

Stelio Mangiameli

*Quale rete istituzionale per concretizzare le politiche relative alla transizione ambientale**.

Sommario: 1. L'evoluzione del quadro costituzionale e legislativo. – 2. Il riparto delle competenze e le politiche pubbliche. – 3. Le politiche pubbliche tra adeguatezza e collaborazione. – 4. L'incorporazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche. – 5. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e la transizione ecologica.

1. Più volte è stato espresso il convincimento¹, che i processi di integrazione europea e internazionali pongano in modo immediato un ripensamento del ruolo del territorio e degli enti territoriali diversi dallo Stato per la soddisfazione dei bisogni collettivi e individuali. Da questo punto di vista, proprio in forza dell'ascesa di molte decisioni politiche a livello europeo o internazionale, i modelli di organizzazione istituzionale vanno adeguati a questa dimensione di prossimità nella quale confluiscono le interazioni interne ed esterne. Quelle interne sono rapportate appunto alla pluralità dei livelli di governo che concorrono alla soddisfazione dei diritti civili e sociali, quelle esterne fanno riferimento ai vincoli dell'ordinamento europeo e agli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Come è noto la tradizione del “regionalismo duale”, cui ha fatto riferimento l'Assemblea costituente, ha portato nell'ordinamento repubblicano una contesa delle competenze, che nel primo regionalismo era sfociata nella valutazione dell'interesse nazionale e nell'ammissibilità del ritaglio delle materie regionali enumerate nell'art. 117 Cost. v.f.², con forti ripercussioni anche sul novero delle funzioni amministrative: dirette, in quanto venivano in massima parte trattenute dalle amministrazioni statali, e indirette, perché comunque venivano sottoposte impropriamente ad atti statali di indirizzo e coordinamento, senza contare l'assenza da parte dello Stato di atti di delega a favore della Regione per l'esercizio di altre funzioni amministrative (art. 118, comma 2, v.f.), che avrebbero dovuto completare il disegno dell'autonomia costituzionale della Regione.

Quando, poi, nel 2001, si rovesciava il principio enumerativo, la contesa non solo non scomparve, ma per certi versi – possiamo dire – si acuì, e si pose il problema di ottenere dal giudice costituzionale una giurisprudenza che consentisse l'ampliamento dei poteri statali oltre la soglia delle materie “espressamente riservate alla legislazione dello Stato” (per parafrasare l'art. 117, comma quarto, Cost.). Tutta la motivazione della sentenza n. 303 del 2003 è rivolta a dimostrare che l'enumerazione si legge in un modo, e la si applica in uno diverso³.

In questo contesto, la chiamata in sussidiarietà, il criterio di prevalenza, le materie trasversali, ecc., sono diventati gli strumenti per fare crescere i poteri statali nelle sfere di spettanza regionale.

* Il presente contributo è stato scritto per la “Scuola per la democrazia” di Italiadecide, che si tiene nei giorni 10 e 12 novembre 2021; e 22-27 novembre 2021, sulla tematica generale “Transizione ambientale e politiche territoriali locali” e costituisce la base di discussione del Gruppo di lavoro n. 3.

¹ Sia consentito rinviare al nostro *Stato, integrazione europea e globalizzazione. Le nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto e Società* 2020, 1, 1-32.

² V. S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, a cura di S. Mangiameli, A. Ferrara e F. Tuzi, Milano, Giuffrè, 2020, 11-115.

³ V. S. Mangiameli, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, ed ivi ulteriori ragguagli.

Il principio di leale collaborazione sia nel primo regionalismo, che nel secondo, ha costituito solo un mezzo di giustificazione dell'espansione delle competenze statali, a discapito di quelle regionali, sia nell'ambito legislativo, che in quello delle funzioni amministrative, e non ha costituito l'esplicazione di una forma di vero "regionalismo cooperativo"⁴. Anzi, bisogna osservare come la tendenza sia stata verso una attuazione della riforma del regionalismo di tipo centralista e volta a ridurre l'autonomia politica delle Regioni e a configurare queste alla stregua di grandi dipartimenti amministrativi dipendenti dalla decisione statale e dalle risorse trasferite al momento. Infatti, per un verso, la mancata entrata in vigore della disciplina del federalismo fiscale e, per l'altro, la legislazione della crisi, che, con una discutibile interpretazione del "coordinamento della finanza pubblica", ridimensionava l'autonomia organizzativa delle Regioni⁵ e introduceva controlli sull'esercizio della funzione legislativa regionale⁶.

