

Diritto ed Economia dello Sviluppo Sostenibile

Primo modulo

(LUCA IMARISIO)

Il Paradigma della sostenibilità: dalle premesse teoriche ai contenuti

I fondamenti teorici del concetto di equità intergenerazionale e intragenerazionale: l'imperativo categorico kantiano

L'affermarsi, secondo il percorso che sarà analizzato nei successivi moduli del presente corso del paradigma dello "Sviluppo Sostenibile", dapprima nel contesto sovranazionale, quindi anche in quello europeo e in quelli nazionale e locale, rappresenta il recepimento a livello di strumenti giuridici e di politiche pubbliche di premesse teoriche e valoriali assai risalenti.

Senza poter in questa sede ricostruire compiutamente la molteplicità di istanze etiche, culturali, politiche alla base delle problematiche connesse al paradigma della sostenibilità (che nel contesto di questo corso sarà necessariamente trattato entro una prospettiva essenzialmente giuridica), appare necessario preliminarmente per lo meno richiamare alcune coordinate teoriche che rappresentano una riconosciuta premessa per le questioni che si affronteranno.

In primo luogo la nozione di sviluppo sostenibile è una nozione di complessa definizione, che ha trovato diverse formulazioni, che saranno più analiticamente esaminate nella loro successione storica nel contesto del secondo modulo di questo corso, e che in questa sede possiamo assumere, esemplificativamente, nella formulazione data dal Rapporto Brundtland del 1987: **“Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”**.

Già da questa prima definizione emerge un dato essenziale: **la dimensione fondamentale della sostenibilità è una dimensione intertemporale**. Il nucleo duro del concetto è costituito dall'assunzione dell'esistenza di una **responsabilità, in capo alla generazione presente, nei confronti delle generazioni future**.

Una responsabilità che si traduce nell'impegno a non porre in essere comportamenti che, pur potendo apparire utili al soddisfacimento di un bisogno immediato, comprometterebbero la possibilità per le successive generazioni di soddisfare i loro futuri bisogni.

Altro elemento fondamentale: se rispetto alla tematica della salvaguardia ambientale in senso stretto si possono confrontare differenti approcci, di natura antropocentrica (salvaguardia dell'ambiente in funzione dell'uomo, come preservazione di un ecosistema che rappresenti un contesto salubre, adatto alla vita umana e al soddisfacimento dei suoi bisogni) oppure di natura ecocentrica (attribuzione alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e delle diverse forme di vita, di un valore in sé, a prescindere dal suo essere funzionale al soddisfacimento di bisogni umani), il paradigma dello sviluppo sostenibile presuppone un **paradigma comunque antropocentrico**. L'obiettivo è infatti individuare modelli di sviluppo che, nell'equilibrio tra i diversi fattori ambientali, economici e

sociali, siano comunque funzionali al soddisfacimento, entro orizzonti di lungo periodo, di bisogni umani.

Si tratta d'altra parte, di un modello che presuppone l'accettazione di un limite rispetto ad attività esse stesse potenzialmente fonte di utilità nell'immediato: si pensi, in primo luogo, ad attività economiche legate allo sfruttamento di risorse scarse (suolo, aria, acqua, etc..), attività spesso potenzialmente inquinanti o in grado di compromettere gli equilibri complessivi dell'ecosistema (si pensi alle attività connesse all'alterazione del clima), che pure nell'immediato potrebbero dar luogo a utilità di natura economica e sociale (creazione di posti di lavoro, aumento delle ricchezza e del consenso sociale).

Pertanto **il paradigma della sostenibilità presuppone l'accettazione di limiti**, anche giuridici, al libero esercizio di attività umane in sé percepibili come utili. Un limite che si traduce nella rinuncia al riconoscimento e alla tutela del diritto ad esercitare tali attività.

E quando si pone un limite giuridico alla possibilità di rivendicare ed esercitare una libertà, un diritto, appare naturale interrogarsi sul **fondamento anche etico e valoriale di tale limitazione**.

La prospettiva in questo caso è una prospettiva di tipo solidaristico/altruistico, proiettata entro un orizzonte intergenerazionale: solidarietà, dunque, con soggetti anche ad oggi non ancora presenti o, comunque, non ancora politicamente attivi e non in grado di influire direttamente sulle scelte dei soggetti chiamati ad assumere le decisioni politiche fondamentali.

Da un punto di vista valoriale le radici teoriche e culturali di un tale assunto sono molteplici, ma volendo, a titolo meramente esemplificativo, individuare un'espressione paradigmatica di tale atteggiamento, si può far riferimento alla notissima massima etica formulata da Kant nel contesto della sua Critica della Ragion Pratica: «**Opera in modo che la massima della tua volontà possa sempre valere in ogni tempo come principio di una legislazione universale**».

Tale fondamentale **imperativo categorico** dell'etica kantiana rappresenta un'istanza che ha a sua volta premesse e connessioni con una pluralità di altri contesti etico valoriali legati all'idea della reciprocità e di una responsabilità rispetto alle conseguenze sociali dei comportamenti individuali: basti pensare, nell'etica classica greca, tra i tanti, all'ammonimento di Talete "Evita di fare quello che rimprovereresti agli altri di fare", o alla massima della morale confuciana "«C'è una parola che faccia da guida per tutta la vita?» Il Maestro disse: «È la reciprocità. Quel che non desideri per te, non farlo agli altri»", o, ancora alle massime della tradizione ebraica e cristiana "amerai il tuo prossimo come te stesso" (Levitico), "Tutto quanto volete che gli uomini facciano a voi, anche voi fatelo a loro: questa infatti è la Legge e i Profeti" (Matteo).

Qual è, dunque, la specificità della formulazione kantiana che induce a ritenerla maggiormente paradigmatica? Si tratta essenzialmente della sua **esplicita apertura intergenerazionale**: secondo l'imperativo kantiano, occorre che l'agire individuale sia idoneo a diventare una regola non solo valida per tutti, ma anche valida per sempre, "in ogni tempo". Valida cioè anche rispetto a soggetti non ancora presenti, dalle cui azioni o reazioni nulla si possa avere da attendersi o da temere. La regola perde in tal modo le sue valenze utilitaristiche (mi comporto correttamente perchè spero che così facciano anche gli altri con me e perchè voglio evitare che altri si comportino scorrettamente con me) divenendo una **massima universale di tipo solidaristico**: mi comporto correttamente

perchè sento un vincolo di solidarietà e responsabilità anche nei confronti delle generazioni future, dalla azione o reazione delle quali pure nulla avrei oggi personalmente da temere (nel male) o da aspettarmi (nel bene).

