

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO SPECIALE S1 - 2025

FILIPPO D'ANGELO

*Caratteri delle pianificazioni verdi*



ISSN 2239-964X

**FILIPPO D'ANGELO\***

***Caratteri delle pianificazioni verdi***

SOMMARIO: 1. *Il diritto ambientale dell'Unione europea e la pianificazione amministrativa: quattro esperienze recenti a confronto.* – 2. *I piani strategici in agricoltura.* – 3. *I piani nazionali di contabilizzazione forestale.* – 4. *I piani nazionali di ristrutturazione degli edifici.* – 5. *I piani nazionali di ripristino degli ecosistemi.* – 6. *La natura giuridica dei piani verdi.* – 7. *La cogestione del potere pianificatorio.* – 8. *L'attenzione al risultato.* – 9. *La condizionalità ambientale come obbligo di esecuzione amministrativa.* – 10. *Gli atti di esecuzione come componenti strutturali del procedimento pianificatorio in campo ambientale.* – 11. *Per concludere: le pianificazioni verdi come antidoto alla vulnerabilità ambientale.*

*1. Il diritto ambientale dell'Unione europea e la pianificazione amministrativa: quattro esperienze recenti a confronto*

Nelle pieghe della legislazione più recente dell'Unione europea è dato intravedere, a uno sguardo analitico, una netta riscossa dello strumento pianificatorio in campo ambientale.

Alcuni testi di legge da poco adottati nei settori più disparati dell'ordinamento comunitario si segnalano perché, al di là per i loro aspetti più tecnici che esulano dai propositi del presente studio, hanno riaffidato a forme di pianificazione amministrativa (intesa in senso classico come «disegno ordinato di condotte composte proiettate in un futuro di durata»<sup>1</sup>) un ruolo centrale per raggiungere specifici obiettivi di tutela dell'ambiente.

Lo studio di questi documenti giuridici appare di grande interesse sul piano teorico per almeno tre ragioni: anzitutto perché dimostrano la perdurante vitalità di un istituto – la pianificazione amministrativa – mai realmente scomparso dal panorama del diritto amministrativo e che attualmente sta

---

\* Professore associato di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cagliari. Email: filippo.dangelo@unica.it.

<sup>1</sup> Così M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1971, p. 293 (ID., *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 632); ma non diverso l'approccio di A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, pp. 33-34, che sul piano della teoria generale evidenzia che la «unitarietà è caratteristica indefettibile di qualunque pianificazione» amministrativa.

ricevendo nuova linfa proprio grazie alla spinta propulsiva del diritto dell'Unione<sup>2</sup>; in secondo luogo perché introducono (inedite) forme di codeterminazione del potere d'indirizzo riversato nel piano secondo la logica dei procedimenti cd. composti ben noti al diritto europeo<sup>3</sup>; infine, ed è l'aspetto più saliente, perché sono fortemente condizionati al raggiungimento di risultati concreti di pubblico interesse<sup>4</sup>, recuperando il concetto della «esecuzione» amministrativa in vista di obiettivi inderogabili di matrice ambientale<sup>5</sup>.

Nel presente lavoro saranno presi in considerazione quattro atti giuridici che sono in ordine cronologico: il piano strategico per l'agricoltura di cui al regolamento n. 2021/2115 del 2 dicembre 2021; il piano nazionale di contabilizzazione forestale previsto dal regolamento n. 2023/839 del 19 aprile 2023; il piano nazionale per le ristrutturazioni energetiche nell'edilizia introdotto dalla direttiva n. 2024/1275 del 24 aprile 2024; il piano nazionale di ripristino degli ecosistemi disciplinato dal regolamento n. 2024/1991 del 24 giugno 2024.

Una scelta che non appare casuale.

Si è infatti al cospetto di normative dal prevedibile forte impatto sul piano sociale che, seppur intervenute in contesti diversi, sono tra loro collegate da un preciso filo conduttore che è la tutela dell'ambiente e della sua «vulnerabilità»<sup>6</sup>; e quindi, viste da tale riguardo, ben possono essere assunte come punti di riferimento per saggiare i caratteri delle (nuove) pianificazioni «verdi» dell'Unione europea.

## 2. I piani strategici in agricoltura

Il primo settore che appare interessante indagare è la politica agricola

---

<sup>2</sup> Ne è convinto anche E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2021, p. 421.

<sup>3</sup> Lo rileva da ultimo A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1/2024, p. 82.

<sup>4</sup> In tal senso si esprime A. BARONE, *Il sindacato sugli atti di pianificazione o programmazione, con particolare riferimento al PNRR*, in *Il Processo*, n. 2/2023, p. 385.

<sup>5</sup> Il passaggio è colto da F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, p. 293, al quale peraltro si deve lo spunto per il titolo del presente saggio (cfr. p. 163).

<sup>6</sup> Intesa come «susceptibilità» (secondo la definizione dell'art. 6, n. 15 della direttiva dell'Unione 2022/2555 del 14 dicembre 2022), come propensione a subire danni per effetto di determinate azioni che richiedono adeguate contromisure; e su cui in termini generali B. PASTORE, *Vulnerabilità, diritto, ragionamento giuridico*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, Numero speciale, 2022, p. 1 ss.

comune, in breve PAC, da poco riformata dal regolamento dell'Unione n. 2021/2115 del 2 dicembre 2021 che esplicitamente include ora tra i suoi «obiettivi generali» anche quello di «sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità»<sup>7</sup>. È per questo che il nuovo regolamento – attraverso i due classici fondi Feaga e Feasr<sup>8</sup> – prevede la concessione di aiuti economici ai soli agricoltori europei che s'impegnino a rispettare un «sistema di condizionalità» ecologica<sup>9</sup>, con specifici «impegni agro-climatico-ambientali»<sup>10</sup>.

Per raggiungere tali obiettivi un ruolo centrale è assegnato dal regolamento ai «Piani strategici della PAC» elaborati da ciascuno Stato membro d'intesa con la Commissione secondo un complesso procedimento amministrativo che si svolge nel seguente modo.

Anzitutto il potere d'iniziativa compete alle autorità nazionali (nel caso italiano il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste<sup>11</sup>) che devono elaborare una «proposta di piano»<sup>12</sup>, e vi devono inserire alcuni elementi indefettibili che sono: una panoramica delle esigenze del settore agricolo interno nel quinquennio di riferimento (2023-2027); una descrizione del contesto nazionale di riferimento; la strategia elaborata per sostenere il reddito agricolo; i singoli interventi finanziabili con le rispettive condizioni di ammissibilità; i risultati attesi; i sistemi di controllo<sup>13</sup>.

Una volta redatto il documento è subito spedito alla Commissione che ne valuta la coerenza e l'eshaustività<sup>14</sup>; e «può formulare osservazioni» che l'amministrazione interna ha facoltà di recepire e «se del caso, rivede il piano proposto»<sup>15</sup>. Dopodiché spetta ancora alla Commissione approvare la proposta di piano entro il termine massimo di sei mesi e da quel momento essa comincia a produrre i suoi effetti<sup>16</sup>.

Quel che va opportunamente segnalato è il carattere funzionale dell'intero procedimento pianificatorio descritto che deve rispettare precisi

---

<sup>7</sup> Art. 5, lett. b); considerando 30.

<sup>8</sup> Art. 1, par. 1, lett. a).

<sup>9</sup> Art. 12, par. 1, lett. a); art. 31; considerando 41.

<sup>10</sup> Art. 70, par. 1.

<sup>11</sup> Art. 106, par. 1.

<sup>12</sup> Art. 118, par. 1.

<sup>13</sup> Art. 107, par. 1; considerando 99.

<sup>14</sup> Art. 118, par. 2.

<sup>15</sup> Art. 118, par. 3.

<sup>16</sup> Art. 118, par. 5 e par. 7.

«indicatori» tra cui spiccano, in particolare, quelli di carattere ambientale<sup>17</sup>; motivo per cui è fondamentale nell'architettura del piano il disposto dell'art. 9 del regolamento settoriale in base al quale le autorità interne «attuano tali piani strategici della PAC approvati dalla Commissione».

