



Fascicolo n°. 2/2025  
Data di pubblicazione: 16/06/2025

Autore: Ignazio Spadaro\*

## Le ricadute della *green transition* sull'autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali\*\*

**Sommario:** 1. La crescente sensibilità ecologica a livello internazionale ed europeo. – 2. Il PNRR come strumento di programmazione “verde” di tipo *top-down*. – 3. La disciplina codicistica sul *green public procurement*. – 3.1. I requisiti soggettivi. – 3.2. I requisiti oggettivi. – 4. I criteri di aggiudicazione di appalti e concessioni. – 5. Prime conclusioni: il duplice “costo” della transizione verde per gli enti territoriali. – 6. Sulla perdurante inattuazione del federalismo fiscale. – 7. «Contributo alla finanza pubblica» e abbandono del criterio della «spesa storica». – 8. I limiti dell'attuale meccanismo perequativo e le possibili ricadute della concessione di autonomia differenziata. – 9. Considerazioni di sintesi e possibili rimedi.

### 1. La crescente sensibilità ecologica a livello internazionale ed europeo.

Con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2022, anche quella italiana può dirsi entrata a pieno titolo nel gruppo delle cd. «*environmental Constitution*», sorto in Europa con la Costituzione portoghese del 1976 ed oramai divenuto dominante, anche sulla spinta, nella prima decade degli anni Duemila, delle modifiche apportate alle rispettive Carte fondamentali da molteplici Paesi sudamericani<sup>1</sup>.

---

\* Ricercatore a tempo determinato di tipo B di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Catania.

\*\* Lo studio si inserisce fra le attività del Progetto “Benefici e costi della transizione ecologica nel prisma dell'analisi giuridico-economica”, finanziato grazie al “programma ricerca di ateneo UNICT 2024-2026”.

<sup>1</sup> Sul valore costituzionale dell'ambiente nell'ordinamento lusitano v. per tutti M. KRAUS, *Antropocene e responsabilità ambientale: primi spunti dalla dottrina portoghese*, in *DPCE online*, n. 2/2024, p. 991 ss., mentre sull'area latino-americana v.

Per effetto di tale novella la «Repubblica», alla quale il Costituente già aveva affidato la promozione della «cultura» e della «ricerca scientifica e tecnica» (art. 9, co. 1 Cost.), nonché la tutela del «paesaggio» e del «patrimonio storico e artistico della Nazione» (art. 9, co. 2 Cost.), assume ora l'impegno di preservare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Inoltre, nel testo dell'art. 41, co. 1 Cost. ai beni giuridici suscettibili di entrare in bilanciamento con la libertà d'iniziativa economica privata, ossia l'«utilità sociale», la «sicurezza», la «libertà» e la «dignità umana», sono stati aggiunti la «salute» e l'«ambiente», ed al capoverso si prevede che i pubblici poteri possono indirizzare e coordinare l'economia per fini non (più) soltanto «sociali», ma anche «ambientali»<sup>2</sup>.

Il cd. costituzionalismo ambientale riflette la consapevolezza dell'insostenibilità dell'odierno modello di sviluppo, tale da mettere a dura prova i «limiti della Terra»<sup>3</sup> mediante lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e la diffusa contaminazione degli *habitat*, con ripercussioni non solo su piante e animali, ma persino sul benessere e sulla stessa sopravvivenza delle popolazioni. Non a caso, nel mese di settembre 2024 alcuni Paesi insulari del Pacifico, tra i più colpiti dai cambiamenti climatici, hanno proposto all'Assemblea degli Stati Parte dello Statuto di Roma l'inserimento della fattispecie di «ecicidio» tra i crimini di competenza della Corte penale internazionale<sup>4</sup>. Inoltre, com'è noto ben dieci dei diciassette «*Sustainable Development Goals*» dell'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite sono direttamente connessi alla salubrità dell'ambiente<sup>5</sup>, in conformità al riconoscimento del «rispetto per la natura» come «valore fondamentale», consacrato già dalla *United Nations Millennium Declaration* (2000) ed ulteriormente confermato nel testo di numerosi Trattati<sup>6</sup>.

S. BALDIN, *Il Buen Vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 23 ss.; più in generale, cfr. infine L. COLLINS, *The Ecological Constitution*, Londra - New York, Routledge, 2021, p. 18 ss., e A. PRATAP SINGH, *Towards 'the environmental state': revelations from a design-oriented enquiry of environmental constitutionalism*, in *Environ. L. Rev.*, n. 2/2023, p. 120 ss.

<sup>2</sup> Sulla riforma v., all'interno di un panorama dottrinale assai ampio, almeno G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 92 ss., cui cfr. già M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1/2022, p. 127 ss., e, su alcuni profili specifici, G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, p. 885 ss.; M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *Federalismi*, n. 6/2023, p. 29 ss.; D. CERINI - E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, *ibid.*, n. 24/2023, p. 36 ss.; R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Riv. AIC*, n. 3/2023, p. 137 ss.

<sup>3</sup> Cfr. M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale*, in *Riv. quadrim. dir. pubbl. amb.*, n. 2/2022, p. 253, ed ulteriori rinvii. Per una panoramica in chiave comparata v. per tutti L. SCAFFARDI, *Le dimensioni del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE online*, n. spec. 2/2023, p. 616 ss.

<sup>4</sup> Cfr. *Pacific islands submit court proposal for recognition of ecocide as a crime*, in *The Guardian* (ed. online), 9 settembre 2024. Su questo tema, rispetto al quale il suddetto organo ha, inverosimilmente, già dimostrato una certa sensibilità, v. per tutti P. Martini (a cura di), *Comment on OTP Environmental Crimes Policy*, Oxford - Norimberga, Oxford University - INPA, 2024, p. 6 ss., e AA.VV., *ELI Report on Ecocide*, Vienna, European Law Institute, 2023, p. 14 ss.

<sup>5</sup> *2030 Agenda for Sustainable Development*, risol. Ass. Gen. A/RES/70/1 del 27 settembre 2015, su cui v. di recente M. DISTEFANO, *Sulla sostenibile leggerezza giuridica dell'Agenda 2030 in tempo di permacrisi*, in *Ambienteditto*, n. 2/2024, p. 1 ss. Nel testo ci si riferisce, oltre ovviamente agli obiettivi elencati dal n. 12 al n. 15 (*Responsible consumption and production*, *Fight against climate change*, *Life below water*, *Life on land*), anche ai capitoli *Good health and well-being* (§ 3.9), *Clean water and sanitation* (§ 6.3), *Clean and affordable energy* (§§ 7.2, 7a), *Decent work and economic growth* (§§ 8.4, 8.9), *Industry, innovation and infrastructure* (§ 9.4), *Sustainable cities and communities* (§§ 11.4, 11.6, 11.b).

<sup>6</sup> Risol. Ass. Gen. A/RES/55/2 del 18 settembre 2000, § 6, cui cfr. *ibid.*, § 21 ss.

Nell'ordinamento europeo, ancor prima che fosse approvata la direttiva «sulla tutela penale dell'ambiente», riferimenti espressi alla necessità di uno «sviluppo sostenibile» si rinvenivano nel testo degli artt. 37 Cdfue, 3 Tue, 21 Tue, 11 T'fue, tuttora vigenti, mentre il raggiungimento di «un livello elevato di tutela dell'ambiente», di cui al vigente art. 191, § 2 T'fue, fu inserito tra gli obiettivi comuni ai Paesi membri dall'*Atto Unico Europeo* del 1986<sup>7</sup>.

È in questa cornice che si colloca lo *European Green Deal*, ambizioso programma propugnato dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen sin dal suo primo mandato<sup>8</sup> e concretizzatosi nell'approvazione di diversi atti normativi, specie in materia di clima, biodiversità, deforestazione e responsabilità ambientale d'impresa<sup>9</sup>, in aggiunta a quelli già emanati tra il 2009 ed il 2014 sugli appalti pubblici (cd. *green public procurement* o *GPP*)<sup>10</sup>.

Autonoma considerazione, per importanza applicativa e cospicuità delle risorse mobilitate, merita il regolamento 2021/241<sup>11</sup>, istitutivo – com'è noto – del «dispositivo per la ripresa e la resilienza». Principale strumento del più ampio programma *Next Generation EU*<sup>12</sup>, il dispositivo consiste in un meccanismo per l'erogazione di finanziamenti vincolati, messo a disposizione degli Stati per lo svolgimento di politiche ed interventi che siano in linea con priorità programmatiche («pilastri»)

<sup>7</sup> L'art. 25 AUE, recependo gli auspici del Consiglio europeo di Parigi del 1972, introdusse gli artt. 130 R, 130 S e 130 T nell'allora Trattato CEE, con lo scopo di recidere il rapporto di strumentalità tra tutela ambientale e obiettivi economici che sino a quel momento aveva ispirato la giurisprudenza comunitaria. L'emersione di una crescente coscienza ecologica all'interno dei testi *lato sensu* costituzionali della Comunità e, poi, dell'Unione europea, è ben ricostruita da R. MICELI, *Green Deal e politiche fiscali territoriali. Il nuovo quadro europeo dell'integrazione per differenziazione*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 1/2022, pp. 150-151, cui cfr. però, problematicamente, M. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, n. 2020, p. 57 ss. Per approfondimenti sui singoli principi di diritto ambientale oggi rinvenibili nei Trattati v. invece F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, n. spec. 2/2023, p. 44 ss.

<sup>8</sup> V. la comunicazione COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019, e più di recente le *Political Guidelines* per il periodo 2024-2029, presentate al Parlamento europeo il 18 luglio 2024, accessibili da [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu). In dottrina, v. per tutti G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista"*, cit., p. 54 ss., la quale, peraltro, rimarca come la «svolta ambientalista» dell'UE sia frutto di una «interpretazione evolutiva» dei Trattati, giuridicamente corretta ma, per l'appunto, tutt'altro che obbligata (*ibid.*, p. 77).

<sup>9</sup> V. rispettivamente il regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021, istitutivo, per l'appunto, di un «quadro per il conseguimento della neutralità climatica»; il regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024, sul «ripristino» degli ecosistemi e degli *habitat* deteriorati; il regolamento (UE) 2023/1115 del 31 maggio 2023, peraltro orientato a combattere «degrado forestale» e «perdita di biodiversità» «a livello mondiale» (art. 1, § 1); la direttiva (UE) 2024/1760 del 13 giugno 2024, che prevede un «dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità» (cd. *EU Supply Chain Act*), e la direttiva (UE) 2022/2464 del 14 dicembre 2022, che ha reso obbligatoria, per le imprese di maggiori dimensioni, la «rendicontazione societaria di sostenibilità».

<sup>10</sup> Il riferimento è alle direttive 2014/24/UE, 2014/23/UE e 2014/25/UE, tutte del 26 febbraio 2014, vertenti, la prima, sugli «appalti pubblici» in generale, e le seconde, rispettivamente, sull'«aggiudicazione dei contratti di concessione» dei pubblici servizi e sulle «procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali». Esse si collocano, peraltro, nel medesimo solco della direttiva 2009/33/CE del 23 aprile 2009, che incoraggia le P.A. all'acquisto di «veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada».

<sup>11</sup> Regolamento del 12 febbraio 2021. In dottrina, l'innovatività di tale strumento è stata evidenziata da F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *J. Eur. Integration*, giugno 2024, p. 1 ss., cui cfr. in letteratura D. HODSON - D. HOWARTH, *The EU's Recovery and Resilience Facility: An Exceptional Borrowing Instrument?*, *ibid.*, n. 1/2024, p. 69 ss.

<sup>12</sup> Tale programma, volto a favorire il rilancio socio-economico del continente dopo la crisi pandemica, era stato formalizzato con regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, sulle cui basi giuridiche v. per tutti N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*, febbraio 2023, p. 10 ss.; più di recente, anche G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista"*, cit., p. 69 pp.

predefinite a livello europeo. Ebbene, il regolamento designa come prima area d'intervento proprio la «transizione verde» (art. 3); inoltre, esso pone il non-arrecamento di danni ambientali «significativi» quale condizione di finanziabilità dei progetti (art. 5, § 2) ed onera ciascun Paese a destinare al perseguimento della neutralità climatica «almeno» il 37% delle risorse ottenute (art. 16, § 2). Tale indirizzo è stato ribadito nel 2023, con la previsione di ulteriori fondi per l'approvvigionamento da fonti rinnovabili, nell'ambito del piano *REPowerEU*, e poi di nuovo nel febbraio 2024, quando quest'ultimo strumento è stato inglobato in un programma più ampio, mirante – tra le altre cose – allo sviluppo di tecnologie «pulite» o, comunque, a «zero emissioni nette» (art. 2, § 1 regolamento 2024/795)<sup>13</sup>.