Per quanto controvertibile (basti richiamare le riflessioni di Fichte sulla scarsa coerenza filosofica della formula – l'ambizione di una massima universale oggettiva che regoli comportamenti umani che sono invece soggettivi, storicamente situati e connessi a una irripetibile condizione individuale - e sulle sue discutibili implicazioni pratiche) tale massima ha avuto una fortuna amplissima e, nella sua semplicità, può essere indicata come un archetipo culturale del paradigma della solidarietà intergenerazionale, che rappresenta uno dei cardini del principio di sostenibilità dello sviluppo.

Il paradigma di giustizia di Rawls

Venendo a teorizzazioni più prossime all'attuale stadio del confronto filosofico/giuridico, occorre poi per lo meno richiamare i legami con le problematiche delle sostenibilità individuabili in relazione alle riflessioni intorno ai paradigmi di giustizia elaborate da John Rawls.

Se l'imperativo categorico kantiano può apparire un riferimento valoriale fondamentale in ordine al profilo dell'equità intergenerazionale, le riflessioni di Rawls risultano più direttamente collegabili alla **dimensione anche intragenerazionale dell'equità**: uno sviluppo che sia pienamente sostenibile dovrebbe infatti coniugare l'assunzione di una responsabilità nei confronti delle generazioni future con un approccio che miri a ripartire in modo equo, tra gli appartenenti alla generazione presente, le eventuali rinunce (in termini di limiti al consumo di risorse o di modifica dei modelli di produzione e di consumo) connesse all'assunzione di tale responsabilità. Un'equità da valutare sia in relazione ai diversi impegni che può apparire equo far assumere a Stati che si trovino in condizioni molto diverse di sviluppo economico e sociale (e che sinora, nel loro sviluppo, abbiano contribuito in misura molto diversa al consumo di risorse o ad attività che abbiano compromesso l'ecosistema o gli equilibri climatici). Sia, all'interno di ciascun paese, in relazione al grado di equità nella ripartizione tra diverse categorie di cittadini (ad esempio, in base al diverso reddito disponibile) dei costi e delle rinunce che la fase di transizione verso differenti modelli di produzione e consumo potrebbe comportare.

L'approccio di Rawls appare rilevante poiché, confutando gli approcci meramente utilitaristici e contrattualistici tipici del pensiero liberale classico (che tendono a ridurre i "costi ambientali" a mere diseconomie, da risolvere per via contrattuale), prospetta l'esistenza di "**beni sociali**" che richiedono per loro natura di essere ripartiti in modo equo, onde evitare che si determinino **diseguaglianze immeritate**: sono immeritate, secondo Rawls, le diseguaglianze che non derivano dal merito personale, ma sono causate da una condizione originaria (la maggiore o minore ricchezza della famiglia di origine, l'essere nato in un paese più o meno sviluppato, il trovarsi in una condizione di disabilità o malattia). Sulla base di tale assunto, l'autore propone una sorta di neo-contrattualismo, basato sul principio del "**velo di ignoranza**": le decisioni fondamentali dovrebbero essere assunte senza sapere se chi le sta assumendo si troverà in una posizione futura di vantaggio o di svantaggio (se si troverà ad essere politicamente in maggioranza o all'opposizione, se si troverà ad appartenere ad un ceto economicamente più o meno avvantaggiato, se si troverà a vivere in un paese più o meno sviluppato). Solo così le decisioni assunte saranno eque in ogni caso e per tutti.

L'autore, peraltro, declina la sua teoria della giustizia anche in un orizzonte intergenerazionale, come teoria del **giusto risparmio**: ogni generazione dovrebbe assumere le sue decisioni secondo un principio di irrilevanza temporale, evitando di penalizzare a priori una generazione successiva a causa delle proprie scelte.

La reversibilità delle scelte politiche fondamentali

Connesso al tema dell'equità intergenerazionale e intragenerazionale è il tema della reversibilità delle scelte politiche fondamentali: nel contesto del costituzionalismo moderno, tale principio si trova formulato, a partire dalle riflessioni giuridiche del periodo della rivoluzione francese, come principio implicante il diritto di ogni generazione di compiere le scelte politiche fondamentali che la riguardano, senza essere totalmente vincolata dalle scelte compiute dalle generazioni precedenti.

Un'esemplare espressione di tale principio si trova, ad esempio, nella costituzione francese del 1793: "Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. **Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future**».

A livello costituzionale tale assunto si esprime nella ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di rendere la Costituzione, l'insieme delle norme fondamentali dell'ordinamento, sufficientemente rigida da un lato (per porsi come legge effettivamente fondamentale, proiettata entro un orizzonte temporale ampio e sottratta all'arbitrio contingente della maggioranza politica del momento) ma anche idonea ad evolvere, ad aggiornarsi, a consentire alle generazioni future di dare il loro apporto al suo contenuto (attraverso la previsione di procedimenti di revisione della Costituzione stessa).

Più recentemente, sulla base di tale consolidata premessa, si è affermata un'ulteriore prospettiva volta ad affermare la **necessità della reversibilità delle scelte politiche fondamentali anche in materia ambientale e in relazione ai modelli di sviluppo**: con l'acquisita percezione che determinati comportamenti umani (legati al consumo di risorse scarse e non rinnovabili o alla compromissione irrimediabile degli equilibri dell'ecosistema, o alla determinazione di cambiamenti climatici tali da rischiare di compromettere la stessa permanenza di un ambiente vivibile per l'uomo) possono determinare una situazione di danno irrimediabile e non reversibile per le generazioni future, il paradigma della reversibilità delle scelte è stato applicato anche al tema della preservazione dell'ambiente, delle sue risorse e dei suoi equilibri, nella direzione della necessità di adottare modelli di sviluppo che non impongano alle generazioni future una situazione di fatto talmente compromessa da privarle della possibilità di compiere a loro volta le proprie scelte fondamentali.

La molteplicità di implicazioni del paradigma della sostenibilità: il recepimento nel contesto dell'Agenda 21

(Si ripropongono in questo paragrafo alcuni dei contenuti già trattati nel corso di Diritto Costituzionale dell'Ambiente e del Paesaggio, la cui conoscenza è premessa necessaria, anche da

parte di coloro che non abbiano già affrontato tale insegnamento, per affrontare i contenuti del presente corso di Diritto ed Economia dello Sviluppo Sostenibile)

Passando dal piano della ricostruzione delle coordinate teoriche del paradigma della sostenibilità a quello del loro recepimento in strumenti normativi e della conseguente individuazione delle sue implicazioni, delle specifiche aree di intervento e delle specifiche politiche necessarie per dare attuazione a tale paradigma, esemplare risulta ancora oggi l'articolata formulazione proposta dall'Agenda 21.