Successivamente, la revisione costituzionale proposta dal governo Renzi tentava di consolidare sul piano costituzionale questa svolta centralista che avrebbe pregiudicato l'istituto regionale nella sua valenza politica più significativa.

Anche per le autonomie locali, che la Costituzione caratterizzava come "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni" (art. 128 v.f.), era immaginato uno sviluppo funzionale dei loro poteri nelle materie di competenza regionale, in ragione della determinazione dell'"interesse esclusivamente locale" (art. 118, comma 1, v.f.), nonché la previsione che l'esercizio normale delle funzioni amministrative regionali sarebbe avvenuto delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici (art. 118, comma 3, v.f.).

In realtà, le autonomie locali entrarono in un cono d'ombra, continuando ad essere regolate per una parte, quella della democrazia locale, dal TULCP del 1935 e per un'altra parte, quella inerente alle funzioni amministrative, dal TULCP del 1934. Solo nel 1990, con la legge n. 142, per la prima volta il legislatore repubblicano affrontava la collocazione delle autonomie locali nell'ordinamento, secondo i principi costituzionali. Inoltre, per una riforma del sistema di composizione degli organi, è stato necessario attendere ancora sino alla legge n. 180 del 1993, con la quale si prevedeva l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province.

Sono stati i sommovimenti causati dal Trattato di Maastricht, con i suoi parametri economico-finanziari, e la realizzazione della moneta unica che hanno determinato, ancor prima della revisione del Titolo V, un cambio di prospettiva sul ruolo delle autonomie locali, realizzato, dapprima, con le leggi n. 59 e 127 del 1998 (c.d. "leggi Bassanini") e subito dopo con il D. Lgs. n. 267 del 2000, TUEL.

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, inoltre, le peculiarità delle autonomie locali furono confermate dalla previsione che queste costituiscono la Repubblica e sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114 Cost.) e sono altresì titolari di "funzioni amministrative proprie", oltre che "di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze", e che le loro relazioni anche con le Regioni e lo Stato, dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni amministrative, sono regolate "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (art. 118 Cost.).

⁴ Sia consentito rinviare a S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008, *passim*.

⁵ La questione riguarda l'imposizione di limiti alla composizione dei Consigli regionali: v. Art. 14, comma 1, DL n. 138 del 2011 e l'art. 30, comma 5, Legge n. 183 del 2011 (legge di bilancio 2012). Cfr. anche Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2012.

⁶ V. art. 1 del DL n. 174 del 2012, conv. in Legge n. 213 del 2012.

Questo quadro costituzionale e legislativo delle autonomie locali, però, è stato fortemente ridimensionato con la legislazione della crisi economico-finanziaria, a partire dal DL n. 2 del 2010 (*Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*), e sino alla legge n. 56 del 2014 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), con la quale i Comuni venivano lasciati in una condizione di inefficienza dimensionale, si costituivano, solo sulla carta, le Città metropolitane e si disarticolava il governo dell'area vasta, in vista della soppressione costituzionale delle Province⁷.

2. Dopo il risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con il quale si arrestò, almeno in parte, il disegno di riduzione delle autonomie locali e di centralizzazione delle funzioni legislative e amministrative, è emersa una nuova spinta da parte del territorio.

Le tre Regioni più produttive e organizzate del Paese (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) avanzarono una richiesta per il conferimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, a norma dell'art. 116, terzo comma, Cost.; ben presto, però, furono seguite da tutte le altre Regioni italiane, segno evidente di una generale esigenza di maggiore autonomia.

Anche la legge n. 56 del 2014 ha dato luogo a dei ripensamenti, sebbene la Corte costituzionale abbia frapposto il peso di alcune decisioni poco persuasive e, peraltro, fortemente criticate dal Consiglio d'Europa⁸.

La pandemia di Covid-19 ha trovato tutti i livelli di governo, compreso lo Stato, impreparati, ma ha anche fatto comprendere la necessità di una cooperazione reale tra questi. Conflitti politici tra Stato e Regioni si sono dati anche in questo periodo e, tuttavia, sono stati prevalenti i momenti di collaborazione.