Sulla base dei molteplici documenti appena richiamati, può senz'altro affermarsi che nell'attuale momento storico l'Italia, al pari di altri Paesi, si trova soggetta ad una pressione politica e normativa senza precedenti, verso un ripensamento del proprio modello di sviluppo. Dal canto loro, Governo e Parlamento si sono mostrati sensibili a tali sollecitazioni e, mossi anche dall'esigenza di rispettare le scadenze, relativamente brevi, poste dai vincoli internazionali ed europei, hanno optato per una gestione tendenzialmente accentrata della transizione, come si avrà modo di approfondire a breve. Occorre, tuttavia, domandarsi se la compressione degli spazi di autonomia degli enti territoriali che ne è conseguita sia effettivamente compatibile col dettato costituzionale, tenuto conto delle garanzie apprestate al decentramento politico-amministrativo nel testo dell'art. 5 Cost. e, soprattutto, nel Titolo V della Carta fondamentale, come riformato nel 2001.

## 2. Il PNRR come strumento di programmazione «verde» di tipo *top-down*.

Dal punto di vista giuridico-normativo, gli strumenti potenzialmente più incisivi cui è affidata la transizione verde italiana sono due: il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) ed il nuovo Codice dei contratti pubblici.

Com'è noto, il primo si articola in sette aree tematiche o «missioni» (M), ciascuna missione in «componenti» (C) e ciascuna componente in «investimenti» (I) e «riforme» (R); fa eccezione la sola missione 7, che non prevede componenti. Nella sua formulazione attuale, aggiornata al novembre 2023 e destinata a trovare applicazione fino al 31 dicembre 2026<sup>14</sup>, il Piano dedica alla *green transition*

---

<sup>13</sup> Per espressa previsione normativa, il piano *REPowerEU*, introdotto agli artt. 21 bis ss. del cit. regolamento 2021/241 dal regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023, era uno strumento contingente e provvisorio, mentre la «piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa» (STEP), di cui al nuovo regolamento (UE) 2024/795 del 29 febbraio 2024, oltre ad avere un ventaglio di obiettivi sensibilmente più ampio, ha carattere stabile e «più strutturale», come evidenziato dal relativo *considerando* 2.

<sup>14</sup> Una prima versione del Piano fu approvata dal Consiglio dell'UE con decisione di esecuzione 2021/0168 del 13 luglio 2021, sulla base della proposta formulata dalla Commissione con comunicazione COM/2021/344 final del 22 giugno 2021. Essa è stata, poi, aggiornata con decisioni di esecuzione 2023/0295 del 19 settembre 2023 e 2023/0442 dell'8 dicembre 2023, in conformità – rispettivamente – alle comunicazioni COM(2023) 477 final del 28 luglio 2023 e COM(2023) 765 final del 24 novembre 2023. Per un quadro dettagliato delle ultime variazioni v. il *dossier* pubblicato dal Servizio Studi della Camera dei deputati nell'aprile 2024 (doc. fin. pubbl. n. 28/R/2, in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

due intere missioni, rubricate *Rivoluzione verde e transizione ecologica* (M2) e *RePowerEU* (M7)<sup>15</sup>, insieme a singoli interventi che, seppur di diverso inquadramento, prospettano, anch'essi, ricadute positive sul piano ambientale. È il caso, ad esempio, dell'incremento del trasporto ferroviario, inserito nella missione *Infrastrutture per una mobilità sostenibile* (M3), ma finalizzato anche ad abbattere la quantità di particolato proveniente dal traffico su gomma.

Nel triennio in corso si profila, dunque, un significativo numero di interventi, che potranno assumere la forma di opere pubbliche, servizi o *policies*. Si pensi, rispettivamente, all'installazione di impianti fotovoltaici in aree rurali (M2C1, I2.1) ed alla irreggimentazione delle acque piovane (M2C4-11 bis, I2.1.a); alla sostituzione dei treni in servizio con modelli meno inquinanti (M2C2-33, I4.4.2); all'istituzione di nuovi percorsi formativi nel campo della cd. *green expertise* (M7-9 e M7-10, R5) ed all'erogazione di contributi alla ricerca sull'idrogeno come vettore energetico (M2C2-19, I3.5).

Ai fini di queste riflessioni non sembra necessario esaminare in dettaglio tutte le misure *green* previste nel Piano, il cui numero è peraltro destinato a levitare per la molteplicità dei progetti (e degli atti normativi) cui potranno riconnettersi le singole linee di finanziamento (e di programmazione)<sup>16</sup>. È, invece, utile rimarcare che buona parte di esse ricadono in materie di competenza legislativa regionale, sia concorrente che residuale. Quanto al primo gruppo, basti richiamare la lettera dell'art. 117, co. 3 Cost., in corrispondenza dei lemmi «tutela e sicurezza del lavoro», «istruzione», «professioni», «ricerca scientifica e tecnologica», «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «protezione civile», «governo del territorio», «grandi reti di trasporto», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «valorizzazione dei beni [...] ambientali»<sup>17</sup>. Riguardo, invece, alle materie di competenza residuale *ex art.* 117, co. 4 Cost., com'è noto esse non sono puntualmente enumerate in Costituzione, ma dottrina e Corte costituzionale vi riconducono senz'altro – per quanto rileva in questa sede – agricoltura, gestione delle acque, urbanistica, trasporto pubblico locale, geotermia e formazione professionale<sup>18</sup>.

Nonostante tali e tanti addentellati, il contributo delle Regioni alla redazione del Piano è stato marginale<sup>19</sup>, mentre il ruolo svolto da esse nella fase attuativa, seppur non insignificante, ha subito un progressivo ridimensionamento, così come è accaduto a quello, già in partenza modesto, degli

<sup>15</sup> V. al riguardo l'ampia disamina di A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones 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, Il Mulino, 2024, p. 228 ss.

<sup>16</sup> Per avere un'idea della mole degli interventi in esame basti segnalare che essi constano di 19 riforme e ben 56 investimenti nelle sole missioni M2 e M7.

<sup>17</sup> In particolare, deve segnalarsi l'ampiezza semantica attribuita dalla giurisprudenza costituzionale al lemma «governo del territorio», quale comprensivo di «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (sentenza 7 ottobre 2003, n. 203, § 5, ripresa, da ultimo, dalla sentenza 29 febbraio 2024, n. 31, § 5.1). In tema, se si vuole, I. SPADARO, *Tutela dell'ambiente, aree protette e governo del territorio: spunti comparatistici e prospettive dopo la modifica dell'art. 9 Cost.*, in *Ambientediritto*, n. 2/2024, p. 19 ss.

<sup>18</sup> Cfr. l'attenta ricognizione operata da M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*, in *Oss. cost.*, n. 2/2016, pp. 12-13, ed ulteriori rinvii.

<sup>19</sup> V. in particolare M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Riv. AIC*, n. 3/2022, p. 290, cui cfr. peraltro A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disegualianze territoriali: note introduttive*, *ibid.*, pp. 278-279, che rintraccia un'impostazione altrettanto «stato-centrica» nella redazione dei corrispondenti piani di altri Paesi europei.

enti locali. Al punto che, secondo parte della dottrina, nel PNRR il sistema delle autonomie avrebbe trovato il proprio «crepuscolo», assumendo «una fisionomia che ricorda più la forma di Stato accentrato che quella dello Stato regionale»<sup>20</sup>.

Procedendo con ordine, può anzitutto richiamarsi che la prima fase si è pressoché esaurita in un confronto tra Governo e Commissione europea<sup>21</sup>. Prima di essere sottoposta all'UE, infatti, la bozza definitiva del PNRR è stata formalmente adottata dal Consiglio dei ministri, sulla base di risoluzioni approvate da ciascuna Camera<sup>22</sup>. Le interlocuzioni con le Autonomie territoriali sono state in larga parte informali o meramente informative<sup>23</sup>. In ogni caso, esse non sembrano aver inciso sui contenuti, atteso che nessuna delle misure proposte dalle Regioni era refluita neppure nella bozza provvisoria<sup>24</sup>.

Per effetto di reiterate novelle, peraltro operate quasi tutte con decreto-legge, la *governance* del Piano si è evoluta in senso sempre più accentrato<sup>25</sup>. Essa è, oggi, affidata ad organi posti alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio (Cabina di regia per il PNRR, Struttura di missione PNRR) e del Ministero dell'Economia (Ispettorato generale per il PNRR)<sup>26</sup>. Un ruolo non trascurabile continua ad essere svolto dallo stesso Governo o, per meglio dire, dal Consiglio dei ministri, investito di penetranti «poteri sostitutivi» e di «superamento del dissenso», esercitabili anche nei confronti degli enti territoriali<sup>27</sup>.

Ai sensi dell'art. 2, co. 3 d.l. 77/2021, come modificato nel 2023, Regioni ed enti locali possono partecipare, per tramite dei rispettivi Presidenti (le prime) o associazioni (i secondi), solo alle sedute della Cabina di regia vertenti su questioni di loro «competenza» o «interesse», o che concernono profili di «cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale»<sup>28</sup>. Soltanto alle Regioni

<sup>20</sup> Così, rispettivamente, S. PAJNO, *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*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 237 ss., e G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli Enti territoriali*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR*, cit., p. 113.

<sup>21</sup> Significativamente, N. LUPO, *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR*, cit., p. 32 ss., colloca il PNRR nella categoria dei cd. «procedimenti euronazionali».

<sup>22</sup> V. in dettaglio M. CERASE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, in D. De Lungo - F. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 46 ss., cui *adde*, sul monitoraggio riservato alle Camere nella fase attuativa, G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, ottobre 2021, p. 22 ss., accessibile da [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>23</sup> V. la ricostruzione operata da M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit., pp. 290-291.

<sup>24</sup> Lo osserva già M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Riv. AIC*, n. 4/2021, p. 182.

<sup>25</sup> Il profilo è stato variamente evidenziato in dottrina: v., di recente, A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Oss. cost.*, n. 1/2024, p. 152 ss.

<sup>26</sup> Il testo normativo di base

<sup>27</sup> V. rispettivamente l'art. 12 e l'art. 13 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77; in dottrina, v. almeno A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi*, n. 9/2023, p. 128 ss., e A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali*, in *IPOF*, n. 2/2022, p. 148 ss., cui *adde*, problematicamente, L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR*, cit., p. 297 ss.

<sup>28</sup> Il comma 3-bis prevede che, in quest'ultimo caso, anche le Regioni sono rappresentate dal Presidente della relativa Conferenza e che ai lavori partecipano, altresì, rappresentanze della società civile e delle principali categorie economiche e produttive. La «cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale» (comma 2, lett. i), inizialmente demandata ad un apposito organismo (v. subito nel testo), è stata interamente attratta nella competenza della Cabina

è consentito intervenire, invece, ai lavori del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite)<sup>29</sup>, per di più limitatamente alle «materie» in cui esse vantino un interesse «specifico», mentre ogni ulteriore interlocuzione è rimessa al Ministro per gli Affari regionali (art. 2, co. 5 d.l. 77/2021)<sup>30</sup>. Invero, sembra potersi convenire con quella parte della dottrina che ha giudicato tali meccanismi di raccordo «piuttosto blandi», per via dell'impossibilità di ricondurvi l'emanazione di decisioni giuridicamente vincolanti<sup>31</sup>. A ciò si aggiunga che, sempre nel 2023, è stato soppresso il «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale», il quale, benché avesse funzioni solo consultive, avrebbe probabilmente garantito alle Autonomie spazi di partecipazione più ampi<sup>32</sup>. Esso, infatti, era stato concepito per operare anche dopo la scadenza del PNRR e, inoltre, era strutturato in modo da instaurare un confronto paritario tra i diversi livelli di governo<sup>33</sup>.