Nel contesto dell'**Agenda 21**, elaborata a seguito della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo organizzata dalla Nazioni Unite a Rio de Janeiro nel 1992 (nota anche come "Summit della Terra") troviamo un primo tentativo di individuare, in modo articolato e sistematico, le **implicazioni e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile sul piano delle politiche pubbliche, gli attori da coinvolgere a livello globale, nazionale e locale, una proposta di metodo di lavoro e di verifica dei risultati conseguiti**. Si tratta di un impianto estremamente ambizioso, che è utile richiamare poiché rappresenta una sintesi ancora largamente attuale della pluralità di dimensioni e implicazioni del paradigma della sostenibilità:

“PARTE PRIMA - Preambolo: Questa sezione di Agenda 21 si focalizza **sull'importanza della cooperazione internazionale** al fine di perfezionare ed accelerare il nostro avanzamento verso lo sviluppo sostenibile. Accentua la necessità per i governi e per ciascun individuo dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo, di studiare e attuare: politiche nuove, leggi e strategie, che abbiano come obiettivo uno sviluppo socialmente responsabile, e accentua l'invito ad un lavoro comune da parte del settore privato, delle organizzazioni non governative e dei singoli individui perché le azioni dei governi non possono da sole generare il rapido e necessario cambiamento di rotta.

Capitolo 1 Preambolo ad Agenda 21: Nessuna Nazione può assicurare il proprio futuro da sola, ma tutti i paesi possono assicurare un più sicuro e più prospero futuro per l'ambiente e per lo sviluppo: **insieme** con impegno e solidarietà globale.

Capitolo 2 Il Ruolo delle **imprese**: Il rapporto tra Impresa ed Ambiente dovrebbe essere di mutuo appoggio - vantaggio, le relazioni internazionali economiche e le politiche economiche di ogni paese hanno grande importanza per lo sviluppo sostenibile.

Capitolo 3 Combattere la **povertà**: La Povertà è causata dalla scarsità di cibo, dall'analfabetismo, da cure mediche inadeguate, dalla disoccupazione e dall'incremento della popolazione mondiale. Il Povero deve poter accedere all'istruzione di base e ad adeguate cure mediche, all'acqua e ad un ambiente sano, ed alle risorse, in special modo al suolo.

Capitolo 4 Cambiare il **modello** di vita basato sul **consumismo**: Deve essere sviluppato un nuovo concetto di ricchezza e di prosperità, che risulti più in armonia con la capacità della terra di sopportare i carichi delle azioni umane, soprattutto nei paesi più industrializzati. Gli individui devono convincersi a perseguire la creazione di un nuovo modello di vita che neutralizzi le conseguenze delle scelte fatte al momento dell'adozione di modelli di consumo non sostenibili.

Capitolo 5 Dinamica della **popolazione**: La popolazione del mondo supererà il numero di 8 miliardi nell'anno 2020. I Paesi devono sapere quale sarà la loro capacità di supporto all'incremento di

popolazione e provvedere per tempo ad assicurare la tutela degli ecosistemi, ad approntare tecnologie adeguate e ad assicurare a tutti l'accesso alle risorse.

Capitolo 6 Proteggere e promuovere la **salute**: Ogni anno nel mondo in via di sviluppo, quasi 15 milioni di bambini sotto 15 anni muoiono per malattie e per malnutrizione. La Salute umana dipende da un ambiente sano, dall'approvvigionamento di acqua pulita, da adeguato trattamento sanitario e dalla disponibilità di cibo sano. La meta comune è di assicurare a tutti la salute entro l'anno 2000.

Capitolo 7 **Insedimenti Umani sostenibili**: Nell'anno 2000, metà della popolazione della mondo vivrà in città. I Governi dovrebbero **ridurre la migrazione verso le grandi città** incentivando e migliorando le condizioni di vita in zone rurali e assicurare una casa ai senzatetto procurando loro terreno, credito e materiali da costruzione a basso costo.

PARTE SECONDA: COME POSSIAMO PROTEGGERE LE NOSTRE RISORSE?

Capitolo 8 **Provvedimenti decisionali** per lo Sviluppo Sostenibile: C'è una tendenza a trattare l'ambiente come un "bene gratuito" e a far pesare il costo del danno ambientale ad altre parti della società, siano esse altri paesi o le generazioni future. Nazioni ed imprese dovrebbero conteggiare i costi della protezione ambientale e del risanamento nelle loro decisioni operative.

Capitolo 9 Proteggere l'**atmosfera**: La nostra atmosfera è sottoposta alla pressione di emissioni domestiche ed industriali che minacciano di cambiare i climi e di emissioni chimiche che riducono lo strato dell'ozono. Si deve avere la massima cura nell'usare nel modo più efficiente possibile le fonti di energia esistenti e nello stesso tempo sviluppare l'uso di nuove fonti di energia rinnovabile: sole, vento, acque correnti, oceani e forza umana, al fine di ridurre la dipendenza da fonti non rinnovabili di energia come i combustibili fossili.

Capitolo 10 Pianificazione e Gestione dell'**uso del suolo**: La crescente domanda di terra e delle sue risorse naturali crea competizione e conflitti. L'uso sostenibile e la gestione dei suoli dovrebbero essere pianificati includendo la pianificazione ecologica, rispettando le pratiche di uso tradizionali ed indigene e promovendo la partecipazione attiva, nel momento delle decisioni, della gente legata alle aree da pianificare.

Capitolo 11 Combattere la **deforestazione**: C'è bisogno di una ricerca concertata internazionale e di un incremento degli sforzi per il controllo della raccolta del legname dalle foreste, occorre sostenere tecnologie indigene e agroforestali ed espandere il patrimonio forestale mondiale.

Capitolo 12 Combattere la **desertificazione**: Desertificazione e siccità hanno come conseguenza povertà e fame, e causano degradazione del suolo. Uno degli strumenti più efficaci per evitare l'espansione dei deserti consiste nel piantare alberi ed altri vegetali che trattengano l'acqua e mantengano inalterate le qualità del suolo.

Capitolo 13 Sviluppo della **montagna**: Il 10% della popolazione della Terra vive in zone di montagna, mentre il 40% occupa zone al disotto dello spartiacque. Occorre prevedere misure adatte alla protezione degli ecosistemi della montagna dalla erosione, dalle frane e dalla perdita di possibilità di sopravvivenza degli animali e delle piante.