Un'attuazione che, come si evince dal considerando 101, dev'essere «orientata al risultato»; e ciò giustifica il monitoraggio costante sia di un apposito comitato nazionale<sup>18</sup>, sia della Commissione. Quest'ultima, in particolare, ha la responsabilità di verificare che i singoli piani nazionali centrino gli obiettivi generali della PAC, soprattutto quelli in «materia di ambiente»<sup>19</sup>. Con cadenza biennale essa controlla l'«efficacia dell'attuazione» sulla base delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni nazionali<sup>20</sup>; e se riscontra carenze «può chiedere allo Stato membro interessato misure correttive» immediate<sup>21</sup>. Solo in caso di perdurante inadempimento la Commissione può disporre, come soluzione estrema, la progressiva riduzione dei finanziamenti agricoli statali tratti dal bilancio dell'Unione<sup>22</sup>.

### *3. I piani nazionali di contabilizzazione forestale*

Un secondo esempio che appare utile richiamare è il regolamento dell'Unione n. 2023/839 del 19 aprile 2023 sull'«uso del suolo» che detta norme di contenimento delle emissioni di gas a effetto serra in determinati contesti ambientali come i terreni boscosi e disboscati, le zone umide, le foreste, le terre coltivate e quelle adibite al pascolo<sup>23</sup>.

Il regolamento impegna gli Stati membri a non superare determinate soglie di emissione di anidride carbonica singolarmente calcolate e a raggiungere un valore ottimale entro l'anno 2030<sup>24</sup>; per questo li obbliga a rendicontare le emissioni di carbonio in un apposito registro pubblico da aggiornare con scadenze prestabilite<sup>25</sup>.

---

<sup>17</sup> Art. 105; considerando 123.

<sup>18</sup> Art. 124 e art. 132.

<sup>19</sup> Art. 141, par. 3.

<sup>20</sup> Art. 135, par. 1.

<sup>21</sup> Art. 135, par. 2.

<sup>22</sup> Considerando 119.

<sup>23</sup> Art. 2.

<sup>24</sup> Art. 4, par. 1, par. 2, par. 3; allegato II-*bis*.

<sup>25</sup> Art. 5, par. 1

Di particolare rilievo ai sensi del regolamento è l'attività di «contabilizzazione relativa ai terreni forestali»; che impone a ciascuno Stato membro d'individuare un'apposita autorità interna incaricata di redigere il «piano nazionale di contabilizzazione forestale» (in Italia il compito spetta al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) per «raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra»<sup>26</sup>.

Nel dettaglio il piano deve: stimare il quantitativo di emissioni e di assorbimenti netti di anidride carbonica nel quinquennio di riferimento 2021-2025<sup>27</sup>; dare conto di tutti gli elementi informativi acquisiti in fase istruttoria; indicare l'estensione della superficie forestale presa in considerazione a livello nazionale e le sue caratteristiche; quantificare i tassi futuri di utilizzazione del legno boschivo<sup>28</sup>.

Significativo è il suo procedimento di approvazione.

È previsto infatti che il piano, una volta redatto, sia subito presentato alla Commissione che lo esamina ed esprime una «valutazione tecnica» per stabilire se i «livelli di riferimento proposti per le foreste» sono stati determinati in conformità alla disciplina settoriale<sup>29</sup>; se necessario essa indirizza specifiche «raccomandazioni» alle autorità nazionali che possono eventualmente recepirle nella versione finale del piano<sup>30</sup>.

La definitiva approvazione del documento apre poi una seconda fase di controllo che chiama ancora in causa la Commissione: se essa «rileva che uno Stato membro non compie sufficienti progressi verso il conseguimento del suo obiettivo» di riduzione del livello nazionale di anidride carbonica può chiedere che le venga presentato un «piano di misure correttive» che includa un «rigoroso calendario di attuazione»<sup>31</sup>; sulla «solidità» del piano la stessa Commissione esprime un «parere» che le autorità nazionali tengono nella «massima considerazione» anche se possono non darvi seguito previa motivazione<sup>32</sup>. In parallelo è stabilito che ogni anno gli Stati membri presentino alla Commissione una «relazione di conformità» in cui «figura il saldo delle emissioni totali e degli

---

<sup>26</sup> Allegato IV, punto A, lett. a).

<sup>27</sup> Art. 3, par. 1, n. 7).

<sup>28</sup> Allegato IV, punto B).

<sup>29</sup> Art. 8, par. 6.

<sup>30</sup> Art. 8, par. 7.

<sup>31</sup> Art. 13-*quinquies*, par. 1, lett. d).

<sup>32</sup> Art. 13-*quinquies*, par. 3.

assorbimenti totali per il periodo pertinente, per ciascuna categoria di contabilizzazione e rendicontazione del suolo»<sup>33</sup>.

#### *4. I piani nazionali di ristrutturazione degli edifici*

Per terza merita un cenno la direttiva dell'Unione n. 2024/1275 del 24 aprile 2024 sulla «prestazione energetica nell'edilizia» che vuole incentivare vasti programmi di «ristrutturazioni energetiche» (che dovrebbero riguardare trentacinque milioni di edifici; circa il 75% a livello europeo) per disporre di un parco immobiliare totalmente decarbonizzato entro l'anno 2050<sup>34</sup>.

La direttiva detta «norme minime di prestazione energetica» – con efficacia vincolante in base al considerando 29 – che fissano una soglia energetica per gli edifici esistenti e servono a facilitare la graduale riqualificazione degli immobili meno efficienti<sup>35</sup>: l'obiettivo è che tutti gli edifici pubblici e privati divengano nel tempo a «emissioni zero», siano cioè interamente alimentati da fonti di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 2, par. 1, n. 2.

La nuova direttiva fissa al 2030 e al 2033 le fasi di avanzamento per gli edifici non residenziali e al 2030, al 2033 e al 2040 quelle per gli edifici residenziali<sup>36</sup>; e al tal fine introduce i cd. «passaporti di ristrutturazione» rilasciati da un tecnico qualificato che permettono di attestare le tappe di miglioramento energetico di un edificio per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica<sup>37</sup>. I passaporti, in altre parole, servono a programmare la ristrutturazione «profonda» di un edificio per farlo diventare a «emissioni zero»<sup>38</sup>.

Ora per raggiungere ciascuno degli obiettivi preventivati dalla direttiva un ruolo centrale è assegnato ai «Piani nazionali di ristrutturazione degli edifici» di cui è interessante esaminare il procedimento approvativo che prevede una stretta interlocuzione tra la Commissione e le amministrazioni nazionali (per l'Italia sempre il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica).

A quest'ultime spetta anzitutto il compito di elaborare una «proposta di piano» che deve contenere una serie di indicazioni indefettibili tra cui: un

---

<sup>33</sup> Art. 14, par. 1.

<sup>34</sup> Art. 1, par. 1; considerando 3, 6, 7, 20, 24.

<sup>35</sup> Art. 2, par. 1, n. 4; considerando 25.

<sup>36</sup> Art. 9, par. 1 e par. 2.

<sup>37</sup> Art. 12.

<sup>38</sup> Art. 2, par. 1, n. 20.

censimento del parco immobiliare nazionale per tipi di edifici, epoche di costruzione e zone climatiche; una tabella di marcia divisa in obiettivi intermedi e finali con i relativi indicatori di progresso; le scadenze specifiche entro le quali gli edifici ristrutturati dovranno raggiungere le soglie indicate dalla direttiva; una stima affidabile del risparmio energetico e dei benefici attesi; una rassegna delle misure previste per eliminare del tutto i combustibili fossili negli edifici entro il 2050; una panoramica degli investimenti previsti per attuare il piano<sup>39</sup>.

La proposta, una volta elaborata, è sottoposta a una consultazione pubblica a cui possono partecipare autorità locali, enti regionali e parti sociali; e ciò consente di aprire il procedimento all'apporto delle comunità territoriali e, in generale, della società civile<sup>40</sup>. La bozza fuoriuscita dalla consultazione è inviata alla Commissione che ne valuta il «livello di ambizione» e può indirizzare «raccomandazioni specifiche» alle autorità interne che devono tenerle in «debita considerazione» nel predisporre il piano definitivo, ma possono discostarsene in tutto o in parte con adeguata motivazione<sup>41</sup>.

