

**PAS SAGGI
COSTITUZIONALI**

PASSAGGI COSTITUZIONALI

rivista semestrale

Anno IV – Numero 2 – Dicembre 2024

n. 8 della Serie

ISSN 2732–8236

ISBN: 978–618-5752-41-5

revisione: ETPbooks

grafica – impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2024 per la versione cartacea
su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: www.passaggicostituzionali.it

oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>



ETPbooks

Atene
www.etpbooks.com
etpbooks@gmail.com

su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche A.P.S.

La Costituzione e le transizioni del XXI secolo

a cura di Anna Papa



Il regionalismo italiano alla prova dello *European Green Deal**

IGNAZIO SPADARO

SOMMARIO: 1. La spinta dell'Unione europea verso la «transizione verde». – 2. Il *green public procurement* nel nuovo *Codice dei contratti pubblici*. – 3. L'evoluzione della *governance* del PNRR in senso accentrato. – 4. Le possibili ricadute sull'autonomia regionale. – 5. *Segue*. Ulteriori fattori di debolezza delle Regioni: fiscalità, contribuzione alla finanza pubblica, sussidiarietà. – 6. Sulla possibile insorgenza di disparità inter-territoriali. – 7. Considerazioni conclusive sulla necessità di un maggiore coinvolgimento delle Regioni (anche) in prospettiva europea.

1. Le *Political guidelines* pubblicate dalla Presidente della Commissione europea all'indomani della sua rielezione, nel luglio 2024, danno ampio risalto all'esigenza di abbracciare un modello di sviluppo economico che sia ecologicamente «sostenibile». Tale obiettivo, oltre ad essere coerente con molteplici disposizioni di diritto primario (artt. 3 TUE, 21 TUE, 11 TFUE, 37 CDFUE), si pone in continuità con le linee programmatiche del quinquennio precedente¹. Com'è noto, esse si sono già concretizzate nello *European Green Deal*², ambizioso “pacchetto” di atti normativi destinati a mitigare la cd. impronta ecologica di molte attività antropiche e raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, con una riduzione del 55% dei gas serra rispetto al 1990 già nel 2030, e del 90% entro il 2040. Invero, si tratta di obiettivi ambiziosi, che nel 2021 hanno acquisito piena vincolatività per effetto del regolamento 2021/1119 (cd. *European Climate Law*). Benché a fine 2023 la Commissione abbia constatato «lacune» e «ritardi» da parte di diversi Stati membri³, nel febbraio 2024 il progetto si è ulteriormente consolidato con la *Antwerp*

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Comunicazione COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019, su cui v. il commento di M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, pp. 54 ss.

² Per approfondimenti si rinvia a G. MARCHETTI, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024, pp. 54 ss.

³ V. la comunicazione *Stato dell'Unione dell'energia 2023*, COM(2023) 650 final del 24 ottobre 2023, § 2, cui cfr. la stretta complementarietà tra diritto europeo e legislazione nazionale argomentata da K. KULOVESI - S. OBERTHÜR - H. VAN ASSELT - A. SAVARESI, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, n. 1, pp.

Declaration for a European Industrial Deal, in cui le settantatré maggiori imprese europee, alla presenza della Presidente della Commissione, hanno assunto l'impegno ad investire cospicue risorse nello sviluppo e nell'implementazione di sistemi produttivi e tecnologie più ecosostenibili⁴.

Non a caso, nel testo del regolamento 2021/241 la *green transition* è in cima agli interventi finanziabili mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza (art. 3)⁵. Inoltre, ad essa si affiancano la previsione del principio “*do not significant harm*” per l'approvazione dei progetti (art. 5, § 2)⁶ e l'obbligo, per gli Stati membri, di destinare al perseguimento della neutralità climatica «almeno» il 37% delle risorse (art. 16, § 2).

In Italia, esigenze di speditezza hanno spinto verso una gestione normativa della transizione di tipo *top-down*, ossia controllata dagli organi di governo e dalle Amministrazioni statali. Ciò appare evidente se si prendono in esame alcune disposizioni del nuovo *Codice dei contratti pubblici*, introdotte proprio su impulso dell'UE⁷, insieme a quelle che, dopo molteplici rimaneggiamenti, delineano oggi la *governance* del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR). Su di esse ci si soffermerà, quindi, nei paragrafi successivi, per poi saggiarne l'effettiva compatibilità con le garanzie apprestate all'autonomia regionale dalla Costituzione.

2. A partire già dal *Codice dei contratti pubblici* del 2006, Parlamento e Governo hanno introdotto una disciplina sempre più rigorosa in tema di ecosostenibilità delle acquisizioni di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, ivi comprese quelle delle Regioni.

26 ss., e, anche per alcuni spunti in prospettiva *de iure condendo*, I. SAMKHARADZE, *The Regional Energy and Climate Governance*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2023, n. 3-4, pp. 237 ss.

⁴ Cfr., solo per richiamare uno dei settori produttivi maggiormente interessati dalle nuove normative, E. VERDOLINI, *Verso un diritto alla mobilità sostenibile? L'impatto dell'European Green Deal nel settore dei trasporti*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 19, pp. 394 ss.

⁵ Com'è noto, il dispositivo si inserisce nel più ampio programma *Next Generation EU*, su cui v. l'attenta disamina di N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, febbraio 2023, pp. 1 ss.

⁶ Per approfondimenti v. A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 15, pp. 53 ss.