Capitolo 14 **agricoltura e Sviluppo Rurale**: La capacità a lungo termine del mondo di soddisfare la domanda crescente di cibo ed altri prodotti agricoli è incerta. La priorità deve essere data alla manutenzione al miglioramento della capacità produttiva di terre agricole con tecnologie nuove al fine di poter sostenere le necessità di una popolazione in espansione.

Capitolo 15 Conservazione di **biodiversità**: L'uso di risorse biologiche e alimentari per sfamarci e vestirci, per fornirci le abitazioni e le medicine, accelerano la perdita di bio - diversità. E' della massima urgenza intraprendere azioni per la conservazione e la manutenzione di geni, delle specie ed degli ecosistemi.

Capitolo 16 **biotecnologia** sostenibile: Il successo dei programmi di biotecnologia dipenderà dagli incentivi alle elevate ricerche scientifiche professionali, che usano la conoscenza tradizionale e la tecnologia moderna per cambiare il materiale genetico delle piante, degli animali e dei microbi, creando prodotti nuovi come vaccini, per incrementare la fertilità del suolo e la resistenza del raccolto, per migliorare il trattamento dei liquami, ecc...

Capitolo 17 Protezione degli **oceani**: Gli oceani sono sotto stress a causa dell'aumento dell'inquinamento, dell'eccessivo prelievo di pesci e della degradazione generale. Le Nazioni devono controllare e ridurre l'inquinamento dell'ambiente marino e mantenere le sue capacità di supportare la vita.

Capitolo 18 Proteggere e gestire l'**acqua**: Nel mondo in via di sviluppo una persona su tre soffre della mancanza di acqua da bere, per l'igiene e per i bisogni di base della salute e della dignità. E' necessario provvedere alla depurazione delle fonti più comuni di inquinamento per assicurare acqua ed igiene per tutti nell'anno 2025.

Capitolo 19 Gestione di **sostanze chimiche tossiche**: Oggi sono presenti nel mondo non meno di 100.000 prodotti chimici commerciali prodotti artificialmente. I Paesi devono sviluppare ed incrementare la conoscenza per una corretta gestione delle sostanze chimiche tossiche e prevenire il traffico illegale internazionale di prodotti tossici e pericolosi.

Capitolo 20 Rischio **rifiuti**: I paesi in via di sviluppo sono tenuti sotto pressione per accettare la sgradevole importazione di rifiuti che mettono a rischio la salute della gente e l'ambiente. I Paesi sviluppati hanno il dovere e l'obbligo di effettuare il trasferimento di tecnologie di corretta gestione e di riduzione dei rifiuti.

Capitolo 21 **rifiuti solidi e liquame**: Quantità crescenti di immondizia e liquame provenienti dalle nostre città minacciano la nostra salute e l'ambiente. E' necessario predisporre piani di prevenzione dei rifiuti solidi urbani per far sì che nel 2010 tutti i paesi abbiano un piano nazionale di gestione.

Capitolo 22 **rifiuti radioattivi**: L'uso di sostanze radioattive aumenta nella produzione di energia elettrica mediante energia nucleare, nella medicina, nella ricerca ed nell'industria e così vengono prodotti rifiuti. E' importante assicurare l'addestramento e l'aiuto finanziario per i paesi in via di sviluppo affinché impostino programmi nucleari sicuri e gestioni responsabili.

PARTE TERZA: COME POSSIAMO CAMBIARE L'ATTUALE SITUAZIONE ?

Capitolo 23 **Preambolo**: Perseguire lo Sviluppo sostenibile è responsabilità e compito in primo luogo di ogni governo, ma l'impegno e coinvolgimento di tutti gruppi sociali è essenziale per la realizzazione effettiva degli obiettivi, delle politiche e dei meccanismi che tutti governi del Vertice della Terra hanno comunemente proposto.

Capitolo 24 **donne**: I Governi sono invitati ad assicurare alle donne pari diritto di accesso alla istruzione, a creare sistemi sanitari adeguati alle necessità delle donne e a realizzare una effettiva partecipazione delle donne alla vita sociale, culturale e pubblica.

Capitolo 25 **bambini e giovani**: Bambini e giovani sono quasi un terzo della popolazione mondiale. I Governi sono invitati a combattere gli abusi contrari ai diritti dei giovani, e specialmente delle donne in alcune culture, e ad assicurare che tutti bambini abbiano accesso all'istruzione.

Capitolo 26 **gente indigena**: Le Genti indigene comprendono il 4% della popolazione del mondo ed il loro numero decresce. I Governi e le organizzazioni internazionali dovrebbero proteggere i loro diritti e il loro patrimonio, rispettare e riconoscere la loro cultura tradizionale, i loro usi nella gestione delle risorse ed iscriverle a pieno titolo quali componenti della comunità mondiale.

Capitolo 27 **organizzazioni non governative**: Le Organizzazioni non - governative (NGOs) formano una rete che abbraccia sia i paesi sviluppati che i paesi in via di sviluppo e svolgono un ruolo vitale nel promuovere la partecipazione democratica che è essenziale per la realizzazione dello sviluppo sostenibile.

Capitolo 28 **autorità locali**: Le Autorità locali, come i governi municipali, dovrebbero consultare i cittadini e le comunità, gli imprenditori e i gruppi industriali, sui programmi locali, sulle politiche e sulle leggi e regolamentazioni per raggiungere gli obiettivi di Agenda 21.

Capitolo 29 **lavoratori e sindacati**: I Lavoratori saranno i soggetti maggiormente interessati dai cambiamenti necessari per realizzare lo sviluppo sostenibile. Attraverso i rappresentanti eletti, i lavoratori devono essere coinvolti nella promozione di uno sviluppo economico socialmente responsabile.

Capitolo 30 **affari e industria**: Un comportamento responsabile nel settore privato è un requisito indispensabile per realizzare lo sviluppo sostenibile. Le Associazioni Imprenditoriali possono giocare un ruolo importante per migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse, minimizzare la produzione dei rifiuti e proteggere la salute umana e la qualità ambientale.

Capitolo 31 **scienza e tecnologia**: Scienziati e tecnologi (ingegneri, architetti, disegnatori industriali, progettisti urbani, ed altri professionisti) hanno la responsabilità particolare di individuare azioni e tecnologie per tutelare la biosfera.

