome di stabilire norme di protezione aggiuntive e dall'art. 149.1.25 della Costituzione spagnola, sulle basi del regime minerario ed energetico, oltre ad altre competenze esclusive dello Stato⁶³⁵.

È opportuno rilevare che il testo della *Ley 7/2021* non contiene alcun riferimento esplicito all'articolo 45 della Costituzione spagnola, che disciplina il diritto all'ambiente e il dovere di tutelarlo.

Tale omissione risulta significativa, in quanto la legge interviene direttamente in una materia riconducibile alla sfera di applicazione di tale disposizione costituzionale, la quale sancisce il diritto di tutti a beneficiare di un ambiente adeguato allo sviluppo della persona, nonché il correlato obbligo dei poteri pubblici di garantirne la protezione e la conservazione.

La legge si fonda ulteriormente sul principio sancito dalla sentenza 87/2019 del 20 giugno 2019 del Tribunale costituzionale, che ha affermato la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione degli obiettivi climatici.

Tale pronuncia consolida il ruolo centrale dello Stato nella definizione delle strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, garantendo un approccio unitario e coerente a livello nazionale, in conformità con gli obblighi internazionali ed europei in materia ambientale.

Tuttavia, come è stato osservato⁶³⁶ per come è stata impostata all'interno della legge, la legislazione di base sui cambiamenti climatici, rischia di minare le competenze delle Comunità Autonome, tra queste anche alcune esclusivamente autonome, come ad esempio l'istruzione, la protezione della biodiversità e altre.

La questione delle competenze si intreccia con il rapporto tra lo Stato e le Comunità Autonome, caratterizzato non da un principio di cooperazione e coordinamento effettivo, ma piuttosto da un coinvolgimento di queste ultime in una fase prevalentemente successiva e accessoria.

Analogamente, il ruolo del Parlamento risulta marginalizzato nell'impianto normativo delineato dalla legge.

L'organo legislativo non esercita alcuna funzione di intervento o approvazione rispetto ai Piani, programmi e strategie adottati dal Governo, limitandosi a ricevere un'informativa in merito

⁶³⁵ *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, Disposición final decimotercera.*

⁶³⁶ R. VARELA OLALDE, *La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco*, op. cit., p. 381.

all'approvazione della Strategia di decarbonizzazione 2050 e alla relazione annuale elaborata dal Comitato di esperti (art. 5.2 e art. 37.1).

La legge rappresenta un testo solido, caratterizzato da obiettivi e strategie definiti chiaramente, che si propone di coinvolgere in modo trasversale tutti i settori della pubblica amministrazione, gli operatori economici e i cittadini.

Tuttavia, secondo alcune interpretazioni⁶³⁷, essa appare più assimilabile a un piano d'azione governativo piuttosto che a un vero e proprio atto giuridico-normativo, in quanto definisce indirizzi strategici senza delineare un quadro vincolante di diritti e doveri.

Vengono infatti inclusi obiettivi ambientali e forniti anche mezzi per raggiungerli, sia normativi che economici; tuttavia, il testo richiede degli sviluppi normativi successivi tutti in mano al Governo, in particolare al Ministero per la Transizione ecologica.

Nel complesso, la legge riflette l'evoluzione del diritto ambientale spagnolo nei rapporti tra Stato e Comunità Autonome, caratterizzato, nel corso degli anni, da una progressiva ricentralizzazione della materia⁶³⁸.

Tale tendenza è stata consolidata dall'orientamento del Tribunale costituzionale, il quale, nei propri giudizi, specialmente recenti, ha sostenuto un'interpretazione volta alla centralizzazione delle politiche ambientali⁶³⁹, attribuendo allo Stato un ruolo preminente nella definizione e nell'attuazione delle politiche a discapito delle Comunità Autonome.

In definitiva, la *Ley* 7/2021 si colloca pienamente nella terza fase evolutiva del diritto ambientale spagnolo, caratterizzata da un ampliamento degli obiettivi normativi verso la neutralità climatica, l'economia circolare e la sostenibilità ambientale.

Pur presentando alcune criticità in particolare sotto il profilo del bilanciamento tra competenze statali e autonome, della marginalizzazione del Parlamento e dell'eccessiva programmaticità delle disposizioni, essa rappresenta uno strumento fondamentale di innovazione legislativa che assegna allo Stato un ruolo direttivo e coordinatore nel perseguimento degli impegni climatici assunti in sede internazionale ed europea.

Il confronto con l'evoluzione normativa italiana evidenzia alcune significative divergenze. L'Italia, sebbene abbia introdotto recentemente strumenti normativi di rilevanza strategica⁶⁴⁰,

⁶³⁷ F. LÓPEZ RAMÓN, *Notas de la Ley de cambio climático*, op. cit., p. 20.

⁶³⁸ L. CASADO CASADO, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya), Barcellona 2018.

⁶³⁹ R. VARELA OLALDE, *La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco*, op. cit., p. 380.

⁶⁴⁰ S. ANTONIAZZI, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi.it*, 23/2023, pp. 53 -71.

come il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), la riforma del Ministero dell'Ambiente⁶⁴¹, la costituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE)⁶⁴² e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) contenente una forte componente *green*⁶⁴³, non si è ancora dotata di un corpus legislativo organico e sistematico, paragonabile alla *Ley 7/2021*, specificamente dedicato alla lotta al cambiamento climatico e alla transizione energetica.

La disciplina italiana resta frammentata, distribuita tra fonti di rango primario e secondario, piani strategici e atti amministrativi, senza ancora approdare a una legge che definisca in modo vincolante obiettivi, strumenti e responsabilità dei diversi livelli istituzionali.

La Spagna, con la *Ley 7/2021*, si pone dunque all'avanguardia nel contesto europeo, insieme ad altri Paesi come Germania e Francia, mentre l'ordinamento italiano, pur in progressivo adeguamento agli indirizzi europei, manifesta l'esigenza di un ulteriore consolidamento normativo.

Solo attraverso un approccio integrato e coerente sarà possibile garantire il pieno rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, equità intergenerazionale e transizione ecologica ed energetica, pilastri imprescindibili del diritto ambientale contemporaneo.

⁶⁴¹ Per una ricostruzione si rinvia a Cap. 2, par. 2. 4.

⁶⁴² A. MARTINI, *Amministrare in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 3/2021, p. 150 - 181, nel dettaglio il par. 4.

⁶⁴³ S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 1/2021, p. 198 - 220.

4.6. *Il ruolo del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) nella transizione ecologica*

Sebbene il processo di ri-centralizzazione della competenza ambientale abbia avuto origine già da tempo, la riorganizzazione amministrativa e la crescente rilevanza attribuita, nell'ambito delle politiche nazionali, alle tematiche ambientali con particolare riferimento alla transizione ecologica, alla transizione energetica e alla lotta ai cambiamenti climatici costituiscono sviluppi più recenti.

In tale contesto, il Governo Sánchez, fin dall'inizio del proprio mandato, ha conferito una posizione di assoluta centralità alla transizione ecologica, rendendola uno degli assi portanti della propria agenda politica e istituzionale.

In uno dei primi atti adottati⁶⁴⁴, il Presidente del Governo spagnolo ha soppresso il Ministero dell'Agricoltura, Pesca, Alimentazione e Ambiente⁶⁴⁵ e lo ha sostituito col Ministero per la Transizione ecologica, che assorbe le funzioni del precedente Ministero, al quale si aggiungono le competenze in materia di politiche energetiche e minerarie.

Secondo le intenzioni del legislatore spagnolo il nuovo Ministero deve avere un approccio trasversale alla politica ambientale e deve propugnare l'integrazione delle considerazioni ambientali nei vari settori delle attività economiche, sociali e culturali.

Il Ministero è competente nell'ambito dell'Amministrazione generale dello Stato per la proposta e l'esecuzione della politica del Governo: *«nella lotta contro il cambiamento climatico, la protezione del patrimonio naturale, della biodiversità e del mare, dell'acqua e dell'energia per la transizione verso un modello produttivo e sociale più ecologico»*⁶⁴⁶.

È altresì responsabile nell'ambito delle competenze statali: *«dell'elaborazione della legislazione statale in materia di acque e coste, ambiente, meteorologia e climatologia; della gestione diretta del demanio idrico e del demanio marittimo-terrestre; della rappresentanza dello Stato nelle organizzazioni internazionali corrispondenti a queste materie, fatte salve le competenze del Ministero degli Affari Esteri, dell'Unione Europea e della Cooperazione;*

⁶⁴⁴ Si tratta del *Real Decreto* 355/2018, de 6 de junio, *por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*.

⁶⁴⁵ Il Ministero dell'Ambiente era stato istituito con *Real Decreto* 758/1996 ed aveva subito nel corso degli anni alcune variazioni organizzative e competenziali.

M. MONTESINOS DEL VALLE, *La creación del Ministerio de Medio Ambiente*, in *El medio ambiente 1978 – 2018, Ambienta*, n. 124, Septiembre 2018, pp. 140 - 148.