È previsto che il piano sia rinnovato ogni cinque anni, ma spetta alle autorità nazionali inoltrare alla Commissione i «dettagli dell'attuazione»<sup>42</sup>; ad esse spetta indicare se i «propri obiettivi nazionali sono stati conseguiti», così dimostrando la centralità e la doverosità del momento esecutivo nella realizzazione degli effetti del piano<sup>43</sup>.

### *5. I piani nazionali di ripristino degli ecosistemi*

Un quarto rilevante esempio di pianificazione verde è quello da ultimo introdotto dal regolamento dell'Unione n. 2024/1991 del 24 giugno 2024 sul «ripristino della natura»<sup>44</sup>; il quale si propone come ambizioso fine il «recupero

---

<sup>39</sup> Art. 3, par. 2 e par. 3.

<sup>40</sup> Art. 3, par. 4.

<sup>41</sup> Art. 3, par. 5; il par. 6 precisa che lo «Stato membro interessato, se decide di non dare seguito a una raccomandazione o a una parte considerevole della stessa, illustra il motivo alla Commissione e rende note le sue ragioni».

<sup>42</sup> Art. 3, par. 7.

<sup>43</sup> Art. 3, par. 8.

<sup>44</sup> L'art. 3 definisce il «ripristino» come un «processo volto ad aiutare, attivamente o passivamente, il ripristino di un ecosistema al fine di migliorarne la struttura e le funzioni, con lo scopo di conservare o rafforzare la biodiversità» (n. 3); mentre un «ecosistema» è definito come «complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che interagiscono formando un'unità funzionale; comprende tipi di habitat, habitat di specie e

a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine degli Stati membri attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati»<sup>45</sup>.

Il nuovo regolamento vuole garantire che la «biodiversità europea sia riportata sulla via della ripresa entro il 2030» con impegni degli Stati membri «giuridicamente vincolanti al fine di ripristinare gli ecosistemi degradati»<sup>46</sup>; e questo nella convinzione che «ecosistemi ricchi di biodiversità come le zone umide, le acque dolci, le foreste e gli ecosistemi agricoli, scarsamente vegetati, marini, costieri e urbani forniscono, se in buono stato, una serie di servizi ecosistemici essenziali» con annessi «benefici socioeconomici, in funzione delle caratteristiche economiche, sociali, culturali, regionali e locali»<sup>47</sup>: un risultato del genere può essere raggiunto «ripristinando le zone umide e le torbiere nonché gli ecosistemi costieri e marini, sviluppando spazi verdi urbani, installando tetti e muri verdi e promuovendo e gestendo in modo sostenibile le foreste e i terreni agricoli»<sup>48</sup>.

Per questa ragione il regolamento impone agli Stati membri di raggiungere gli obiettivi prefissati in modo progressivo e misurabile<sup>49</sup>; e soprattutto fino «fino al raggiungimento di un buono stato» e in «modo da non comprometterne il mantenimento a lungo termine»<sup>50</sup>.

Di nuovo per conseguire tali risultati il diritto dell'Unione si affida allo strumento pianificatorio – ai «Piani nazionali di ripristino» – da elaborare in stretta sinergia tra la Commissione e gli Stati membri.

Come nelle altre fattispecie il procedimento parte in ambito nazionale dove un'apposita autorità (nel caso italiano il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) dà avvio alla fase preliminare con un'attenta mappatura del

---

popolazioni di specie» (n. 1).

<sup>45</sup> Art. 1, par. 1.

<sup>46</sup> Considerando 7; in particolare il regolamento impone agli Stati membri di ripristinare almeno il 20% delle zone terrestri, almeno il 20% delle zone marine entro il 2030 e tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050; di ripristinare almeno 25.000 km di fiumi a scorrimento libero nell'Unione entro il 2030; di piantare almeno tre miliardi di nuovi alberi nell'Unione entro il 2030 (considerando 72).

<sup>47</sup> Considerando 14.

<sup>48</sup> Considerando 18; si vedano in particolare l'art. 4 (ripristino degli ecosistemi terrestri); l'art. 5 (ripristino degli ecosistemi marini); l'art. 8 (ripristino degli ecosistemi urbani); l'art. 9 (ripristino degli ecosistemi fluviali); l'art. 11 (ripristino degli ecosistemi agricoli); l'art. 12 (ripristino degli ecosistemi forestali).

<sup>49</sup> Considerando 30 e 32.

<sup>50</sup> Considerando 37.

territorio che occorre ripristinare e fissando l'ordine di priorità degli interventi<sup>51</sup>. Il documento così preparato deve specificare nel dettaglio le aree da ripristinare; le misure da intraprendere; il cronoprogramma operativo; gli strumenti di verifica dei risultati conseguiti; le coperture economiche necessarie; una relazione di sintesi<sup>52</sup>.

Subito dopo il piano è presentato alla Commissione che ne valuta la «adeguatezza» rispetto all'«adempimento degli obblighi» di ripristino ambientale sanciti dal regolamento<sup>53</sup>; e può formulare osservazioni alla bozza di piano che l'autorità nazionale può decidere di seguire o meno se «fornisce le sue motivazioni»<sup>54</sup>.

È previsto anche in tal caso il monitoraggio della Commissione sull'«efficace attuazione» del piano sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri<sup>55</sup>; se essa ritiene che i «progressi compiuti dallo Stato membro siano insufficienti per conseguire gli obiettivi e adempiere gli obblighi» pianificati può «esigere che lo Stato membro presenti un progetto riveduto di piano nazionale di ripristino contenente misure aggiuntive»<sup>56</sup>.

#### 6. *La natura giuridica dei piani verdi*

Giunti a questo punto si può provare a enucleare i caratteri più appariscenti delle nuove pianificazioni verdi ispirate dal diritto europeo; preliminarmente indagando la loro natura giuridica che sembra oscillare tra la sfera degli atti amministrativi generali e quella degli atti di alta amministrazione dei quali ripete gran parte dei caratteri<sup>57</sup>.

Quanto al primo aspetto non pare che si possa dubitare del fatto che le pianificazioni poc'anzi esaminate producano effetti plurisoggettivi; siano cioè rivolte a una platea indiscriminata di destinatari sparsi su tutto il territorio

---

<sup>51</sup> Art. 14, par. 1 e par. 9.

<sup>52</sup> Art. 15, par. 3.

<sup>53</sup> Art. 17, par. 2, lett. b).

<sup>54</sup> Art. 17, par. 4; art. 15, par. 3, lett. x).

<sup>55</sup> Artt. 20 e 21.

<sup>56</sup> Art. 19, par. 3.

<sup>57</sup> Lo ricorda nella parte motiva in diritto, anche se con riferimento al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, la sentenza del Tribunale di Roma, Sez. II civ., 26 febbraio 2024, n. 3352, con nota di M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4/2024, p. 1301 ss.

nazionale.

Ponendosi in questo angolo visivo sembra che si ricada abbastanza agevolmente nel campo degli atti amministrativi generali<sup>58</sup>; la cui peculiare caratteristica, come da ultimo ribadito in sede ermeneutica, «consiste in ciò che i destinatari sono soggetti indeterminabili a priori ma determinabili soltanto a posteriori, ossia al momento dell'applicazione. Si tratta di un atto preordinato alla cura di un interesse pubblico concreto e puntuale e, pertanto, destinato a regolare una vicenda determinata. Esso adempie alla funzione del provvedere e si differenzia dall'atto normativo, che adempie alla funzione del disporre. L'atto amministrativo generale non ha natura di atto normativo in quanto non dispone regole astratte ed innovative dell'ordinamento, diversamente dall'atto normativo, come il regolamento»<sup>59</sup>.

Una conclusione di identico tenore, per non spingersi troppo a largo, è stata predicata a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>60</sup>; e nulla esclude che si possa adattare anche alle pianificazioni verdi con cui il Pnrr condivide più di un punto di consonanza come appresso si vedrà.