Ciò ha messo in evidenza, non solo che le materie enumerate corrispondono ad un insieme di oggetti della legislazione, ma anche che, nella legislazione, esse possono consentire l'espressione di una “visione politica”, un insieme di finalità di un determinato momento storico che le forze politiche cercano di tradurre in programmi e azioni.

Conseguentemente, dietro le materie si situano delle scelte razionali, che culminano nella progettazione, realizzazione e attuazione di politiche pubbliche da parte del sistema istituzionale, con il contributo degli stessi cittadini, attraverso cui si affrontano e si risolvono i problemi di una comunità in modo efficiente ed efficace.

Nelle esperienze federali più avanzate, che considerano, non solo le voci enumerate, ma anche le “politiche pubbliche”, la disputa delle competenze è stata sostituita progressivamente con l'implementazione di relazioni intergovernative che dirimono le conflittualità e consentono ai diversi livelli di governo di collaborare e competere nella realizzazione, appunto, delle politiche⁹.

⁷ V. S. Mangiameli, *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabini, Giuffrè, Milano, 2020, 107-149.

⁸ V. Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional democracy in Italy*, 33rd SESSION – CG33(2017)17final, 18 October 2017; Recommendation 404 (2017).

⁹ V. D.S. Wright, *Understanding intergovernmental relations*, 3th ed., Wadsworth, Belmont California, 1988; Chung-Lae Cho, Deil S. Wright, *The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State–National Relations as Perceived by State Administrators*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, Issue 4, 2004, 447-468; R. Agranoff, *Intergovernmental and Network Administration, Accountability, and Performance*, in *Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 3, 2008, 315 ss.; B. F. Burke, *Understanding Intergovernmental Relations, Twenty-five Years Hence*, in *State and Local*

I processi di integrazione, sia quello internazionale, sia quello europeo, ai quali sono legati ormai tutti gli Stati che partecipano al commercio internazionale e al mercato interno dell'Unione europea, hanno di fatto contribuito ad inverare questo cambiamento nell'azione pubblica degli Stati, per il quale quelli che hanno una divisione verticale del potere, come gli Stati federali o regionali, sono più pronti (o più resilienti) e meglio organizzati, per percorrere i canoni delle scienze delle politiche pubbliche (*policy sciences*)¹⁰.

In particolare, poi, l'ordinamento europeo considera gli interventi pubblici, nei campi di propria competenza, in modo complessivo e con una logica finalistica; la legislazione europea, infatti, non procede per oggetti o per attività, ma per "politiche pubbliche" (*public policies*), per le quali hanno un particolare rilievo, sia il complesso degli oggetti e delle attività necessarie, sia il raggiungimento di determinati risultati¹¹.

Il cambiamento di senso che investirebbe il Parlamento nazionale, perciò, è evidente; questo servirebbe non tanto a determinare finalità pubbliche proprie dello Stato, definite in totale isolamento, bensì a indicare il modo di riferirsi dell'ordinamento interno alle politiche pubbliche elaborate, con la partecipazione dello Stato, a livello internazionale e/o europeo e di verificarne l'implementazione da parte del potere esecutivo. A tal riguardo, è stato detto, non a caso, che "the role of a modern legislator is more like that of an ombudsman than a policymaker"¹².

In questo contesto, i governi e gli apparati amministrativi hanno concentrato la parte più rilevante dell'attività politica dello Stato, sia per il potere di negoziazione esterno, rispetto al quale il peso parlamentare è sempre relativo, sia per la circostanza che la potestà amministrativa va considerata sempre più correlata proprio alle politiche pubbliche (*public policies*) che, in via di principio, esulerebbero dalla politica, intesa come competizione per il consenso e la conquista delle posizioni di potere (*politics*).

Lo schema: legge, determinazione dei fini pubblici, provvedimento amministrativo, realizzazione dei fini pubblici, esprimerebbe un modo di adempiere i compiti pubblici chiuso nell'orizzonte dei confini nazionali, in cui è sufficiente attribuire la cura di un determinato interesse generale ad un ufficio e dotarlo di potestà autoritativa per evitare il pregiudizio per il bene comune o l'ordine pubblico.