Con riferimento ai singoli interventi può evidenziarsi che, al netto di puntuali eccezioni («leggi di finanziamento», «Progetti bandiera», *PEJ*<sup>34</sup>), gli enti territoriali o ne sono meri beneficiari, oppure si trovano a competere con i privati per l'ottenimento dei fondi, spesso ostacolati da *deficit* strutturali ed ataviche inefficienze in seno ai propri apparati burocratici<sup>35</sup>. La prima ipotesi è tipica (ma non esclusiva) dei cd. progetti «a titolarità», nei quali, cioè, l'Amministrazione centrale si riserva anche

di regia dal decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13; nelle altre ipotesi, la partecipazione di Regioni e Province autonome figurava già nel testo originario de decreto, mentre quella degli enti locali è stata aggiunta in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>29</sup> Organo istituito, all'art. 57-bis cod. amb., dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22. La partecipazione dei singoli Presidenti di Regione, in luogo del solo Presidente della Conferenza delle Regioni come inizialmente previsto, è stata introdotta dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, nel testo approvato in sede di conversione (legge 29 dicembre 2021, n. 233).

<sup>30</sup> Nell'esercizio delle proprie attribuzioni relative al PNRR, il Ministro si avvale del supporto tecnico del Nucleo PNRR Stato-Regioni, istituito dall'art. 33 d.l. 152/2021, cit., anche al fine di assistere gli enti locali con minori dotazioni amministrative e finanziarie nella redazione dei progetti (comma 3).

<sup>31</sup> C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Reg.*, n. 5/2022, p. 899; nel medesimo senso anche M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto fra Stato e Regioni*, in D. De Lungo - F. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., pp. 146-147, e U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *IPOF*, n. 2/2022, p. 68 ss.

<sup>32</sup> Cfr. l'insoddisfazione espressa a più riprese da Regioni, UPI ed ANCI, come evidenziato da A. DIRRI, *La leale cooperazione*, cit., pp. 157-158.

<sup>33</sup> Mentre Cabina di regia e CITE sono presieduti dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, co. 3 del DPCM 14 ottobre 2021, ben interpretando la *ratio* dell'art. 3 d.l. 77/2021, istitutivo del Tavolo, aveva preposto a tale organo una figura non politica, bensì tecnica, con funzioni di mero coordinamento. Come accennato nel testo, quest'ultima disposizione è stata infine abrogata dal decreto-legge n. 13/2023.

<sup>34</sup> Le prime, rientranti nella più ampia categoria dogmatica delle cd. leggi-provvedimento, assegnano, per l'appunto, determinate risorse a specifici enti, al di fuori da ogni procedura comparativa ma con stringenti vincoli di destinazione (cfr. MEF, circolare 14 ottobre 2021, n. 21, p. 44 ss.). I secondi, finanziabili nel numero di uno per Regione o Provincia autonoma, in quanto di «rilevanza strategica» per i rispettivi territori, hanno goduto di una sorta di corsia preferenziale, tracciata dall'art. 33, co. 3 d.l. 152/2021, cit., e, soprattutto, dal successivo Protocollo d'intesa interministeriale del 20 aprile 2022: cfr. C. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi*, n. 24/2022, p. 75 ss. Quanto, infine, ai *Public Employment Services* (i «vecchi» centri per l'impiego), ciascuna Regione ha potuto esprimere la propria autonomia redigendo un proprio «Piano di potenziamento», come riportato da M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit., p. 297.

<sup>35</sup> Per un quadro d'insieme sui vari «modelli» procedurali di finanziamento in ambito Pnrr v. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit., p. 296 ss., mentre sulla cronica «debolezza» delle burocrazie locali, specie al Sud, v. in letteratura 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 *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 4/2022, pp. 1006-1007.

il ruolo di soggetto attuatore, mentre la seconda coincide con la formula cd. «a regia». In entrambi i casi è lo Stato a decidere tipologia e caratteristiche dell'opera o del servizio da realizzare, mentre a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni l'art. 9, co. 1 d.l. 77/2021 non lascia che l'esercizio delle ordinarie «specifiche competenze istituzionali»: una formula «irrimediabilmente vaga», che «nel dir tutto, non dice nulla»<sup>36</sup> e non fuga, quindi, l'impressione che il legislatore abbia assegnato alle Autonomie il mero compito di «portare ad esecuzione nei propri territori scelte effettuate a monte dall'amministrazione statale»<sup>37</sup>. Del resto, già dal 2022 per tutti gli interventi che coinvolgano beni ecclesiastici gli enti territoriali sono incoraggiati a cedere il proprio ruolo alle diocesi quali «soggetti attuatori esterni»<sup>38</sup>. Inoltre, nel 2024 il controllo governativo su Comuni e Province si è intensificato con l'introduzione di un nuovo strumento, il «Piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale», la cui implementazione è affidata a «Cabine di coordinamento» prefettizie sulla base di linee guida emanate, anch'esse, a livello statale<sup>39</sup>.

### 3. La disciplina codicistica sul *green public procurement*.

Gli interventi *green* contemplati nel PNRR sono numerosi, ma si collocano pur sempre in un atto di programmazione temporalmente limitato. Viceversa, la disciplina sui cd. appalti verdi ha carattere di stabilità, stante l'inserimento nel nuovo Codice dei contratti pubblici, in vigore dal 1° aprile 2023<sup>40</sup>. Essa si articola in due gruppi di disposizioni, che possono distinguersi in base alla circostanza che prevedano requisiti soggettivi, ossia per la selezione dei concorrenti, oppure oggettivi, attinenti, cioè, a ciascuna offerta.

#### 3.1. I requisiti soggettivi.

---

<sup>36</sup> F. BAILO - M. FRANCAVIGLIA, *L'attuazione del PNRR nella Regione Liguria*, in *Reg.*, n. 5/2022, p. 964.

<sup>37</sup> M. CECCHETTI, *I riflessi del PNRR*, cit., p. 152. Nel medesimo senso, ma in termini ancora più critici, M. BERGO - M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2024, p. 17 ss., che peraltro stigmatizzano lo scarso coinvolgimento delle Regioni, in termini sia programmatici che di concreta dotazione finanziaria, attestato dalla Corte dei conti nel maggio 2024 (*ibid.*, p. 34 ss.).

<sup>38</sup> In questi termini, con specifico riferimento agli appalti cd. sottosoglia, il già cit. art. 9 d.l. 77/2021, come modificato, in senso sempre più ampliativo di tale possibilità, prima dall'art. 36, co. 1 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (conv. con modif. legge 29 giugno 2022, n. 79) e, poi, dall'art. 31-bis, co. 2 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (introdotto in sede di conversione dalla legge 21 settembre 2022, n. 142).

<sup>39</sup> L'art. 9, co. 1 del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, affida l'emanazione delle linee guida alla Struttura di missione PNRR della Presidenza del Consiglio, di cui all'art. 2 d.l.13/2023. Dette indicazioni, come pure l'intera disciplina sulla Cabina di coordinamento, non si applicano tuttavia alle attività di monitoraggio regionale del rischio idrogeologico, ai sensi del successivo comma 1-bis, introdotto dal decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60.

<sup>40</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Sulla matrice europea delle disposizioni sul *GPP* ivi contenute, così come sulla relativa timidezza all'interno dei Codici precedenti, del 2006 e del 2016, v. l'attenta disamina di G. CREPALDI - R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *Federalismi*, n. 14/2023, p. 62 ss.

Al primo gruppo appartiene senz'altro l'art. 94, co. 1, lett. h) cod. contr. pubbl., che dispone l'«esclusione automatica» dalle gare – tra gli altri – di coloro che abbiano riportato una condanna definitiva per un «delitto da cui derivi, quale pena accessoria, l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione». Si tratta di fattispecie quali, appunto, l'inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.), il disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.), il traffico e l'abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies* c.p.), l'impedimento di controlli ambientali (art. 452-*septies* c.p.), lo svolgimento di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.). L'art. 95, co. 1, lett. a) cod. contr. pubbl., inoltre, stabilisce che l'esclusione sia egualmente disposta ogniqualvolta alla stazione appaltante comunque risulti che l'operatore abbia commesso «gravi infrazioni [...] agli obblighi in materia ambientale», a prescindere, quindi, tanto dall'esistenza e dall'eventuale definitività di una condanna, quanto dalla previsione di una pena accessoria e persino dalla natura, eventualmente “solo” amministrativa, dell'illecito.

L'art. 95, co. 1, lett. e) cod. contr. pubbl. preclude l'aggiudicazione in presenza di un «illecito professionale grave», tale da minare l'«integrità» o l'«affidabilità» dell'operatore economico. La regola ha portata generale, trovando, quindi, applicazione anche alle *malpractices* produttive di danno ambientale. Ad esempio, ed alla luce dei criteri valutativi fissati dal successivo art. 98, qualora l'appalto implichi interventi all'interno di un'area di particolare pregio naturalistico, l'Amministrazione può escluderne il professionista (o l'imprenditore che se ne sia avvalso) a fronte di una semplice richiesta di rinvio a giudizio ove questa prospetti la contaminazione di un lago di cui il primo abbia curato il dragaggio. Analogamente, dalla gara per la bonifica di un vecchio ospedale dall'amianto potrà escludersi l'impresa che, nell'ambito di un appalto precedentemente assegnatole per la ristrutturazione di un edificio scolastico, non abbia provveduto allo smaltimento dei materiali di risulta con la dovuta diligenza<sup>41</sup>.

Va precisato che l'esclusione per pregressa condanna *ex* art. 94, co. 1, lett. h) cod. contr. pubbl. opera non solo quando sia stata accertata la responsabilità dell'impresa stessa, se in forma societaria, o del relativo titolare, se persona fisica, bensì anche quando il provvedimento abbia colpito il direttore tecnico, un amministratore o qualunque altro soggetto munito di «poteri di rappresentanza, di direzione o di controllo» all'interno dell'azienda (art. 94, co. 3 cod. contr. pubbl.). La *ratio* della norma è chiara e consiste nell'imporre all'imprenditore un onere di vigilanza sull'operato dei propri collaboratori. Tale lettura trova parziale conferma nel meccanismo premiale delineato dall'art. 96 cod. contr. pubbl., a norma del quale, al di fuori dei casi in cui il divieto di contrarre discenda da un provvedimento giudiziario (comma 7), l'operatore colpito da una causa legale di esclusione può sempre porvi rimedio dimostrando alla stazione appaltante di aver adottato «provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e *relativi al personale* idonei a *prevenire* ulteriori reati o illeciti», oltre ad «aver risarcito» o «essersi impegnato a risarcire» il danno e, ancora, ad aver «collabora[to] attivamente» con gli inquirenti all'accertamento dei fatti (comma 6)<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. art. 98, comma 2, rispettivamente alle lettere g) e c).

<sup>42</sup> Enfasi aggiunta. Va precisato che l'art. 96, co. 2 cod. contr. pubbl. preclude siffatta riabilitazione anche alle imprese responsabili di talune violazioni tributarie e previdenziali, ma nel farlo esso rinvia a disposizioni che contemplano, esse stesse, taluni adempimenti con effetto sanante, del tutto analoghi a quelli previsti nel comma 6.

Infine, tra i requisiti di selezione degli offerenti l'art. 100, co. 5, lett. c) cod. contr. pubbl. colloca il possesso di «certificazioni di sistemi di qualità», quali indici di capacità tecnico-professionale<sup>43</sup>. Le certificazioni che debbono essere prese in considerazione dalle stazioni appaltanti sono elencate nell'Allegato II.13 al Codice, dove figurano, per l'appunto, quelle ambientali UNI EN ISO 14001 e EMAS, attestanti l'adozione di sistemi di gestione aziendale tali da agevolare il monitoraggio e la riduzione di esternalità negative (es. scarti di lavorazione). Benché in circostanze eccezionali le imprese possano ricorrere anche ad altri mezzi di prova<sup>44</sup>, di norma quello appena richiamato resta lo strumento privilegiato, tanto dalle Amministrazioni quanto dallo stesso legislatore, per gli evidenti vantaggi sotto il profilo della speditezza delle procedure di gara<sup>45</sup>.