Ciò detto appare però altrettanto evidente come i piani di cui si discute ripetano anche molti elementi deducibili dagli atti di cd. «alta amministrazione»; soprattutto per la loro provenienza dal vertice ministeriale volta per volta competente che ne assume la correlata responsabilità innanzi alle istituzioni europee<sup>61</sup>.

In effetti nei quattro casi presi a campione si è in presenza di provvedimenti che danno luogo a una «attività di scelta strategica di obiettivi-funzione e di allocazione delle risorse riservata agli organi di vertice politico» e sono altresì connotati da un «forte tasso di discrezionalità»<sup>62</sup>. Anche questa è una

---

<sup>58</sup> Si rinvia qui per tutti a M. RAMAJOLI-B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, n. 1-2/2013, p. 53 ss.; oltre al lavoro monografico di G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000 e al più datato di G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963.

<sup>59</sup> Così TAR Lazio-sede di Roma, Sez. I-ter, 9 aprile 2024, n. 6873, punto 4.6 della parte motiva in diritto.

<sup>60</sup> In tal senso M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale*, in *Corr. giur.*, n. 8-9/2021, p. 1029 e M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi* (paper), 2023, p. 3.

<sup>61</sup> Lo ricordano V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2009, p. 111 e C. TUBERTINI, *Atti politici e di alta amministrazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, 2006, p. 516.

<sup>62</sup> Così TAR Sicilia-sede di Palermo, Sez. I, 16 ottobre 2024, n. 2877, punto 3 della parte motiva in diritto.

conclusione che è stata sostenuta sia riguardo al Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>63</sup>, sia rispetto al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima<sup>64</sup>; e pare lecito estenderla alle fattispecie richiamate.

Se così è le pianificazioni verdi sembrano aver natura di atti amministrativi generali che al contempo appartengono al genere dell'alta amministrazione; con essi all'evidenza si «perviene all'emanazione di un provvedimento di indirizzo amministrativo»<sup>65</sup>; all'enunciazione di un programma d'azione che dovrà trovare poi concreta realizzazione.

Certo è che si tratta di un potere pianificatorio particolarmente originale sotto vari profili: da un lato perché deve rispettare precise regole di svolgimento del procedimento amministrativo<sup>66</sup>; dall'altro perché è condiviso dal vertice ministeriale interno con la Commissione europea; e dall'altro ancora perché dev'essere conforme alla normativa sovrastatale che individua precisamente i fini da perseguire e impone un'esplicita obbligazione di risultato a carico degli Stati membri<sup>67</sup>.

Aspetti – gli ultimi due – su cui conviene immediatamente tornare nei paragrafi che seguono.

### 7. La cogestione del potere pianificatorio

Cominciando dal primo.

Un elemento ricorrente nei quattro procedimenti pianificatori esaminati è il potere riconosciuto alla Commissione di formulare «osservazioni» alla «proposta» di piano presentata da ciascuno Stato membro. Si potrebbe quasi dire che sia una sorta di marchio di fabbrica delle pianificazioni verdi multilivello – o

---

<sup>63</sup> Per esempio da F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3/2022, p. 541.

<sup>64</sup> Convergono in questa direzione sia M. MAGRI, *Lineamenti dell'amministrazione pubblica del clima*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2024, p. 342; sia F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Dir. econ.*, n. 1/2020, p. 523.

<sup>65</sup> Così G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, 1973, p. 315; ma non diversa è la conclusione a cui perviene anche M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, p. 709.

<sup>66</sup> Da ultimo S. FRANCA, *I poteri della Commissione nell'attuazione del Green Deal*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2024, pp. 1043 ss.

<sup>67</sup> Cfr. A. BARONE, *L'organizzazione amministrativa per lo sviluppo economico e sociale nel pensiero di Vittorio Ottaviano*, in *Dir. amm.*, n. 2/2024, p. 333.

se si preferisce «coamministrate» o «miste» – ispirate dalla legislazione dell'Unione; le quali contemplanò un forte potere direttivo intestato alla Commissione nei confronti delle amministrazioni nazionali e una decisa influenza nell'esercizio del potere d'indirizzo riversato nel piano<sup>68</sup>.

La nozione – desumibile dal diritto dell'Unione europea – di «coamministrazione» (o di comunione di funzione) è fin troppo nota e non occorre soffermarsi su di essa; è sufficiente qui ricordare come essa descriva l'insieme dei procedimenti disciplinati dal diritto dell'Unione che vedono congiuntamente per protagonisti enti appartenenti al livello amministrativo nazionale e sovranazionale<sup>69</sup>. La dottrina pubblicistica è abbastanza unanime nel ritenere che la contitolarità della funzione sia il tratto distintivo e qualificatorio della categoria in esame.

Ora è indubbio che la convergenza di più autorità amministrative distinte entro un procedimento composto sia un elemento che dall'esterno concorre effettivamente a tratteggiare la nozione di coamministrazione. Tuttavia, e al di là di ciò, sembra anche possibile impostare il discorso in una prospettiva parzialmente diversa; e questo perché quando si adopera il descritto concetto di coamministrazione (o forse il più elegante di funzione comune) che oramai è entrato nel gergo amministrativo abituale da circa un trentennio<sup>70</sup>, si va a cogliere solo il volto esteriore di un fenomeno giuridico molto più profondo e ricco di implicazioni teoriche.

Basti guardare ancora una volta ai procedimenti esaminati e a cosa di essi colpisce in particolare: vi è una proposta di atto elaborata a livello nazionale col coinvolgimento di tutti gli enti interessati; il documento è poi inviato alla Commissione che lo esamina; se l'autorità europea individua una o più criticità

---

<sup>68</sup> In tal senso, seppur con riferimento al PNRR, si vedano N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2022, p. 739 e M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Dir. cost.*, n. 2/2022, p. 34.

<sup>69</sup> Così G. GRECO, *L'incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi nazionali*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, II, Milano, 2007, p. 978.

<sup>70</sup> Grazie agli studi di C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993, pp. 216 ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, V, 1995, p. 377; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, pp. 5 ss.; G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI, *I caratteri dell'amministrazione europea*, Torino, 2017, pp. 140 ss.

indirizza specifiche raccomandazioni all'autorità nazionale che deve tenerle nella massima considerazione, ma può discostarsene con adeguata motivazione.

Sembra di leggere in filigrana la definizione, elaborata da Vittorio Bachelet sulla scorta dell'insegnamento di Santi Romano, del concetto di «direzione amministrativa»<sup>71</sup>: ciò che a tutti gli effetti prevedono i procedimenti esaminati in cui l'indirizzo è sostanzialmente codeterminato dalla Commissione e dalle autorità interne con la prima che dirige le scelte pianificatorie delle seconde entro la cornice tracciata dagli atti legislativi europei<sup>72</sup>.

Se ne potrebbe allora dedurre quanto segue; ossia che la formula della coamministrazione sia un modo, di certo suggestivo e innovativo, per descrivere in realtà qualcosa di molto antico: le relazioni organizzative.

Le quali, anche in virtù dell'avvenuta disaggregazione dell'apparato amministrativo contemporaneo, oramai riescono a dimorare nell'unica sede in grado di ricompattare sul piano dinamico la tendenziale frammentazione delle competenze assegnate agli enti pubblici: il procedimento amministrativo; che da questo specifico punto di vista finisce per avere indiscutibile valore organizzativo perché è il luogo in cui tendono a essere regolati i rapporti tra enti esponenziali<sup>73</sup>.

Ciò dimostra che le relazioni organizzative attualmente albergano e si muovono solo all'interno della sede procedimentale; sono concepite e volute dall'ordinamento in stretto collegamento con la realizzazione delle funzioni amministrative; e sono a queste preordinate in tutti i casi in cui una fattispecie complessa è scissa in vari segmenti che, pur essendo connessi in vista di un unico risultato, fanno capo a entità diverse<sup>74</sup>. È grazie al procedimento amministrativo che le relazioni organizzative riescono finalmente a uscire da quella zona di sostanziale astrattezza che tutta la manualistica, inclusa quella contemporanea, ci tramanda; e il motivo è che non sempre se ne coglie l'intima ragione che è quella di ricomporre dinamicamente, in ossequio al principio di unità, la deriva dei

---

<sup>71</sup> Si veda al riguardo V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, p. 104, che riprende S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, p. 127.