⁶⁴⁶ Art. 1.1, del *Real Decreto* 864/2018, de 13 de julio, *por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica*.

nonché il coordinamento delle azioni, la cooperazione e l'accordo nella progettazione e nell'applicazione di tutte le politiche che interessano la sfera di competenza delle Comunità autonome e delle altre Amministrazioni pubbliche, promuovendo la loro partecipazione attraverso gli organi e gli strumenti di cooperazione appropriati»⁶⁴⁷.

Viene altresì aggiunta anche la competenza, sempre nel quadro della transizione ecologica, dello sviluppo della politica energetica e mineraria nazionale⁶⁴⁸.

Nella sua struttura vengono inclusi due Segretari di Stato: dell'Energia e dell'Ambiente e un sub Segretario per la Transizione ecologica.

Vi sono diversi organismi autonomi specializzati in materia ambientale che svolgono la propria azione alle dipendenze del Ministero.

Al fine di rafforzare l'azione e l'attività del Ministero viene creata⁶⁴⁹ una Commissione interministeriale per il cambiamento climatico e la transizione energetica in capo al Ministero per la Transizione ecologica; la quale viene creata al fine di raggiungere il miglior trattamento delle politiche pubbliche nelle materie del cambiamento climatico e della transizione energetica, attraverso una prospettiva partecipativa e multidisciplinare.

La Commissione è presieduta dal Ministro per la Transizione ecologica, mentre il Segretario di Stato dell'Economia e del sostegno alle imprese è il Vicepresidente, che la presiede in caso di assenza, vacanza o impossibilità della Presidente.

La Commissione è integrata da consiglieri, con rango minimo di Direttori Generali, nominati dai rispettivi ministri.

All'interno sono rappresentati i vari ministeri e i vari ranghi dell'amministrazione spagnola.

Possono essere invitati a partecipare alle riunioni, quando la Commissione Interministeriale lo ritiene, rappresentanti di altri organismi, associazioni e organizzazioni imprenditoriali e sindacali e altre associazioni o enti, così come esperti e rappresentanti della società civile.

Allo stesso modo possono essere inviati, con rango almeno di Direttori Generali, rappresentanti delle Comunità Autonome e delle Città autonome di Ceuta e Melilla, in funzione dei temi da trattare⁶⁵⁰.

La Commissione monitora e formula proposte per le decisioni da assumere in materia di cambiamento climatico ed energia.

⁶⁴⁷ Art. 1.2, del *Real Decreto* 864/2018.

⁶⁴⁸ Vedi art. 1.3, del *Real Decreto* 864/2018.

⁶⁴⁹ *Real Decreto* 958/2018, de 27 de julio, por el que se crea y regula la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética.

⁶⁵⁰ Art. 2, del *Real Decreto* 958/2018.

Le sue principali funzioni sono: coordinare la stesura del progetto di legge su cambiamenti climatici e transizione energetica; preparare il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima; definire la strategia di decarbonizzazione entro il 2050; garantire una transizione equa per comunità e territori e informare la Commissione delegata del Governo per gli Affari economici su proposte con rilevanti impatti economici⁶⁵¹.

Nel 2020⁶⁵² il *Ministerio para la Transición Ecológica* diventa *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* in quanto oltre alle competenze in materia di cambiamento climatico e transizione energetica, il Ministero assume le attribuzioni relative alla sfida demografica, al fine di affrontare fenomeni quali lo spopolamento, la dispersione territoriale, l'invecchiamento progressivo della popolazione, il basso tasso di natalità e gli effetti della popolazione fluttuante.

In particolare, esso si occupa delle asimmetrie demografiche derivanti dalla crescente concentrazione della popolazione in un numero sempre più limitato di centri abitati, con il conseguente spopolamento di vaste aree del territorio nazionale e le relative ripercussioni socioeconomiche, ambientali, culturali e patrimoniali.

L'azione ministeriale mira, pertanto, a contrastare gli effetti del cambiamento demografico mediante strumenti adeguati, garantendo allo stesso tempo un approccio trasversale nelle politiche pubbliche aventi impatto sul territorio, nel rispetto del principio di unità e coesione dello Stato⁶⁵³.

Ciò comporta anche una ristrutturazione organizzativa del Ministero⁶⁵⁴ in quanto tra le nuove competenze vi è quella di elaborare e sviluppare la strategia e la politica del Governo di fronte alla sfida democratica, così come la proposta e l'esecuzione della politica di lotta contro lo spopolamento.

Alle due segretarie di Stato: Energia e Ambiente, viene aggiunta una segreteria generale per la sfida democratica e la sub segreteria per la Transizione ecologica e la sfida democratica.

In seguito, nel 2023⁶⁵⁵ la struttura ministeriale viene determinata nei suoi organi superiori e direttivi fino al livello organico di direzione generale.

⁶⁵¹ Art. 4, del *Real Decreto* 958/2018.

⁶⁵² *Real Decreto* 2/2020, de 12 de enero, *por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*.

⁶⁵³ Vedi preambolo *Real Decreto* 500/2020, del 28 aprile 2020.

⁶⁵⁴ *Real Decreto* 500/2020, de 28 de abril, *por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto* 139/2020, de 28 de enero, *por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*.

⁶⁵⁵ *Real Decreto* 829/2023, de 20 de noviembre, *por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*.

La struttura del Ministero⁶⁵⁶ si articola in diverse strutture di vertice ed esecutive.

La Segreteria di Stato per l'Energia coordina la politica energetica e la pianificazione del settore, mentre la Segreteria di Stato per l'Ambiente sovrintende alle politiche idriche, climatiche, ambientali e costiere, oltre alla tutela della biodiversità.

Il Segretariato Generale per la Sfida Demografica è incaricato delle strategie contro lo spopolamento, mentre il Sottosegretariato per la Transizione Ecologica e la Sfida Demografica supporta l'attività amministrativa con il Segretariato tecnico generale e la direzione generale dei servizi.

Inoltre, operano tre Commissari con competenze specifiche in energie rinnovabili, idrogeno e stoccaggio, gestione del ciclo dell'acqua ed economia circolare.

Contestualmente, viene soppressa la figura del Commissario per la promozione dell'energia sostenibile nei sistemi insulari.

Successivamente, nel 2024 il legislatore sviluppa la struttura fino al livello di sotto-direzione generale, definendo le competenze di ciascuno dei suoi organi⁶⁵⁷.

L'evoluzione organizzativa del Ministero per la Transizione Ecologica e la sfida demografica è in linea da un lato con l'indirizzo del nuovo Governo e con l'indirizzo europeo che ha visto l'integrazione tra clima ed energia, dall'altro segue una tendenza di ri-centralizzazione e trasversalità della materia ambientale che ha caratterizzato il legislatore statale spagnolo, ma anche la giurisprudenza costituzionale.

La scelta di sopprimere il tradizionale Ministero dell'Agricoltura, Pesca, Alimentazione e Ambiente per costruire un Ministero dedicato alla transizione ecologica evidenzia un approccio innovativo alle politiche ma anche ai modelli amministrativi.

Questa riorganizzazione ministeriale ha implicato un riassetto delle competenze del dicastero, che non si limita alla tutela ambientale in senso stretto, ma riguarda anche l'energia e la sfida demografica, con una visione olistico-strategica della transizione ecologica.

Un ulteriore elemento qualificante è l'istituzione della Commissione interministeriale per il cambiamento climatico e la transizione energetica, che rappresenta un'innovazione organizzativa finalizzata a garantire il coordinamento interistituzionale e una visione integrata delle politiche ambientali, climatiche ed energetiche.

⁶⁵⁶ *Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

⁶⁵⁷ *Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

L'estensione delle competenze del Ministero, nel 2020, vede aggiungersi alla sfida demografica una dimensione socio-territoriale che va oltre la tutela ambientale e affronta tematiche di equilibrio demografico, contrasto allo spopolamento e alla coesione territoriale.

Questa scelta riflette una consapevolezza politica e giuridica della interconnessione tra sostenibilità ambientale e sostenibilità economica, adottando un approccio integrato e multidisciplinare.

All'organizzazione amministrativa già ben definita dalla prima ristrutturazione dei ministeri, sono stati aggiunti tre Commissari con competenze specialistiche in materia di energie rinnovabili, idrogeno e stoccaggio; gestione del ciclo dell'acqua ed economia circolare.

L'affiancamento di queste figure consente ed apporta un rafforzamento tecnico-specialistico, che garantisce un approccio scientifico e altamente qualificato delle diverse problematiche ambientali ed energetiche.

Per concludere, l'evoluzione del Ministero segue in parallelo la politica impostata dal Governo anche con la *Ley 7/2021* che vede l'accentramento in capo al Governo e al Ministero delle politiche ambientali, contro il cambiamento climatico e la transizione energetica.

Allo stesso tempo rappresenta un esempio di modernizzazione amministrativa e di *governance* ambientale integrata.