⁷ Sulla matrice europea delle disposizioni sul *GPP* contenute nel Codice vigente, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, così come di quelle inserite nei due Codici previgenti, v. l'ampia ricostruzione di G. CREPALDI - R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 14, pp. 62 ss., cui cfr., sul piano normativo, almeno le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, entrambe del 31 marzo 2004, la direttiva 2009/33/CE del 23 aprile 2009 e, più di recente, le direttive 2014/24/UE, 2014/23/UE e 2014/25/UE, del 26 febbraio 2014.

Pur nell'impossibilità di esaminare in dettaglio tutte le previsioni in tema di "appalti verdi" contenute nel Codice vigente, sembra opportuno segnalarne alcune, che più di altre paiono espressive dell'indirizzo politico in esame. La prima è contenuta nell'art. 95, co. 1, lett. a), a norma del quale le stazioni appaltanti sono tenute ad escludere dalle procedure di gara tutti gli operatori che abbiano commesso «gravi infrazioni [...] agli obblighi in materia ambientale». L'ampiezza della formula utilizzata induce a ritenere che tale causa di esclusione operi anche in assenza di un preventivo accertamento giudiziale, come potrebbe essere, ad esempio, la condanna per uno dei reati *ex artt.* 452-bis ss. c.p. Del pari, sono da ritenersi compresi nella fattispecie i meri illeciti amministrativi, anche se mai contestati in precedenza. È evidente l'aggravio che può derivarne in sede istruttoria, ed il conseguente rischio di impugnazioni.

La seconda disposizione su cui è d'uopo soffermarsi è l'art. 57, co. 2, il quale impone di inserire nei bandi alcuni «criteri ambientali minimi» (CAM), ossia «specifiche tecniche» e «clausole contrattuali», fissati a livello ministeriale con l'obiettivo di escludere le imprese i cui processi produttivi o organizzativi abbiano un impatto eccessivo sull'ecosistema, p. es. per la quantità degli scarti di lavorazione o per l'impiego di materiali non riciclabili. Le relative verifiche possono essere agevolate dal ricorso alle cd. eco-etichette, che attestano la conformità di singoli prodotti e servizi a determinati *standard* di sostenibilità ambientale. Tuttavia, l'Allegato II.5 al Codice stabilisce che, qualora un concorrente dimostri di non potersi procurare l'etichettatura richiesta nel bando per «motivi ad esso non imputabili», le Amministrazioni debbono valutare caso per caso, alla luce di ogni altro mezzo di prova eventualmente prodotto dall'interessato (pt. II, sez. A, punto 3). Analogo orientamento è maturato in giurisprudenza con riferimento alle «certificazioni di sistemi di qualità», che concernono, invece, la capacità tecnico-professionale dell'impresa ed il cui possesso è anch'esso previsto, all'art. 100, co. 5, lett. c) cod. contr. pubbl., tra i requisiti di selezione degli offerenti⁸.

Infine, deve senz'altro richiamarsi quella che è, forse, la novità più significativa introdotta dal Codice del 2023, ossia l'aggiudicazione secondo il solo criterio dell'«offerta economicamente più vantaggiosa», da individuarsi, tuttavia, sulla base del «miglior rapporto qualità/prezzo», del «costo» o dell'«elemento prezzo», *ex art.* 108, co. 1. La medesima disposizione, al comma 4, precisa che qualora l'Amministrazione scelga di valorizzare il rapporto qualità/prezzo, deve valutarlo alla luce di indici oggettivi, tra cui, per l'appunto, «gli aspetti [...] ambientali

⁸ V., seppur con riferimento al testo previgente, TAR Puglia, 5 gennaio 2023, n. 34, e Cons. Stato, sez. V, 17 aprile 2020, n. 2455. In particolare, l'Allegato II.13 menziona le certificazioni ambientali UNI EN ISO 14001 e EMAS.

connessi all'oggetto dell'appalto»⁹. Quanto, invece, al costo, l'Allegato II.8, § III, n. 5, lo riconduce al «ciclo di vita» del prodotto e, per tal via, consente di tenere in considerazione le risorse necessarie a compensare le eventuali «emissioni di [...] sostanze inquinanti» o, comunque, ad «attenua[re i] cambiamenti climatici» che possano esserne provocati.

Previsioni *ad hoc* regolano, infine, l'appalto dei servizi di ristorazione, per i quali l'art. 130, co. 1 cod. contr. pubbl. impone di verificare, al fine di preferirle in sede di aggiudicazione, quali offerte diano maggiori garanzie di conformità alle «disposizioni ambientali in materia di economia sostenibile» ed ai «pertinenti criteri ambientali minimi».

3. Nella sua attuale formulazione¹⁰, il PNRR italiano dedica alla *green transition* due intere missioni, rubricate «Rivoluzione verde e transizione ecologica» e «RePowerEU»¹¹, i cui interventi si collocano, in buona parte, all'interno di materie di competenza legislativa regionale. Così è, ad esempio, per la irreggimentazione delle acque piovane (M2C4-11 bis) e per l'istituzione di percorsi formativi nel campo della cd. *green expertise* (M7-9, M7-10), riconducibili, la prima, a «protezione civile» e «governo del territorio» (art. 117, co. 3 Cost.) e, la seconda, alla «formazione professionale», che dottrina pressoché unanime colloca nell'alveo dell'art. 117, co. 4 Cost.¹².