Government Review 2014, Vol. 46(1) 63-76. Anche in Italia si è aperta una riflessione in tal senso, v.: A. Morelli, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; G. Tarli Barbieri, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.

¹⁰ Non è un caso che la legislazione dei Parlamenti consiste per una parte ormai preponderante nel recepire accordi internazionali che vincolano l'azione dello Stato, oppure nel dare attuazione agli atti normativi dell'Unione europea, assottigliandosi così il loro ruolo di organo che traccia l'indirizzo politico, in cambio del compito di trasferire nell'ordinamento interno finalità e modalità di realizzazione delle stesse, determinate di comune accordo tra gli Stati.

¹¹ L'ambiente e lo sviluppo sostenibile sono solo i casi più recenti di questi orientamenti e quelli più importanti, perché sostanzierebbero due aspetti di un nuovo modo di concepire l'economia e la potestà di governo delle istituzioni, per il quale ogni intervento normativo, in qualsiasi ambito e materia, deve tener conto delle considerazioni ambientali (v. 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), e ciò in quanto l'ambiente dovrebbe "diventare un impegno per tutti i soggetti interessati e per tutti gli esperti tecnici coinvolti nel processo di elaborazione delle norme" (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, 25 febbraio 2004, COM(2004) 130 definitivo, *Integrazione degli aspetti ambientali nella normazione europea*, par. 5.1.1.); sul punto v. oltre al paragrafo 4.

¹² M. D. McCubbins, R. G. Noll, and B. R. Weingast, *Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies*, in *Virginia Law Review*, 1989, Vol. 75, 2, 431-482.

Questo schema funziona perfettamente se il compito pubblico è di tipo semplicemente gestionale ed è limitato ad una sola azione prescrittiva (divieto, autorizzazione, licenza, ecc.), ma appare poco adatto nel caso in cui lo Stato, che si colloca nello scenario delle “inter-relazioni” internazionali ed europee, richiede, per il suo essere “Stato sociale”, anche azioni pubbliche complesse che presuppongono una strategia e la capacità non solo di orientare giuridicamente i comportamenti dei singoli componenti della comunità, quanto soprattutto di supportare e promuovere il benessere dei singoli e della comunità, mantenendo determinate condizioni di intervento nel mercato e raggiungendo determinati valori non solo economici, attraverso l’organizzazione di servizi pubblici e la produzione di beni pubblici, per mezzo di quelle che si definiscono appunto “politiche pubbliche”¹³.

Queste, infatti, sollecitano una pluralità di misure e azioni coordinate (con programmi, piani, accordi, ecc.) che consentano di guidare le decisioni e i comportamenti di diversi attori pubblici, in modo da generare risultati razionali¹⁴.

In conclusione, l’attività di una Comunità politica, nel nostro caso uno Stato regionale, risulta imperniata sullo svolgimento delle politiche pubbliche, il cui andamento non è più lineare, come nel rapporto tradizionale tra legge e provvedimento, bensì circolare, consentendo la partecipazione alla *policy* di tutti i soggetti interessati (non solo pubblici, ma anche privati), in posizione differenziata e distinta, ma non conflittuale o rivendicativa.

Inoltre, questo processo, che vede lo Stato al centro di un complesso di politiche pubbliche e definisce il ruolo dell’intervento sul mercato e sull’economia, appare accentuato dallo sviluppo tecnologico. Lo sviluppo tecnologico, infatti, interagisce con l’evoluzione dello Stato sociale e con i processi di integrazione, perché mette in rilievo il ruolo assunto, ai diversi livelli di governo, dalle “reti” che interconnettono tanto l’erogazione dei servizi pubblici, quanto la produzione dei beni pubblici, con le condizioni di vita degli individui e della società, dando luogo ad effetti che non sono meramente redistributivi, dal momento che richiedono non tanto la promozione, quanto e soprattutto l’intervento in tutti i settori di tutti i livelli territoriali (statali, regionali e locali).

3. Si tratta, allora, di approfondire un aspetto sinora ampiamente disatteso anche a causa della permanente disputa delle competenze, e cioè: l’incidenza su un sistema di riparto delle competenze legislative e amministrative, regolato attraverso il canone delle materie e la previsione di funzioni amministrative inerenti a queste, del compito proprio degli apparati pubblici di promuovere e implementare “politiche pubbliche”.