Infatti, l'integrazione tra ambiente ed energia, consente una visione unitaria della transizione ecologica verso un sistema produttivo e di approvvigionamento sempre più verde e sostenibile; la sfida demografica, amplia l'impatto delle politiche ambientali anche sulle dinamiche territoriali e viene rafforzato il coordinamento interministeriale in modo da favorire una *governance* più integrata ed efficiente delle politiche ambientali che ormai non riguardano più solo un Ministero.

La Spagna ha deciso in questa sfida di trasformazione economica e produttiva di adeguare il proprio sistema legislativo e amministrativo in modo da coinvolgere tutte le amministrazioni pubbliche nella transizione ecologica.

Fino al 2018, il *Ministerio de Medio Ambiente* rappresentava un dicastero tradizionalmente deputato alla tutela ambientale in senso stretto, con competenze concentrate soprattutto sulla gestione del patrimonio idrico, delle coste, delle foreste e della biodiversità, nonché sull'elaborazione della normativa statale in materia ambientale.

Si trattava, tuttavia, di un Ministero fortemente settoriale, inserito all'interno di un modello organizzativo di tipo classico, che tendeva a separare l'ambiente dalle altre dimensioni strutturali delle politiche pubbliche in particolare da quelle energetiche ed economiche.

La stessa giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo la rilevanza crescente della materia, aveva più volte sottolineato la sua trasversalità e la necessità di un coordinamento interministeriale, ma il modello rimaneva sostanzialmente compartimentato.

Con l'istituzione nel 2018 del *Ministerio para la Transición Ecológica*, e soprattutto con la sua successiva evoluzione nel *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (2020), l'ordinamento spagnolo compie una svolta significativa: da un approccio "difensivo" dell'ambiente a una visione "proattiva e sistemica" della transizione ecologica.

La fusione delle competenze ambientali ed energetiche, unitamente all'attribuzione della sfida demografica, segna il superamento del tradizionale modello settoriale e la costruzione di un centro nevralgico di programmazione e coordinamento di politiche pubbliche trasversali.

Il nuovo Ministero non si limita a tutelare l'ambiente come bene giuridico autonomo, ma si pone quale motore di trasformazione dell'intero modello produttivo, sociale e territoriale, in coerenza con le strategie europee (*Green Deal*, neutralità climatica 2050) e con gli obblighi internazionali (Agenda 2030 ONU, Accordi di Parigi).

Nel sistema costituzionale spagnolo, tale trasformazione si colloca in una traiettoria di progressiva ri-centralizzazione della competenza ambientale da parte dello Stato, giustificata dall'intensità del coordinamento richiesto dalle sfide globali e dalla natura fortemente trasversale della materia.

Il nuovo Ministero si configura così come un dicastero di missione, dotato di un mandato strategico che travalica i confini della mera amministrazione settoriale per incidere sulle politiche economiche, industriali, territoriali e sociali.

Le sfide che attendono la Spagna nei prossimi anni sono, dunque, di duplice natura: da un lato, consolidare l'assetto istituzionale e organizzativo di un Ministero che si propone come perno della *governance* ambientale e climatica; dall'altro, tradurre questa architettura in capacità effettiva di coordinamento interministeriale e multilivello, coinvolgendo in modo reale e strutturato le Comunità autonome e gli enti locali, senza i quali la transizione ecologica rischia di restare una mera proiezione centrale.

In definitiva, il passaggio dal *Ministerio de Medio Ambiente* al *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* segna l'ingresso della Spagna in una nuova fase della *governance* ambientale, caratterizzata dall'integrazione tra sostenibilità ambientale, energetica e demografica, e dall'assunzione di una prospettiva olistica che guarda alla transizione ecologica come processo sistemico e non più come ambito settoriale.

La sfida decisiva sarà garantire che questo impianto istituzionale innovativo riesca a tradursi in politiche effettive e coerenti, capaci di affrontare i mutamenti climatici e territoriali con strumenti giuridici e amministrativi realmente adeguati.

NOTA CONCLUSIVA

Governance e transizione ecologica come nuova frontiera del diritto pubblico europeo e nazionale

Il presente studio evidenzia come la *governance* europea e la transizione ecologica costituiscano attualmente uno dei principali ambiti di sperimentazione del diritto pubblico a livello europeo e nazionale.

In tale contesto, l'intreccio sempre più fitto tra i diversi livelli di governo, le competenze legislative e le funzioni amministrative contribuisce a ridefinire profondamente il rapporto tra diritto, politica e istituzioni negli ordinamenti nazionali, tenendo conto dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea.

L'indagine ha mostrato che la transizione ecologica non costituisce un semplice settore di intervento politico-amministrativo, bensì un processo di riorganizzazione sistemica del potere pubblico anche in campo economico⁶⁵⁸, destinato a incidere sulle stesse categorie fondative del diritto pubblico europeo.

Essa ha imposto un ripensamento delle politiche pubbliche, delle forme di produzione normativa, dei modelli di responsabilità e dei meccanismi di coordinamento interistituzionale, dando vita a un diritto pubblico ibrido, multilivello e funzionale, nel quale il valore della sostenibilità si intreccia con la dimensione dell'effettività.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e, più in generale, il *Next Generation EU* (NGEU), hanno rappresentato il banco di prova di questo nuovo modello di *governance*⁶⁵⁹.

L'adozione di strumenti giuridico-finanziari condizionati al conseguimento di traguardi e obiettivi (*milestones* e *targets*) ha determinato una profonda riarticolazione dei rapporti tra Unione e Stati membri, nonché tra Stato centrale e autonomie territoriali.

Il principio di condizionalità, in particolare, ha trasferito nell'ambito della transizione ecologica logiche proprie della *governance* economica, accentuando la centralità dell'esecutivo e rafforzando la tendenza verso una verticalizzazione decisionale.

Nel caso italiano, la struttura di *governance* delineata dal D.L. n. 77/2021 e successivamente modificata dal D.L. n. 13/2023 evidenzia un percorso di accentuata centralizzazione, culminato

⁶⁵⁸ A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, op. cit., pp. 32 - 70.

⁶⁵⁹ N. LUPO, *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), op. cit., pp. 27 - 54.

nell'attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri delle funzioni di direzione strategica, coordinamento e raccordo interistituzionale⁶⁶⁰.

Tale evoluzione, seppure giustificata dall'esigenza di superare inefficienze pregresse e di assicurare il rispetto delle scadenze europee, ha comportato la marginalizzazione del Parlamento e delle Regioni, con una conseguente compressione degli spazi di partecipazione e di dialettica multilivello.

Il Parlamento ha visto ridursi la propria capacità di indirizzo e controllo, mentre le Regioni si sono trovate a operare come meri soggetti attuatori di decisioni centralizzate, anche su materie di loro competenza⁶⁶¹.

Al contrario, il caso spagnolo offre un modello di adattamento amministrativo più compiuto e sistemico.

La creazione del *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)*, dotato di competenze trasversali in materia ambientale, energetica e demografica, ha consentito di costruire una *governance* integrata e coerente, capace di coordinare in modo organico le politiche pubbliche legate alla sostenibilità e alla transizione.

L'integrazione delle competenze, unita a un chiaro mandato strategico, ha trasformato il Ministero in un centro nevralgico di programmazione interministeriale, in grado di guidare la transizione ecologica come processo di trasformazione economica e territoriale, e non come mera politica settoriale.

Ciò è avvenuto, sebbene in un contesto caratterizzato da una ripartizione delle competenze di natura differenziata e asimmetrica, propria dell'assetto autonomico spagnolo, grazie all'intervento di progressiva ri-centralizzazione funzionale operato dal legislatore statale e avallato, nei suoi profili essenziali, dal *Tribunal Constitucional*⁶⁶².

L'Italia, pur avendo inizialmente previsto il Ministero per la Transizione Ecologica (MiTE), oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), ed il CITE e riformato il CIPESS, mostra un adeguamento solo parziale rispetto a tale modello.

⁶⁶⁰ Si rinvia a Cap. 1, par. 1. 4. ss.

⁶⁶¹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 237 - 250.

⁶⁶² M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *op. cit.*, pp. 496 - 512.; J. JARIA, *Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis*, *op. cit.*, pp. 21 - 22.

Si rinvia a Cap. 3, par. 3. 2. - 3. 3.

Permangono, infatti, una frammentazione delle competenze, un debole raccordo interistituzionale e una tendenza a concepire l'ambiente come ambito amministrativo separato, piuttosto che come principio trasversale e criterio ordinante dell'intera azione pubblica⁶⁶³.

Questa asimmetria tra l'evoluzione normativa e amministrativa spagnola e quella italiana riflette la diversa capacità dei due ordinamenti di tradurre la spinta europea alla sostenibilità in cambiamenti strutturali dell'amministrazione oltre che dell'azione pubblica⁶⁶⁴.

Il confronto mette in rilievo come, in Spagna, l'adeguamento amministrativo abbia dato luogo a un'autentica ri-configurazione funzionale dell'apparato pubblico, orientata all'integrazione tra politiche ambientali, energetiche e sociali; in Italia, invece, la transizione ecologica si colloca ancora in una fase di sperimentazione incompiuta, in cui il diritto europeo agisce come fattore esterno di pressione più che come motore interno di innovazione istituzionale.