Senonché, è un dato di fatto che il coinvolgimento delle Regioni alla redazione del Piano è stato marginale, perché limitato ad interlocuzioni informali o meramente informative¹³. Anche il ruolo da esse svolto nella fase attuativa ha subito un progressivo ridimensionamento. Per effetto di reiterate novelle, infatti, la *governance* del Piano si è evoluta in senso sempre più accentrato¹⁴, finendo per essere attribuita ad organi posti alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio

⁹ Questa prescrizione era stata di fatto anticipata dalla delibera n. 5/2008 dell'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

¹⁰ Il PNRR è stato approvato dal Consiglio con decisione di esecuzione 2021/0168 del 13 luglio 2021, successivamente aggiornata con decisioni di esecuzione 2023/0295 del 19 settembre 2023 e 2023/0442 dell'8 dicembre 2023.

¹¹ V. al riguardo l'ampia disamina di A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestone nella prospettiva della ripresa e resilienza del Paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, pp. 228 ss.

¹² Cfr., anche per i corposi rinvii, M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, n. 2, pp. 12-13.

¹³ Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, pp. 290-291.

¹⁴ V., *ex multis*, A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assetto del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, n. 1, pp. 152 ss.

(Cabina di regia per il PNRR, Struttura di missione PNRR) e del Ministero dell'Economia (Ispettorato generale per il PNRR), quando non addirittura allo stesso Consiglio dei ministri, investito di penetranti «poteri sostitutivi» e di «superamento del dissenso», esercitabili anche nei confronti degli enti territoriali¹⁵.

I meccanismi di raccordo politico-istituzionale, che pure esistono, sono «piuttosto blandi»¹⁶, perché slegati dall'assunzione di decisioni giuridicamente vincolanti. Ai sensi degli artt. 2 e 3 d.l. 77/2021, nella generalità dei casi essi contemplano l'intermediazione del Ministro per gli Affari regionali e, per quanto attiene alla «cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale», anche quella del Presidente della Conferenza delle Regioni, che di fatto tende ad esprimere le sole posizioni condivise dalla maggioranza degli enti ivi rappresentati. La partecipazione diretta dei Presidenti regionali alla Cabina di regia è limitata alle sedute che trattino questioni di loro diretta «competenza» o «interesse», mentre l'intervento ai lavori del Comitato interministeriale per la transizione ecologica alle sole materie di interesse «specifico» della Regione di volta in volta invitata.

Quanto, poi, alla concreta erogazione delle risorse, va evidenziata la primazia mantenuta dall'Amministrazione statale tanto per i progetti «a titolarità», in cui lo Stato è anche soggetto attuatore, quanto per i progetti «a regia», la cui attuazione è, invece, demandata a terzi. Nella prima ipotesi le Regioni possono figurare solo come beneficiarie; nella seconda, pur potendo aspirare alla gestione diretta degli interventi, esse concorrono all'ottenimento dei fondi sul medesimo piano di ogni altro ente, sia pubblico che privato. In nessun caso, comunque, è data loro l'ultima parola su tipologia e caratteristiche dell'opera o del servizio da realizzare¹⁷.

4. Invero, sulla base delle previsioni appena richiamate può affermarsi che, già nel breve termine, la transizione verde è destinata a gravare in misura considerevole sui bilanci regionali. È noto, infatti, che le tecnologie innovative e meno

¹⁵ V. rispettivamente l'art. 12 e l'art. 13 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77; in dottrina, almeno A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 9, pp. 128 ss., e A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali*, in *ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM*, 2022, n. 2, pp. 148 ss., cui *adde*, problematicamente, L. FERRARO, *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*, Bologna, 2024, pp. 297 ss.

¹⁶ In questi termini C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 2022, n. 5, p. 899.

¹⁷ L'art. 9, co. 1 d.l. 77/2021 riserva ai vari Enti territoriali solo l'esercizio delle «specifiche competenze istituzionali»: una formula, invero, concettualmente al limite della tautologia, se non addirittura priva di reale portata normativa, come osservato da F. BAILO - M. FRANCAVIGLIA, *L'attuazione del PNRR nella Regione Liguria*, in *Le Regioni*, 2022, n. 5, p. 964.

inquinanti presentano spesso maggiori costi di acquisto e manutenzione, per effetto dei cospicui investimenti in ricerca e sviluppo che ne sono alla base. Ciò si riverbera, a cascata, sui prezzi praticati dalle imprese in sede di *GPP* e, con buona probabilità, diventerà un banco di prova a partire dal 2027, quando, in forza del principio di sussidiarietà cd. verticale (art. 108, co. 1 Cost.), gli enti territoriali dovranno sobbarcarsi agli oneri di mantenimento e gestione delle opere e dei servizi ora realizzati grazie ai finanziamenti PNRR.

Sempre in tema di appalti, potrebbero rivelarsi onerose le attività di valutazione e verifica dei requisiti prescritti dal Codice (es. assenza di pregresse condotte aziendali anti-ecologiche, rispetto dei criteri ambientali minimi, conformità di imprese e prodotti agli *standard* di certificazioni di qualità ed etichette, esternalità ambientali incidenti sul costo del ciclo di vita e sul rapporto qualità/prezzo). Invero, è quantomeno improbabile che a questi adempimenti le Amministrazioni regionali saranno sempre in grado di provvedere senza ricorrere a consulenti esterni, i cui pareri, proprio perché frutto di discrezionalità tecnica (si pensi alla stima delle predette esternalità), potranno dar adito ad impugnazioni e richieste risarcitorie.