### ***3.2. I requisiti oggettivi.***

Dalle certificazioni di qualità occorre tenere distinte le etichettature ambientali (o «eco-etichette»), che insieme ai «criteri ambientali minimi» rappresentano i principali istituti di *GPP* dal lato delle offerte. Anche in questo caso trattasi di certificati, i quali, però, hanno ad oggetto prodotti o servizi specifici, di cui è attestata la conformità a determinati *standard* di sostenibilità ambientale. In ossequio al principio di libera concorrenza, l'Allegato II.8 al Codice prevede che qualora la certificazione prodotta da un offerente provenga da un «organismo di valutazione» diverso da quelli elencati nel bando, l'Amministrazione non può scartare l'offerta qualora esso sia comunque «accreditato» o «autorizzato» a norma del diritto europeo, se straniero<sup>46</sup>, oppure figuri nel testo di «disposizioni nazionali di settore» (§ I, I cpv.). Analogamente a quanto si è già detto a proposito delle certificazioni aziendali, se un concorrente dimostra di non potersi procurare l'etichettatura indicata nel bando, né altra «equivalente», per «motivi ad esso non imputabili», le stazioni appaltanti sono tenute ad accettare «altri mezzi di prova», ivi compresa l'eventuale «documentazione tecnica del fabbricante», la cui attendibilità, esaustività e pertinenza saranno però soggette a valutazione caso per caso (All. II.5, pt. II, sez. A, punto 3).

Quanto, invece, ai criteri ambientali minimi (CAM), essi consistono in «specifiche tecniche» e «clausole contrattuali» che l'art. 57, co. 2 cod. contr. pubbl. impone di inserire nella documentazione progettuale e di gara, al fine di assicurare una certa soglia-base di ecosostenibilità che ciascuna Amministrazione resta, poi, libera di derogare *in melius* (cioè, nel senso di una protezione ambientale più rigorosa). Coerentemente, il legislatore ha previsto l'esistenza di CAM «premiati», attributivi di punteggi extra alle offerte il cui impatto ambientale sia ancora più basso di quello richiesto.

---

<sup>43</sup> In questo senso, seppur con riferimento al testo previgente, Cons. Stato, sentenza 16 marzo 2020, n. 1881, e più di recente anche Cons. Stato, sentenza 15 aprile 2024, n. 3394, § 14.1.

<sup>44</sup> P. es. qualora l'impresa non possa conseguire la certificazione in tempo utile per ragioni indipendenti dalla sua volontà, o si tratti di certificazione diversa ed ulteriore rispetto a quella richiesta dalla normativa: cfr. rispettivamente Tar Puglia, sentenza 5 gennaio 2023, n. 34, e Cons. Stato, sentenza 17 aprile 2020, n. 2455. Tali orientamenti, seppur maturati con riguardo al Codice del 2016, possono riferirsi anche alle disposizioni vigenti, salva, però, l'opportunità di segnalare l'enfasi posta sull'eccezionalità della prova per equivalente da ANAC, delibera 24 maggio 2023, n. 226.

<sup>45</sup> Lo evidenziano G. CREPALDI - R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici*, cit., p. 70.

<sup>46</sup> V. in particolare l'art. 5, rispettivamente § 1 e § 2, del regolamento (CE) n. 765/2008 del 9 luglio 2008.

Introdotti già nel 2006<sup>47</sup> e minuziosamente differenziati per ciascuna categoria merceologico-produttiva, i CAM integrano il *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione* (cd. PAN GPP), strumento programmatico alla cui attuazione, monitoraggio ed aggiornamento è preposto un apposito Comitato di gestione. Tale organo, che riveste un ruolo determinante soprattutto nell'aggiornamento dei CAM, riunisce rappresentanti di varie Amministrazioni statali e regionali<sup>48</sup>, ciascuna delle quali – precisa l'art. 3, co. 2 DM 3 agosto 2023 – sopporta in autonomia gli oneri connessi alla propria partecipazione (p. es. per studi di settore, consulenze, raggiungimento della sede *etc.*).

#### 4. I criteri di aggiudicazione di appalti e concessioni.

Una considerazione a parte meritano le disposizioni che definiscono i criteri di aggiudicazione. Invero, alcune di esse prescrivono modelli decisori formalmente non vincolanti sotto il profilo che qui interessa; cionondimeno, tale facoltatività incontra diversi limiti, anche di ordine sistematico.

Al riguardo, va anzitutto richiamato che l'art. 108, co. 1 cod. contr. pubbl., innovando rispetto al passato, adduce come unico criterio l'«offerta economicamente più vantaggiosa», da individuarsi «sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo», del «costo» o, ancora, dell'«elemento prezzo». Ebbene, sia il primo che il secondo di questi sub-criteri<sup>49</sup>, benché abbiano portata generale, lasciano spazio a valutazioni ampiamente discrezionali sotto il profilo dell'eco-sostenibilità.

Tra gli elementi qualitativi, infatti, l'Amministrazione può includere l'impatto ambientale del prodotto o del servizio acquistato, specie allorché detto impatto sia rilevante rispetto al tipo di prestazione: si pensi, rispettivamente, alla cementificazione di nuove aree per l'edificazione di un ponte o alla raccolta dei rifiuti urbani. In questo preciso senso depone l'art. 108, co. 4 cod. contr. pubbl., nella parte in cui stabilisce che «i criteri di aggiudicazione dell'offerta» debbono essere «pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto» e che, ove l'Amministrazione opti per il «miglior rapporto qualità/prezzo», deve valutare quest'ultimo «sulla base di criteri oggettivi,

---

<sup>47</sup> Sul piano delle fonti, l'istituzione dei CAM ha seguito un percorso piuttosto tortuoso. Nella sostanza, essi risalgono infatti all'art. 1, co. 1126 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che però parla genericamente di «misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti». Il *nomen iuris* odierno fu attribuito a tali «misure» solo al momento della loro prima emanazione, ad opera del decreto ministeriale 11 aprile 2008, dell'allora Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, per poi refluire a livello legislativo solo sei anni più tardi, con l'introduzione dell'art. 68-bis nel primo Codice dei contratti pubblici, nel quadro di svariate altre «misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali» (art. 18 legge 28 dicembre 2015, n. 221).

<sup>48</sup> Prima di essere sottoposti alla firma del Ministro, i CAM sono discussi all'interno di alcuni Tavoli tecnici specializzati e del Comitato di gestione Comitato di gestione per l'attuazione del PAN GPP (v. subito nel testo); quest'ultimo organismo, a norma del DM 21 settembre 2016, n. 247, è composto da rappresentanti dei Ministeri dell'Ambiente, dello Sviluppo Economico e dell'Economia, dell'ISPRA, della CONSIP, dell'ENEA, di alcune ARPA e Regioni.

<sup>49</sup> Una formale distinzione tra «criterio» e «sub-criteri», che in questa sede si ritiene dogmaticamente corretta, è assente nella lettera del testo legislativo, la cui formulazione appare inutilmente «complessa», «farraginoso» e, a tratti, affetta da «confusione terminologica» (G. CREPALDI - R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici*, cit., p. 78 ss., cui si rinvia anche per approfonditi raffronti col Codice del 2016 e con la pertinente normativa europea).

quali gli aspetti qualitativi, *ambientali* o sociali, *connessi all'oggetto dell'appalto*<sup>50</sup>. Quanto, invece, al “costo”, è lo stesso legislatore delegato a declinarlo come «costo del ciclo di vita» del prodotto, consentendo così alla stazione appaltante di imputarvi non solo gli oneri di acquisizione, utilizzo, manutenzione e dismissione, a anche quelli derivanti dalle «esternalità ambientali», con particolare riguardo per le «emissioni di [...] sostanze inquinanti» e gli «altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici», purché ne sia liquidabile il «valore monetario» (All. II.8, § III, n. 5).

L'unico sub-criterio tecnicamente slegato dalla sostenibilità resta, dunque, il prezzo, la cui concreta applicazione, però, è sempre facoltativa, limitata a servizi e forniture «con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato» e, in ogni caso, è derogabile per i servizi la cui manodopera corrisponda ad almeno la metà del corrispettivo (comb. disp. art. 108, co. 3, e art. 2, co. 1, lett. e) All. I.1 cod. contr. pubbl.)<sup>51</sup>. Per contro, l'art. 108, co. 2 cod. contr. pubbl. elenca molteplici fattispecie alle quali il «miglior rapporto qualità/prezzo» dev'essere applicato obbligatoriamente.

Previsioni *ad hoc* regolano, infine, l'appalto dei servizi di ristorazione, per i quali l'art. 130, co. 1 cod. contr. pubbl. impone di privilegiare le offerte che prevedano l'impiego di «prodotti biologici, tipici e tradizionali» o «provenienti da sistemi di filiera corta», di norma meno inquinanti nella fase di trasporto e lavorazione, ovvero che assicurino l'osservanza «delle disposizioni ambientali in materia di economia sostenibile» e «dei pertinenti criteri ambientali minimi». Analogamente, l'art. 1, co. 2 del decreto legislativo n. 187/2021 prescrive alle Amministrazioni di «tener conto», nelle gare aventi ad oggetto l'acquisizione (acquisto, noleggio, *leasing etc.*) di alcune tipologie di autoveicoli, dell'impatto «energetico» ed «ambientale», con particolare riguardo per «il consumo energetico e le emissioni di diossido di carbonio»<sup>52</sup>.

## 5. Prime conclusioni: il duplice “costo” della transizione verde per gli enti territoriali.

Diversamente da quanto lascerebbero intendere le formule di invarianza finanziaria spesso utilizzate nella legislazione di settore<sup>53</sup>, il compimento della *green transition* genera costi tutt'altro che irrilevanti. Essi scaturiscono da scelte normative fatte a livello statale, quando non addirittura europeo, ma finiscono per pesare anche sui bilanci di Regioni ed enti locali. Tale sfasatura tra luogo

---

<sup>50</sup> Enfasi aggiunta. La norma, da cui derivano precisi vincoli nel senso del GPP, sembra obbedire ad uno stringente canone di ragionevolezza, come attestato dalla sua sostanziale anticipazione – sotto la vigenza del primo Codice – da parte dell'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici nella delibera 8 ottobre 2008, n. 5. Un ulteriore conferma si ricava, poi, dal disposto dell'art. 108, co. 6 cod. contr. pubbl., il quale chiarisce, in termini forse un po' pleonastici, che un certo criterio di aggiudicazione s'intende «conness[o] all'oggetto dell'appalto» quando riguarda i lavori, le forniture o i servizi ivi considerati «sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi i fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio [...] o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita».

<sup>51</sup> Sul concetto di “servizio standardizzato” v. di recente Cons. Stato, sentenza 24 gennaio 2023, n. 782, peraltro confermativa di svariate pronunce precedenti, ivi richiamate.

<sup>52</sup> Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 187, di diretta attuazione della direttiva 2009/33/CE del 23 aprile 2009, come a sua volta modificata (*rectius*, riscritta) dalla direttiva (UE) 2019/1161 del 20 giugno 2019.

<sup>53</sup> Ad esempio, all'art. 6 del cit. d. lgs. 187/2021.

della decisione politica e centri d'imputazione degli effetti emerge con chiarezza riguardando la disciplina *de qua* in una prospettiva più ampia.

Per quanto riguarda il PNRR, in aggiunta a ciò che si è già evidenziato circa la competenza regionale su molte delle materie intercettate dalle relative misure, deve considerarsi che a norma dell'art. 118, co. 1 Cost. l'espletamento delle «funzioni amministrative» grava in prima battuta sugli enti territoriali, e sullo Stato solo in via sussidiaria. Non è quindi irragionevole prevedere che, una volta esauriti i finanziamenti odierni, saranno proprio Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni a doversi fare carico degli oneri per il mantenimento e la gestione di quanto frattanto realizzato. Né, d'altro canto, essi potranno realisticamente sottrarsi, atteso che un'ipotetica regressione rispetto ai livelli di dotazione infrastrutturale e di efficienza dei servizi raggiunti sotto la vigenza del PNRR, quand'anche non fosse concretamente impedita da un intervento sostitutivo del Governo *ex artt.* 117, co. 5 o 120, co. 2 Cost. (con ulteriori aggravii per l'ente inadempiente)<sup>54</sup>, avrebbe comunque scarsa attrattiva politica per sindaci, presidenti regionali e consiglieri, poiché rischierebbe di incrinare le rispettive basi elettorali<sup>55</sup>.