<sup>72</sup> In tema, seppur con riferimento al PNRR, si veda S. SILEONI, *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal dispositivo per la ripresa e la resilienza al patto di stabilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2025, p. 86 e p. 107.

<sup>73</sup> In tal senso M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, p. 866.

<sup>74</sup> In questi termini ragiona G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1989, p. 182; ma di recente anche M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2022, pp. 579-580.

poteri tipica di un'amministrazione policentrica.

Ecco allora che una prima caratteristica delle pianificazioni verdi è la valenza organizzativa del procedimento amministrativo; che in quanto tale riceve visibilità esterna grazie a un fenomeno, tutto ancora da sondare nei suoi risvolti teorici, che è la coamministrazione (o meglio la cogestione) del potere pianificatorio (nel qual caso situato nella sfera dell'alta amministrazione)<sup>75</sup>.

#### 8. *L'attenzione al risultato*

Ma vi è una seconda caratteristica degna di nota.

È di tutta evidenza infatti come i quattro piani menzionati siano, e lo si è anticipato, fortemente condizionati nei loro contenuti dai vari regolamenti dell'Unione che li disciplinano quanto a settori d'intervento, obiettivi, traguardi intermedi, tempistiche; il tutto sotto attenta vigilanza della Commissione che può esercitare penetranti poteri di controllo in caso di accertate deviazioni dalla linea tracciata dal piano<sup>76</sup>.

Ciò dimostra – è più che palese – come il legislatore europeo, e di conserva quello nostrano, abbiano voluto mettere i singoli piani in moto, ancorandoli al principio di effettività. Non è quindi inesatto parlare in tal caso di piani di risultati; rievocando il concetto – di elevato spessore teorico<sup>77</sup> – della cd. «amministrazione di risultato».

Ora non è certo questa la sede per ripercorrere le numerose teorie che sono state via via proposte riguardo all'amministrazione di risultato. Basti qui ricordare che, pur nella diversità delle ricostruzioni offerte, tutte bene o male convergono nel ritenere che in senso lato il risultato amministrativo corrisponda all'esito di un'attività amministrativa tipicizzata dalla legge; o meglio al raggiungimento di un obiettivo cui è subordinata una particolare tipologia di azione commissionata a un soggetto che rientra anche indirettamente

---

<sup>75</sup> Un tentativo in questa direzione si trova da ultimo in D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024, pp. 245-246; ma parla di «processo decisionale multilivello e cogestito» anche G.D. COMPORI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in M. MELI - R. GUARINO (a cura di), *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, Pisa, 2025, p. 46.

<sup>76</sup> Lo ricorda A. SANDULLI, *Claudio Franchini giurista europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3/2024, p. 430.

<sup>77</sup> Come rammenta, anche se con accenti critici, S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2004, p. 941.

nell'apparato pubblico<sup>78</sup>.

Si è detto infatti che quando una norma di legge attribuisce a un centro di competenza l'esercizio di un potere, lo fa per produrre un effetto tipico, per conseguire una certo assetto d'interessi qualificabile come «risultato»; questo, proprio perché «ontologicamente già considerato dalla norma» ne costituisce parte integrante e assurge in tal modo a bene della vita «giuridicamente qualificato» dall'esercizio di un potere amministrativo e perciò suscettibile di tutela in via giurisdizionale sotto il profilo della legittimità<sup>79</sup>.

Estendendo tale prospettiva di ragionamento si è giunti a dire che il concetto di risultato comprende un insieme di «beni concreti» spettanti e dovuti a persone sui quali l'amministrazione, in quanto attività in ultima istanza sociale, incide come artefice<sup>80</sup>.

La definizione di risultato amministrativo qui brevemente tratteggiata, pur muovendosi su un piano necessariamente dogmatico (e non potrebbe essere altrimenti), appare di grande utilità ai nostri fini perché permette di riposizionare tale concetto esattamente dove dovrebbe e deve stare: ossia sul piano della realtà effettuale; e quindi impone di considerare la dimensione oggettiva o fattuale di ogni decisione amministrativa piccola o grande che sia.

Si potrebbe allora ritenere che le pianificazioni verdi ci consegnino esattamente quest'idea del risultato amministrativo: che muove dal versante astratto e finisce per ricadere sul piano empirico in aderenza allo spirito dei tempi che stiamo vivendo in cui troppo spesso si tende a obliare la missione di cui è investita la pubblica amministrazione in una società democratica. Il diritto dell'Unione ce lo vuole ricordare, e fa proprio un concetto di risultato che in termini generici si potrebbe tradurre con la vaga (ma incisiva) locuzione «fare le cose», conseguire traguardi visibili e tangibili<sup>81</sup>; di modo che l'idea che sembra

---

<sup>78</sup> Per tutti si veda M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, Napoli, 2003, pp. 109-110.

<sup>79</sup> Così M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, V, Napoli, 2020, p. 4849; e in senso analogo C. MARZUOLI, *Amministrazione di risultato e responsabilità*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, II, Torino, 2012, p. 1213.

<sup>80</sup> Così L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, n. 1/1999, p. 65.

<sup>81</sup> La locuzione è di F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4/2023, p. 837, seppur a proposito del PNRR; ma non diversamente si esprime A. POLICE, *Endiadi o antitesi? Principio di legalità e principio del risultato nel sindacato del giudice amministrativo sul potere discrezionale delle P.A.*, in F. FRANCIARIO-M.A. SANDULLI (a

innervare le nuove pianificazioni ambientali di matrice europea è quella di un'amministrazione, intesa in senso oggettivo, in grado di portare a termine prestazioni che generano un valore pubblico.

Come a dire in altre parole che dal fatto (emergente), cioè dal problema da cui scaturisce il piano in quanto atto generale di amministrazione, si deve ritornare esattamente al fatto (compiuto) inteso come atterraggio della decisione pianificatoria<sup>82</sup>.

#### 9. *La condizionalità ambientale come obbligo di esecuzione amministrativa*

Ma allora approdando finalmente al piano teorico (ché del resto il continuo saliscendi dal dato positivo al piano speculativo è il mestiere del giurista come da tempo immemore ci ha insegnato Massimo Severo Giannini<sup>83</sup>), pare che si possa affermare che il maggior pregio delle descritte pianificazioni verdi (come del resto del PNRR) stia proprio nell'aver recuperato un'idea risalente eppur desueta nel linguaggio scientifico di diritto amministrativo.

L'idea, cioè, di un'amministrazione misurabile per gli obiettivi che è in grado di conseguire: in parole crude il «fare le cose» come si è detto; ma ragionando in termini di teoria giuridica il concetto relegato con troppa fretta in un cono d'ombra, ma ora assolutamente da illuminare, della «esecuzione» in via amministrativa.

Basti uno sguardo al dettato normativo: quanto al piano strategico della PAC la Commissione controlla l'«efficacia dell'attuazione» sulla base delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni nazionali e se riscontra carenze «può chiedere allo Stato membro interessato misure correttive» immediate<sup>84</sup>; nel caso dei piani di ripristino degli ecosistemi se la Commissione verifica che i «progressi compiuti dallo Stato membro siano insufficienti per conseguire gli

---

cura di), *Sindacato sulla discrezionalità e ambito del giudizio di cognizione*, Napoli, 2023, p. 347.

<sup>82</sup> Un «problema» amministrativo inteso nell'accezione fatta propria da F. LEDDA, *L'attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano, 1987, p. 90; e sottolinea correttamente il carattere «fattuale» della valutazione del risultato che esalta il lato prestazionale dell'attività dell'amministrazione F.G. COCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir. (agg.)*, VI, Milano, 2002, pp. 100-101.

<sup>83</sup> Così espressamente si può leggere in M.S. GIANNINI, *Sociologia e studi di diritto contemporaneo*, in *Jus*, n. 2/1957, p. 225.

