

Lorenza Violini

Il percorso a cascata del principio di sostenibilità, dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale

(doi: 10.1443/105908)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 1-2, gennaio-febbraio 2022

Ente di afferenza:

Università di Torino (unito)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

EDITORIALE

Il percorso a cascata del principio di sostenibilità, dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale

1. *L'idea di sostenibilità, che è sul tappeto da decenni e che oggi pervade ogni campo della vita socio-economica e dell'arena politica dei Paesi europei, nasce dal tentativo di integrare la visione tradizionale dello sviluppo (globale e quello dei singoli Paesi) misurato solo in termini di incremento del prodotto interno lordo, con una forte spinta etica, finalizzata a valutare lo sviluppo stesso in coerenza con la tutela dei valori ambientali, cui si sono aggiunti nel tempo i valori dell'egualianza sociale, senza la quale non è eticamente accettabile parlare di un corretto modello di sviluppo.*

Per comprendere la natura fortemente pervasiva dell'idea in esame, è interessante mettere in evidenza il percorso che, dal livello internazionale in cui ha avuto origine, ha condotto la sostenibilità come valore a diventare un elemento cruciale del processo di integrazione europea per poi evidenziare, ancora, come essa sia ora parte integrante dei processi nazionali di definizione dell'indirizzo politico nonché dell'impianto costituzionale del Paese, visto l'inserimento del principio stesso nelle costituzioni nazionali; per l'Italia si veda la modifica degli artt. 9 e 41 della nostra Carta costituzionale avvenuta nel 2022.

Questo percorso tende a dimostrare come un principio di derivazione internazionale, quale quello in esame, sia in grado di determinare, in concreto, le decisioni politiche nazionali e sovranazionali: come conseguenza dell'essere parte di un contesto più ampio, di natura sovranazionale, il nostro sistema politico si è nel tempo adattato non solo ai cambi nelle procedure decisionali necessarie a collegare le nostre istituzioni con quelle europee ma ha anche, di fatto, aderito ad una vision di natura etico-politica che pare essere ormai diventata patrimonio comune. Se si legge il documento finale, pubblicato il 30 gennaio 2019, con cui la Commissione guidata da Jean-Claude Juncker conclude il suo mandato (EU-Commission, Reflection Paper Toward a sustainable Europe by 2030), ben si può

comprendere che, in quel contesto (ma anche da noi, benché forse solo a parole), lo sviluppo sostenibile «is about making sure that our economic growth allows us to maintain a model that produces fair outcomes for all of humanity; and about ensuring that humans don't consume more resources than the Earth has to offer. That means we need to modernize our economy to embrace sustainable consumption and production patterns, to correct the imbalances in our food system, and to put our mobility, the way we produce and use energy, and design our buildings onto a sustainable path. To do this we also need to gear all our science, our financing, taxation, and our governance towards the achievement of the SDGs. This is not a left or right issue, it is a right or wrong issue».

2. Basta questa citazione per comprendere che la sostenibilità, elaborata a livello internazionale, è così complessa che non è analoga agli altri principi del diritto internazionale: a livello europeo essa non è stata semplicemente recepita dall'ordinamento europeo ma ha piuttosto assunto una dimensione così alta e strategica da aver determinato un importante cambio di paradigma. È così successo che, mentre in una prima fase della sua implementazione nell'ambito delle istituzioni europee la sostenibilità aveva una sua propria collocazione, inizialmente nell'ambito delle strategie relative alla tutela dell'ambiente (si veda, ad esempio, il Fifth Action Programme on the Environment, OJ No. C 138/1 of 17 May 1993, con ampi riferimenti alla sostenibilità) poi con proprie specifiche strategie riferite direttamente alla sostenibilità (Consiglio Europeo di Goteborg, 2001, EU Strategy of Sustainable Development; 2002 Communication of the Commission as to the participation of the EU at the 2002 Rio+10 World Summit at Johannesburg), col crescere dell'importanza del principio si è assistito ad un progressivo ampliamento del suo raggio di influenza, al punto che la sostenibilità è arrivata a determinare l'intero programma politico della Commissione nel suo insieme. Tra le diverse tappe di questo percorso si può ricordare, come esempio di grande interesse, la confluenza della Strategia sulla sostenibilità del 2001 (chiusasi nel 2009 e non più rinnovata) con la grande strategia che prefigurava gli sviluppi del modello europeo su scala decennale adottata nel 2010 dalla Commissione Barroso e che aveva l'obiettivo di facilitare l'uscita dalla crisi del 2007/2008 (Europe 2020, an European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, la cd. Strategia di Lisbona); ancora, merita di essere menzionato il lavoro compiuto dalla Commissione Juncker nell'allineare le singole politiche europee con l'attuazione dei 17 Goals dell'ONU, adottati nel 2015. Questo percorso a tappe ha infine portato, nel 2019, a definire l'intera strategia della nuova Commissione von der Leyen sulla base delle logiche di sostenibilità, ormai