Da un punto di vista teorico, tali esperienze nazionali confermano che la *governance* europea e la transizione ecologica non sono un mero strumento di coordinamento politico, ma un processo di costituzionalizzazione in atto, attraverso il quale si afferma una nuova gerarchia dei valori pubblici: la sostenibilità, la solidarietà intergenerazionale e la coesione territoriale diventano criteri di legittimazione dell'azione amministrativa e politica.

L'Unione europea, in questo senso, agisce come un laboratorio di costituzionalismo ambientale, in cui il diritto si configura sempre più come strumento di integrazione tra economia, società e ambiente.

Alla luce dei risultati raggiunti, la sfida che si apre per il prossimo futuro è duplice.

Da un lato, occorre istituzionalizzare le innovazioni introdotte in via emergenziale, trasformando l'esperienza del PNRR e della *governance* verde in strutture permanenti di coordinamento interistituzionale, fondate sulla cooperazione leale tra livelli di governo e su una più efficace partecipazione parlamentare.

Dall'altro, è necessario promuovere una razionalizzazione amministrativa che superi la frammentarietà delle competenze e renda effettiva l'integrazione delle politiche ambientali, energetiche e industriali, secondo un modello realmente sistemico.

Per l'Italia, è prevista la conclusione del processo di adeguamento amministrativo, ispirandosi a modelli consolidati quali quello spagnolo o francese⁶⁶⁵.

⁶⁶³ Si rinvia a Cap. 2, par. 2. 4.

⁶⁶⁴ Si rinvia a Cap. 4, par. 4. 4. e ss.

⁶⁶⁵ A. MOLITERINI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, op.cit., pp. 442 - 444.

La realizzazione della transizione ecologica, infatti, richiede un sistema istituzionale e amministrativo solido e affidabile, in grado di rispondere efficacemente alle esigenze degli operatori economici.

Un simile assetto permetterebbe di coniugare la coerenza delle politiche con il rispetto delle autonomie territoriali e del principio di sussidiarietà, restituendo all'ordinamento un equilibrio più maturo tra unità e pluralismo istituzionale.

In prospettiva europea, la transizione ecologica continuerà a costituire un motore di innovazione del diritto pubblico, destinato a ridefinire i confini tra normazione e amministrazione, tra vincolo e responsabilità, tra efficienza e democrazia.

Le istituzioni politiche e amministrative rivestono un ruolo fondamentale nel processo di transizione e dovranno affrontare sfide significative, fino a toccare anche questioni di natura costituzionale⁶⁶⁶.

In conclusione, la *governance* europea e la transizione ecologica rappresentano oggi l'avanguardia del diritto pubblico del XXI secolo.

Si tratta di un diritto flessibile e inclusivo, che fa della sostenibilità il suo principio cardine e valuta la propria legittimità non solo sulla base della conformità alle leggi, ma anche sulla capacità di assicurare un futuro equo, sostenibile e condiviso per le generazioni attuali e future, senza lasciare indietro persone e territori.

⁶⁶⁶ G. PITRUZZELLA, *Il Green Deal e la nuova politica industriale*, in L. CASSETTI - F. FABRIZZI - A. MORRONE - F. SAVASTANO - A. STERPA (a cura di), *op. cit.*, secondo l'autore: «La transizione verde ha bisogno di uno Stato e di un'Unione europea che abbiano un livello di legittimazione così elevato da rendere socialmente accettato il cambiamento e da coinvolgere attivamente imprese e cittadini, e che parimenti abbiano stabilità delle politiche pubbliche, apparati efficienti, expertise, capacità di guidare l'innovazione e usare in modo razionale le risorse rispetto all'obiettivo della transizione, e quindi che siano efficaci ed efficienti. Le istituzioni politiche e amministrative, insomma, giocano un ruolo fondamentale nella transizione verde ed esse perciò saranno messe a dura prova. Le trasformazioni in atto probabilmente finiscono per avere una dimensione costituzionale, toccando, tanto a livello nazionale che sovranazionale, gli attuali assetti istituzionali a tutti i livelli, spingendo pertanto verso nuove interpretazioni dei documenti costituzionali, se non verso una loro revisione», pp. 574 - 575.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, L. COSTATO - F. PELIZZER (a cura di), Cedam, Padova, 2007;

AA. VV., *Nuovo codice dell'ambiente con commento e giurisprudenza*, N. LUGARESI - S. BERTAZZO (a cura di), Maggioli, Rimini, 2009;

ACIERNO. A. M., *Il ruolo del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR e nella prima fase di attuazione*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLLI - A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2023;

ACIERNO. A. M., *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, Fasc. 1/2023;

ALBERTÍ ROVIRA. E., *El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013;

ALBERTON. M. - CASADO CASADO. L., *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, in *Le Regioni*, fasc. 3, giugno 2020;

ALBERTON. M. - MONTINI. M., *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, n. 2;

ALCIDI. C. - GIOVANNINI. A. - PIEDRAFITA. S., *Enhancing the legitimacy of EMU Governance*, in *CEPS Special Report*, n. 98, dicembre 2014;

ALENZA GARCÍA. J. F., *“Principios clásicos para la nueva era del Derecho ambiental”*, in vol. col. ALENZA GARCÍA. J. F., *Los deberes públicos de mitigación y de adaptación al cambio climático como parte del deber de cuidado ambiental*, in *La regulación energética y su impacto social y ambiental* (coord. JUAN CASTRO - GIL AMIGO), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019;

ALENZA GARCÍA. J. F., “*Principios clásicos para la nueva era del Derecho ambiental*”, in vol. col. *Derecho ambiental*, (dirs. SORO MATEO y JORDANO FRAGA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2021;

AMATO. G. - BRUNO. F., *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all’Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981;

AMATO. G., *Il governo dell’economia: il modello politico*, in *La Costituzione economica*, (a cura di) F. GALGANO, Cedam, Padova, 1977;

AMATO. G., *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo*, Cedam, Padova, 2002;

AMIRANTE. D., *Eppur si muove. L’ambiente entra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana in Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Il Mulino, Bologna 2022;

AMIRANTE. D., *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Cedam, Padova, 2012;

ANTONETTI. N. - PAJNO. A., *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022;

ANTONIAZZI. S., *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi.it*, 23/2023;

ARROYO GIL. A., *Distribución y delimitación de competencias*, Marical Pons, Madrid, 2019;

ATAPATTU. S. A. - GONZALEZ. C. G. - SECK S. L. (a cura di), *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development*, Cambridge University Press, Cambridge - New York, 2021;

ATEMBRINK. F. - DE HAAN. J., *Economic Governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility*, in *Common Market Law Review*, 40, 2003;

Audizione del Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni, Commissioni riunite V - XIV Camera - 5^a - 14^a Senato, 2 marzo 2021;

Audizione, in videoconferenza, del Ministro della Transizione ecologica, Roberto Cingolani, Commissioni riunite Ambiente e Attività Produttive di Camera e Senato, sulle linee programmatiche del suo Dicastero, 16 marzo 2021;

AVBELJ. M. - KOMAREK. J., (a cura di), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, Oxford - Portland, 2012;

AYLLÓN DÍAZ - GONZÁLEZ. J. M., *Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada "Mar Menor"*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 138, 02 octubre de 2023;

AZPITARTE SÁNCHEZ. M., *Coronavirus y derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 121, 2021;

BACIGALUPO SAGESSE. M., *Cambios normativos y litigiosidad en el ámbito de la regulación española de las energías renovables estado de situación*, in M. M. DARNACULLETA I GARDELLA - J. ESTEVE PARDO - M. IBLER (a cura di), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energetico*, Marcial Pons, Madrid, 2020;

BALAGUER CALLEJÓN. F., *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I e II, Tecnos, Madrid, 2021;

BALDASSARRE. A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma - Bari, 2002;

BALDIN. S., *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space? Preliminary remarks*, in *DPCE online*, n. 2/2020;

BALDIN. S. - VIOLA. P., *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2021;

BASSANINI. F., *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021;

BASSU. C., *Articolo 92*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo. Vol. II, Parte II - Ordinamento della Repubblica (art. 53 - 139) e Disposizioni transitorie e finali*, Il Mulino, Bologna, 2021;

BEKKER. S., *The EU's Recovery and Resilience Facility: A next Phase in EU Socioeconomic Governance?*, in *Politics and Governance*, 2021, n. 3;

BELLETTI. M., *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid - 19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020;

BERTOLUCCI. L., *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *LUISS School of Government, Policy Brief*, n. 47;

BERTOLUCCI. L., *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024;

BESSELINK. F. M. L., *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007;

BEVILACQUA. D. - CHITI. E., *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna 2024;

BEVILACQUA. D., *Dallo sviluppo sostenibile al Green New Deal nella governance sovranazionale e multilivello*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023;

BEVILACQUA. D., *Il Green New Deal*, Giuffrè, Milano, 2024;

BEVILACQUA. D., *Il PNACC e lo svolgimento multilivello della climate governance*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, n. 53, maggio 2024;