<sup>84</sup> Art. 135, par. 2 del regolamento n. 2021/2115 del 2 dicembre 2021 (*retro* § 2).

obiettivi e adempiere gli obblighi» pianificati può «esigere che lo Stato membro presenti un progetto riveduto di piano nazionale di ripristino contenente misure aggiuntive»<sup>85</sup>; parimenti spetta alle autorità nazionali inoltrare alla Commissione i «dettagli dell'attuazione» del piano di ristrutturazione energetica degli edifici e d'indicare se i «propri obiettivi nazionali sono stati conseguiti»<sup>86</sup>; infine per quanto concerne i piani di contabilizzazione forestale la Commissione può ancora chiedere che le sia presentato un «piano di misure correttive» che includa un «rigoroso calendario di attuazione» se essa «rileva che uno Stato membro non compie sufficienti progressi» verso gli obiettivi pianificati<sup>87</sup>.

È abbastanza evidente come il regime di condizionalità ambientale dei piani – con specifici obblighi di risultati da conseguire<sup>88</sup> – ne contrassegni la natura precettiva, quasi ordinatoria; ed è pressoché naturale che in presenza di atti con simili caratteristiche si renda necessaria sul piano organizzativo un'attività di stretta esecuzione amministrativa secondo tempistiche e modalità predefinite che contribuisce a concretizzarne gli effetti giuridici<sup>89</sup>.

Quindi l'avviso che si vuol spendere è che i piani verdi non facciano altro che enfatizzare la dimensione giuridica del concetto di «esecuzione»: più che centrale nel diritto privato anche processuale<sup>90</sup>; ma curiosamente più defilato nel diritto amministrativo nonostante la lezione ancora attuale che Gianguido Sacchi Morsiani ci ha consegnato in un'importante, ma non sempre ricordata, voce enciclopedica<sup>91</sup>.

---

<sup>85</sup> Art. 19, par. 3 del regolamento n. 2024/1991 del 24 giugno 2024 (*retro* § 5).

<sup>86</sup> Art. 3, par. 7 e par. 8 della direttiva n. 2024/1275 del 24 aprile 2024 (*retro* § 4).

<sup>87</sup> Art. 13-*quinquies*, par. 1, lett. d) del regolamento n. 2023/839 del 19 aprile 2023 (*retro* § 3).

<sup>88</sup> Per «condizionalità ambientale» si vuole qui intendere una «serie di pratiche da porre in essere» in via amministrativa per il «raggiungimento di un obiettivo ambientalistico» fissato in un atto pianificatorio disciplinato a livello legislativo (così P. VALERIO, *Il dialogo tra condizionalità ambientale, tutele costituzionali e libertà economiche nel contesto della crisi naturale e climatica*, in *DPCE on line*, n. 4/2023, p. 3405); identifica tale caratteristica nelle nuove pianificazioni ambientali ispirate dall'Unione europea da ultimo anche D. BEVILACQUA, *L'attuazione del Green Deal europeo e le pianificazioni*, in *RGA online*, n. 60/2025, p. 2.

<sup>89</sup> Di condizionalità «esecutiva» parla esattamente A. BARAGGIA, *La condizionalità co-me strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Torino, 2023, p. 225; di un obbligo di «attivazione» parla invece F. RAVELLI, *Condizionalità e "merito" nel sistema di sicurezza sociale italiano*, in *Dir. Lav. Merc.*, n. 3/2018, p. 586.

<sup>90</sup> Da ultimo L. NIVARRA, *Esecuzione del contratto*, in *Enc. dir., I Tematici*, I, Milano, 2021, pp. 529 ss.; ma si veda anche A. DI MAJO GIAQUINTO, *L'esecuzione del contratto*, Milano, 1967, pp. 36 ss.

<sup>91</sup> Ci si riferisce alla voce enciclopedica di G. SACCHI MORSIANI, *Esecuzione amministrativa*, in

Si badi bene che l'esecuzione (amministrativa) è nozione che intercetta ma non si confonde col principio di esecutorietà degli atti amministrativi<sup>92</sup>; e ciò nonostante appare quasi del tutto scomparsa dal glossario corrente di diritto amministrativo tanto che nella manualistica più recente ve n'è scarsa traccia e bisogna risalire a trattazioni più datate<sup>93</sup>.

Da cui, peraltro, si ricavano interessanti ipotesi definitorie: per esempio quando si dice che l'esecuzione identifica l'insieme delle azioni, provvedimenti e materiali, che fanno intuire la presa concreta dell'esercizio di un potere amministrativo<sup>94</sup>; oppure quando si ricorda che essa è il momento di elaborazione della dichiarazione di volontà espressa dall'amministrazione nell'atto di cui indica la misura di effettiva incidenza nella realtà esterna<sup>95</sup>; infine quando si evidenzia che essa consiste in quelle attività rivolte a percepire nei fatti un fine di pubblico rilievo<sup>96</sup>.

Ecco allora che, in alcuni settori di governo della società che si potrebbero definire «prestazionali»<sup>97</sup>, può essere effettivamente proficuo rinverdire il concetto della «esecuzione» che permette di inquadrare il potere attivato dall'amministrazione in quella sua immanente dimensione di doverosità

---

*Enc. giur.*, XII, Roma, 1989, pp. 1-3.

<sup>92</sup> In diritto amministrativo il concetto giuridico della «esecuzione» è rimasto sostanzialmente in ombra e osservato solo attraverso il filtro di problemi ad esso affini e più vistosi come, ad esempio, l'esecutorietà dei provvedimenti della pubblica amministrazione. Rispetto a quest'ultimo tema la letteratura giuridica è amplissima per cui si può rinviare per tutti allo studio datato di G. SACCHI MORSIANI, *L'esecuzione delle pretese amministrative. Parte generale*, Padova, 1977, p. 2; al più recente di F. SAITTA, *Contributo allo studio dell'attività amministrativa di esecuzione. La struttura procedimentale*, Napoli, 1995, p. 10; all'ultimo di G. GRÜNER, *Il principio di esecutorietà del provvedimento amministrativo*, Napoli, 2012, p. 88; al più attuale di G. TORELLI, *L'esecuzione coattiva del potere amministrativo tra legalità e risultato*, Torino, 2025, p. 30.

<sup>93</sup> Come ad esempio a quella di M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, p. 313.

<sup>94</sup> Si veda U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, p. 198, che parla di «momenti di realizzazione dell'atto, a questo posteriori ma necessari per il raggiungimento dello scopo perseguito».

<sup>95</sup> Si confronti pure G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, p. 465.

<sup>96</sup> La sintesi espressa nel testo è di F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, p. 553.

<sup>97</sup> Oltre all'ambiente si potrebbero citare altri comparti dell'amministrazione come l'edilizia, le opere pubbliche, la sanità, la tutela del demanio, l'igiene, la riscossione esattoriale ove appare primaria l'attività di realizzazione tangibile delle decisioni amministrative; si tratta di contesti in cui è possibile scorgere l'esistenza di quell'«imperativo pragmatico» di cui parlava già Cons. Stato, Sez. VI, 26 aprile 2005, n. 1893 (punto 4 della parte motiva in diritto) a proposito degli interventi infrastrutturali inclusi nella legge cd. «obiettivo» del 21 dicembre 2001, n. 443.

rivolta alla miglior tutela dei diritti collettivi<sup>98</sup>.

Una visione di tal segno – che a ben vedere dilata il carattere funzionale dell'azione amministrativa – è senza dubbio feconda sul piano ricostruttivo, ma può essere accolta solo se viene correttamente calata nell'unica sede in cui il concetto della esecuzione può riscoprire una qualche utilità giuridica: il procedimento amministrativo<sup>99</sup>. È qui che esso può trovare albergo in riferimento a quelle ipotesi, invero poco sondate, di «completamento esecutivo» degli effetti procedurali tramite successive attività amministrative a carattere puntuale<sup>100</sup>. Solo così sembra possibile assegnare un valore sostanziale autonomo all' (altrimenti fugace) nozione di esecuzione amministrativa; qualificandola cioè come il rovescio del principio di esecutorietà applicato (o per meglio dire: ribaltato nei suoi presupposti dogmatici) agli apparati pubblici<sup>101</sup>.