Capitolo 32 **agricoltori**: Gli Agricoltori sono direttamente gestori di uno terzo dei suoli emersi della Terra. Essi hanno bisogno di assistenza economica e tecnica per essere portati a

raggiungere l'autosufficienza, e la pratica di una agricoltura a minimo impatto ambientale e minimo impiego di energie non rinnovabili. Le Donne, che costituiscono buona parte degli addetti all'agricoltura nel mondo, devono avere accesso alla proprietà e all'uso del suolo, al credito e alle tecnologie.

PARTE QUARTA: DA DOVE DOBBIAMO PARTIRE ?

Capitolo 33 **risorse finanziarie**: Le Nazioni in via di sviluppo hanno bisogno di commerci liberi e di accesso ai mercati per raggiungere una crescita economica sostenibile. Attenzione particolare dovrebbe essere data alle nazioni le cui economie sono in transizione.

Capitolo 34 Trasferimento di **tecnologia**: La conoscenza scientifica può aiutare a trovare i mezzi per sopperire alla scarsità di energia, di acqua e di risorse non - rinnovabili. I Paesi in via di sviluppo dovrebbero accedere alle tecnologie di gestione ambientale e alle conoscenze dei paesi sviluppati attraverso una rete collaborativa internazionale di laboratori internazionali.

Capitolo 35 **la scienza** per lo Sviluppo Sostenibile: Di fronte alle minacce di danno irreversibile ambientale, è essenziale migliorare sia la conoscenza dei sistemi della Terra sia l'integrazione delle scienze naturalistiche con quelle sociali e tecniche.

Capitolo 36 **istruzione e consapevolezza pubblica**: L'Istruzione consente alla gente di pervenire alla consapevolezza ambientale ed etica, ai valori, agli atteggiamenti, alle abilità e ai comportamenti che è necessario tener fermi o intraprendere per lo sviluppo sostenibile. Poiché lo sviluppo sostenibile deve coinvolgere necessariamente ognuno, l'accesso alla istruzione deve essere assicurato a tutti bambini e deve essere ridotto l'analfabetismo degli adulti.

Capitolo 37 **creare capacità per lo sviluppo sostenibile**: Tutti paesi condividono il bisogno di incrementare le capacità nazionali. I Paesi in via di sviluppo hanno in particolar modo bisogno di costruire la loro propria capacità di impostare le azioni previste in Agenda 21, in cooperazione con le organizzazioni delle Nazioni Unite, con i paesi più sviluppati e con chiunque altro.

Capitolo 38 **organizzazioni internazionali istituzionali**: Una grande responsabilità, per seguire le azioni e i progressi dei Paesi, nell'espletamento degli impegni assunti con Agenda 21, è affidata alle organizzazioni delle Nazioni Unite. Si raccomanda all'ONU di istituire una Commissione dello Sviluppo sostenibile ad alto - livello che sappia tracciare gli indirizzi e le valutazioni per le organizzazioni dell'ONU stessa, per le organizzazioni finanziarie internazionali e per quelle non governative, per l'industria e le imprese e per i gruppi scientifici.

Capitolo 39 **negoziazioni e norme internazionali**: È essenziale che tutti paesi e tutti settori all'interno dei paesi, partecipino alla negoziazione di accordi internazionali e creino efficaci norme internazionali per la protezione ambientale.

Capitolo 40 **condividere le informazioni e i dati per decidere**: Per poter basare le decisioni su valide informazioni, deve essere migliorata la disponibilità, la qualità e l'accessibilità dei dati tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo.

Quella presentata è una mera sintesi dei contenuti dell'Agenda, che ha un più analitico livello di dettaglio.

A titolo esemplificativo, per avere una migliore percezione del livello di analiticità, si riporta il testo completo del paragrafo 28 dell'Agenda, relativo al ruolo delle realtà locali nella realizzazione degli obiettivi (secondo un approccio che è stato definito attraverso la formula “pensare globalmente, agire localmente”), che nella sua versione integrale prevede:

Capitolo 28

INIZIATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI A SUPPORTO DI AGENDA 21

AMBITI DEL PROGRAMMA

Basi per l'azione

28.1 Dal momento che gran parte dei problemi e delle soluzioni cui si rivolge Agenda 21 hanno origine in attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle amministrazioni locali rappresenta un fattore determinante per il raggiungimento dei suoi obiettivi. Le amministrazioni locali gestiscono i settori economico, sociale ed ambientale, sovrintendono ai processi di pianificazione, elaborano le politiche e fissano le regole in materia ambientale a livello locale, e collaborano nell'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Rappresentando il livello di governo più vicino ai cittadini, svolgono un ruolo fondamentale nel sensibilizzare, mobilitare e rispondere alla cittadinanza per promuovere lo sviluppo sostenibile.

Obiettivi

28.2 Per questo settore di intervento vengono proposti i seguenti obiettivi: (a) Entro il 1996, la maggior parte delle amministrazioni locali di ciascun paese dovrebbe aver intrapreso un processo di consultazione della popolazione e raggiunto un consenso su una propria “Agenda 21 locale”; (b) Entro il 1993, la comunità internazionale dovrebbe aver iniziato un processo di consultazione mirato ad accrescere la cooperazione tra le amministrazioni locali; (c) Entro il 1994, i rappresentanti delle associazioni dei comuni e di altri enti locali dovrebbero aver migliorato i livelli di cooperazione e coordinamento al fine di accrescere lo scambio di informazioni e di esperienze fra le amministrazioni locali; (d) Le amministrazioni locali di ciascun paese dovrebbero essere incentivate ad attivare e monitorare programmi volti a garantire la rappresentanza delle donne e dei giovani nei processi decisionali, nella pianificazione e attuazione delle politiche locali. Attività

28.3 Le amministrazioni locali dovrebbero dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private ed adottare una propria “Agenda 21 locale”. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero imparare dalla comunità locale e dal settore industriale e acquisire le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie. Il processo di consultazione intende accrescere la consapevolezza delle famiglie sulle problematiche dello sviluppo sostenibile. I programmi, le politiche, le leggi e i regolamenti adottati dalle amministrazioni locali per raggiungere gli 2 obiettivi di Agenda 21 dovrebbero essere valutati e modificati sulla base dei programmi di azione locale concertati. Potrebbero essere messe in atto

specifiche strategie per sostenere richieste di finanziamento a livello locale, nazionale, ed internazionale.