BEVIR. M., *Democratic Governance*, Princeton University Press, Princeton, 2010;

BIANCO. G., *Costituzione economica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III agg., Tomo I, Utet, Torino, 2008;

BIFULCO. R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008;

BIFULCO. R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, Fasc. 1, gen. - mar. 2022;

BIFULCO. R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019;

BILANCIA. F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022;

BILANCIA. P., *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, in P. BILANCIA in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, Il Mulino, Bologna, 2024;

BINDI. E., *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019;

BIRNIE. P. - BOYLE. A. E. - REDGWELL. C., *International law and environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009;

BLANCO L. VALDES. R., *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 2017;

BOBBIO. L., *Se la governance esce di scena. Riflessioni sul caso italiano*, in *Parolechiave*, Fasc. 2, luglio - dicembre 2016;

BOCKEN. H. - RYCKBOST. D., *Codification of Environmental Law*, Kluwer, The Hauge - London - New York, 1996;

BODANSKY. D. - VAN ASSELT. H., *The Art and Craft of International Environmental Law* (II edition), Oxford University Press, New York, 2024;

BODANSKY. D., *The art and kraft of international environmental law*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2010;

BOGNETTI. G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983;

BOKHORST. D. - CORTI. F., *Governing Europe's Recovery and Resilience facility: Between Discipline and Discretion*, in *Government and Opposition*, 2023;

BONI. M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi*, 5 febbraio 2014;

BONOMO. A., *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Cacucci editore, Bari, 2023;

BONTEMPI. V., *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2022;

BOSCARIOL. G. P., *Rivoluzione Coesione 2023*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 4/2023;

BOYLE. A. - REDGWELL. C., *Birnie, Boyle and Redgwell's International Law and the Environment* (IV edition), Oxford University Press, Oxford, 2021;

BUZZACCHI. C., *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020;

BUZZACCHI. C., *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003;

CAFAGNO. M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007;

CALISE. M., *La democrazia del leader*, Laterza, Roma - Bari, 2016;

Camera dei deputati, Servizio studi - Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. Decreti - legge e deleghe legislative: un confronto tra le Legislature XVI, XVII e XVIII*, n. 6, 10 febbraio 2021;

Camera dei deputati, Servizio Studi, *Provvedimento D.L. 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni*, 28 luglio 2021;

CANÇADO TRINDADE. A. A., *International Law for Humankind. Towards a New Jus Gentium*, Nijhoff, Leiden - Boston, 2013;

CANNIZZARO. E., *Neither Representation nor Taxation? Or, "Europe's Moment" - Part I*, in *European papers*, n. 2/2020;

CARAVITA. B. - CASETTI. L. - MORRONE. A., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016;

CARAVITA. B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005;

CARAVITA. B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1990;

CARAVITA. B., *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI - B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021;

CARBONE. L. - PATRONI GRIFFI. F., *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio e dei ministri*, A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2000;

CARDONE. A., *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022;

CARDONE. A., *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazione e riforme*, Il Mulino, Bologna, 2023;

CARDUCCI. M., *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET Giuridica, Torino, 2021;

CARLI. G. - PELUFFO. P., *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma - Bari, 1993;

CARLONI. E., *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid rassegna*, n. 1/2021;

CASADO CASADO. L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya), Barcellona 2018;

Caso Gabčíkovo - Nagymaros, Corte Internazionale di Giustizia, in *ICJ Reports*, 1997;

CASSESE. S., *Diritto ambientale comunitario*, Giuffrè, Milano, 1995;

CASSESE. S., *Divided powers: European administration and national bureaucracies*, in (a cura di), *The European Administration*, IIAS e EIPA, Bruxelles - Maastricht, 1987;

CASSESE. S., *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari - Roma, 2021;

CASSETTI. L. - FABRIZZI. F. - MORRONE. A. - SAVASTANO. F. - STERPA. A., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto, Vol. I, Ambiente e Transizione ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024;

CASSETTI. L., *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, 1997;

CASSETTI. L., *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi - Paper*, n. 16/2021;

CATALDI. C., voce *Ambiente (tutela dell’): Il diritto delle comunità europee*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2011;

CATELANI. E., *PNRR e ordinamento costituzionale: un’introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022;

CATELANI. E., *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017;

CATELANI. E., *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 5/2022;

CAVAGGION. G., *PNRR: Il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, in P. BILANCIA (a cura di) *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024;

CAVASINO. E., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022;

CAVASINO. E., *L’esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro - governativa*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2022;

CAVASINO. E., *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro - statale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022;

CECCANTI. S., *Presentazione del Rapporto sulla legislazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021;

CECCANTI. S., *Italie. La responsabilité des gouvernants face à la crise sanitaire*, in J. P. DEROSIER, *La responsabilité des gouvernants, Les cahiers du ForInCIP n. 6*, LexisNexis, Parigi, 2022;

CECCHETTI. M., *I riflessi del PNRR sul sistema delle autonomie territoriali*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023;

CECCHETTI. M., *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata del 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 24. Seminari 2016 - 2019*, Torino, Giappichelli, 2020;

CECCHETTI. M., *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022;

CECCHETTI. M., *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quaderni costituzionali*, 3, 2021;

CECCHETTI. M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000;

CESARE. M., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023;

CGUE (plenaria) sent. 16.2.2022 C - 156/21 *Ungheria c/Parlamento e Consiglio* e C - 157/21 *Repubblica di Polonia c/Parlamento e Consiglio*;

CHIEPPA. R., *Prefazione*, in D. BOLOGNINO - H. BONURA - A. STORTO (a cura di), *I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni - bis*, La Tribuna, Piacenza 2021;

CHITI. E., *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 59, 2022;

CHITI. P. - TEIXEIRA. G., *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Review*, n. 4, 2013;

CLARICH. M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021;

COASE. R. H., «*The Nature of the Firm*», in *Economica*, vol. 4, n. 16, Nov. 1937;

COLAPIETRO. C., *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022;

Comitato Europeo delle Regioni, 2021 *EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021;

Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM (2020) 456 final;

Commissione europea, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici - La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM (2021) 82 final, 24 febbraio 2021;

Commissione europea, *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, COM (2021), 344 final, 22 giugno 2021;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea degli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, del 17 settembre 2020, COM (2020) 575;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, COM (2022) 230 final;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final;

Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2015, COM/2015/614 final, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*; Comunicazione della Commissione del 11 marzo 2020;

Comunicazione della Commissione europea «*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*», 27 maggio 2020, COM (2020) 456 final;

Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM/2000/1;

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «*Governance europea - Un libro bianco*», COM (2001) 428;

Conclusioni del Consiglio europeo del 17 - 18 - 19 - 20 - 21 luglio 2020, EUCO 10/20;

Consiglio UE, *Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e resilienza dell'Italia*, n. 10160/21, 13 luglio 2021;

CONZUTTI. A., *Also sprach Karklsruhe: sì al NGUE, no all'unione fiscale*, in *Diritti comparati*, 12 dicembre 2022;

CONZUTTI. A., *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022;

CORDINI. G. - FOIS. P - MARCHISIO. S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2024;

CORDINI. G., voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto delle comunità europee, in *Digesto discipline pubblicistiche*, I, UTET, Torino, 1987;

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 15 luglio 1964 (*Costa - ENEL*), causa 6/64, in *Raccolta*, 1964;

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 9 marzo 1978 (*Simmenthal*), causa 106/77, in *Raccolta*, 1978;

CRAIG. P., *The evolution of Eu law*, Oxford University Press, Oxford, 1999;

CROCCO. D., *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi. Profili di diritto pubblico dell'economia*, Jovene, Napoli, 2015;

CROSETTI. A. - FERRARA. R. - FRACCHIA. F. - OLIVETTI RASON. M., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari – Roma, 2018;

CRUZ VILLALÓN. P., *La Constitución territorial*, in *Autonomies*, n. 13, 1991;

CRUZ VILLALÓN. P., *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Faculta de Derecho de la Universidad Complutense*, num. 4, 1981;

D'ALIMONTE. R. - MAMMARELLA. G., *L'Italia della svolta. 2011-2021*, Il Mulino, Bologna, 2022;

D'AMELIO. P., *Ambiente (tutela dell')*, I, *Diritto amministrativo*, Vol. II., in *Enciclopedia giuridica*, Giuffrè, Milano, 1988;

D'ERMAN. V. - HAAS. J. - SCHULZ. D. F. - VERDUN. A., *Measuring Economic Reform Recommendations under the European Semester: 'One Size Fits All' or Tailoring to Member States?*, in *Journal of Contemporary European Research*, n. 2, 2019;

D'ERMAN. V. - VERDUN. A., *An Introduction: "Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis"*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, Vol. 60, n. 1;

DAWSON. M. - DE WITTE. F., *EU Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022;

DE BELLIS. M., *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2022;

DE CESARIS. A. L., *Ambiente e Costituzione*; G. DI PLINO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi – Paper*, n. 16/2021;