Sarebbe sufficiente tenere presente questo orizzonte, per rendersi conto come non sia più possibile mantenere un atteggiamento conflittuale e rivendicativo delle competenze, quanto piuttosto passare ad un ordine condiviso dell’organizzazione dei pubblici poteri.

¹³ V. D. Easton, *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York: Knopf, 1953, 1971² (tr. it.: *Il sistema politico*, Milano: Edizioni di Comunità, 1973) “una politica pubblica [...] consiste in una rete di decisioni e di azioni che alloca valori” (1953, p. 130).

¹⁴ Sabino Cassese (*La qualità delle politiche, ovvero del metodo di governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012-2013 di *Italiadecide*, Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013, 2) osserva acutamente che le politiche pubbliche “sono il frutto di una lunga sequenza, le cui fasi principali sono le seguenti: la scelta delle politiche pubbliche, che oggi chiamiamo la formazione dell’agenda; la preparazione del progetto, con la formulazione e la decisione della politica (sia essa contenuta nella legge o in un altro atto); la sua attuazione concreta in via esecutiva; l’esame dei risultati ottenuti dalla politica una volta posta in esecuzione; l’eventuale correzione o riformulazione, sulla base della lezione che si trae dall’analisi dei risultati”.

La tematica delle politiche pubbliche, tuttavia, presenta delle problematicità. Infatti, tra la logica dell'attribuzione delle materie e quella della realizzazione delle politiche pubbliche sussiste una certa discrasia. Il riparto costituzionale delle competenze, anche secondo le modalità di intervento fatte proprie dalla Corte costituzionale, segue la logica della competenza materiale (oggetti e attività), mentre la concretizzazione delle politiche pubbliche, in massima parte elaborate e disciplinate da atti normativi dell'Unione europea, si muove per obiettivi per i quali si possono innestare insieme competenze dei diversi legislatori (statale e regionale) e azioni di più livelli territoriali di governo, che nella progettazione e nell'esecuzione della politica possono toccare anche funzioni amministrative inerenti materie diverse¹⁵.

Da questo punto vista, si può affermare che il riparto delle materie descrive la competenza secondo gli oggetti di disciplina e secondo una regola di esclusività, tipica del federalismo duale, oppure secondo una regola di concorrenza secondo la distinzione tra principi e disciplina della materia; mentre il riparto insito nelle politiche pubbliche muove dalla determinazione degli obiettivi e delle strategie cui segue una distribuzione di competenza che attraversa i diversi livelli di governo, che ricomporrebbe il disegno della politica grazie al principio di cooperazione.

In via di estrema sintesi si potrebbe dire che il riparto in base alle materie opera su un piano "orizzontale" (quello tipico della legislazione), mentre quello delle politiche pubbliche si collocherebbe sul piano "verticale" in base al principio di *adeguatezza*, il quale può richiedere interventi tanto statali, quanto regionali. L'*adeguatezza*, infatti, va intesa giuridicamente come "l'idoneità organizzativa dell'amministrazione a garantire l'esercizio delle funzioni" e la sua misura è determinata dall'"esercizio unitario" della funzione¹⁶.

Per arrivare a questo risultato in modo coerente con i principi costituzionali che regolano le competenze e realizzare al contempo un assetto funzionale delle competenze, bisognerebbe corroborare l'*adeguatezza* con la *concertazione* tra i diversi livelli di governo in una posizione tale da determinare l'assunzione di responsabilità, da parte dello Stato e da parte delle Regioni, in modo conseguente, sperimentando forme di *collaborazione non coercitiva*¹⁷, attraverso intese (o accordi) che siano il frutto di una interpretazione paritaria del principio cooperativo. Infatti, queste sembrano rispondere meglio all'istanza del coordinamento delle azioni di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica; inoltre, sarebbero uno strumento di

¹⁵ V. in proposito l'art. 7 TFUE che recita: "L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze".

¹⁶ V. Art. 118, comma 1, Cost.; nonché art. 4 della legge n. 59 del 1997.