Ora quella di cui si discute è una prospettiva che ben si adatta allo schema pianificatorio; dove il riferimento all'esecuzione aiuta a raggruppare decisioni amministrative a carattere complesso, normalmente assunte con una prospettiva di ampio raggio, che vanno realizzate attraverso comportamenti (sussidiari) conformati dalla funzione e dagli effetti che vi accedono (fase di trasformazione della realtà)<sup>102</sup>.

Così impostata l'esecuzione riappare per ciò che è: un concetto organizzativo dinamico – o per meglio dire: una relazione organizzativa procedimentale – che lega il comportamento di due o più figure soggettive a un comune obiettivo che rileva in termini di buon andamento<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Cfr. F. BOCCHINI, *Azione amministrativa materiale e diritti dei cittadini*, Milano, 2011, p. 6; nonché G. SALA, *Operazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, p. 324.

<sup>99</sup> Argomenti per ragionare in tale direzione si possono desumere anche da S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, p. 330.

<sup>100</sup> L'espressione calzante appartiene a M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 284 (e p. 289, note 6 e 8).

<sup>101</sup> Si veda G. FALCON, *Esecutorietà ed esecuzione dell'atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, p. 143; un tentativo sfumato di distinzione della nozione si può trovare anche in M. D'ANGELOSANTE, *L'azione amministrativa dalla efficacia alla esecuzione nella riforma della legge 241 del 1990*, in *Dir. amm.*, n. 3/2009, p. 769.

<sup>102</sup> Il passaggio concettuale è colto anche da M. TRIMARCHI, *Il risultato dell'amministrazione: un quadro d'insieme*, in *Dir. amm.*, n. 3/2025, p. 813.

<sup>103</sup> Il che vale a confermare una volta di più il sostato procedimentale di tutte le relazioni organizzative nell'amministrazione contemporanea; le quali perdono così il loro carattere asettico (conseguenza di una stratificazione concettuale tutta da rimeditare) e riemergono in occasione dei singoli momenti di esercizio delle funzioni amministrative. Per un inquadramento nella prospettiva procedimentale delle relazioni organizzative sia consentito rinviare a F. D'ANGELO, *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative*

In altre parole è il momento costitutivo delle fattispecie giuridiche che richiedono un riparto di compiti in vista di un fine che abbraccia non solo la fase di determinazione della volontà amministrativa, ma anche la sua attuazione effettiva<sup>104</sup>. Così che lo scopo tipico del potere attivato dall'amministrazione non si esaurisce con la produzione degli effetti giuridici connessi al suo esercizio, ma con la sua traduzione in realtà; e quindi la parabola dell'azione amministrativa si prolunga oltre l'atto stesso, trasferendo il potere dal piano volitivo a quello percettivo inteso come materializzazione del potere.

Se così è si potrebbe ritenere che tanto accada anche nel caso delle pianificazioni verdi che conferiscono valore giuridico al concetto della esecuzione perché questa è il veicolo per raggiungere i risultati pianificati; ed è quindi obbligatoria perché l'efficacia giuridica del piano non ne conchiude la vicenda, ma apre un'ulteriore fase (per l'appunto attuativa o, se si vuole, di sviluppo) che ne rappresenta lo scopo ultimo e in assenza della quale gli effetti del piano rimarrebbero lettera morta con tutte le conseguenze istituzionali del caso<sup>105</sup>.

#### 10. *Gli atti di esecuzione come componenti strutturali del procedimento pianificatorio in campo ambientale*

---

*nell'amministrazione complessa*, Torino, 2022, pp. 217 ss.; ma riflessioni in parte convergenti sul tema delle relazioni organizzative che siedono a cavaliere tra il versante dell'organizzazione e quello dell'attività amministrativa si possono leggere anche in M. MONTEDURO, *Fattispecie combinatorie 'a gradi' tra organizzazione e attività: riflettendo sul metodo essenziale e gradualista*, in *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, Roma, 2021, p. 348; in S. DETTORI, *Coordinamento e dovere d'ufficio nella logica dell'interdipendenza amministrativa*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2020, p. 40; e in P. MARZARO, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Dir. e soc.*, n. 3/2019, pp. 507-511.

<sup>104</sup> Il punto è evidenziato incidentalmente da R. VILLATA-M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, p. 311, che distinguono la «produzione unilaterale del regolamento di interessi» dalla «traduzione dell'effetto nel risultato pratico che in concreto soddisfa il pubblico interesse» e che consiste in un «adeguamento all'effetto giuridico della realtà fattuale».

<sup>105</sup> La stessa logica che informa il PNRR e che A. SANDULLI, *Servizi per l'innovazione sociale in veste di infrastrutture*, in *Munus*, n. 2/2024, p. 701, ben coglie quando afferma che la «frontiera dell'ultimo triennio è stata quella del Ngeu e dei Pnrr nazionali» rispetto ai quali la «Commissione ha un ruolo fondamentale a monte di programmazione economica per obiettivi e di controllo in itinere sui risultati a valle, mentre lo Stato nazionale ha il compito di individuare i concreti progetti, di indicare la strada per concretizzarli (ma con divieto di *reversal*) e di eseguirli concretamente secondo le modalità progettate».

Il punto che si vuole sottolineare è allora esattamente questo.

E, in definitiva, impone di spostare il fuoco dell'osservazione sulla strumentalità degli effetti giuridici disegnati dai singoli piani che di per sé non sono in grado di realizzare compiutamente l'interesse che ne è alla base, ma devono combinarsi con altrettanti comportamenti che vanno a concludere la dinamica del procedimento di cui sono una componente in senso strutturale<sup>106</sup>.

Se infatti si accetta, seguendo una più che nota impostazione ricostruttiva, la suddivisione tra il momento di *determinazione* e quello di *costituzione* di un potere amministrativo<sup>107</sup> – che corrispondono rispettivamente al disegno degli effetti della funzione e alla loro successiva traduzione in atto<sup>108</sup> – ci si avvede che giuridicamente l'esecuzione si staglia proprio in questo secondo frangente del procedimento pianificatorio.

Per condividere un simile intendimento bisogna partire da un'idea ben precisa; e cioè che l'esecuzione dei provvedimenti da parte della stessa amministrazione, quando è richiesta dalla legge, non è che un ulteriore tassello della funzione che ha messo capo al potere riversato nell'atto. È solo accogliendo questo assunto iniziale che è possibile inquadrare giuridicamente l'esecuzione come fase (di un più ampio procedimento) diretta a completare il quadro degli effetti di un provvedimento amministrativo munito di tutti i suoi connotati identificativi<sup>109</sup>.

Di solito tale profilo di riflessione, quando presente, occupa nelle indagini della dottrina più recente lo spazio talvolta assai esiguo dedicato alla fase integrativa dell'efficacia procedimentale con tutta la gamma di figure dichiarative che vi sono in genere ricomprese<sup>110</sup>.

Ma a ben vedere l'integrazione dell'efficacia è un momento procedimentale che si presta a dire, o comunque può sottintendere, molto di più.

L'esempio della pianificazione ambientale dimostra infatti che si è in

---

<sup>106</sup> Considerazioni di estremo valore teorico si possono leggere in G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, pp. 433-434.

<sup>107</sup> Corsivi nostri.

<sup>108</sup> La distinzione si deve a F.G. COCA, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979, p. 41, che rinvia in proposito a M.S. GIANNINI, *Accertamenti amministrativi e decisioni amministrative*, in *Foro it.*, IV, 1952, p. 177.

<sup>109</sup> Cfr. in termini generali F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo. Parte generale*, Padova, 1959, p. 121.

<sup>110</sup> Una sintesi delle varie forme di integrazione dell'efficacia procedimentale si trova in G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, pp. 734-735.

presenza di un fenomeno giuridico assai più ricco e articolato tutte le volte in cui vi è un soggetto con compiti decisionali che emette una statuizione bisognosa d'esecuzione a fronte della quale scatta l'intervento di un altro soggetto – non necessariamente appartenente alla stessa amministrazione procedente – col compito di tradurre in realtà gli effetti provvedimenti nell'ambito di un rapporto (organizzativo) definibile, per l'appunto, di esecuzione<sup>111</sup>.