DE ESTEBAN. J. - LÓPEZ GUERRA. L., in *De la dictadura a la democracia*, Madrid, Facultad de derecho Universidad complutense, 1979;

DE GRAUWE. P., *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2018;

DE LA VARGA PASTOR. A., *Estudio de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales.*, in *Revista Catalana Dret Ambiental*, vol. 9, n. 2, 2018;

DE LEONARDIS. F., *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost., e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022;

DE LUNGO. D., *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023;

DE LUNGO. D., *Sulle dinamiche della forma di governo?*, in T. CERRUTI (a cura di), *Il PNRR... e poi?*, Gruppo di Pisa, n. 2, 2023;

DE MARTIN. G. C., *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, in S. ANTONETTI - A. PAJNO, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022;

DE VINCENTI. C., *Il principio "do no significant harm": due possibili declinazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2022;

DE WITTE. B., *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, in *Common Market Law Review* 59: 3 - 18, 2022;

DEGNI. M., *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi*, n. spec. 26/2016;

DELL'ANNO. P., *La tutela dell'ambiente come "materia" e valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009;

DELLA CANANEA. G., *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, n. 1/2001;

DELSIGNORE. M., *(Voce) Ambiente*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2022;

DI CESARE. R. - ZITO. A., *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi*, n. 24/2022;

DI GIOVINE. A. - MASTROMARINO. A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007;

DI MASCIO. F. - PIATTONI. S., *Il Semestre europeo in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, fasc. 2, agosto 2020;

Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, Stoccolma, 1972;

DICKMANN. R., *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in *Federalismi*, n. 29/2024;

DIODATO. E., *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Mimesis, Milano, 2014;

Discurso de Pedro Sánchez en el debate de la Moción de Censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy, Congreso de los Diputados, 31 de mayo 2018;

Documentazione per le Commissioni - Attività dell'Unione europea, Il rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi, n. 33, 26 settembre 2024;

DRAGHI. M., discussione al Parlamento europeo del 3.5.2022;

DUPUY. P. M. - VIÑUALES. J., *International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015;

Economic Governance Support Unit (EGOV), *Country-specific recommendations: An overview - September 2020*, Briefing, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 624.404, September 2020;

European Commission, *Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*, in *Euro Papers*, n° 45, luglio 2002;

FABBRINI. F., *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: the Future of EMU and its Challenges*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, M. ADAMS, F. FABBRINI e P. LAROCHE (a cura di), Hart Publishing, Oxford, 2014;

FABBRINI. F., *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022;

FABBRINI. S., *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia, 2011;

FABBRINI. S., *L'uropeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia*, Laterza, Roma - Bari, 2003;

FABBRINI. S., *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Luiss Open*, 2021;

FALCON. G., *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, Fasc. 4, agosto 2021;

FALCONE. M., *L'attuazione del PNRR nelle autonomie territoriali del centro Italia tra buone pratiche e criticità*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024;

FALOMO. L. M., *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1992;

FASONE. C., *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3/2022;

FEOLA. M., *Ambiente e Democrazia, il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014;

FERRAJOLI. C. F., *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2008;

FERRARA. A., *La "materia ambientale" nel testo della riforma del titolo V*, intervento al Convegno intitolato: *I processi di federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001;

FERRARA. A., *Le competenze dell'amministrazione statale*, in *Diritto dell'ambiente*, B. CARAVITA - L. CASETTI - A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016;

FERRARA. R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, R. FERRARA - M. A. SANDULLI, Vol. I, R. FERRARA - C. E. GALLO (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014;

FERRARA. R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2005;

FERRARA. R., *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente (vol. XIII del Trattato di diritto privato dell'Unione europea)*, Giappichelli, Torino, 2006;

FERRARESE. M. R., *Governance*, in *Parolechiave*, Fasc. 2, luglio - dicembre 2016;

FERRARESE. M. R., *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010;

FERRARO. L., *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024;

FERRARO. L., *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2021;

FITZMAURICE. M - WONG. M. S. - CRAMPIN. J., *International Environmental Law. Texts, Cases and Materials*, Edward Elgar, Cheltenham - Northampton, 2022;

FODELLA. A. - PINESCHI. L., *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009;

FOIS. P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, 16 - 17 giugno 2006, Editoriale scientifica, Napoli, 2007;

FONTI I LLOVET. T. - MERLONI. F., *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, fasc. n. 6/2005;

Forum: Statuto catalano e giurisprudenza costituzionale, in *DPCE*, n. 1, 2011;

FRACCHIA. F., *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il diritto dell'economia, Atti di convegno, Università degli studi di Milano*, 2021;

FRACCHIA. F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013;

FRACCHIA. F., *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022;

FRACCHIA. F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010;

FRACCHIA. F., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012;

FRACCHIA. F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 2002;

FRACCHIA. F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 0, 2010;

FRANCESCHELLI. F., *La governance del PNACC: un contributo all'obiettivo globale di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Federalismi*, n. 24/2025;

FROMAGE. D. - HERRANZ SURREALÉS. A. (a cura di), *Executive - legislative (Im)Balance in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2022;

FROSINI. T. E. - BASSU. C. - PETRILLO. P. L. (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carrocci, Roma, 2009;

FROSINI. T. E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi - Paper*, n. 16/2021;

GALERA RODRIGO. S., “Cambio de modelo” en la transición energética: otro tren que pasará?, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021(7), Vol. 114;

GALERA RODRIGO. S., *Las competencias en materia de clima. La complejidad jurídica del gobierno multinivel*, in S. GALERA RODRIGO - M. GÓMEZ ZAMORA (a cura di), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, Madrid, 2018;

GALERA VICTORIA. A., *El legislador autonómico y el principio de estabilidad presupuestaria*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 31, 2013;

GALERA VICTORIA. A., *Evolución y perspectivas de futuro del estado autonómico*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *La cuestión territorial en España*, Ed. Comares, Granada, 2024;

GALERA VICTORIA. A., *La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 86, enero - abril 2013;

GALERA VICTORIA. A., *La protección del medio ambiente en el Estado autonómico una visión desde los Estatutos de Autonomía*, in *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela / coord. por F. BALAGUER CALLEJÓN - E. ARANA GARCÍA - R. BARRANCO VELA (hom.)*, Vol. 2, 2014;

GALERA VICTORIA. A., *Sobre la federalización del Estado autonómico*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. L. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Estudios sobre el Estado social y democrático de derecho*, Tomo II, CEPC, Madrid, 2024;

GALGANO. F. - ROMAGNOLI. U., *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977;

GALLARATI. F., *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei conteziosi climatici*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022;

GALLARATI. F., *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE online*, n. 4/2021;

GALLARATI. F., *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, n. 2/2022;

GARABELLO. R., *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999;

GARCÍA GUIJARRO. P., *El encaje jurídico - constitucional de la personalidad jurídica de Mar Menor y su cuenca*, in *Cuadernos Constitucionales*, 4, 2023;

GARDINI. G., *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n. 2/2023;

GARRIDO MAYOL. V., *Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 54/55, 2006;

GIANELLO. S., *Le sentenze C - 156/21 e C - 157/21: l'identità europea e la condizionalità secondo la Corte di giustizia*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, anno XII, n. 2, 2022;

GIANNINI. M. S., *“Ambiente”*: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973;

GIANNINI. M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977;

GIANNINI. M. S., *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954;

GIANNINI. M. S., *Riflessioni su energia ed ambiente*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, 1987;

GIUFFRIDA. R. - AMABILI. F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018;

GIUFFRIDA. R. (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2012;

GONAZÁLEZ FERNÁNDEZ. S. - MARTÍN DE VIDALES. C. F., *La gobernanza económica de la unión europea y sus implicaciones jurídicas e institucionales: veinticinco años de adaptaciones*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 108, mayo - agosto 2020;

GRASSI. S., *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2017;

GRASSI. S., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996;

GRASSI. S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, 2007;

GRASSO. P. (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, Como, 20 novembre 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

GRIGLIO. E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005;

GROPPI. T. - OLIVETTI. M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003;

HELD. D., *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007;

HOFFE. O., *La democrazia nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2007;

I problemi legati all'abuso della decretazione d'urgenza, in *Openpolis.it*, 5 ottobre 2022;

IACOMETTI. M., *Verso un nuevo constitucionalismo medioambiental in Spagna? Il caso della legge 19/2022 sul Mar Menor*, in *DPCE*, n. 4/2025;

IANNELLA. M., *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020;

Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni, in *Openpolis.it*, 12 febbraio 2021;

Il PNRR e le assemblee legislative, in Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, 1° aprile 2022;

INFANTE. P., *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023;

Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, BOE, núm. 28, de 2 febrero de 2017;

IOPPOLO. A., *Le regole di governance economica europea. Profili giuridici del Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2013;

IRTI. N., *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari - Roma, 1998;

JARIA. J., *Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 8, n. 1, 2017;

KING. J. - FERRA. O., *The Oxford Legal Compendium of National Legal Responses to Covid - 19*, Oxford University Press, Oxford, 2021;