28.4 Dovrebbero essere incoraggiate tutte le forme di collaborazione e partenariato fra le organizzazioni di rilievo quali l'UNDP, Habitat e UNEP, la Banca Mondiale, le Banche regionali, l'Unione Internazionale delle Autorità Locali, l'Associazione Mondiale delle Grandi Metropoli, la Conferenza delle Grandi Città del Mondo, l'Organizzazione delle Città Unite ed altri partner di rilievo, al fine di mobilitare il sostegno internazionale alle iniziative delle amministrazioni locali. Un importante obiettivo sarebbe di supportare, estendere e migliorare tutte le organizzazioni che operano nell'ambito della capacity-building delle autorità locali e della gestione locale dell'ambiente. A tal fine: (a) Habitat ed altri organi ed organizzazioni del sistema Nazioni Unite sono chiamati a rafforzare i servizi di raccolta di informazioni sulle strategie delle amministrazioni locali, in particolare per quelle che hanno bisogno di supporto internazionale. (b) Consultazioni periodiche, che coinvolgono sia i partner internazionali che i paesi in via di sviluppo, potrebbero riesaminare le strategie nonché valutare come tale supporto possa essere meglio canalizzato. Una tale consultazione sarebbe complementare rispetto alle concomitanti consultazioni incentrate sul confronto tra paesi, come quelle che si svolgono mediante gruppi di consultazione e tavole rotonde.

28.5 I rappresentanti delle associazioni di enti locali sono invitati ad attivare specifiche misure per aumentare lo scambio di informazioni ed esperienze e la reciproca assistenza tecnica. Strumenti di attuazione (a) finanziamento e valutazione dei costi.

28.6 Si raccomanda che tutte le parti effettuino una stima delle necessità di finanziamento relative a quest'area di intervento. Il segretariato della Conferenza ha valutato che il costo medio totale annuale (1993-2000) per rafforzare i servizi di segretariato internazionale per l'attivazione delle attività relative a questo capitolo debba essere di un milione di dollari in termini di sovvenzione o di concessione. Si tratta di stime indicative e di ordine di grandezza e non sono state esaminate dai Governi. (b) Sviluppo delle risorse umane e capacity-building.

28.7 Questo programma dovrebbe facilitare la capacity -building e le attività di formazione già contenute in altri capitoli di Agenda 21.

(Traduzione a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio)

Come si può notare, l'impianto è estremamente articolato e ambizioso, forse **persino troppo analitico**, col rischio di perdere di vista il nucleo concettuale della nozione di sviluppo sostenibile, scolorendola in un ampio ma a volte vago e generico elenco di buone pratiche politiche: la nozione di sviluppo sostenibile risulta sicuramente pervasiva e idonea a informare la generalità dell'ordinamento e delle politiche pubbliche (si potrebbe dire che sia "trasversale", come e più della materia "ambiente"), ma, proprio per questo, richiede di essere identificata in modo sufficientemente specifico, anche rispetto a nozioni contigue (sul punto, v. infra).

Inoltre non risultano indicate puntualmente scadenze (l'Agenda 21 si riferisce, come orizzonte temporale, al 21° secolo nel suo complesso, in termini dunque assai indeterminati), livelli ottimali o minimi di risultati da conseguire, indicatori quantitativi, verifiche degli obiettivi raggiunti: viene costituita una Commissione sullo Sviluppo Sostenibile in seno all'UNU, con scopo di

monitoraggio, ma permangono **ricadute operative incerte** e rimesse alla discrezionalità e alla buona volontà dei singoli Stati.

Il paradigma dello sviluppo sostenibile di fronte al neo-liberismo economico globale

Quanto alle ambizioni dell'Agenda 21, deve costatarsi come per almeno 20 anni nella comunità internazionale **non sia andata maturando una sufficiente consapevolezza** della necessità e dell'urgenza di tradurre gli obiettivi individuati e condivisi in impegni cogenti e in politiche pubbliche coerenti.

Sul versante dei paesi più sviluppati il **neo-liberismo economico** permane e si consolida come l'indirizzo di politica economica dominante, promuovendo modelli di sviluppo consumistici, amplificati dalle dinamiche economiche della globalizzazione internazionale, della deregolamentazione, della privatizzazione dei servizi e delle attività economiche, della limitazione del ruolo dello Stato nell'economia e nelle politiche sociali (data anche l'enfasi posta sul tema del necessario rigore nei conti pubblici e della riduzione della pressione fiscale, anche in chiave competitiva). Ciò determina il mantenimento e il consolidamento di un modello di crescita che, sebbene indubbiamente sostenuta, determina, con le sue dinamiche iper-competitive, un consumo tendenzialmente incontrollato di risorse, nonché una limitata disponibilità ad accettare regole e limiti alle attività economiche legati a esigenze ambientali e a esigenze di responsabilità ed equità sociale (elementi percepiti e presentati come "costi", da evitare poiché possono minare la competitività economica nel confronto tra imprese e tra sistemi-paese).