Ebbene, il reperimento delle risorse necessarie a fronteggiare tali esborsi potrebbe richiedere la riduzione di altre poste di bilancio, determinando così una compressione, seppur indiretta, della libertà di programmazione politico-amministrativa degli enti territoriali. Compressione che, nel caso delle Regioni, si sommerebbe alle interferenze già prodotte in via diretta dagli interventi PNRR in materie di loro competenza. La questione non è di poco conto, specie se si considerano, da una parte, l'obbligo di copertura delle leggi di spesa posto dall'art. 81, co. 3 Cost.; dall'altra, i vincoli risultanti dal novellato art. 119 Cost., nelle parti in cui esso impone alle Autonomie di garantire «l'equilibrio dei relativi bilanci» (comma 1) e ne ammette l'indebitamento solo a condizione che sia volto a «finanziare spese di investimento», che sia corredato da «piani di ammortamento» e che «per il complesso degli enti di ciascuna Regione» sia comunque «rispettato l'equilibrio di bilancio» (comma 7)¹⁸.

Nella medesima prospettiva, ulteriori interrogativi potrebbero scaturire dall'attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3 Cost. L'art. 5 della

¹⁸ Su tali considerazioni non sembra incidere in maniera significativa la previsione, contenuta nell'art. 1, co. 466 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che ha fini del pareggio basti il conseguimento di un «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali»; anche se è oggettivo che tale prescrizione ha superato la più complessa disciplina inizialmente dettata dal Patto di stabilità interno (ossia, per le sole Regioni, dall'art. 1, co. 463 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, poi, anche per gli altri Enti territoriali dall'art. 1, co. 710 ss. della legge 28 dicembre 2015, n. 208).

legge n. 86/2024, infatti, prevede che, per ogni nuova funzione attribuitale, la Regione ha diritto a ricevere dallo Stato un adeguato *pattern* di risorse «finanziarie, umane, strumentali e organizzative», da alimentarsi mediante «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale». Ne deriva un tendenziale assottigliamento delle entrate statali, peraltro in assenza di un obbligo restitutorio di eventuali eccedenze. Benché parte della dottrina sembri ritenere tale assetto coerente con la *ratio* filo-autonomista dell'istituto¹⁹, è lecito domandarsi quante risorse possano concretamente residuare allo Stato per la perequazione fiscale e per la «promozione dello sviluppo» delle aree in difficoltà, pur testualmente previste dall'art. 9, co. 3 e dall'art. 10, co. 1 della legge medesima²⁰. Tanto più se si considera che, per espresso disposto dell'art. 9, co. 1, ogni concessione di autonomia è soggetta a vincolo di invarianza finanziaria, né può comportare una riduzione dei fondi destinati alle altre Regioni.

La problematicità di tali previsioni è confermata dal fatto che la Corte costituzionale, con sentenza 3 dicembre 2024, n. 192, ha avvertito l'esigenza di elaborarne un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo la quale i predetti trasferimenti di risorse debbono determinarsi adottando il criterio della «gestione efficiente», tenendo conto «del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari» e, se possibile, anche dell'opportunità di «liberare risorse» a favore dello «Stato», a «copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico» (§ 22.1 cons. dir.). La sentenza ha fornito elementi utili a circoscrivere, altresì, numero ed ampiezza delle competenze trasferite, allorché ha chiarito che ogni deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. dev'essere «giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione», in modo da evidenziarne i vantaggi «in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità» (§ 4.3 cons. dir.)²¹.

¹⁹ Di questo avviso, in particolare, A. GIOVANARDI, *Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2022, n. 1, pp. 132-133.

²⁰ Cfr., condivisibilmente, F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *Federalismi.it*, aprile 2024, p. 11, secondo il quale si prospetterebbe solo una «pseudo-perequazione», insufficiente a rimuovere gli odierni «divari di cittadinanza».

²¹ Tale assunto, successivamente ribadito e dettagliato in motivazione (§ 8.3 e § 8.4 cons. dir.), conduce all'annullamento dell'art. 2, co. 1 della legge impugnata «nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà». Invero, la tesi era stata ampiamente sostenuta in dottrina anche sulla base del principio di non discriminazione, applicato alle singole comunità locali: cfr. G. TESAURO, *Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario*

Senonché, tali orientamenti non sembrano superare del tutto le criticità poc' anzi prospettate. Infatti, la scelta di “cosa” e “quanto” concedere, volta per volta, a ciascuna Regione presenta un elevato tasso di politicità e, quindi, di libertà, che la stessa giurisprudenza costituzionale ritiene sindacabile solo nei casi-limite dell'irragionevolezza «manifesta» e dell'«arbitrarietà»²². Nella pratica, molto dipenderà, quindi, dalla misura in cui ciascuna compagine governativa si mostrerà più o meno sensibile, per così dire, alle esigenze dell'autonomia o, all'inverso, a quelle dell'unità nazionale.

5. Anche a prescindere dall'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., lo sforzo richiesto alle Regioni per finanziare la *green transition* potrebbe rivelarsi arduo per via della condizione di strutturale debolezza in cui tali enti già versano sul piano dell'approvvigionamento finanziario.

L'art. 119 Cost., come riformato nel 2001, al fine di valorizzare il ruolo degli enti sub-statali ha conferito ad essi «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (comma 1), da esercitarsi anche mediante l'imposizione di «tributi [...] propri» e la previsione di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (comma 2). Al comma 4, Regioni ed enti locali sono chiamati a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» mediante risorse proprie, salve, tuttavia, la facoltà dei territori con minore capacità fiscale di attingere ad un fondo perequativo statale «senza vincoli di destinazione» (comma 3) e quella, generale, di accedere a «risorse aggiuntive» per il perseguimento di scopi specifici: promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; rimozione degli squilibri economici e sociali; effettivo esercizio dei diritti della persona; eventuale perseguimento di scopi eccedenti le funzioni ordinarie (comma 5); rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità (comma 6)²³.

nazionale e oltre, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 2019, n. spec. 2, pp. 61-62, e D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 1, pp. 342 ss. Nel medesimo senso sia consentito segnalare, anche per ulteriori rinvii e per alcune conferme in prospettiva comparata, I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2023, n. 2, pp. 167 ss.