¹⁷ La questione sembra ormai ineludibile e già il giudice costituzionale (sentenza n. 61 del 2018) ha avuto modo di andarci molto vicino, anche se ha mantenuto l'alveo tracciato dalla sentenza n. 303. Tuttavia, la fattispecie era diversa e anche la motivazione della decisione sembra andare in una direzione diversa. Infatti, non si tratta tanto di una attrazione in sussidiarietà, quanto di "una chiara *sovrapposizione di competenze* poiché gli interventi progettati dallo Stato vengono pur sempre a ricadere su singole collettività locali e su specifici territori, cosicché – osserva la Corte – la compatibilità dell'interferenza deve essere in concreto valutata ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni" (*Considerato in diritto*, p.to 3.2); con la conseguenza che "l'esercizio di competenze statali e regionali contigue (o parzialmente coincidenti) deve essere accompagnato da *garanzie di carattere procedimentale*", perché "in tal modo (risulterebbe) rispettato il principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale" (*Considerato in diritto*, p.to 4.).

maggior efficienza, in quanto presupporrebbero che dalla concertazione escano definiti, per Stato e Regioni, non solo le competenze (legislative), ma soprattutto i compiti amministrativi e gli obiettivi da perseguire da parte di ciascun soggetto per realizzare politiche pubbliche anche complesse che richiedono l'integrazione delle rispettive azioni.

Adeguatezza e collaborazione, infine, sarebbero completate dalla c.d. regola della *Berücksichtigung* (considerazione), in base alla quale lo Stato e le Regioni prestano la dovuta attenzione alle competenze, ai compiti e agli obiettivi che l'altro soggetto deve esercitare, svolgere o perseguire, sì da renderne l'attuazione da parte di questo più agevole; e questo, per quanto riguarda le loro funzioni inerenti a una determinata politica pubblica, significherebbe anche senza frapporre inadempimenti, in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione dei diritti dei cittadini.

4. Quanto sin qui osservato è essenziale soprattutto per considerare la transizione ambientale e portare a compimento il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per il quale il *green deal* costituisce la parte di maggiore consistenza¹⁸.

È bene considerare, innanzi tutto, che la politica ambientale ha un carattere trasversale che deriva direttamente dall'impostazione fatta propria dai Trattati europei (art. 11 TFUE)¹⁹. Infatti, a parte l'organizzazione della politica ambientale in modo efficace e con adeguatezza di mezzi, con analisi accurate del territorio e raccogliendo informazioni e valutazioni sulla condizione dei diversi settori di pertinenza dell'ambiente (aria, rifiuti, acqua, beni ambientali, ecc.), si tratta di sviluppare una strategia su un complesso di obiettivi da raggiungere e a questi fini predisporre la pianificazione territoriale e valutare la destinazione dei suoli²⁰.

Una volta definita la strategia ambiente, insieme alla politica ambientale vera e propria, si pone un secondo elemento che ha un particolare rilievo nella transizione ecologica: quello dell'integrazione dell'ambiente nelle politiche pubbliche (e nelle attività economiche private), attraverso cui si possono promuovere i principi dello sviluppo sostenibile; la qualcosa è già di tutta evidenza in determinati settori, per i quali la trasversalità della questione ambientale è insita nell'attività stessa, come l'agricoltura e le foreste, la pesca e, in generale, l'utilizzo del mare, l'energia, le attività industriali, i trasporti, le telecomunicazioni e il turismo, ma dovrebbe essere destinata ad assumere un rilievo ancora più ampio²¹.

Vengono in rilievo a questo punto le procedure vere e proprie che, per ogni intervento e ogni azione, in qualsiasi ambito e materia, devono sempre farsi carico del problema della tutela ambientale; a partire, da un lato, dalla valutazione delle norme ai fini del loro impatto ambientale e la loro revisione in seguito all'innovazione, o in vista di questa; per arrivare, dall'altro, alla ponderazione e comparazione tra i diversi interessi in gioco alla luce di un interesse giuridico prioritario della tutela dell'ambiente, che dovrebbe essere estraneo alla

¹⁸ Sui presupposti di diritto europeo del *green deal*, anche con riferimento alla vicenda pandemica, v. S. Mangiameli, *Covid-19 and European Union. The answer to the health crisis as a way for resuming the process of European Integration*, in *Italian Papers on Federalism*, 2021, n. 1, 17-48.