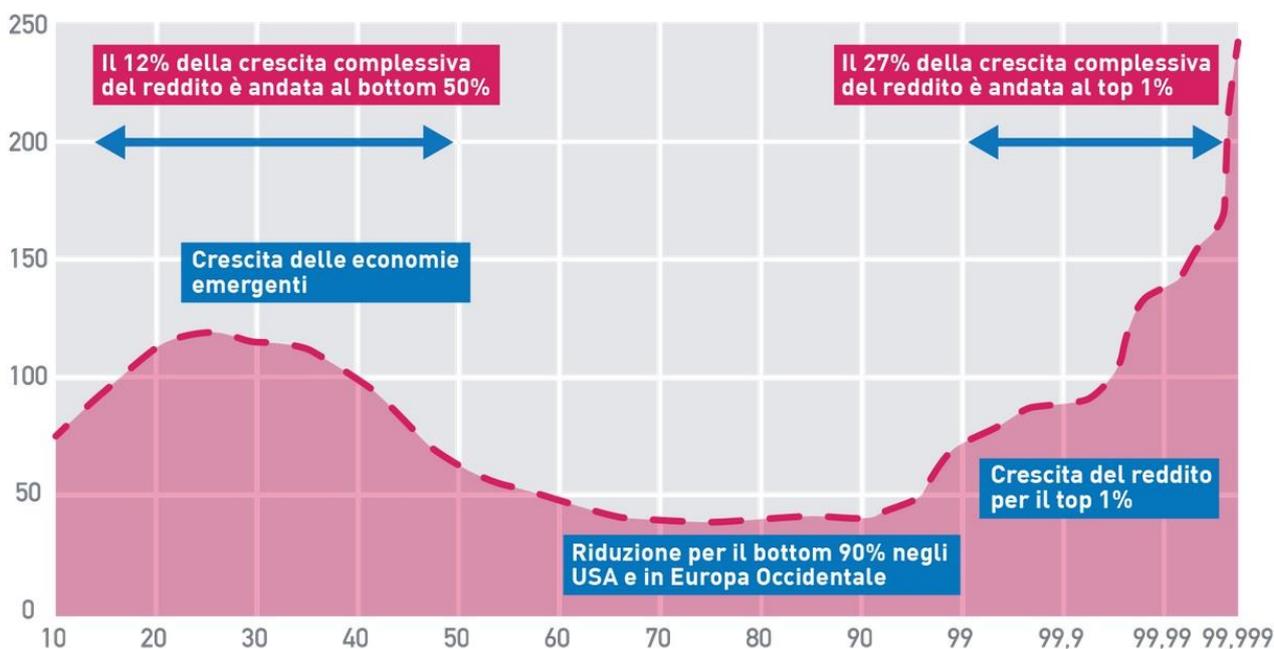
In tale modello la sola dimensione della sostenibilità che appare pienamente promossa risulta quella della **"sostenibilità del debito pubblico"**: ovvero l'indicazione di contenere le spese pubbliche, gli investimenti e i costi dei servizi pubblici in parallelo a una progressiva riduzione della pressione fiscale, in modo da garantire un tendenziale pareggio del bilancio pubblico ed evitare un aumento il livello di indebitamento pubblico. Tale approccio può trovare traduzione, a livello costituzionale, nella previsione di norme che pongano limiti al ricorso all'indebitamento pubblico (si pensi, nel contesto italiano, alla ricezione all'interno dell'art. 81 della costituzione del principio di equilibrio del bilancio, anche sulla base di istanze provenienti dal contesto sovranazionale). Volendo trovare una più risalente matrice culturale di tale approccio, si può osservare come l'assunto secondo cui sarebbe scorretto gravare le generazioni future dell'onere di ripagare ingenti debiti creati dalla generazione presente per soddisfare i propri bisogni, abbia dei legami con il più consolidato principio **"no taxation without representation"**: tale principio, di matrice anglosassone (affonda infatti le sue radici nell'epoca medioevale, nella fase di nascita del parlamentarismo inglese) afferma, sostanzialmente, che non si dovrebbe essere sottoposti a oneri economici (tasse, nella versione originaria del principio, o oneri derivanti dalla necessità di rimborsare ingenti debiti accesi dalle generazioni precedenti, nel caso odierno) se non si ha la possibilità di partecipare, attraverso propri rappresentanti, alle decisioni politiche relative alle spese connesse a tali oneri. E con evidenza, un ricorso illimitato ad un indebitamento pubblico destinato a soddisfare bisogni della generazione presente ma ad essere ripagato dalle generazioni successive, che non hanno modo di

partecipare alle scelte di politica economica del tempo presente, potrebbe apparire una forma di violazione di tale principio.

Complessivamente le richiamate politiche economiche di tipo neo-liberista hanno condotto, a livello globale, a tassi di crescita economica (misurati in tassi di crescita del prodotto interno lordo complessivo, PIL) mediamente piuttosto sostenuti, ma con una progressiva **sempre maggiore concentrazione della ricchezza** in una fascia molto ristretta di popolazione, come emerge dal grafico che si riporta (fonte: www.forumdisuguaglianzediversita.org). Nei paesi in via di sviluppo (per lo meno in quelli qualificabili come “economie emergenti” e più inseriti nelle dinamiche economiche internazionali, in primis Cina e India) ciò ha comunque comportato un aumento significativo del tenore di vita medio della popolazione, che partiva da livelli estremamente bassi. Nelle economie più sviluppate, come quelle degli USA o dei paesi dell’Europa Occidentale, ciò si è spesso tradotto in una stagnazione del reddito dei ceti popolari ed in un impoverimento relativo dei ceti medi oltre che in una rottura del tradizionale equilibrio nei rapporti tra capitale e lavoro tipico del modello di Stato democratico sociale della seconda metà del novecento (ad esempio, con un progressivo indebolimento del ruolo delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e con la precarizzazione dei rapporti di lavoro)

Crescita del reddito globale per il top10% e il bottom50%, 1980-2016

Quasi un quarto della crescita complessiva del reddito osservata tra il 1980 e il 2016 è andata all'1% più ricco della popolazione mondiale.



Nota: il grafico mostra il tasso di crescita del reddito globale, tra il 1980 e il 2016, per ogni percentile della popolazione. Per evidenziare la crescita del top1%, l'ultimo percentile è diviso in gruppi più piccoli così da illustrare la crescita per il top 0,1%, 0,01% e 0,001% più ricco (ultimi tre punti del grafico)

Tale modello economico a livello internazionale è stato sostanzialmente accolto e promosso anche a livello di istituzioni economiche (in primo luogo il fondo Monetario internazionale – FMI e Banca

Mondiale), dando luogo a una serie di prescrizioni indirizzate ai paesi in via di sviluppo o in difficoltà finanziaria (C.D. Washington Consensus, secondo la nozione prospettata da J. Williamson).

Per quanto riguarda invece l'insieme delle prescrizioni ricavabili dall'Agenda 21 e rivolte ai **paesi in via di sviluppo**, si può rilevare come anche su tale versante non si sia adottato un modello di sviluppo orientato agli obiettivi della sostenibilità ambientale e sociale, sia disattendendo gli impegni più direttamente e specificamente riferibili ai paesi meno sviluppati (impegno contro la deforestazione e il consumo del suolo, impegno a politiche demografiche responsabili, impegno a ridurre la migrazione verso le grandi città e a contenere lo spopolamento delle campagne, impegno a tutelare le culture indigene), sia adottando nel complesso (ed essendo indotti ad adottare) lo stesso modello di sviluppo neo-liberista e consumista proprio dei paesi più sviluppati.

La contraddizione tra i modelli economici neo liberisti e il paradigma della sostenibilità si manifesta peraltro anche ad un più profondo livello culturale e antropologico: come ricordato, il paradigma della sostenibilità trova fondamento in un'etica di tipo solidaristico, collaborativo e orientata all'accettazione di limiti alla libertà individuale orientati alla responsabilità e all'equità intergenerazionale e intragenerazionale. Il modello neo liberista è invece improntato ad un'etica essenzialmente individualista e fortemente competitiva. La regolazione pubblica è ammessa essenzialmente non per attenuare, ma al contrario per promuovere tale dimensione competitiva e concorrenziale, quale garanzia del mantenimento della sana concorrenzialità del sistema.