²² V. in questo senso, *ex multis*, Corte cost., 8 maggio 2019, n. 155, § 6.1 cons. dir., ed ulteriori rinvii, cui cfr. già. Corte cost., 14 dicembre 1988, n. 1130, § 2 cons. dir., che si sforza di tenere concettualmente distinte le valutazioni sulla ragionevolezza (costituzionalità) da quelle che intercettano, invece, il merito delle scelte legislative. In dottrina, restano attuali le considerazioni a suo tempo svolte da M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, ottobre 2013, *passim*, accessibile da www.cortecostituzionale.it.

²³ L'odierno riferimento all'insularità risale all'art. 1, co. 1 della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, ma già prima del 2001 l'art. 119 Cost. prevedeva che «per provvedere a scopi

Senonché, a ben vedere il legislatore ordinario non ha mai posto le Regioni nella condizione di disporre di fonti di finanziamento autonome²⁴. A ventitré anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, le Regioni traggono ancora la quasi totalità delle risorse da «tributi propri *derivati*», nonché da un complesso di addizionali e sovraimposte a tributi «erariali»²⁵, su cui i Consigli hanno un margine d'intervento limitato. L'art. 7 legge n. 42/2009, che detta i principi generali della materia, stabilisce che nel primo ordine di casi la legge regionale può «modificare le aliquote» e «disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni», mentre con riguardo alle addizionali può soltanto «introdurre variazioni percentuali» delle aliquote e «detrazioni». In sostanza, la Regione è abilitata a «rinunciare» ad una parte dei prelievi, ma non anche ad incrementarli. I «tributi propri» in senso stretto, posti nella libera disponibilità di ciascuna Regione, sono ancora un'eccezione²⁶, anche per l'impossibilità di sottoporre a doppia imposizione manifestazioni di capacità contributiva già tassate a livello statale²⁷.

Come già accennato, il principio di sussidiarietà tende a riversare sulle Regioni anche una parte delle difficoltà sperimentate dai livelli di governo inferiori. Province, Città metropolitane e Comuni, oltre ad essere sprovvisti di autonomia legislativa e, quindi, impositiva, registrano lacune in sede di accertamento e riscossione²⁸. Da ultimo, il decreto legislativo n. 110/2024²⁹ ha tentato di porvi rimedio

determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali». Sul tema v. per tutti T. E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, n. 1, pp. 247 ss.

²⁴ Cfr. di recente G. RIVOCCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *Le costituzionaliste*, ottobre 2024, pp. 7 ss.

²⁵ Enfasi aggiunta. V. l'art. 1, co. 1, lett. b) legge n. 42/2009, che peraltro sembra ricomprendere nella categoria delle addizionali anche le sovrime, nonostante si tratti di istituti tecnicamente diversi: cfr. L. PEVERINI, *Addizionali e sovrime*, 2015, *passim*, in *www.treccani.it*.

²⁶ Eccezione limitata, di fatto, a (pochi) tributi commutativi ed imposte di scopo, come osserva F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1/2012, p. 7. Per approfondimenti v., rispettivamente, C. RICCI, *Tributi di scopo tra giustificazioni politiche e categorie giuridiche*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2021, n. 2, pp. 358 ss., e L. DEL FEDERICO, *Autorità e consenso nell'imposizione tributaria: riflessioni sui tributi paracommutativi e sulle tasse facoltative*, in *Ragion Pratica*, 2008, n. 1, pp. 6 ss. In questa sede non sembra utile soffermarsi sull'ulteriore categoria dei tributi cd. «assimilati» a quelli propri, su cui v. comunque L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento delle Regioni. Ragioni e limiti del federalismo fiscale*, Torino, 2020², pp. 85-86.

²⁷ V. puntualmente l'art. 67, co. 1 DPR 29 settembre 1973, n. 600, e l'art. 163 TUIR; in dottrina, S. MARINONI, *La clausola del "beneficiario effettivo" nella fiscalità internazionale ed europea*, Torino, 2023, p. 15, nt. 55, ed ulteriori rinvii. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che le deleghe contenute nella legge n. 42/2009, volte per l'appunto a ridurre l'imposizione statale a favore di una «più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali» (art. 2, co. 2, lett. ee), sono rimaste largamente inattuatae.

²⁸ V. in questo senso, sulla base di alcuni rilevamenti ministeriali aggiornati all'esercizio 2022, A. DE TONI, *Lo stato di crisi degli Enti locali: evoluzione e prospettive*, giugno 2024, p. 35, reperibile in *www.fondazionenazionalecommercialisti.it*.

²⁹ Decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110 (cd. decreto Riscossione), decimo decreto attuativo della riforma fiscale disposta dalla legge 9 agosto 2023, n. 111.

trasferendo tali adempimenti all’Agenzia delle Entrate-Riscossione (art. 2), ma alcune delle nuove previsioni potrebbero rivelarsi inefficaci o, addirittura, controproducenti. In particolare, l’art. 6 del decreto non solo limita la responsabilità dell’Agenzia ai casi di dolo o colpa grave, ed inoltre consente all’ente creditore di verificare la correttezza della riscossione solo dopo che il credito si sia deteriorato o che siano trascorsi cinque anni senza che sia stato soddisfatto, con l’ulteriore sbarramento rappresentato dalla soglia massima del 6% dei crediti soggetti a discarico su base annua³⁰. Il risultato, per certi versi paradossale, è che gli enti locali che subiscano eventuali inefficienze del sistema di riscossione sono di fatto impossibilitati a porvi rimedio, finendo per dipendere dallo Stato per il soddisfacimento dei propri crediti e sulla Regione, quale ente più prossimo, per provvedere ai fabbisogni di spesa incomprimibili (es. servizi pubblici essenziali).