Allo stesso modo, può ipotizzarsi che i cospicui investimenti in sviluppo ed implementazione di schemi organizzativi e tecnologie *green*, richiesti alle imprese per restare competitive nel settore dei contratti pubblici, siano ammortizzati mediante un innalzamento (o il mancato abbassamento) di prezzi e tariffe, ricadendo, così, sulle stesse stazioni appaltanti. A ciò si aggiungono, sempre in ambito *GPP*, i maggiori costi connessi alla valutazione tecnica ed alla successiva verifica dei singoli fattori che il legislatore impone alle stazioni appaltanti di considerare: assenza di cause di esclusione da pregresse condotte aziendali anti-ecologiche, da ponderarsi secondo criteri di pertinenza e gravità; rispetto dei CAM; possesso di certificazioni di qualità ed etichettature, anche equivalenti o straniere, o effettivo grado di conformità di ciascuna impresa (o prestazione) ai relativi standard; convenienza economica dell'offerta in base al costo del ciclo di vita o del rapporto qualità/prezzo e relativa stima delle esternalità ambientali; soddisfacimento degli ulteriori requisiti previsti dalle discipline di settore. Invero, trattasi di una mole notevole di adempimenti, tecnicamente complessi e non privi di una certa dose di discrezionalità, ai quali gli enti territoriali, specie quelli di minori dimensioni, difficilmente possono provvedere senza ricorrere ad esperti esterni, né esporsi al rischio di impugnazioni ed eventuali risarcimenti. Analogo discorso può farsi per il “pacchetto” di interventi previsto nel PNRR, che, come si è già rilevato, comporteranno oneri di gestione e mantenimento lungo un orizzonte temporale che con ogni probabilità si estenderà ben oltre il 31 dicembre 2026<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> L'addossamento degli oneri della gestione commissariale all'Ente inadempiente, oggi espressamente previsto solo per i piani di rientro per la spesa sanitaria (art. 4, co. 2 decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159), corrisponde ad una prassi consolidata ed è stabilito, di norma, nel testo dei medesimi provvedimenti con cui il potere sostitutivo viene esercitato. Esso è stato, comunque, avallato dalla Corte costituzionale, con sentenza 5 dicembre 2019, n. 255, § 6.4, II cpv.

<sup>55</sup> Ciò sarebbe vero, ovviamente, non solo per sindaci, presidenti di regione, consiglieri comunali e regionali, eletti a suffragio diretto, ma anche per i membri degli organi di governo metropolitani e provinciali, stante la relativa provenienza dalle fila di sindaci e consiglieri comunali (art. 1, co. 19 ss. e co. 54 ss. legge 7 aprile 2014, n. 56).

<sup>56</sup> Sul PNRR come espressione di un «indirizzo politico» (statale) v. approfonditamente A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi*, n. 18/2021, p. 152 ss.*

Tutti questi impegni di spesa occuperanno quote di bilancio potenzialmente significative, rendendole, giocoforza, indisponibili per interventi di altro tipo (es. assistenziali). Ne deriva una compressione, seppur indiretta, della libertà di programmazione politico-amministrativa degli enti in esame, che nel caso delle Regioni si somma alle interferenze già autonomamente determinate da alcune delle misure previste nel PNRR. Basti pensare p. es. all'impatto che il consumo di suolo finalizzato alla realizzazione di impianti fotovoltaici e termovalorizzatori tende ad avere sul settore agricolo, il quale, come poc'anzi richiamato, ricade nella competenza residuale del legislatore regionale.

In astratto, il “prezzo” pagato dall'autonomia di Enti locali e Regioni alla transizione ecologica potrebbe essere minimizzato mediante il reperimento di risorse ulteriori che svolgano una funzione, per così dire, compensativa. Senonché, è pacifico in dottrina che il principio di copertura delle leggi di spesa, fissato dall'art. 81, co. 3 Cost., vincoli non solo il Parlamento, bensì anche i Consigli regionali, ostando a interventi in *deficit*<sup>57</sup>. L'art. 119 Cost., al comma 1, impone a tutti gli enti territoriali di conseguire «l'equilibrio dei relativi bilanci» e, al comma 7, esprime un generale sfavore verso l'indebitamento, ammettendolo 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»<sup>58</sup>. Per Comuni, Province e Città metropolitane tali indicazioni sono state rese ancora più stringenti in sede attuativa, con riguardo sia alla durata dell'ammortamento, sia all'entità dell'esposizione debitoria in proporzione al quadro complessivo delle entrate<sup>59</sup>.

In definitiva, tanto nell'ipotesi di accesso al credito quanto in quella opposta, autonomia e solidità finanziaria degli enti territoriali si trovano legate a doppio filo, essendo la seconda condizione di effettività della prima. Questo profilo merita di essere approfondito, anche alla luce di quanto si profila all'orizzonte di altre due “transizioni” che, al pari di quella appena considerata, occupano una parte consistente dell'odierna agenda governativa e parlamentare: la migrazione verso un

---

<sup>57</sup> Sul tema v. approfonditamente C. PAGLIARIN, *L'obbligo di copertura delle leggi regionali di spesa tra Corte Costituzionale e Corte dei Conti*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1/2024, p. 41 ss. Deve, tuttavia, riconoscersi che il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi regionali lesive del cd. principio di copertura sconta significative incertezze e asperità procedurali, come opportunamente segnalato da M. TROISI, *La categoria delle leggi di spesa dopo l'introduzione del nuovo art. 81, c. 3, Cost.*, in *Oss. fonti*, n. 3/2020, p. 1654 ss.

<sup>58</sup> Da ultimo, l'art. 1, co. 466 della legge ha chiarito che l'obbligo costituzionale del pareggio, introdotto con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, si attua col conseguimento di un «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali». Si è, così, superata la più disciplina attuativa inizialmente dettata, 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.

<sup>59</sup> L'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha precisato che i piani di ammortamento debbono essere «dettagliati» e di «durata non superiore alla vita utile dell'investimento», mentre l'art. 204 TUEL prevede che Comuni, Province e Città metropolitane possono reperire finanziamenti sul mercato «solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera [...] il 10 per cento [...] delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui».

regionalismo cd. asimmetrico ed il cd. federalismo fiscale (quest'ultimo, peraltro, oggetto esso stesso di specifici impegni nell'ambito del PNRR)<sup>60</sup>.

## 6. Sulla perdurante inattuazione del federalismo fiscale.

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 detti enti sono chiamati a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» mediante risorse proprie, con la possibilità, per i soli territori con minore capacità fiscale, di attingere ad un fondo perequativo statale «senza vincoli di destinazione» (comma 3) e, anche per gli altri, di ricevere «risorse aggiuntive» volte al perseguimento di obiettivi 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). Ad essi si aggiunge, a partire dal 2022, la rimozione degli «svantaggi derivanti dall'insularità (comma 6)<sup>61</sup>.

È stato fondatamente osservato in dottrina che la compiuta attuazione di tali disposizioni ha maturato forti ritardi, rivelandosi «problematica e parziale», quando non addirittura incongruente col dettato costituzionale<sup>62</sup>. Di fatto, i predetti enti paiono ancora lontani dal poter adeguare le proprie entrate ai rispettivi fabbisogni, per la concomitanza di una serie di fattori, sia giuridici che fattuali.

Anzitutto, sulla condizione di Comuni, Province e Città metropolitane grava il difetto di potestà legislativa, a fronte della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. per l'imposizione di ogni «prestazione [...] patrimoniale». Essi scontano, inoltre, croniche inefficienze in sede di accertamento e riscossione, tali da determinare, in alcune aree, la perdita di più della metà dei crediti, con picchi del 70% e del 66%, rispettivamente, in Abruzzo e Calabria<sup>63</sup>. Per ovviare a tale problema, a decorrere dal 1° gennaio 2025 il decreto legislativo n. 110/2024<sup>64</sup> ha affidato tali procedure ad un ente statale, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (art. 2), prevedendo, altresì, il discarico delle quote che risultino ancora inesatte al verificarsi di determinati eventi, tali da farne prevedere il definitivo deterioramento, ovvero, al più tardi, dopo cinque anni, così da lasciare libero il creditore di tentare altre vie

<sup>60</sup> M1C1-120, R1.14 (*Riforma del quadro fiscale subnazionale*).

<sup>61</sup> 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 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 *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 1/2020, p. 247 ss.

<sup>62</sup> Lo osserva A. MONDINI, *Le imposte e il sistema tributario multilivello*, in Id. (a cura di), *Corso di diritto della finanza pubblica*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 247, cui *adde* da ultimo G. RIVOCCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *Lecostituzionaliste*, ottobre 2024, p. 7 ss.

<sup>63</sup> 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](http://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it).

<sup>64</sup> Decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110 (cd. decreto Riscossione), decimo decreto attuativo della riforma fiscale disposta dalla legge 9 agosto 2023, n. 111.

(art. 3). Senonché, il medesimo provvedimento contiene anche disposizioni che potrebbero rivelarsi controproducenti<sup>65</sup>. Ad esempio, l'art. 6 consente all'ente locale rimasto insoddisfatto di verificare la correttezza dei tentativi compiuti dall'Agenzia solo in misura minima, non superiore al 6% dei crediti soggetti a discarico nell'anno di riferimento (comma 3)<sup>66</sup> e limita la responsabilità del concessionario ai casi di dolo o colpa grave (comma 10). Inoltre, l'art. 13 introduce un generoso sistema di rateazioni delle imposte sul reddito (e relative addizionali) a favore dei contribuenti che versino in «difficoltà economico-finanziaria», anche non dimostrata, “diluendone” l'escussione fino a un decennio<sup>67</sup>.

In una condizione di fatto non molto diversa si trovano le Regioni, la cui potestà fiscale, seppur astrattamente esercitabile mediante atti legislativi, per effetto del divieto di doppia imposizione<sup>68</sup> resta paralizzata dalla perdurante pervasività dei tributi statali, che già “coprono” pressoché ogni manifestazione di capacità contributiva. Le deleghe contenute nella legge n. 42/2009, tendenti per l'appunto alla «riduzione della imposizione fiscale statale» in funzione di una «più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali» (art. 2, co. 2, lett. ee), sono rimaste largamente inattuatae.

Sicché, a ventiquattro anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V le Autonomie attingono ancora ad una fiscalità molto diversa da quella delineata dall'art. 119 Cost. perché imperniata, da una parte, su «tributi propri *derivati*» e, dall'altra, su un complesso di «addizionali» e «sovraimposte» riferite a tributi «erariali»<sup>69</sup>. Tali prelievi, pur avendo come beneficiari Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, sono istituiti e regolati da leggi dello Stato e la relativa modulazione a livello periferico è assai limitata, oltre che soggetta a criteri di fonte anch'essa statale o, nel caso dell'IVA, di matrice addirittura sovranazionale<sup>70</sup>. Per contro, i «tributi propri» in senso stretto, cioè fissati in

---

<sup>65</sup> Cfr. le perplessità che traspaiono da CORTE DEI CONTI, *Lo stato d'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*, audizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 22 maggio 2024, parte I, pp. 17-18.

<sup>66</sup> 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%.

<sup>67</sup> La nuova disciplina, inserita nel testo dell'art. 19 DPR 29 settembre 1973, n. 602, è piuttosto articolata, prevedendo regimi differenziati a seconda dell'importo, del momento della richiesta e del fatto che la difficoltà economico-finanziaria sia documentata, non documentata o, addirittura, presunta *ex lege*. Il testo previgente prevedeva una dilazione massima di sei anni, prorogabile solo in casi eccezionali.

<sup>68</sup> V. puntualmente l'art. 67, co. 1 DPR 29 settembre 1973, n. 600, e l'art. 163 Tuir, cui cfr. i nutriti rinvii dottrinali operati da S. MARINONI, *La clausola del “beneficiario effettivo” nella fiscalità internazionale ed europea*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 15, nt. 55.

<sup>69</sup> V. l'art. 1, co. 1, lett. b) legge n. 42/2009, che peraltro sembra ricomprendere nella categoria delle addizionali anche le sovrimposte, nonostante si tratti di istituti tecnicamente diversi: cfr. L. PEVERINI, *Addizionali e sovrimposte*, 2015, *passim*, in *www.treccani.it*.

<sup>70</sup> L'art. 7 legge n. 42/2009, cit., che detta i principi generali della materia, stabilisce che nel caso di tributi propri derivati la legge regionale può «modificare le aliquote» e «disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni», mentre nel caso di addizionali può soltanto «introdurre variazioni percentuali» delle relative aliquote e «disporre detrazioni». Quanto affermato nel testo trova puntuali conferme nell'intervento svolto dal Ministro dell'Economia dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nell'audizione del 10 luglio 2014 (testo reperibile in *www.camera.it*).

maniera autonoma da ciascuna Regione, sono un'eccezione, nel presente momento storico confinata nell'angusto recinto delle imposte di scopo e dei cd. tributi commutativi<sup>71</sup>.