pacificamente considerate l'elemento portante per gli interventi europei in campo economico (New Green Deal), sociale e ambientale, cioè i pilastri su cui si intende costruire l'intera politica europea. Non a caso, le dichiarazioni della nuova Commissione sono interamente determinate dal principio in esame secondo un approccio «olistico» che mira ad affermare quanto segue: «The Commission has focused on delivering concrete actions that will bring tangible progress in the areas of the Sustainable Development Goals (SDGs). The President's political guidelines and the Commission's annual work programmes constitute this Commission's strategy to implement the SDGs. The President's political programme integrates the SDGs into all Commission proposals, policies and strategies. All of the 17 SDGs feature in one or more of the six headline ambitions announced in President von der Leyen's Political Guidelines». Le sei «ambizioni» annunciate sono: un European Green Deal (riferito ai Goals 2, 3, 6, 7, 8, 9,10, 11, 12, 13, 14); un'Europa sociale (con una economia funzionale ai cittadini riferita ai Goals 1, 3, 4, 5, 8, 10); un futuro digitale (Goals 4, 9); un way of life europeo (Goals 3, 4, 10,16); un'Europa forte nel mondo (Goal 17 e, in generale tutti i goals); una più forte democrazia europea (Goals 5, 10, 16, 17).

Il processo descritto è perfettamente riscontrabile anche nell'evoluzione dei Trattati europei, da Maastricht (1992) a Lisbona (2007-2009) passando per Amsterdam (1997) e per Nizza (2000), per non parlare del Trattato inteso a creare una Costituzione per l'Europa che, per quanto non ratificato, conteneva importanti riferimenti al nostro tema; come esito, il diritto primario europeo in quanto fondativo dell'ordinamento sovranazionale, nel determinare gli scopi dell'ordinamento stesso, è ora profondamente innervato dal principio di sostenibilità, che diviene pertanto un principio sostanzialmente costituzionale, pur in assenza di una vera e propria Costituzione europea.

3. Il percorso di adeguamento delle istituzioni europee al principio di sostenibilità può essere considerato emblematico anche per gli Stati membri. Per restare nell'ambito del nostro Paese, diversamente da quanto è accaduto in Europa – dove l'influsso del principio di sostenibilità si è fatto sentire fin dagli anni Novanta del secolo scorso – il principio è rimasto sotto traccia a livello di opinione pubblica almeno fino al 2015, anno della emanazione dei 17 Goals formulati in sede ONU e ratificati da tutti i Paesi aderenti. Da quel momento in poi, esso si è andato diffondendo rapidamente (e forse anche tumultuosamente) nei vari livelli di governo come elemento determinante per la costruzione delle politiche settoriali ma anche come punto di raccordo tra le stesse, nella consapevolezza della natura interdisciplinare e intersettoriale della sostenibi-

lità. Oltre a richiamare la sostenibilità negli Statuti, le Regioni si sono mosse per costruire i loro piani di sviluppo in modo coerente con l'Agenda 2030; un esempio per tutti è reperibile nell'ambito delle politiche della Regione Lombardia che da diversi anni costruisce il suo piano di sviluppo a partire dai 17 Goals (v. per il 2018 il Programma Regionale di Sviluppo della XI legislatura, in Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL) del 28/07/2018) e che, da ultimo, ha fatto dei riferimenti all'Agenda 2030 quale base per la ricostruzione post-pandemia (Rapporto Lombardia 2020. Studio per la ripartenza dei territori lombardi, a cura di Polis, Guerini e Associati, 2020). Analoga impostazione si rinviene in molte altre Regioni (e in questo senso l'esempio della Sardegna, di cui si parla nel presente numero, risulta emblematico).