Così intesa l'esecuzione entra a far parte della fattispecie procedimentale, ne è una componente strutturale e acquista una dimensione più generale finalmente sganciata dalla prospettiva ristretta ai soli procedimenti ablativi con cui l'amministrazione alternativamente ripristina l'ordine giuridico violato, coarta un obbligo inadempito, si appropria di un bene privato<sup>112</sup>.

Infatti da quanto siamo venuti sinora dicendo non è solo in tali occasioni che un problema d'esecuzione si può concretamente profilare, e i casi da cui siamo partiti ce ne potrebbe dare la giusta misura; contribuendo a collocare in miglior luce il fatto, di certo non nuovo<sup>113</sup>, che non sempre un provvedimento perfetto in tutti i suoi elementi (come lo è un atto di pianificazione amministrativa) è idoneo a produrre effetti se manca una successiva attività d'integrazione che, ove voluta dalla legge, subentra a comporre lo schema tipico della fattispecie procedimentale<sup>114</sup>.

Da ciò l'importanza di quelle attività amministrative che, con una sintesi verbale, formano un'operazione, una fattispecie unitaria in grado di impattare in maniera visibile nella realtà fenomenica; cosa senz'altro vera per l'attività di pianificazione ambientale in cui è necessaria la componente esecutiva per integrare la disciplina procedimentale e per saldare il momento della determinazione dell'indirizzo e quello dell'attuazione<sup>115</sup>. Emerge con evidenza il carattere doveroso dell'attività realizzativa: che costituisce il punto di attracco

---

<sup>111</sup> Per un inquadramento in chiave organizzativa della vicenda dell'esecuzione amministrativa si vedano i sintetici, ma significativi, riferimenti di B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, 2005, p. 349.

<sup>112</sup> Nei quali il momento esecutivo entra ovviamente a far parte del relativo schema procedimentale (v. *retro* nota 74) come ben si evince dalla lettera dell'art. 21-ter, co. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241; e su cui insiste M. RENNA, *L'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi tra garanzie procedurali ed esigenze di risultato*, in *Dir. amm.*, n. 4/2007, p. 826.

<sup>113</sup> Perché così già si esprimeva A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964, 188.

<sup>114</sup> In tal senso TAR Campania – sede di Napoli, Sez. II, 20 gennaio 2025, n. 497.

<sup>115</sup> Nell'interpretazione che ne offre D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, p. 255.

nella realtà esterna del procedimento pianificatorio che non tollera alcuna interruzione nella cura dell'interesse ambientale perseguito.

Gli esempi citati in apertura aiutano dunque a estrapolare il concetto dell'esecuzione amministrativa da quella zona di confinamento definitivo che da sempre lo restringe; ed è così che esso può acquisire maggior sostanza e riconoscibilità in rapporto a quel ventaglio di attività amministrative (provvedimentali e materiali) che completano gli effetti di una precedente volontà, di una regola, amministrativa compiutamente formata secondo il suo schema procedurale tipico<sup>116</sup>.

11. *Per concludere: le pianificazioni verdi come antidoto alla vulnerabilità ambientale*

Poche battute possono bastare al termine di queste brevi note.

Gli esempi che sono stati richiamati, lungi dal formare un catalogo compiuto (ché altre fattispecie ben si potrebbero citare), possono dimostrare come il nuovo diritto amministrativo dell'ambiente si profili sempre più come un diritto dell'azione concreta<sup>117</sup>; lo si potrebbe altrimenti definire come un diritto dell'esecuzione in via amministrativa di precetti obbligatori sottoposti ad attenta sorveglianza esterna.

In simile prospettiva gli atti di pianificazione riscoprono una rinnovata stagione di fertilità e si (ri)candidano a strumenti privilegiati dell'attività ecologica dell'Unione<sup>118</sup>.

Tanto si dice osservando che le forme pianificatorie di cui finora si è discusso ripetono alcuni tratti costanti e qualificatori.

Nell'ordine, e come s'è visto, esse devono essere conformi ai principi e ai fini giuridici fissati negli atti legislativi dell'Unione che le contemplano; sono

---

<sup>116</sup> Il punto è attinto da Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2024, n. 3945, punto 11.2 della parte motiva in diritto.

<sup>117</sup> In tal senso ancora F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, cit., p. 292.

<sup>118</sup> Perché del resto un «piano si apprezza, sia dal punto di vista della sua preparazione, sia dal punto di vista della sua attuazione» (così G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, p. 206). Non è un caso se nella comunicazione della Commissione sul «Green Deal europeo» del 19 dicembre 2019, § 4, si legge chiaramente che la «Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire un uso coerente di tutti gli strumenti di pianificazione disponibili nell'ambito del Green Deal europeo»; dal canto suo la Commissione «assicurerà che siano adatti allo scopo e che gli Stati membri li attuino in modo efficace».

di regola concertate tra la Commissione e le autorità ministeriali degli Stati membri al livello dell'alta amministrazione; sono obbligatorie e vincolanti per quanto riguarda le condizioni che impongono; esigono una successiva attività amministrativa di stretta esecuzione per integrarne gli effetti procedurali.

Sembra allora che questa sia la strada giusta da percorrere per fronteggiare adeguatamente e senza ulteriori indugi i pericoli che l'ambiente rischia di subire nel suo confronto costante con lo sviluppo economico: spingendo l'amministrazione a compiere azioni tangibili secondo categorie teoriche fin troppo note al nostro diritto amministrativo e che la legislazione dell'Unione è capace, saggiamente e volta per volta, di rivitalizzare<sup>119</sup>.

I descritti meccanismi di condizionalità ambientale vanno allora salutati come un fattore positivo; se non altro perché impongono alle amministrazioni d'intraprendere azioni concrete in vista di risultati obbligatori, recuperando spazi di manovra pubblica nell'interesse generale.

---

<sup>119</sup> Quel che si vuole affermare è che la condizionalità sperimentata col PNRR, e ora riproposta in campo ambientale, è una delle fogge assunte dall'antico e mai scomparso potere di sovraordinazione che ciclicamente riemerge nelle dinamiche dell'organizzazione amministrativa pluralistica (basti rinviare al datato studio di L. GALATERIA, *Teoria giuridica degli ordini amministrativi*, Milano, 1950, pp. 7 ss.): sia perché «consente a una determinata istituzione di stabilire le priorità e di determinare le politiche di un altro attore istituzionale» (così A. BARAGGIA, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE online*, n. 4/2023, p. 3310); sia perché «implica la creazione di obbedienza o almeno di consenso in un altro soggetto» (così G. TROPEA, *La condizionalità tra 'rule of law' e 'rule by law': governamentalità neoliberale o astuzia della ragione europea?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1/2025, p. 54).

**ABSTRACT**

Filippo D'Angelo – *Caratteri delle pianificazioni verdi*

Recenti testi di legge adottati nei settori più disparati dell'ordinamento dell'Unione europea si segnalano perché hanno affidato a strumenti pianificatori un ruolo centrale per raggiungere gli obiettivi di tutela ambientale fissati a livello sovranazionale. Questi documenti giuridici appaiono di grande interesse dal punto di vista teorico perché da un lato testimoniano la perdurante vitalità dell'istituto della pianificazione amministrativa; dall'altro perché introducono nuove forme di codeterminazione del potere d'indirizzo riversato nel piano; dall'altro ancora perché sono fortemente "condizionate" al raggiungimento di risultati concreti e vincolanti di tutela ambientale.

**PAROLE-CHIAVE:** *pianificazione amministrativa; tutela ambientale; attività di esecuzione; condizionalità; risultato.*

Filippo D'Angelo – *Characteristics of Green Plannings*

Recent legislative texts adopted in the most diverse sectors of the European Union legal system are noteworthy because they have assigned the planning instruments a central role in achieving the environmental protection objectives set at a supranational level. These legal documents appear to be of great interest from a theoretical point of view because on the one hand they testify to the continuing vitality of the institution of administrative planning; on the other because they introduce new forms of co-determination of the power of direction poured into the plan; on the other because they are strongly "conditioned" to the achievement of concrete and binding results of environmental protection.

**KEYWORDS:** *administrative planning; environmental protection; execution; conditionality; result.*