¹⁹ V. A. C. Amato Mangiameli, *La tutela dell'ambiente in Europa. Dai presupposti teorici al diritto e ai principi*, in *Rivista di Filosofia del diritto*, 2/2018, pp. 335-360.

²⁰ In proposito, v. S. Mangiameli, *Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2021, n. 3, 497-511.

²¹ V. J. Kincaid – R.L. Cole, *Is the Teaching of Federalism and Intergovernmental Relations Dead or Alive in U.S. Public Administration?*, in *Journal of Public Affairs Education*, 2016, 22 (4), 515-530.

“discrezionalità amministrativa”, per rientrare nella c.d. *Beurteilung Spielraum* (letteralmente, nella valutazione sul margine d’azione).

Inoltre, occorrerebbe considerare il trattamento (legislativo e amministrativo) dell’impatto ambientale dei prodotti, sia nella fase di produzione che in quelle di uso e di smaltimento, e la necessità che questi, ormai indispensabili alla qualità della vita, siano migliorati sotto diversi profili, coniugando l’ottimizzazione ambientale, lo sviluppo del benessere e degli stili di vita, la crescita economica.

Infine, bisognerebbe rendere evidenti alcuni profili che interferiscono sul binomio “integrazione politica ambientale e sviluppo sostenibile”, per rendere evidente come l’imperativo della tutela ambientale passi attraverso la comprensione di diversi livelli e di differenti ambiti; atteso che l’ambiente è il punto di confluenza di pretese e di interessi, qualche volta coerenti e talaltra contraddittori, per cui ambiente e sviluppo vanno sempre di pari passo, si condizionano l’un l’altro e richiedono una specifica politica per la loro reciproca coesistenza.

5. Se si guarda il PNRR e alla sua governance (DL n. 77 del 2021) si trae subito il convincimento che la missione relativa alla transizione ecologica e ambientale, la quale costituisce la parte più importante del piano anche dal punto di vista quantitativo, segua, nell’ambito dell’evoluzione delle relazioni Stato, Regioni, autonomie locali, almeno in parte, la ricostruzione che si è sopra esposta per l’attuazione delle politiche pubbliche e l’incorporazione in queste della politica ambientale.

Il Piano, infatti, coerentemente con la normativa europea, considera la transizione ecologica, insieme alla digitalizzazione e all’inclusione sociale, un asse strategico che si interfaccia con le priorità trasversali, quali il divario territoriale, le disuguaglianze di genere e l’inclusione dei giovani.

Quanto allo specifico carattere trasversale della politica ambientale, il piano prevede che si debba rispettare in ogni attività il principio “non arrecare un danno significativo” (DSNH), secondo cui il piano non sostiene o non consente di svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo all’obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinente, dell’articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852²².

Le Regioni e le autonomie locali non hanno avuto un ruolo significativo nella redazione del PNRR²³, in quanto sono state destinatarie solo di una informativa in sede di Conferenza unificata²⁴. Tuttavia, queste sono rientrate nella realizzazione di questo in veste di soggetti attuatori e anche come enti che presiedono alla pianificazione di dettaglio e al coordinamento operativo delle attività, così come alla verifica dell’attuazione attraverso la partecipazione ad un “tavolo tecnico”.

A tal riguardo, la stima delle risorse predisposte per interventi da questi attuati è di circa 64,40 Mld. di euro, cui si aggiungono altri 3,50 Mld. di euro, per interventi relativi alla Digitalizzazione destinati ad amministrazioni sia locali che centrali. Si tratta di risorse ingenti alle quali dovrebbero essere aggiunte anche quelle del Piano Nazionale di Investimenti Complementari (PNC) e le disponibilità dei fondi strutturali del periodo 2021-2027. Nell’insieme, però, i fondi che sono stati assegnati

²² Art. 2, comma 1, n. 6, del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

²³ V. il PNRR, pag. 13, ove si legge: “Il Governo ha provveduto ad una riscrittura del Piano, anche alla luce delle osservazioni del Parlamento. Nel mese di aprile 2021, il piano è stato discusso con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti sociali”.

²⁴ V. Conferenza unificata, Rep. Atti n 32/EU del 28 aprile 2021, Informativa ai sensi dell’articolo 9, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

al territorio e agli enti di rappresentanza di questo assommano al 34,67% delle disponibilità del PNRR, mentre il resto delle risorse, pari a 125,10 Mld., sarebbe di pertinenza statale. In particolare, poi, gli enti territoriali per la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” disporrebbero di circa 19,69 Mld. di euro, che sarebbero distribuiti in un complesso di interventi e progetti.