E, tuttavia, un'analisi trasversale dei siti regionali che riportano le diverse Strategie rimanda a un'immagine molto vivida ma ultimamente segnata da una certa uniformità, il che è normale se si pensa che la matrice adottata – cioè i 17 Goals – è identica. Sarà interessante valutare, tra qualche tempo e dopo le molte crisi quali la pandemia e la guerra, gli sviluppi e i risultati delle strategie ivi identificate per verificare l'effettivo impatto.

Le Regioni, poi, sono state coinvolte, tramite la Conferenza Stato-Regioni, nella redazione dei documenti predisposti dal Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile (DiSS) del Ministero dell'ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica); tale Dipartimento è competente – tra l'altro – a redigere e aggiornare annualmente la Strategia (triennale) Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. In questo caso specifico, il trend di centralizzazione che ha contraddistinto la formulazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e ben descritto da Giandomenico Falcon nell'editoriale del fascicolo 4 del 2021, sembra aver subito una battuta di arresto, orientandosi la politica nazionale di settore ad un coinvolgimento delle realtà regionali, in assenza delle quali – del resto – è illusorio voler pervenire ad una piena realizzazione del nuovo modello di sviluppo basato sulla sostenibilità. È infatti noto – e gli esempi stranieri lo dimostrano – che alla riformulazione delle politiche pubbliche imposta dalla necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile dovrebbero corrispondere importanti cambiamenti istituzionali impostati nella logica del coordinamento sia orizzontale sia verticale. Tra i molti, si può ricordare l'esempio della Svizzera, uno Stato sempre al top nelle classifiche internazionali che misurano il tasso di sostenibilità dei sistemi nazionali, in cui il Federal Office for Spatial Development (ARE) è il punto di riferimento sia per la coordinazione orizzontale con gli stakeholders implicati nelle politiche di sostenibilità sia per quella verticale che coinvolge le relazioni tra la federazione, i cantoni e i Comuni.

4. *Nel movimento a cascata che caratterizza il tracimare delle scelte internazionali verso l'Unione europea e, di qui, verso gli Stati membri è dunque necessario provare ad identificare quanto di questo principio trovi riscontro nelle politiche delle nostre Regioni e analizzare, a questo fine, le scelte dalle stesse compiute nei settori cardine della sostenibilità: il settore ambientale, unito alla gestione del territorio, e quello sociale, senza trascurare aspetti di dettaglio che però – a ben vedere – tanto di dettaglio non sono, come è il caso dell'implementazione del Goal 16 che impone il rafforzamento delle istituzioni e un nuovo approccio nel modello di costruzione delle politiche con sempre più ampio e trasversale coinvolgimento di tutti gli attori dell'ordinamento, compresa la società civile sia in forma organizzata che individuale.*

Nel compiere questa analisi è stato necessario abbandonare l'approccio «olistico» che dovrebbe caratterizzare l'implementazione del nostro principio e la connessa trasversalità per restare, trattandosi di un primo passo, alla logica tradizionale della ripartizione delle competenze, come volendo tracciare un primo quadro generale di riferimento per la costruzione del quadro generale.

Ed in questo modo si può certamente riscontrare come la marcia trionfale della sostenibilità, che caratterizza i documenti europei ma anche le strategie nazionali e le prese di posizione strategiche delle diverse realtà regionali e locali subisce rallentamenti per la mancanza di quel coordinamento generale che consente, appunto, di parlare (ma anche di misurare e valutare) quanto davvero sostenibili siano i sistemi regionali. E, tuttavia, il fenomeno in esame inevitabilmente richiede di tenere presente, accanto alla visione generale che la sostenibilità impone di adottare, anche i diversi elementi di dettaglio che entrano a comporre il puzzle. Del resto, le misurazioni della sostenibilità sono ormai molto diffuse; si vedano, ad esempio, i Monitoring Reports on Sustainability di EUROSTAT, i rapporti elaborati ogni quattro anni da ISTAT e le diverse classifiche che ormai invadono il web, quali quelle della Fondazione Mattei e di Asvis, che sono basati su indicatori specifici che offrono la base di calcolo per le sintesi. Una anche rapida lettura di questi ultimi documenti (<https://asvis.it/notizie/2-10982/le-regioni-si-muovono-in-ordine-sparso-rispetto-alla-sfida-della-sostenibilita>) restituisce indubbiamente tutto il lavoro che viene compiuto a livello regionale sul nostro tema e che è di grande interesse per gli sviluppi futuri del nostro sistema regionale.

LORENZA VIOLINI