KISS. A. - SHELTON. D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997;

KRÄMER. L., *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell, Londra, 2016;

KRÄMER. L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002;

L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, COM (2015) 614 final;

La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2024 - 2025, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Roma, 2025;

LA PLACA. E., *L'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023;

LADU. M. - LAURO. A., *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo*, in A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal Governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *Consulta online*, Fasc. spec. n. 1, 2023;

LAURO. A., *Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale* in A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal Governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *Consulta online*, Fasc. spec. n. 1, 2023;

LAZZARI. S., *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 1/2021;

LEINO SANDBERG. P. - RUFFERT. M., *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, n. 2/2020;

LENAERTS. K., *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, n. 6, 2014;

LEONARDIS. F., *Principio di prevenzione e novità normativa in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 2, 2011;

LIBERATI. E. B., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Rivista di diritto pubblico*, Fasc. 2/2021;

LIPPOLIS. V., *Il rapporto Parlamento - Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021;

LIPPOLIS. V., *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005;

LOPERENAROTA. D., *Los principios del Derecho ambiental*, Editorial Civitas, Madrid, 1998;

LÓPEZ BASAGUREN. A., *La distribución de competencias en el sistema autonómico: la necesidad de la reforma*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *La cuestión territorial en España*, Ed. Comares, Granada, 2024;

LÓPEZ BASAGUREN. A., *La distribución de competencias en el sistema autonómico: la necesidad de la reforma*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. L. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Estudios sobre el Estado social y democrático de derecho*, Tomo II, CEPC, Madrid, 2024;

LÓPEZ ESCUDERO. M., *La nueva gobernanza económica de la unión europea...*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm 50, Madrid, enero/abril 2015;

LÓPEZ RAMÓN. F., *El medio ambiente en la Constitución Española*, in *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 113, diciembre 2015;

LÓPEZ RAMÓN. F., *La construcción del ordenamiento ambiental español*, in *Cuadernos de Derecho Local*, febrero de 2018;

LÓPEZ RAMÓN. F., *Notas de la Ley de cambio climático*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, 19 de julio de 2021;

LOZANO CUTANDA. B. - GARCÍA DE ENTERRÍA. A., *La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»*, in *Diario La Ley*, n. 10163, Sección Tribuna, 4 de Noviembre de 2022;

LOZANO CUTANDA. B., *Derecho Ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo*, in *Revista de Administración Pública*, n. 200, mayo - agosto 2016;

LUCA. S., *La nuova governance del PNRR*, in *Working Paper Series Luiss*, SOG, Nov. 2023;

LUCIANI. M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto sociale*, 2011;

LUGARESI. N., *Diritto all'ambiente*, Cedam, Padova, 2008;

LUPO. N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto*

parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, LUISS University Press, Roma, 2007;

LUPO. N., *I fondamenti europei del PNRR*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023;

LUPO. N., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi*, n. 23/2022;

LUPO. N., *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018;

LUPO. N., *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, Il Mulino, Bologna, 2024;

LUPO. N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022;

LUPO. N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro - nazionale*, in *Federalismi*, Paper - 15 febbraio 2023;

LUPO. N., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022;

LUPO. N., *PNRR e cicli politico - elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi*, 29 novembre 2023;

LUPO. N., *Un governo "tecnico - politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021;

MAINARDIS. C., *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie*, in *Le Regioni*, Fasc. 5, ottobre 2022;

MANETTI. M., *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021;

MANZELLA. A., *Il Presidente del Governo*, in S. CASSESE - A. MELLONI - A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, t. 2, Laterza, Bari - Roma, 2020;

MANZELLA. A., *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi*, 27 luglio 2022;

MARCHISIO. S., *Avoidance and Settlement of Environmental Disputes in International Law*, in G. CORDINI - A. POSTIGLIONE (a cura di), *Towards the World Governing of the Environment. IV International Conference*, CNR, Roma, 2007;

MARCHISIO. S., *Corso di diritto internazionale* (terza edizione), Giappichelli, Torino, 2021;

MARCHISIO. S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 1992;

MARIOTTI. E. - IANNANTUONI. M., *Il nuovo diritto ambientale*, Maggioli, Rimini, 2007;

MAROTTA. S., *Il ritorno dell'intervento dello Stato nell'economia: quali strumenti per quali obiettivi*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2024;

MARTÍN MATEO. R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I e II, Editorial Trivium, Madrid, 1991;

MARTINELLI. A., *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi*, 2 febbraio 2022;

MARTINES. T., *La dimensione giuridica dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova 1998;

MARTINI. A., *Amministrare in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 3/2021;

MARTINICO. G., *The Tangled Complexity of EU Constitutional Process: The Frustrating Knot of Europe*, Routledge, Oxon, 2013;

MATTARELLA. B. G., *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, in S. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022;

MAYNTZ. R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 1/1999, aprile;

MEDINA GUERRERO. M., *El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013;

MENEGUS. G., *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020;

MENEGUS. G., *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3, 2023;

MENOTTI. R., *Tassonomia delle fonti energetiche e consumi elettrici: strumento di policy, non esercizio ontologico*, in *aspeniaonline.it*, 22 gennaio 2022;

MERLINI. S. - TARLI BARBIERI. G., *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017;

MEZZETTI. L., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2001;

MILAZZO. P., *Articolo 95*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo. Vol. II, Parte II* -

Ordinamento della Repubblica (art. 53 – 139) e Disposizioni transitorie e finali, Il Mulino, Bologna, 2021;

MOCCIA. L., *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 2020;

MOLITERNI. A., *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giornale amministrativo*, n. 4/2021;

MOLITERNI. A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 2/2020;

MOLITERNI. A., *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2/2022;

MONTABES PEREIRA. J., *La cuestión territorial como cleavage tradicional de la política española: evolución institucional y posiciones actuales de la opinión pública*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *La cuestión territorial en España*, Ed. Comares, Granada, 2024;

MONTESINOS DEL VALLE. M., *La creación del Ministerio de Medio Ambiente*, in *El medio ambiente 1978-2018*, *Ambienta*, n. 124, Septiembre 2018;

MONTILLA MARTOS. J. A., *La ausencia de Constitución territorial en España*, in *Italian papers on federalism*, n. 2/2017;

MONTINI. M., *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR - A. L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009;

MONTORO CHINER. M. J., *La tutela dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionali*, in D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Franco Angeli, Milano, 2000;

MORELLI. A., *Quale futuro per il regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, Fasc. 1-2, aprile 2021;

MORENO GARCÍA. J., *Evolución de la erosión competencial del Estatuto de Gernika en materia de Protección del Medio Ambiente*, in *La erosión silenciosa*, Instituto Vasco de Administración Pública, 2021;

MORRONE. A., *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, Fasc. 1, febbraio 2024;

MOSTACCI. E., *L'ambiente e il suo diritto nell'ordinamento costituzionale*, in R. FERRARA - M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014;

MUINZER. T., *What are national 'climate change acts'?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2021, vol. 39, n. 4;

MUNARI. F. - SCHIANO DI PEPE. L., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013;

MUÑOZ MACHADO. S. (coord.), *Ideas para una reforma de la Constitución*, 2017;

NANDA. V. - PRING. G., *International Law & Policy for the 21st Century*, Transnational Publishers, New York, 2003;

NAPOLITANO. G., *La logica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2020;

NEERGAARD. U. - JACQUESON. C. - DANIELSEN. J. H. (Eds.), *The economic and monetary union. constitutional and institutional aspects of economic governance with the EU*, XXVI FIDE Congress, Djøf Publishing, Copenhagen 2014;

NESPOR. S., *Il governo dell'ambiente - la politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Garzanti, Milano, 2009;

NICCOLAI. S., *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, Fasc. n. 3, 2022;

NICOTRA. I. A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi - Paper*, n. 16/2021;

NIGRO. M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966;

NUCERA G. G., *La Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014;

ONIDA. V., *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1986;

ONIDA. V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013;

PAJNO. A., *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022;

PAJNO. A., *La presidenza del Consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000;

PAJNO. S., *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e Sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna 2022;

PALUMBO. A. - VACCARO. S. (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano, 2006;

PEDROLI. A., *Il Tribunale Costituzionale spagnolo riconosce la costituzionalità dei diritti della laguna del Mar Menor e del suo bacino: verso i diritti della natura in Europa*, in *Diritti Comparati*, 28 gennaio 2025;

PEPE. P., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi costituzionali*, in R. FERRARA - P. M. VIPIANA (a cura di), *"I nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione. I. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2002;

PEPE. V., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi*, in R. FERRARA - P. M. VIPIANA (a cura di), *"I nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione. I. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2002;

PÉREZ SOLA. N., *La tutela ambiental: reflexiones para un debate*, in *Asuntos Constitucionales*, n. 1, julio – diciembre 2021;

PERICU. G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, I, 1987;

PERNICE. I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, vol. 27, n. 5, 2002;

PETERS. A., *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*, in *European Journal of International Law*, 2009;

PETRACHI. M., *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino, 2023;