Va ammesso che tale assetto non è astrattamente incompatibile con la nozione di "federalismo fiscale", la quale, com'è stato osservato in dottrina, concerne «non chi stabilisce l'imposta, ma a chi ne vanno i proventi»<sup>72</sup>. Esso non è neppure del tutto privo di appigli a livello superprimario, in virtù della competenza dello Stato a disciplinare in via esclusiva l'«armonizzazione dei bilanci pubblici» e a dettare i principi fondamentali su «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Cionondimeno, è difficile negare che, nella prospettiva di queste considerazioni, l'odierno quadro delle relazioni tributarie appare problematico, poiché colloca le Autonomie territoriali in una posizione di strutturale debolezza, facendo ricadere su di esse i "costi" di eventuali ripensamenti normativi ed inefficienze statali. A riprova basti considerare, oltre a quanto si è già poc'anzi richiamato con riferimento alla riscossione dei tributi e delle addizionali comunali, il progressivo «svuotamento» subito dall'IRAP<sup>73</sup>, la quale ha rappresentato per anni uno dei principali canali di finanziamento dei bilanci regionali e di cui l'art. 8 della legge n. 111/2023 si è spinta a prospettare l'integrale soppressione<sup>74</sup>.

## 7. «Contributo alla finanza pubblica» e abbandono del criterio della «spesa storica».

A rendere incerte l'adeguatezza e, soprattutto, la stabilità delle entrate degli enti territoriali non è soltanto lo scarso controllo lasciato ad essi sui propri mezzi di finanziamento. Verso il medesimo risultato, infatti, converge buona parte delle previsioni con cui il legislatore ha dato seguito agli impegni assunti a livello europeo in tema di contenimento del debito, sulla base dell'art. 119, co. 1 Cost.<sup>75</sup>.

Com'è noto, sin dal 1999 lo Stato ha imposto limiti piuttosto stringenti alla finanza regionale e locale, dapprima col Patto di stabilità interno e, a decorrere dall'esercizio 2017, con l'obbligo di

---

<sup>71</sup> Lo evidenzia F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, n. 1/2012, p. 7. Per approfondimenti su tali categorie di tributi v. C. RICCI, *Tributi di scopo tra giustificazioni politiche e categorie giuridiche*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 2/2021, p. 358 ss., e, seppur criticamente, L. DEL FEDERICO, *Autorità e consenso nell'imposizione tributaria: riflessioni sui tributi para-commutativi e sulle tasse facoltative*, in *Rag. Prat.*, n. 1/2008, p. 6 ss. Per semplicità di trattazione, non ci si sofferma in questa sede sul *tertium genus* rappresentato dai tributi cd. «assimilati» a quelli propri, su cui si v., L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento delle Regioni. Ragioni e limiti del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2020<sup>2</sup>, pp. 85-86.

<sup>72</sup> Così, nel quadro di una critica alquanto vivace al tradizionale parallelismo dottrinale tra federalismo fiscale e fiscalità propria, F. PALERMO, *Per un quadro normativo del federalismo fiscale*, in F. Palermo - E. Alber - S. Parolari (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, Cedam, 2011, pp. 413-414.

<sup>73</sup> Cfr. testualmente CORTE DEI CONTI, *Lo stato d'attuazione*, cit., p. 16. In particolare, va ricordata l'esenzione totale dall'imposta recentemente 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.

<sup>74</sup> Legge 9 agosto 2023, n. 111, di riforma del sistema fiscale.

<sup>75</sup> Il riferimento è alla previsione che gli enti territoriali «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», introdotta dall'art. 4 della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, con applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.

realizzare il cd. pareggio di bilancio<sup>76</sup>. Ciò è stato fatto con tale decisione da indurre parte della dottrina a lamentare un sostanziale stravolgimento della materia «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, co. 3 Cost.), la quale sarebbe stata, cioè, «trasforma[ta]» per via legislativa in «*contenimento della spesa pubblica*»<sup>77</sup> e, specie in alcuni anni, sarebbe stata persino «tratta[ta]» dalla Corte costituzionale come se di competenza statale esclusiva, anziché concorrente<sup>78</sup>. Tutto ciò ha finito per ridurre la capacità di investimento degli enti in esame, molti dei quali, specie nel Mezzogiorno, faticano a sopportare persino la spesa corrente<sup>79</sup>.

Invero, la razionalizzazione delle uscite è solo uno dei modi in cui le Autonomie sono chiamate annualmente a prestare il proprio «contributo alla finanza pubblica»<sup>80</sup>. Quest'ultimo, infatti, può realizzarsi anche tramite la rinuncia a trasferimenti statali astrattamente spettanti, oppure per mezzo di versamenti alla Tesoreria dello Stato. Di norma, l'ammontare di tali apporti è definito in termini complessivi e per ciascun livello di governo con la legge di bilancio, previo confronto in Conferenza Unificata e, per le Regioni speciali, anche sulla base di intese bilaterali. Intese nel cui testo, tuttavia, è invalsa la prassi di riservare o al Presidente del Consiglio, o ai Ministri dell'Interno e dell'Economia, il potere di intervenire *ex imperio* in talune circostanze, ivi compresa quella in cui esigenze eccezionali e sopravvenute rendano opportuno un incremento della somma inizialmente convenuta<sup>81</sup>.

In prospettiva futura, ulteriori criticità potrebbero provenire dall'adozione, ad opera della citata legge n. 42/2009, delle nozioni di “costo” e “fabbisogno” *standard* quali criteri per la (ri)determinazione delle risorse da garantirsi a ciascuna Regione nelle materie coperte dai LEP, così come a ciascun ente locale per il finanziamento delle relative funzioni fondamentali (art. 2, co. 2, lett. m),

<sup>76</sup> Il Patto di stabilità fu introdotto dall'art. 28 della legge articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, mentre sul pareggio di bilancio, che lo ha sostituito a decorrere dal 1° gennaio 2016, v. l'art. 9 legge n. 243/2012, cit., oggi in vigore con le modifiche apportate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 (nel quale, però, figura piuttosto la formula «equilibrio».

<sup>77</sup> Enfasi aggiunta. La tesi è di 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, Giappichelli, 2020, p. 104, cui cfr. le ulteriori censure formulate da A. DE SIANO, *Il decentramento della finanza pubblica a venti anni dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2022, p. 94 ss.

<sup>78</sup> Così, autorevolmente, già F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2017, p. 2, cui cfr. già M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2014, p. 84 ss. Il primo A. sottolinea, peraltro, che tale orientamento è stato mantenuto «almeno» dal 2011 al 2015, per poi subire una mitigazione solo parziale con la sentenza 24 marzo 2016, n. 65, per effetto del richiamo ivi contenuto (anche) al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Tale ricostruzione è senz'altro attuale: cfr. di recente C. cost., sentenza 14 maggio 2024, n. 87, § 4 ss.

<sup>79</sup> A questo proposito v., rispettivamente, C. SCIANCALEPORE, *Le intese regionali quale strumento per il rilancio degli investimenti pubblici locali*, in *Sc. reg.*, n. 2/2020, p. 277 ss., e A. DE TONI, *Lo stato di crisi*, cit., p. 24 ss.

<sup>80</sup> La locuzione figura per la prima volta nel testo dell'art. 47, co. 8 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ma varie forme di compartecipazione locale alla tenuta dei conti pubblici esistevano già in precedenza. Basti pensare all'istituto della tesoreria unica, ripristinato, seppur in via provvisoria, dall'art. 35, co. 8 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, ma risalente già all'art. 1 legge 29 ottobre 1984, n. 720 (cfr. C. cost., sentenza 29 novembre 2017, n. 245, § 6 ss.).

<sup>81</sup> Tale clausola ricorre, in particolare, nelle intese sottoscritte con le Regioni a statuto speciale, secondo la ricognizione recentemente operata da CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *La finanza regionale*, settembre 2024, p. 8, accessibile da [www.camera.it](http://www.camera.it), cui si rinvia anche per opportuni approfondimenti.

n. 1)<sup>82</sup>. In particolare, l'art. 15, co. 1 d. lgs. 68/2011 ha previsto che entro il 2027 il costo standard sostituisca integralmente la spesa storica ai fini della compartecipazione regionale al gettito IVA e del riparto dell'istituendo fondo di perequazione statale. Tuttavia, come risalta anche dalle disposizioni che ne disciplinano il computo<sup>83</sup>, entrambi i nuovi criteri rappresentano un'astrazione tecnica, dipendente da un grande numero di fattori in continuo mutamento (demografia, reddito *pro capite*, quantità degli accessi *etc.*). Ciò significa che, alla prova dei fatti, le risorse assegnate alla copertura di determinate funzioni possono, poi, rivelarsi insufficienti, comportando la corrispondente riduzione di altre poste di bilancio per mantenere i saldi<sup>84</sup>. A ciò si aggiunga che, secondo gli ultimi rilevamenti, nella maggior parte delle Regioni la spesa standard dei Comuni sopravanza quella storica<sup>85</sup>. È logico attendersi, quindi, che il definitivo abbandono di quest'ultimo criterio di finanziamento a favore del primo si tradurrà in un aumento complessivo del fabbisogno di spesa, che nelle aree a minor gettito fiscale finirà, a sua volta, per gravare su un meccanismo, quello perequativo, già oggi caratterizzato da molteplici lacune.

## 8. I limiti dell'attuale meccanismo perequativo e le possibili ricadute della concessione di autonomia differenziata.

Il limite più significativo dell'odierna perequazione risiede nel carattere orizzontale di buona parte dei trasferimenti, i quali, cioè, allo stato non provengono tanto dall'Erario, come invece dovrebbero *ex art.* 119, co. 3 Cost., quanto piuttosto dalla riscossione di tributi e compartecipazioni di altri enti, omogenei rispetto a quelli beneficiari<sup>86</sup>. Per tal via, nella prospettiva di ciascuno dei livelli di governo sub-statali non vi è una reale immissione di nuove risorse, ma solo una redistribuzione delle stesse. Gli oneri non sono diluiti sulla generalità dei contribuenti, come nel caso della

---

<sup>82</sup> L'art. 14, co. 1 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ha, poi, ricondotto all'alveo dei LEP sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (quest'ultimo con riferimento alla sola spesa in conto capitale); le «funzioni fondamentali» degli enti locali sono oggi elencate dall'art. 14, co. 27 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dall'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, mentre quelle di Province e Città metropolitane figurano, rispettivamente, ai commi 85 e 86 e al comma 44 dell'art. 1 legge n. 56/2014, cit.

<sup>83</sup> Per i fabbisogni standard degli enti locali v. gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, cui rinvia l'art. 1, commi 793, lett. d), e 794 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per la determinazione di costi e fabbisogni standard delle Regioni ordinarie, a cominciare dalle materie suscettibili di differenziazione *ex art.* 116, co. 3 Cost. (comma 795). In ambito sanitario, la determinazione costi e bisogni delle Regioni ordinarie ha ricevuto una prima disciplina già dall'art. 27 d. lgs. 68/2011, cit., tuttora in vigore.

<sup>84</sup> Sull'impraticabilità costituzionale di un ipotetico finanziamento integrale di LEP e funzioni fondamentali v. limpidamente A. MONDINI, *Le imposte*, cit., p. 251.

<sup>85</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Lo stato d'attuazione*, cit., p. 21.

<sup>86</sup> L'esempio più vistoso è offerto dal Fondo di solidarietà comunale, istituito dall'art. 1, co. 380 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che solo a partire dal 2020 ha visto la concorrenza dello Stato, peraltro rimasta sempre minoritaria e a scopo vincolato. L'odierno scostamento dalla nozione di «perequazione fiscale» sottesa all'art. 119 Cost. è ritenuta particolarmente grave, tra gli altri, da A. MONDINI, *Le imposte*, cit., p. 253, cui cfr. già L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento delle Regioni*, cit., p. 291.

perequazione cd. verticale, bensì vengono fatti gravare sulle comunità locali (*rectius*, su quelle più “ricche”)<sup>87</sup>.

Inoltre, l’indicatore della base imponibile per la compartecipazione regionale al gettito IVA, connesso al finanziamento dei servizi sanitari, si caratterizza per un’intrinseca approssimazione, idonea a condizionare, a sua volta, sia l’an che il *quantum* degli interventi perequativi. Esso non corrisponde, infatti, ad un valore esatto, bensì esprime una «media» (quella dei «consumi finali delle famiglie rilevati dall’ISTAT» nell’ultimo triennio, *ex* art. 2, co. 3 d. lgs. 56/2000)<sup>88</sup>. Ed ancora, non è irrilevante il fatto che, proprio per lasciare spazio all’autonomia di Regioni ed enti locali, nelle materie extra LEP, così come per le funzioni “non fondamentali” dei secondi, la perequazione non opera integralmente, bensì in misura «non inferiore al 75%» del dislivello tra i differenti tassi di capacità fiscale per abitante (art. 15, co. 7, lett. c), legge n. 42/2009).