Per altro verso, è evidente come la circostanza che le Regioni si reggano su una fiscalità sostanzialmente derivata le esponga al rischio di ripensamenti da parte del legislatore statale, suscettibili di creare “buchi” nei rispettivi bilanci. A questo proposito, basti richiamare l’imminente soppressione dell’IRAP, prospettata dall’art. 8 della legge n. 111/2023 dopo anni di crescenti esenzioni³¹, nonché, da ultimo, la facoltà concessa dall’art. 13 d.lgs. 110/2024 ai contribuenti in «difficoltà economico-finanziaria», di rateizzare i pagamenti fino a dieci anni³².

Ed ancora, tutte le Autonomie territoriali sono tenute a contribuire alla tenuta dei conti pubblici, mediante il contenimento delle spese³³ e delle esposizioni debitorie³⁴, la rinuncia a trasferimenti statali o l’effettuazione di versamenti diretti all’Erario. Per ciascun livello di governo, ivi comprese le Regioni, le modalità e l’entità del contributo sono stabilite annualmente dallo Stato in forza della propria competenza concorrente sul «coordinamento della finanza pubblica»³⁵, salva

³⁰ Più precisamente, tale disposizione, nel demandare l’esatta determinazione della quantità e dei criteri delle verifiche ad un successivo decreto ministeriale, stabilisce che la (mancata) riscossione dei tributi erariali potrà essere oggetto di controllo in una misura compresa tra il 2% e il 6%, mentre quella dei tributi regionali e locali nella misura massima del 5%.

³¹ Cfr. in particolare la recente esenzione totale concessa a tutte le persone fisiche esercenti attività commerciali, artistiche o professionali dall’art. 1, commi 8 e 9, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

³² Il nuovo testo dell’art. 19 DPR 29 settembre 1973, n. 602, come modificato dall’art. 13 d.lgs. 110/2024, prevede ratei differenziati sulla base dell’importo, del momento della richiesta e del fatto che la difficoltà economico-finanziaria sia documentata, presunta o soltanto dichiarata. In precedenza, la dilazione non poteva superare i sei anni, salvo casi eccezionali.

³³ Cfr., pur con qualche perplessità, D. CONTE, *I rischi del regionalismo differenziato: profili fiscali e finanziari*, in L. CARPENTIERI - D. CONTE (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo: prospettive nazionali ed esperienze europee*, Torino, 2020, p. 104.

³⁴ Questo, in particolare, in funzione dei «vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea», secondo la formula introdotta dall’art. 4 della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, nel testo dell’art. 119, co. 1 Cost.

³⁵ Sull’interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale a tale lemma, particolarmente favorevole al legislatore statale, v. l’ampia disamina operata da F. GALLO, *Attualità e prospettive del*

soltanto la possibilità, per gli enti territoriali, di negoziare condizioni meno gravose in sede Conferenza Unificata e, per le sole Regioni speciali, anche nel testo di apposite intese bilaterali³⁶.

6. Se si conviene che autonomia e solidità finanziaria sono, per così dire, due lati della medesima medaglia, non sembra azzardato ipotizzare che le dinamiche appena delineate non graveranno su tutte le Regioni misura identica, bensì penalizzeranno soprattutto quelle che, trovandosi in una condizione di svantaggio economico-occupazionale, dispongono di minori fonti di approvvigionamento fiscale.

A rigore, tale rischio dovrebbe essere disinnescato dall'istituto della perequazione, previsto al comma 3 dal già menzionato art. 119 Cost. Tuttavia, tale forma di sostegno, che già oggi sconta il limite dell'orizzontalità³⁷, in futuro potrebbe indebolirsi ulteriormente, per almeno due motivi. Il primo è rappresentato dal margine di approssimazione insito nei concetti di "costo" e "fabbisogno *standard*", che com'è noto stanno sostituendo progressivamente il criterio, fattuale, della spesa storica (art. 15, co. 1 d. lgs. 68/2011).

Il secondo motivo è che l'art. 22 della legge n. 111/2023 prevede che alla "fiscalizzazione" degli odierni trasferimenti statali, necessaria all'attuazione del federalismo fiscale, non dovranno derivare né «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», né alcun «incremento della pressione tributaria». Si profila, così, un depauperamento delle entrate erariali, a cui la maggioranza di governo, pur di evitare l'impopolarità derivante da un peggioramento dei servizi pubblici statali, potrebbe essere tentata di reagire riducendo le somme erogate ad altri enti.

Invero, la riserva al «Mezzogiorno» di «almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente», introdotta nel testo del decreto-legge n. 77/2021 in sede di conversione (art. 2, co. 6-*bis*), potrebbe rivelarsi utile per colmare l'odierno *gap* fiscale e la conseguente dipendenza delle Regioni in discorso dalla perequazione. Tuttavia, trattandosi di criticità strutturali e storicamente sedimentate, è realistico ipotizzare che gli interventi PNRR non avranno un effetto immediato, mentre immediata sarà l'esigenza di darvi continuità – come già osservato – dopo l'esaurimento degli odierni finanziamenti europei.

coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Rivista AIC*, 2017, n. 2, pp. 2 ss., cui cfr. di recente Corte cost., 14 maggio 2024, n. 87, § 4 ss. cons. dir.