MC	Misura PNRR ufficiale (ITA)	Progetti in essere	FSC	Nuovi progetti	Totale PNRR
M2C1	1.1 Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti	-	1.000	500	1.500
M2C1	3.1 Isole verdi	-	-	200	200
M2C2	4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica (Ciclovie turistiche)	-	-	400	400
M2C2	4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica (Ciclovie urbane)	200	-	-	200
M2C2	4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa	1.400	1.500	700	3.600
M2C2	4.4.1: Rinnovo flotte Bus	500	-	1.915	2.415
M2C2	4.4.2: Rinnovo flotte treni	100	-	700	800
M2C3	1.1 Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	-	200	600	800
M2C4	2.1.b Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	400	-	800	1.200
M2C4	2.1a Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.287	-	-	1.287
M2C4	2.2 Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000	-	-	6.000
M2C4	3.1 Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	30	-	300	330
M2C4	3.2 Digitalizzazione dei parchi nazionali	-	-	100	100
M2C4	3.3 Rinaturazione dell'area del Po	-	-	357	357
M2C4	3.4 Bonifica dei siti orfani	-	-	500	500
TOTALE		9.917	2.700	7.072	19.689

L’elaborazione del piano è stato caratterizzato, perciò, da un forte centralismo e anche la *governance* appare interamente incentrata sull’amministrazione statale; nella sostanza, lo Stato (*rectius*: il governo) predispose tutto il necessario per i bandi e gli avvisi che consentono ai soggetti attuatori di partecipare; inoltre, si preoccupa di rafforzare la capacità amministrativa di questi, attraverso accordi quadro con Invitalia SPA e Cassa depositi e prestiti (CDP), che fornirebbero il loro supporto tecnico sia alle Amministrazioni centrali titolari di interventi sia alle Amministrazioni territoriali responsabili di singoli progetti; infine ha predisposto le “Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR” a tutte le Amministrazioni titolari di interventi²⁵.

Gli enti attuatori si impegnano al rispetto di Milestone (traguardi intermedi) e Target (obiettivi) entro scadenze prefissate, in modo da assicurare la performance del piano. Le Milestone tendono a rappresentare, altresì, il completamento di fasi essenziali dell’attuazione; i Target sono obiettivi determinati direttamente o altrimenti influenzati dalle politiche pubbliche e quantificati, secondo *indicatori misurabili*. Inoltre, gli enti attuatori sono tenuti alla rendicontazione entro termini perentori e, a tal fine, è stata prevista una semplificazione della procedura. Infine, è stata predisposta una disciplina apposita del potere sostitutivo (art. 12, DL n. 77 del 2021, conv. in Legge n. 108 del 2021) e una procedura per il superamento del dissenso (art. 13, DL n. 77 del 2021, conv. in Legge n. 108 del 2021).

Da ultimo, poiché altrettanto ferrea appare la verifica da parte delle Istituzioni europee sull’uso delle risorse del Fondo di ripresa e resilienza, sono state introdotte, con il DL n. 121 del 2021 (art. 10, comma 6), specifiche disposizioni di natura finanziaria per il recupero delle risorse nei confronti degli Enti territoriali.

In più, dopo una fase di discussione e messa a punto, è stato espresso parere favorevole da parte della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto del Ministro dell’economia e delle finanze recante le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell’ambito del PNRR²⁶, concordando che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi o dei traguardi intermedi, sono ammissibili

²⁵ V. Circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 14 ottobre 2021, n. 14.

²⁶ V. Conferenza Stato Regioni, Repertorio atti n. 173/CSR del 22 settembre 2021.

forme di recupero nei confronti dei soggetti attuatori che possono essere effettuate sulla base di un accertamento degli inadempimenti per atti di loro competenza; e che, ai fini dell'eventuale regolazione dei relativi flussi finanziari fra lo Stato e i soggetti attuatori, si procederebbe al recupero con specifico Accordo fra l'Amministrazione titolare e la Regione o Provincia autonoma attuatrice sulla base delle responsabilità di ognuna al raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi intermedi.