Stando alla lettera dell’art. 22 della legge-delega n. 111/2023<sup>89</sup>, al riordino del sistema tributario ed alla contestuale “fiscalizzazione” degli odierni trasferimenti statali, che come già accennato sono necessari alla compiuta attuazione delle disposizioni costituzionali sul federalismo fiscale, non dovranno derivare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», né alcun «incremento della pressione tributaria». Tali prescrizioni, specie se lette alla luce del principio di territorialità, fissato per il riparto dell’IVA dall’art. 13, co. 1, n. 2) della medesima legge, sembrano muovere verso un complessivo assottigliamento degli odierni canali di approvvigionamento erariale, cui corrisponderebbe il trattenimento di maggiori quantitativi di ricchezza a livello locale. Con ogni probabilità, una volta entrato a regime il nuovo sistema richiederà una contrazione della spesa statale, ai cui contraccolpi politici la maggioranza di governo potrebbe essere tentata di sottrarsi riducendo proprio le poste dedicate alla perequazione. Essa, infatti, trarrebbe da una simile strategia il duplice vantaggio di evitare i danni d’immagine derivanti dall’eventuale impoverimento delle prestazioni erogate direttamente dallo Stato e, al contempo, di circoscrivere la stessa percezione dei “tagli” a porzioni numericamente circoscritte del corpo elettorale (quelle che abitino le aree meno perequate)<sup>90</sup>.

In definitiva, non pare azzardato affermare che un federalismo fiscale che poggiasse su queste basi recherebbe il rischio un abbassamento del tasso di solidarietà all’interno dello Stato-comunità,

<sup>87</sup> Per un inquadramento teorico dell’istituto, con un focus comparatistico sugli ordinamenti statali asimmetrici, quale anche quello italiano si appresta a divenire, v. ampiamente G. POLA, *Autonomie speciali ed asimmetrie: gli effetti degli strumenti compensativi sugli equilibri nazionali in un contesto di federalismo fiscale*, in F. Palermo - E. Alber - S. Parolari (a cura di), *Federalismo fiscale*, cit., p. 284 ss.

<sup>88</sup> Sicché, la base di calcolo per la quota di spettanza dell’Ente territoriale non è il «consumo» (effettivo), bensì «il riscosso», per sua natura ancora più incerto nel tempo: cfr. L. LETIZIA, *op. cit.*, p. 256.

<sup>89</sup> Osserva autorevolmente CORTE DEI CONTI, *Lo stato d’attuazione*, cit., p. 16, che si tratta di «una missione davvero difficile da realizzare»; salvo che – può aggiungersi – si ripieghi su soluzioni intrinsecamente problematiche, come quelle ipotizzate di seguito nel testo.

<sup>90</sup> A ben vedere, molti dei ritardi accumulati sulle materie in oggetto sono ascrivibili proprio alla riluttanza della classe politica, sia nazionale che regionale, verso una «diretta assunzione di responsabilità davanti ai cittadini», per scelte regolatorie prevedibilmente impopolari, come osservato, con riferimento alla (mancata) fiscalità regionale, da S. MANGIAMELI, *Il federalismo fiscale e l’evoluzione del regionalismo italiano*, in F. Palermo - E. Alber - S. Parolari (a cura di), *Federalismo fiscale*, cit., p. 333.

sia fra territori che fra livelli di governo, al pari di quanto già accaduto, del resto, in altri Paesi<sup>91</sup>. Sul piano giuridico si ingenererebbe, quindi, un'evidente tensione con l'art. 2 Cost. e, può aggiungersi, col principio di adeguatezza delle risorse alle funzioni, che la Consulta suole ricondurre a quello del buon andamento della P.A., di cui all'art. 97, co. 2 Cost.<sup>92</sup>.

Ulteriori difficoltà potrebbero sorgere, già nel medio termine, per effetto della concessione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» a talune Regioni ordinarie, che com'è noto figura nel testo del novellato art. 116, co. 3 Cost. Contrariamente a quanto auspicato in dottrina<sup>93</sup>, la relativa legge di attuazione, n. 86/2024<sup>94</sup>, non ha introdotto criteri atti a limitare il numero di materie «differenziabili» in ciascun caso concreto, tra le ben ventitré elencate nel testo, né tantomeno ha posto limiti all'entità delle predette concessioni sotto il profilo quali-quantitativo. È noto che alcuni punti fermi sono stati posti, a questo riguardo, da una recente pronuncia della Corte costituzionale<sup>95</sup>, ma ciò è avvenuto con una tecnica decisoria (la declaratoria di infondatezza «nei sensi di cui in motivazione») che non pare idonea a sanare del tutto la vaghezza della formula legislativa, come si avrà modo di evidenziare meglio a breve.

Restando, per il momento, sul piano strettamente testuale, va richiamato l'articolo 5 della legge n. 86, il quale prescrive che per ogni nuova funzione la Regione debba vedersi garantito 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». Ebbene, a fronte di tale depauperamento delle entrate statali, l'articolo 8 non contempla alcun obbligo di versamento all'Erario delle eventuali eccedenze di riscossione rispetto al fabbisogno effettivo, limitandosi a prevedere una «valutazione» annuale degli oneri derivanti «dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi» oggetto delle competenze trasferite<sup>96</sup>.

Anzi, benché la disposizione non escluda che all'esito delle suddette verifiche possa darsi luogo a restituzioni o ad abbassamenti delle quote di compartecipazione regionale, sia i lavori preparatori che l'insistenza sul limite delle «risorse disponibili», nel testo del comma 2, sembravano suggerire che i redattori si prefigurassero l'ipotesi opposta, ossia che fosse lo Stato a dover «liberare» ulteriori

<sup>91</sup> Cfr. G. STORNAIUOLO, *La solidarietà interregionale e il federalismo fiscale*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 3/2009, p. 406 ss., e, in prospettiva storica, D. HEWITT - D. MIHALJEK, *Fiscal Federalism*, in V. Tanzi (a cura di), *Fiscal Policies in Economies in Transition*, Washington, IMF, 1992, p. 333 ss.

<sup>92</sup> V. *ex aliis* C. cost., sentenza 29 gennaio 2016, n. 10, § 6.1, cui cfr. in dottrina G. BOGGERO, *Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in *Federalismi*, n. 20/2022, p. 440 ss.

<sup>93</sup> Cfr. in particolare V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale*, in *IPOF*, n. 2/2019, p. 15 ss. Peraltro, soluzioni analoghe sono state già avallate dalla Corte costituzionale in tema di intese con le confessioni acattoliche e composizione dei Governi regionali: v., rispettivamente, la sentenza 27 gennaio 2016, n. 52, § 5.1, e la sentenza 2 aprile 2012, n. 81, § 4.2.

<sup>94</sup> Legge 26 giugno 2024, n. 86.

<sup>95</sup> Sentenza 3 dicembre 2024, su cui v. per tutti, all'interno di un panorama dottrinale già assai ampio, i commenti di E. CHELI, C. PINELLI, E. BALBONI, C. BUZZACCHI, V. CERULLI IRELLI, P. CARETTI in *Astrid Rass.*, n. 18/2024, *passim*.

<sup>96</sup> In dottrina, il trattenimento dell'eventuale extragettito è ritenuto coerente col sistema da 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 *Riv. trim. dir. trib.*, n. 1/2022, pp. 132-133.

quote di gettito<sup>97</sup>. E, invero, la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, cui si è accennato, ha messo in luce che anche la mera possibilità di un tale appiattimento sul criterio della spesa storica a vantaggio esclusivo delle Regioni, insito in tale meccanismo, ne rendesse la previsione illegittima per contrasto con i principi di ragionevolezza, di buon andamento della PA e di «responsabilità del decisore pubblico» (§ 22.3 *cons. dir.*).

Se a tutto ciò si aggiunge che, a norma dell'articolo successivo, ogni concessione di autonomia è soggetta a vincolo di invarianza finanziaria e non può comportare una riduzione dei fondi destinati alle altre Regioni, 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 previsti dall'art. 9, co. 3 e dall'art. 10, co. 1. Del resto, va segnalato che gli stessi interventi statali a sostegno di LEP e funzioni fondamentali sono subordinati alla «previa ricognizione delle risorse» disponibili in bilancio (art. 10, co. 1, ult. periodo)<sup>98</sup>. Sicché, secondo la parte più critica della dottrina, la legge n. 86/2024 consentirebbe in realtà solo una «pseudo-perequazione», del tutto insufficiente a rimuovere gli odierni «divari di cittadinanza»<sup>99</sup>.

La problematicità di tali previsioni è solo apparentemente sanata dall'interpretazione che ne ha dato il Giudice delle leggi. Questi, infatti, ha chiarito che i predetti trasferimenti di risorse dovranno necessariamente 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» ed 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.*). Parallelamente, è stato posto in evidenza che ogni deroga all'art. 117 Cost. dovrà 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 farne apprezzare i vantaggi «in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità» (§ 4.3 *cons. dir.*)<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Cfr. in particolare la *verifica delle quantificazioni* relativa al corrispondente disegno di legge (A.C.1665), doc. Camera n. 203 (2024), p. 28 ss., che riconduce la disposizione in esame al precedente art. 5, co. 1, la cui *ratio* è garantire la sostenibilità finanziaria delle nuove funzioni *ex latere Regionis*. Commentando le analoghe previsioni contenute nelle bozze d'intesa sottoscritte nel 2019 con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, parte della dottrina si è spinta ad ipotizzare che «la rivendicazione delle maggiori funzioni» fosse un mero «*escamotage* per aumentare la spesa pubblica sul proprio territorio attraverso l'incremento della quota di compartecipazione ai grandi tributi erariali» e la conseguente, drastica erosione del residuo fiscale: cfr. D. CONTE, *I rischi del regionalismo differenziato*, cit., pp. 93-94, ed ulteriori rinvii.

<sup>98</sup> Invero, il tenore di quest'ultima previsione non è chiarissimo: il legislatore impegna lo Stato a «promuove[re]» l'effettività dei «diritti civili e sociali» dipendente da pubblici servizi e funzioni, ma la relativa «garanzia», anche in termini di copertura finanziaria, è una cosa concettualmente diversa e, parafrasando una nota locuzione dottrinale, non certo «finanziariamente condizionabile» (cfr. F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni 80*, in Id. (a cura di), *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 30).

<sup>99</sup> Ne è convinto, in particolare, F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *Federalismi*, aprile 2024, p. 11.

<sup>100</sup> 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 nazionale e oltre*, in *DPER online*, n. spec. 2/2019, pp. 61-62, e D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo*

In dottrina è alquanto diffuso il convincimento che tali indicazioni ermeneutiche, unite alle molteplici declaratorie d'incostituzionalità argomentate in altre parti della decisione, determinino la «sostanziale inapplicabilità» della legge<sup>101</sup>. Anche così, tuttavia, non va dimenticato che la scelta di “cosa” e “quanto” concedere a ciascuna Regione presenta un elevato tasso di politicità e, quindi, di libertà, che la stessa giurisprudenza costituzionale ha sempre ritenuto sindacabile solo nei casi-limite dell'irragionevolezza «manifesta» e dell'«arbitrarietà»<sup>102</sup>. Sicché, a meno di improbabili *revirements*, che vedrebbero però il sindacato della Corte approssimarsi al merito delle singole devoluzioni ed entrare in tensione con l'espreso divieto dell'art. 28 legge n. 87/1953<sup>103</sup>, nella pratica molto dipenderà dalla misura in cui Governo e Parlamento si mostreranno sensibili, per così dire, alle esigenze dell'autonomia.

## 9. Considerazioni di sintesi e possibili rimedi.

Nel corso di queste considerazioni è emerso chiaramente, ma sembra qui utile richiamare, che autonomia politico-amministrativa e disponibilità di risorse sono, per così dire, facce diverse della medesima medaglia. Sicché, l'esiguità delle risorse a disposizione di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, insita nel carattere prevalentemente derivato delle relative entrate tributarie, insieme alla perdurante debolezza della perequazione, che federalismo fiscale e differenziazione rischiano di aggravare, pone i suddetti enti in una condizione di vulnerabilità nei confronti del Governo centrale.