³⁶ Va segnalato che tutte le intese di questo tipo oggi in vigore riconoscono o al Presidente del Consiglio, o ai Ministri dell'Interno e dell'Economia, il potere di incrementare unilateralmente il contributo al verificarsi di determinate circostanze. Per approfondimenti v. CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *La finanza regionale*, settembre 2024, p. 8, accessibile da www.camera.it.

Una seconda disparità, seppur, forse, meno incisiva, potrebbe ravvisarsi a scapito delle Regioni speciali. L'art. 11, co. 2 legge n. 86/2024, infatti, consentiva anche ad esse di acquisire nuove competenze e, per quanto rileva in questa sede, anche le ulteriori fonti di finanziamento ad esse correlate mediante le intese *ex art.* 116, co. 3 Cost.. La Consulta, però, ha giudicato questa previsione in contrasto con la *ratio* stessa della specialità³⁷. Di conseguenza, per tali Regioni l'unica via per conseguire tali risultati resta la revisione dei rispettivi Statuti, che però presenta un livello di aggravamento procedimentale complessivamente più elevato³⁹.

7. In conclusione, sembra corretto affermare che le misure attraverso cui si sta dando svolgimento alla *green transition*, se da un lato sono opportune a fronte delle minacce generate dall'inquinamento ambientale e dai cambiamenti climatici, dall'altro impattano negativamente sull'autonomia delle Regioni, a livello sia finanziario che politico-amministrativo. Ciò appare distonico tanto con quella spiccata sensibilità per il decentramento politico-amministrativo che traspare dal testo dell'art. 5 Cost., quanto con lo svolgimento che si è inteso dare ad essa con la Riforma del 2001. Senza contare le ulteriori tensioni col principio costituzionale di non discriminazione (art. 3, co. 1), inteso con riferimento alle comunità locali.

Invero, non sembra che le suddette criticità siano sanate dalla configurabilità di una competenza statale esclusiva nelle materie «rapporti internazionali», «rapporti dello Stato con l'Unione europea» e «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema». Quanto ai primi due lemmi, è appena il caso di osservare, a mente della sentenza

³⁷ Contrariamente alla *ratio* dell'art. 119 Cost., il meccanismo in esame opera per lo più come re-distribuzione delle risorse già presenti su ciascun livello di governo, anziché come canale per nuove immissioni di ricchezza da parte dello Stato: cfr., criticamente, A. MONDINI, *Le imposte e il sistema tributario multilivello*, in ID. (a cura di), *Corso di diritto della finanza pubblica*, Milano, 2021, p. 253, e già L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento delle Regioni*, cit., p. 291.

³⁸ Sentenza n. 192/2024, cit., § 6 cons. dir., VII cpv. In precedenza, la dottrina si era divisa sul punto, come analiticamente ricostruito da A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in A. ARABIA - A. IACOVIELLO - G. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, pp. 120 ss. In particolare, contro l'accesso delle Regioni speciali alla differenziazione «ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» si era espresso A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III Corte cost. e prospettive di specialità regionale*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, pp. 21 ss.

³⁹ Benché la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, preveda che le modifiche agli Statuti speciali non siano sottoposte a *referendum* confermativo «nazionale» (cfr. artt. 103 St. Trentino-Alto Adige, 41-ter St. Sicilia, 54 St. Sardegna, 63 St. Friuli-Venezia Giulia, 50 St. Valle d'Aosta), e malgrado la maggioranza richiama per la seconda deliberazione sui disegni di legge costituzionale sia uguale a quella prevista per le leggi di differenziazione dall'art. 116, co. 3 Cost., sulle prime può comunque chiedersi la celebrazione di un *referendum* confermativo a livello regionale e resta l'aggravamento della doppia votazione «ad intervallo non minore di tre mesi», cui la Riforma stessa ha aggiunto la necessità di un parere preliminare da parte dei rispettivi Consigli, da approvarsi entro un ulteriore termine di due mesi.

della Corte costituzionale n. 223/2023⁴⁰, che la necessità di assolvere agli impegni assunti nei confronti dell'UE, così come, potrebbe aggiungersi, quella di realizzare gli obiettivi fissati nell'Agenda 2030 e nei molteplici altri accordi internazionali di settore, non può avere effetti «totalizzant[i]». In altri termini, secondo i Giudici essa non può invocarsi per giustificare eventuali «vanifica[zioni]» delle «competenze regionali», poiché all'art. 117, co. 5 Cost. queste ultime sono «chiamate in causa», e quindi fatte salve, proprio ai fini dell'«attuazione» e dell'«esecuzione» degli «accordi internazionali» e degli «atti dell'Unione europea» (§ 5.2.2 cons. dir.).

Per quanto riguarda, invece, il terzo lemma, l'orientamento sempre più «stato-centrico» assunto nel corso degli anni dalla giurisprudenza costituzionale⁴¹ oggi andrebbe, forse, mitigato alla luce dell'art. 9 Cost., come novellato nel 2022. Tale disposizione, infatti, mentre riserva alla «legge dello Stato» la «tutela degli animali», attribuisce quella dell'«ambiente», della «biodiversità» e degli «ecosistemi» ad un soggetto giuridicamente diverso, la «Repubblica», tra i cui elementi costitutivi l'art. 114, co. 1 Cost. colloca anche Regioni⁴². Ciò sembra legittimare una lettura restrittiva dell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost., che valorizzi le molteplici interferenze esistenti tra la protezione dell'ambiente, da una parte, e le numerose materie di competenza regionale, sia concorrente che residuale, che con essa si intersecano (es. governo del territorio, protezione civile, produzione e trasporto dell'energia; agricoltura, allevamento, geotermia).