PETRILLO. P. L., *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCE online*, n. Sp-2/2023

PI - SUNYER. C.V., *L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya*, in *REAF*, n. 13, abril 2011;

PICCIRILLI. G., *Il PNRR come procedimento euro – nazionale e la «fisarmonica» governativa*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLLI - A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna 2022;

PIGNATELLI. N., *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato - Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi*, n. 23/2022;

PILLITU. P. A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione Europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, 16 - 17 giugno 2006, Editoriale scientifica, Napoli, 2007;

PINESCHI. L., *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come 'common concern'*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA - M. A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2014;

PINESCHI. L., *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Rivista giuridica dell'ambientale*, 1992, n. 3;

PINTOS SANTIAGO. J., *El nuevo instrumento Next Generation EU*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022;

PISTORIO. G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018;

PITRUZZELLA. G., *Il Green Deal e la nuova politica industriale*, in L. CASSETTI - F. FABRIZZI - A. MORRONE - F. SAVASTANO - A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto, Vol. I, Ambiente e Transizione ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024;

POGGESCHI. G., *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid -19: una fase di "federalismo autonómico" per la Spagna*, in *DPCE online*, 2, 2020;

POGUNTKE. T. - WEBB. P. (a cura di), *The Presidentialization of Politic: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford - New York, 2005;

POLACCHINI. F., *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022;

POMED SÁNCHEZ. L., *La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 98, 1998;

POSTIGLIONE. A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985;

POSTIGLIONE. A., *Diritto internazionale dell'ambiente*, Aracne, Roma, 2013;

POTOTSCHNIG. U., *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amministrativo*, 1970;

POZZO. B., *Il contenzioso climatico nel prima del diritto comparato*, in *DPCE*, n. 4/2024;

PROFETI. S. - BALDI. B., *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021;

PROFETI. S., *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna 2022;

PROVVISIERO. G., *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022;

QUADRO CURZIO. A., *Al di là del Patto: che cosa serve per la stabilità e per la crescita*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, Il Mulino, n. 5/2004;

RAGONE. S., *Modelli comparatistici (e geometrici) di coordinamento delle politiche europee*, in *DPCE online*, n. 1/2020;

Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, c.d. Rapporto Cassese, predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica, 1993;

REBORA. P., *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in *Rivista italiana di Public Management*, vol. 1, n. 1, gennaio 2018;

Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans, Comitato europeo delle Regioni, 2021;

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione;

Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2019, *sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima*;

Regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020, *Strumento dell'Unione europea per la ripresa Next Generation EU*;

Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*;

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («*Normativa europea sul clima*»);

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (*Normativa europea sul clima*);

Regolamento delegato (UE) 2023/2486, del 27 giugno 2023;

Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dicembre 2024;

RENNA. M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, n. 1 - 2;

RENNA. M., *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021;

RESCIGNO. F., *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi - Paper*, n. 16/2021;

RIVOSECCHI. G., *Articolo 118*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo. Vol. II, Parte II - Ordinamento della Repubblica (art. 53 - 139) e Disposizioni transitorie e finali*, Il Mulino, Bologna, 2021;

RIVOSECCHI. G., *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo - Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di Governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018;

RODOMONTE. M. G., *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos*, n. 3/2021;

RODRÍGUEZ. A., *Medio Ambiente, espacios naturales y meteorología*, in F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007;

RONGA. U., *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, in *Italian Papers on Federalism - ISSiRFA - Cnr*, n. 2, 2022;

ROSENAU. J. N. - CZEMPIEL. E. O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992;

ROSSI. G., *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI - M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020;

ROSSI. G., *Funzioni e organizzazione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021;

RUIZ ALMENDRAL.V., *Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 41, 2012;

RUIZ ROBLEDO. A., *The Spanish Constitution in the Turmoil of the Global Financial Crisis*, in X. CONTIADES (coord.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate, London, 2013;

SALAZAR ORTUÑO. E. - VICIENTE GIMÉNEZ. T., *La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13, 1, 2022;

SALMONI. F., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022;

SALVEMINI. L., *I principi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2019;

SALVIA. F., *Il ministero dell'ambiente*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989;

SANDS. P. - PEEL. J., *Principles of International Environmental Law* (IV edition), Cambridge University Press, Cambridge, 2018;

SANDS. P., *Principles of international environmental law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003;

SARACENO. F., *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022;

SARACENO. P., *Tassonomia UE a rischio ricorso*, in *Inpiu.net*, 6 gennaio 2022;

SATÈ. L. G., “Caso Ilva”: la tutela dell’ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto, in www.giuricost.it;

SCALIA. F., *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, n. 10/2021;

SCHRAMM. L. - KROTZ. U. - DE WITTE. B., *Building ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, 2022;

SCHÜTZE. R., *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018;

SCIORTINO. A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico ‘normativo’?*, in *Federalismi*, n. 18/2021;

SCOCA. F. G., *Tutela dell’ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989;

SCOPPOLA. P., *La repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1991;

Segunda reforma constitucional, promulgada el 27 de septiembre de 2011. B.O.E. núm. 233, de 27 septiembre de 2011;

Sentenza del 6 dicembre 2022, del secondo senato del *Bundesverfassungsgericht*;

SEPE. O., *In tema di modelli organizzativi: il Ministero dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milano, 1988;

SIKORA. A., *European Green Deal - legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA Forum*, n. 2, 2021;

SILEONI. S., *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di) *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023;

SIMÓN YARZA. F., *Medio ambiente y derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2021;

SIMOU. S., *La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en el contexto de intensificación de los esfuerzos público-privados para afrontar la emergencia climática* in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 26, 2022 (Ejemplar dedicado a: El derecho en la encrucijada: Los retos y oportunidades que plantea el cambio climático / coord. ROSA MARÍA FERNÁNDEZ EGEA, ANDREA MACÍA MORILLO);

SORACE. D., *La programmazione ambientale*, in AA.VV., *Dalla lotta all'inquinamento alla tutela pubblica dell'ambiente* (Atti convegno, Milano - Bruzzano, 4 - 5 marzo 1977, Giuffrè, Milano, 1978;

SPADACINI. L., *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci editore, Bari, 2022;

STAIANO. S., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi*, n. 14/2021;

Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, COM (2001) 264 final;

TARLI BARBIERI. G., *Gli sviluppi della forma di Governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023;

The European Green Deal, COM (2019), 640;

The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi;

TIBERI. G., *Il libro bianco sulla “governance” europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell’Unione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, marzo 2002;

TORRES LÓPEZ. M. A. - ARANA GARCÍA. E., *Derecho Ambiental (Adaptado al EEES)*, Tecnos, Madrid, 2015;

Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, 2 febbraio 2012;

Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell’Unione economica e monetaria, 2 marzo 2012;

TREIB. O. - BÄHR. H. - FALKNER. G., *Modes of Governance: A note towards a conceptual clarification*, in *Journal of European Public Policy*, 14, 1 January 2007;

Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva, COM/2020/98 final;

VALENCIA MARTÍN. G., *Jurisprudencia Ambiental y Medio Ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017;

VAN NOORD. P. - DÖHRING. B. - LANGEDIJK. S. - NOGUEIRA MARTINS. J. - DEN PENCH. L - TEMPRANO - ARROYO. H. - THIEL. M., *The Evolution of Economic Governance in EMU*, in *European Economy, Economics Paper*, n° 328, giugno 2008;

VANHEUVERWIJN. V. - CRESPI. A., *Macro - economic coordination and elusive ownership in the European Union*, in *Public Administration*, n. 96, 2018;

VARELA OLALDE. R., *La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco*, in *Revista Jurídica Aldizkari Juridikoa*, n. 31, enero - diciembre 2023;

VELASCO CABALLERO. F., *Artículo 45*, in AA.VV, *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, BOE, TC, Wolters Kluwer, Madrid, 2018;

VERDUN. A. - ZEITLIN. J., *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, 2018;

VERNATA. A., *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022;

VERNATA. A., *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2022;

Verso un'Europa sostenibile entro il 2030, COM (2019), 22 del 30 gennaio 2019;

VILLANI. U., *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in M. L. TUFANO - S. PUGLIESE - M. C. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di Covid - 19*, Cacucci editore, Bari, 2021;

VINCI. S., *Il sistema di gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): disegno istituzionale e cambiamenti organizzativi alla luce della teoria sulla multilevel governance*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, Fasc. 4, sett. - dic. 2022;

VIOLA P., *From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism: Competitive or Cooperative Influences?*, in D. AMIRANTE and S. BAGNI (eds), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, London - New York, Routledge, 2022;

VIVALDI. E., *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, in V. DI PORTO - F. PAMMOLLI - A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2023;

VON BOGDANDY. A., *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011;

WILLIAMSON. O. E., «*The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*», in *American Journal of Sociology*, vol. 87, n. 3, Novembre 1981.

Finanziato dall'Unione europea - *Next Generation EU*, Missione 4, Componente 2,
Investimento 4.1 (D.M. 351/2022) CUP J33C22001850002