In particolare, le scelte normative su cui si impernia la *green transition*, se da un lato rispondono alla necessità di contrastare gli effetti devastanti dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici, che tanto impatto hanno su interessi di sicuro rilievo costituzionale (*in primis*, la tutela della salute), dall'altro incidono negativamente sulla libertà di programmazione degli enti territoriali, anche in materie formalmente diverse e ulteriori rispetto all'ambiente. Ciò determina una frattura, per così dire, rispetto a quella generale valorizzazione dei livelli di governo sub-statali cui si ispira il “nuovo” Titolo V e che, a livello di principio, traspariva già dall'art. 5 Cost. Frattura che, per via del carattere

*di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in Riv. AIC, n. 1/2019, p. 342 ss.; volendo, anche I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato*, in IPOF, n. 2/2023, p. 167 ss.

<sup>101</sup> In questo senso, subito dopo la pubblicazione del comunicato stampa che ha anticipato i contenuti della decisione, A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso...* Pignoto, in *Dir. reg.*, n. 3/2024, p. 865.

<sup>102</sup> 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](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>103</sup> Cfr. rispettivamente L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *Lecostituzionaliste*, dicembre 2024, p. 4, e P. BONETTI, *Intorno al divieto per la Corte costituzionale di valutazioni politiche e di sindacato dell'uso discrezionale del potere legislativo del Parlamento*, in G. Grasso - A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 457 ss.

permanente o, comunque, duraturo degli interventi pare destinata a proiettarsi in un orizzonte temporale ben più esteso di quanto sia insito nel concetto stesso di “transizione”, ampliando in pari misura lo scostamento dal dettato costituzionale.

Si profila, dunque, la necessità di individuare rimedi sotto il profilo giuridico, i quali consentano di preservare *quam maxime* l'autonomia degli enti in esame senza, però, rimettere in discussione la strada intrapresa. Del resto, un siffatto mutamento di indirizzo non solo sarebbe di dubbia compatibilità con i vincoli assunti dall'Italia a livello internazionale e, soprattutto, europeo, ma striderebbe, altresì, con la particolare sensibilità per la tutela dell'ambiente che traspare dal nuovo testo dell'art. 9 Cost. Senza contare, ovviamente, l'impraticabilità di una riscrittura del Codice dei contratti pubblici, la quale azzerasse di colpo l'utilità degli investimenti già effettuati dalle imprese per il conseguimento di *ecolabels*, misure di risparmio energetico e così via.

In prospettiva *de iure condendo* è evidente l'opportunità di agire, in particolare, su federalismo fiscale e differenziazione, affinché i trattenimenti di ricchezza a livello locale, che entrambi presuppongono, da un lato siano strettamente commisurati ai bisogni delle relative comunità e, dall'altro, incontrino un limite nella necessità di lasciare allo Stato risorse sufficienti alla perequazione. Tuttavia, per evitare che simili temperamenti rinviino di fatto la già tardiva attuazione degli artt. 119, co. 2 e 116, co. 3 Cost., occorrerebbero interventi normativi di portata più ampia, che andassero a ridisegnare il sistema delle risorse proprie degli enti territoriali attraverso lo scioglimento di “nodi”, buona parte dei quali è attesa da decenni (uno per tutti: la mancata riforma del catasto, recentemente stigmatizzata anche dalla Corte dei conti<sup>104</sup>).

In astratto potrebbero rivedersi, inoltre, contenuti e *governance* del PNRR, in modo da assicurare un'effettiva partecipazione delle Regioni, almeno, per i profili che intercettino materie di loro competenza. Di nuovo, però, trattasi di una soluzione assai ardua da implementare. Un radicale aggiornamento del Piano, oltre a richiedere l'avallo di Commissione europea e Consiglio, comporterebbe lo stralcio di numerose misure per la cui attuazione sono stati già assunti o, addirittura, adempiuti precisi impegni di spesa. Analogamente, una riforma degli odierni meccanismi di gestione e riparto delle risorse metterebbe a rischio il tempestivo raggiungimento dei «traguardi» e degli «obiettivi» concordati con l'UE, connotato al carattere *«performance-based»* dello strumento<sup>105</sup>.

In compenso, già nel breve termine sembra esservi spazio per l'adozione, se del caso con decreto-legge, di almeno tre correttivi. Anzitutto, con riferimento alle misure PNRR di respiro spiccatamente infra-nazionale, come p. es. la costruzione di acquedotti o impianti di illuminazione, potrebbe introdursi una presunzione *iuris tantum* di preferibilità della formula “a regia”, combinata

---

<sup>104</sup> V. puntualmente CORTE DEI CONTI, *Lo stato d'attuazione*, cit., p. 17. Sui tentativi di procedere a tale importante riforma, sinora infruttuosi malgrado l'approvazione, alla Camera, di un apposito disegno di legge d'iniziativa governativa durante la scorsa legislatura (C.3343, dep. 29 ottobre 2021), v. per tutti G. MELIS, *Riflessioni a margine del testo definitivo della Legge delega relativa alla revisione del catasto: modifica solo formale o effettivo cambio di rotta?*, in *Innovazione e Diritto*, n. 3/2022, p. 2 ss.

<sup>105</sup> Sul punto v. approfonditamente A. TABACCHI, *Le procedure*, cit., p. 123 ss., cui cfr., sulle difficoltà già riscontrate per l'ottenimento della terza *tranche* di finanziamenti, I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, *ibid.*, n. 9/2024, p. 55 ss. L'elemento è giudicato caratterizzante, anche rispetto ad altri meccanismi di sostegno finanziario eurounitari, da P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Dir. amm.*, giugno 2022, p. 71 ss.

con la previsione, nel testo dei singoli bandi, di un punteggio *extra* per le proposte la cui validità sia attestata dalla Regione o dagli enti locali territorialmente interessati. È appena il caso di evidenziare che una regola di questo tipo, pur penalizzando le candidature presentate da privati, non potrebbe dirsi discriminatoria, perché sarebbe coerente con quella particolare rappresentatività politica e quell'approfondita conoscenza delle esigenze dei territori che sono proprie degli organi di governo sub-statali ed alle quali si lega, del resto, lo stesso principio autonomistico<sup>106</sup>. Si pone, semmai, l'esigenza di evitare che ciò incentivi anomale aderenze tra *stakeholders* ed amministratori pubblici, specie a livello comunale. Le modalità attraverso le quali tale obiettivo potrebbe conseguirsi sono molteplici, ben potendosi richiedere, ad esempio, che l'ente territoriale non si limiti a mere "sponsorizzazioni", bensì partecipi direttamente alla riuscita del progetto, pur non essendone promotore.

Nella prospettiva di queste riflessioni, sembra inoltre auspicabile che la predetta "declaratoria di utilità" sia approvata dai Consigli, comunali e regionali, atteso che tali organi, a differenza delle Giunte, sono interamente elettivi e, ciò che più rileva, presentano livelli più elevati di collegialità e pluralismo, tali da ostacolare eventuali tentativi di corruzione<sup>107</sup>. Del resto, quantomeno in una prima fase essi si sono già mostrati consapevoli del proprio ruolo di indirizzo politico e dell'opportunità di esercitarlo anche in ambito PNRR, anche se – è stato osservato – i relativi interventi hanno deluso le aspettative, perché per lo più «frammentar[i]», quando non addirittura «collegat[i] all'emersione di esigenze contingenti»<sup>108</sup>.

Infine, potrebbe valutarsi l'istituzione di un apposito fondo nazionale, alimentato da tutti i livelli di governo in proporzione alle rispettive entrate, con lo scopo di alleviare il "peso" della transizione verde sui bilanci degli enti territoriali finanziariamente in difficoltà. Riprendendo quanto si è avuto modo di considerare nei paragrafi precedenti, esso potrebbe coprire quantomeno le spese per la manutenzione delle opere e per la prosecuzione dei servizi creati grazie al Piano, impedendo che le dinamiche della sussidiarietà finiscano per scaricarle, in massima parte, proprio sugli elementi più deboli della piramide, ossia i Comuni. Per evitare, poi, che ciò si traduca in un aggravamento della pressione fiscale, le quote del fondo a carico di Regioni ed enti locali potrebbero imputarsi a quanto essi già versano all'Erario a titolo di «contributo alla finanza pubblica», mentre alla Conferenza Unificata, già sede privilegiata della concertazione "verticale", potrebbe riservarsi una funzione di monitoraggio.

---

<sup>106</sup> Cfr. l'«effettivo coinvolgimento delle autonomie» nell'attuazione del PNRR auspicato, proprio per tale ragione, da N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, n. 1/2022, p. xi, cui *adde* il nesso tra «radicamento territoriale» ed efficacia della programmazione argomentato da P. GIANGASPERO - A. CONZUTTI, *La c.d. "Sessione Europea" dei Consigli Regionali: un passaggio importante per le Assemblee legislative*, in *Q. Istituz.*, n. 2/2022, p. 35-3. Più in generale, sul regionalismo come strumento in grado di «dare risposte alle specificità territoriali» v. 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, Giappichelli, 2020, p. 49.

<sup>107</sup> Ovviamente a condizione, nel caso delle Regioni, che i consiglieri sappiano reagire all'odierna "presidenzializzazione" *de facto* della relativa forma di governo, sulla quale restano attuali le considerazioni di G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, n. 1-2/2021, p. 223 ss.

<sup>108</sup> In questi termini, alla luce di un dettagliato *excursus* di atti di indirizzo approvati nel biennio 2020-2021, G. SALERNO - A. ARABIA - A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *IPOF*, n. 2/2022, p. 14.

La soluzione appena prospettata sarebbe coerente con l'imputazione "repubblicana" della tutela ambientale addotta dal novellato art. 9 Cost. Ciò suggerisce anche un criterio utile alla selezione delle singole richieste di finanziamento, consistente nell'intensità del nesso con la tutela dell'ambiente. Con riferimento al PNRR, ne deriva che potrebbero sostenersi attraverso il predetto fondo le misure tese ad assicurare continuità agli investimenti compresi nelle missioni M2 ed M7, ma non ad altri. Ad esempio, mentre la *ratio* "verde" del «potenziamento del parco ferroviario regionale [...] con treni a zero emissioni» (M7-31, I11) è evidente, lo stesso non può dirsi per la digitalizzazione dei nosocomi (M6C2-4 ss.). Quest'ultima, infatti, pur contribuendo a ridurre il fabbisogno di carta e, quindi, la deforestazione, ha come scopo diretto e immediato qualcosa di diverso, ossia il miglioramento del servizio sanitario (ordinata archiviazione delle cartelle cliniche, rapida trasmissione dei referti diagnostici *etc.*).

**Abstract [It]:** Il contributo analizza il ruolo del PNRR e di talune disposizioni del vigente Codice dei contratti pubblici come strumenti di attuazione della *green transition*, evidenziando il duplice costo della stessa per gli enti territoriali, in termini sia economici che di minor autonomia programmatica. Successivamente, si esplorano le criticità connesse alla perdurante inattuazione del federalismo fiscale, ai limiti dell'odierno meccanismo perequativo ed alle possibili implicazioni della concessione di «forme e condizioni particolari di autonomia» *ex* art. 116, co. 3 Cost. Infine, si prospettano alcune soluzioni di carattere procedurale che potrebbero favorire un ragionevole bilanciamento delle istanze di sostenibilità ambientale con il rispetto del principio autonomistico, anche alla luce del nuovo testo dell'art. 9 Cost.

**Title: The impact of the Green Transition on the political and administrative autonomy of Subnational Authorities**

**Abstract [En]:** *The paper analyses the role of the NRRP and certain provisions of the current Public Contracts Code as instruments for implementing the green transition, highlighting the double cost of the latter for local authorities, in terms of both economic and political autonomy. Next, it focuses on critical issues related to the perennial implementation of fiscal federalism, as well as the limits of current equalization mechanism and the possible implications of granting «special forms and conditions of autonomy» under Article 116, para. 3 of Constitution. Finally, some procedural solutions are envisaged that could promote a fair balancing of environmental sustainability with respect for the principle of political-administrative decentralization, also in light of the new text of Article 9 of the Constitution.*

**Parole chiave:** Regionalismo; transizione verde; appalti verdi; finanza pubblica; PNRR

**Keywords:** *Regionalism; Green Transition; green public procurement; public finance; NRRP*