In questa prospettiva, per finanziare i costi di una transizione verde pienamente rispettosa del principio autonomistico il legislatore potrebbe, quindi, valutare la creazione di un apposito fondo, formalmente nazionale ma sostanzialmente «repubblicano», perché gestito dal Ministero dell'Ambiente sulla base di criteri condivisi con la Conferenza Unificata ed alimentato da tutti i livelli di governo, in proporzione alle rispettive entrate.

Con specifico riferimento al PNRR, inoltre, potrebbe essere utile introdurre una presunzione di preferibilità per la formula «a regia», insieme al

⁴⁰ Sentenza 22 dicembre 2023, n. 223, con nota di G. LANEVE, *La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale (e rinsalda l'autonomia delle istituzioni scolastiche)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, n. 4, pp. 223 ss.

⁴¹ Dopo una prima fase in cui aveva di fatto inquadrato la materia «ambiente» tra quelle di competenza concorrente (cfr. le sentenze del 14 luglio 1976, n. 175, § 2 cons. dir., e del 22 maggio 1987, n. 183, § 2 cons. dir.), la Corte ha progressivamente ridotto gli spazi dell'intervento regionale, in nome del «preminente interesse nazionale» all'«unitarietà» e all'«omogeneità» dell'ordinamento, garantite dalla legge statale (sentenza del 7 ottobre 2003, n. 307, § 7 cons. dir., II cpv., cui cfr. più di recente le sentenze del 17 febbraio 2021, n. 21, § 4.1 cons. dir., e del 5 maggio 2021, n. 86, § 8 cons. dir., II cpv.).

⁴² Per considerazioni più approfondite in questo senso sia consentito rinviare a I. SPADARO, *Tutela dell'ambiente, aree protette e governo del territorio: spunti comparatistici e prospettive dopo la modifica dell'art. 9 Cost.*, in *Ambientediritto.it*, 2024, n. 2, pp. 13 ss.

riconoscimento di punteggi aggiuntivi ai progetti che, essendo proposti da enti territoriali, possano ragionevolmente presumersi rispondenti alle esigenze delle rispettive popolazioni⁴³. Si realizzerebbe così, seppur per tramite di procedure di finanziamento formalmente statali, quell'«effettivo coinvolgimento delle autonomie» nell'attuazione del Piano che, sino ad ora, è mancato⁴⁴.

Del resto, nel 2024 è stata la stessa Agenzia europea dell'Ambiente a raccomandare che la *green transition* sia «giusta» e che, a tal fine, essa si basi su «un'attenta considerazione delle specificità, delle disuguaglianze e delle sfide del contesto locale», nonché sul coordinamento tra le *policies* propriamente «ambientali» con quelle di altri settori⁴⁵; ivi compresi – nell'ottica di queste riflessioni – quelli eventualmente assegnati dalle Costituzioni nazionali alla competenza di enti sub-statali.

Può, infine, osservarsi che una condivisione programmatica degli interventi con i rappresentanti dei territori in cui essi debbano attuarsi contribuirebbe a prevenire possibili fenomeni di “rigetto” da parte della società civile⁴⁶. Essa, cioè, potrebbe deflazionare quella parte della cd. *climate change litigation* che sempre più spesso vede gruppi organizzati di cittadini avversare alcune misure *green* nelle aule di giustizia, paventandone ricadute negative sul piano economico o occupazionale⁴⁷. Si pensi, ad esempio, alla diffusione di nuove tecnologie industriali che, insieme al consumo di energia, riduca il fabbisogno di manodopera, ove ciò avvenga in assenza di idonei ammortizzatori sociali, piani di riqualificazione e ricollocamento dei lavoratori in esubero *etc.*

⁴³ Sul regionalismo come strumento in grado di «dare risposte alle specificità territoriali» cfr. in generale A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in L. CARPENTIERI - D. CONTE (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee*, Torino, 2020, p. 49.

⁴⁴ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 1, p. xi.

⁴⁵ *Just sustainability transitions. From concept to practice, report* n. 12/2024 del 5 novembre 2024, p. 5, cui si rinvia diffusamente anche per ulteriori riferimenti, anche dottrinali. Nel medesimo senso, in Italia, già P. GIANGASPERO - A. CONZUTTI, *La c.d. “Sessione Europea” dei Consigli Regionali: un passaggio importante per le Assemblee legislative*, in *Queste Istituzioni*, 2022, n. 2, pp. 35-36, che evidenziano l'esistenza di uno stretto nesso tra «radicamento territoriale» ed efficacia di qualunque programmazione.

⁴⁶ Trattasi di una questione non ignota al legislatore, che infatti ha adottato norme *ad hoc* per contenere il rischio che gli interventi PNRR fossero rallentati o, addirittura, bloccati dalla proposizione di impugnazioni: v. per tutti M. INTERLANDI, *I paradigmi costituzionali del giusto processo amministrativo alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (e del nuovo schema del codice dei contratti)*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 8, pp. 21 ss., cui *adde* più di recente A. MAGLIARI, *I contratti pubblici per le infrastrutture nel prisma del PNRR: alcune considerazioni critiche su una “semplificazione difficile a farsi”*, *ivi.*, 2024, n. 16, pp. 96 ss.

⁴⁷ V., anche con riferimento ad altri Paesi, A. SAVARESI ET AL., *Conceptualizing just transition litigation*, in *Nature Sustainability*, novembre 2024, pp. 1379 ss.