



Tutela dell'ambiente e delle future generazioni. Ecco come si adeguano le istituzioni italiane

di Luca Bartolucci

Lecturer Luiss School of Government

Policy Brief n. 10/2022

Con una recente riforma, si è inserita la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della nostra Costituzione e si è introdotto nella stessa Carta un riferimento esplicito ai doveri verso le future generazioni. A partire da una tale novità, in questo Policy Brief si analizzano alcune delle modalità con cui, grazie all'azione congiunta di istituzioni globali (Agenda 2030) e sovranazionali (PNRR), oltre che con la riorganizzazione istituzionale nei singoli Paesi (e, auspicabilmente, dei loro Parlamenti), si va sempre più decisamente non solo verso la tutela dell'ambiente, ma anche di chi "non ha voce": le future generazioni. I concetti di sostenibilità e generazioni future diventano, così, sempre più centrali anche per il costituzionalismo.



La recente modifica della Costituzione che inserisce tra i principi fondamentali della nostra Carta la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, e che peraltro introduce per la prima volta un esplicito riferimento ai nostri doveri verso le future generazioni (vedi SoG Policy Brief 06/22, "*Le 'future generazioni' sono entrate in Costituzione. Conseguenze giuridiche e politiche*") può essere collocata in una strategia più ampia che vede la partecipazione di istituzioni mondiali e sovranazionali.

Un passo decisivo è la sottoscrizione, da parte dei Governi di 193 Paesi membri dell'ONU, nel settembre 2015, dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (i cosiddetti "Sustainable Development Goals", SDGs) in un grande programma d'azione per un totale di 169 "target" o traguardi.

La stessa reazione dell'Unione europea alla crisi pandemica, col *Next Generation EU*, può essere considerata un ulteriore tassello dell'attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni, anche in un momento tanto critico per la generazione presente come quello che ha caratterizzato gli ultimi due anni. L'Unione europea ha creato uno strumento per ricostruire l'Europa "da" e "per" le nuove generazioni, con una attenzione particolare all'impiego delle spese che verranno fatte a debito. Gli investimenti del NGEU, invero, si focalizzano sul "verde" e sul "digitale", legando in tal modo la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

La transizione ecologica, una delle cosiddette *twin transition* che caratterizzeranno il nostro Paese, così come la gran parte degli altri, nei prossimi anni, è un vincolo posto anche dal PNRR, che impone al mondo produttivo una riconversione e il rispetto dell'ambiente.

Vale la pena citare il principio del *Do No Significant Harm* (DNSH), in base al quale gli interventi previsti dai PNRR nazionali non devono arrecare nessun danno significativo all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility*. Inoltre, i piani devono includere interventi che concorrono per il 37% delle risorse alla transizione ecologica.

Queste innovazioni hanno prodotto in Italia alcuni adeguamenti a livello istituzionale.

Le istituzioni italiane e la transizione ecologica

In primo luogo, dal 1° gennaio 2021 il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) ha assunto la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), secondo quanto previsto dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 111/2019. Inoltre, ha dettato nuove disposizioni finalizzate a migliorare la qualità delle istruttorie degli argomenti da sottoporre al Comitato e ha previsto che vengano incorporate nelle procedure e nelle istruttorie del CIPESS valutazioni relative al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Anche sulla spinta del PNRR si è rivista l'organizzazione ministeriale. Infatti, è ora il Ministero della Transizione Ecologica l'organo di Governo preposto all'attuazione della politica ambientale ed è nato a seguito della ridenominazione, ad opera del decreto-legge n. 22/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2021, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a sua volta istituito nel 1986.



Le sue funzioni comprendono la tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero, la salvaguardia del territorio e delle acque, politiche di contrasto al cambiamento climatico e al surriscaldamento globale, sviluppo sostenibile, efficienza energetica ed economia circolare, gestione integrata del ciclo dei rifiuti, bonifica dei Siti d'interesse nazionale, valutazione ambientale delle opere strategiche, contrasto all'inquinamento atmosferico-acustico-elettromagnetico e dei rischi che derivano da prodotti chimici e organismi geneticamente modificati.

Sempre il decreto-legge n. 22/2021, all'art. 4 istituisce il CITE (Comitato interministeriale per la transizione ecologica), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che nasce dall'esigenza di fornire una prima definizione della *governance* della transizione ecologica, con il compito di coordinare le politiche nazionali per tale transizione e la relativa programmazione.

Il CITE approva il Piano per la transizione ecologica, con il quale individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le Amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, mobilità sostenibile, contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo, risorse idriche e relative infrastrutture, qualità dell'aria ed economia circolare, nonché approva le proposte per la rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi.

Ipotesi di adeguamento dell'istituzione parlamentare

Allo stesso tempo, nessun adeguamento si è registrato finora a livello parlamentare, sebbene il PNRR sia diventato il principale procedimento euro-nazionale. Tuttavia, la "finestra di opportunità" che la legge costituzionale (n. 1/2020) sulla riduzione del numero dei parlamentari offre per una riforma dei Regolamenti di Camera e Senato si potrebbe sfruttare anche per intervenire sull'organizzazione delle commissioni parlamentari, aggiornando e adattando il sistema delle commissioni non solo alla nuova articolazione governativa, ma anche alla centralità che la questione ambientale e l'interesse intergenerazionale stanno assumendo nell'ambito dell'ordinamento italiano. Con una riforma ancora più ambiziosa si potrebbe addirittura pensare di introdurre una sorta di "Commissione per il futuro", sul modello finlandese, oppure prendendo spunto da una delle altre esperienze presenti nel diritto comparato (si pensi al *Parliamentary Advisory Council for Sustainable Development* tedesco). L'obiettivo sarebbe quello di inserire un momento di riflessione "*future-oriented*" nel procedimento legislativo, per "allungare" lo sguardo del legislatore, superando quell'approccio di breve periodo e del "qui ed ora" che molto spesso ha caratterizzato la vita politica e parlamentare.

D'altro canto, riprendendo una splendida immagine di Hegel, Andrea Manzella ha individuato nel Parlamento il "porticato" tra Stato e società civile. Oggi, il porticato non basta più: non ci si può limitare a guardare (e rappresentare) chi è (adesso) nella piazza, ma si deve tener conto anche di chi quella piazza la occuperà in futuro, per espressa previsione costituzionale, agendo anche nell'interesse delle future generazioni. Per tale ragione, è necessario un vero e proprio cambiamento di paradigma per le Camere, anche recuperando

LUISS



quella funzione “pedagogica” che già Bagehot annoverava tra i principali compiti di un Parlamento: stavolta, però, educando al futuro.

Anche in tal modo, grazie all’azione congiunta di istituzioni globali (Agenda 2030), sovranazionali (PNRR) e con la riorganizzazione istituzionale nei singoli Paesi (e, auspicabilmente, dei loro Parlamenti), si va sempre più decisamente non solo verso la tutela dell’ambiente, ma anche di chi “non ha voce”: le future generazioni. I concetti di sostenibilità e generazioni future diventano, così, sempre più centrali anche per il costituzionalismo.