Nonostante tali ostacoli insiti nella struttura economica prevalentemente affermatasi nel corso degli anni '90 del secolo scorso a livello transnazionale e negli orientamenti di politica economica con essa coerenti, a livello internazionale permane e si consolida un'attenzione alla dimensione della sostenibilità dello sviluppo.

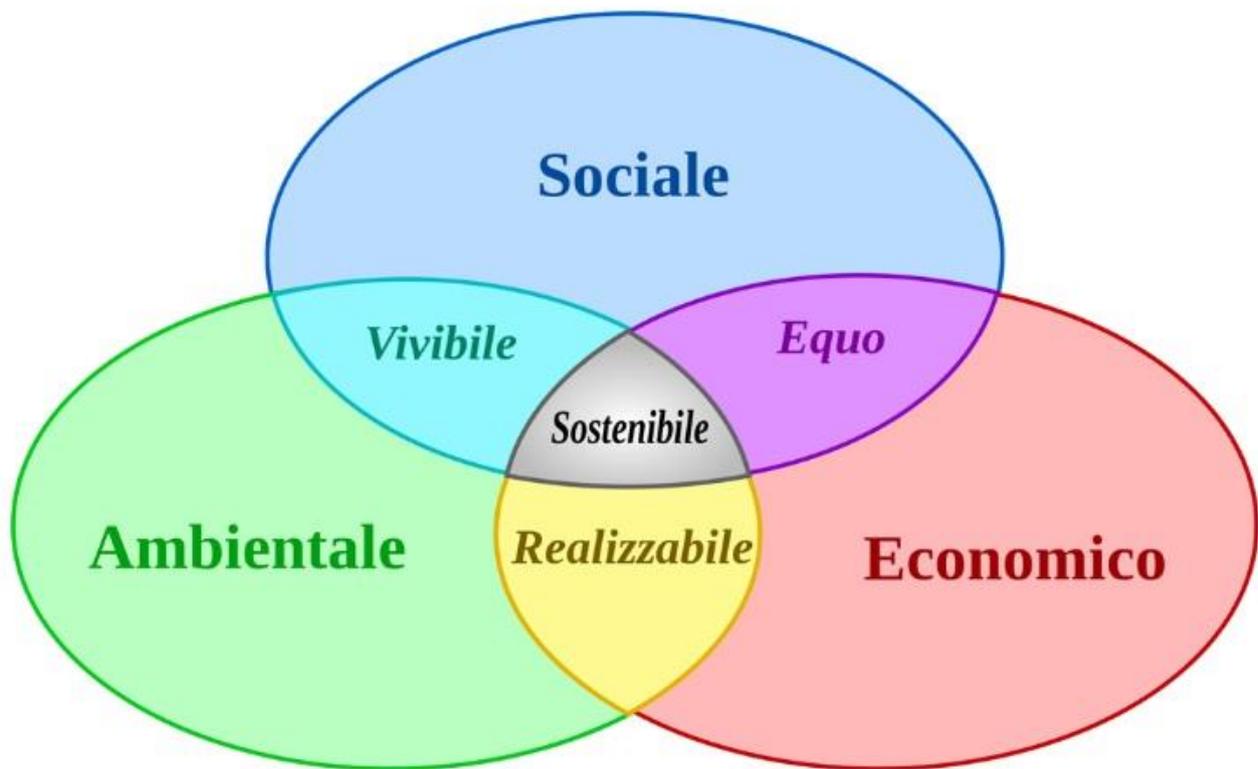
Le tre fondamentali dimensioni della sostenibilità

A distanza di 10 anni dalla Conferenza di Rio e dall'Agenda 21, nel **2002 a Johannesburg**, sempre nel contesto ONU, il World Summit on Sustainable Development consolida la nozione di "sviluppo sostenibile, articolato intorno a **tre pilastri**: l'impegno riaffermato dalla comunità internazionale è quello per cui "ci assumiamo la responsabilità collettiva di promuovere e rafforzare i **pilastri inseparabili dello sviluppo sostenibile, (1) la protezione dell'ambiente e lo sviluppo (2) economico e (3) sociale**, a livello locale, nazionale, continentale e globale".

Si consolida, sotto tale prospettiva, un paradigma di sviluppo sostenibile incentrato sull'**equilibrio tra tre dimensioni: 1) sostenibilità ambientale, 2) sostenibilità economica, 3) sostenibilità sociale**.

Lo sviluppo sarebbe qualificabile come pienamente sostenibile solo se soddisfa tutte e tre le dimensioni. Diversamente uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico e da quello sociale (pertanto considerabile come equo) potrebbe non essere sostenibile dal punto di vista ambientale (ad esempio, ipotizzando un modello di sviluppo in grado di offrire livelli elevati di crescita economica, con una soddisfazione elevata ed equa dei bisogni sociali, con conseguente consenso anche politico, ma a discapito della preservazione dell'ambiente, delle sue risorse e degli equilibri

dell'ecosistema). Uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico e da quello ambientale (che quindi delinei soluzioni ecologiche concretamente realizzabili dal punto di vista degli interessi economici) potrebbe non essere sostenibile dal punto di vista sociale (ad esempio, ipotizzando soluzioni produttive e di consumo avanzate ed ecologiche, ma disponibili solo per una parte privilegiata della popolazione o solo nei paesi più sviluppati, mentre per il resto della popolazione e dei paesi la tutela ambientale si tradurrebbe in una contrazione del benessere). Uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ecologico e da quello sociale (che dia quindi luogo a soluzioni ecologiche rese equamente disponibili per tutti, garantendo a tutti un contesto pienamente vivibile), potrebbe non essere sostenibile dal punto di vista economico (ad esempio, ipotizzando soluzioni produttive e di consumi ecologiche, ma che per essere rese disponibili per tutti, salvaguardando così l'equità e la sostenibilità sociale, impongano costi economici insostenibili). Solo l'area di intersezione tra tutte e tre le dimensioni della sostenibilità definirebbe, secondo tale prospettiva, i contorni dello sviluppo sostenibile in senso pieno (determinando un modello al contempo ecologicamente vivibile, socialmente equo, economicamente realizzabile).



Vengono inoltre aggiornati e integrati i principi di Rio, cogliendo le opportunità (in termini di sviluppo e crescita economica), ma al contempo (in termini di aumento delle diseguaglianze e sostenibilità sociale dello sviluppo) le **contraddizioni e insidie della globalizzazione economica**, che proprio in quegli anni andava emergendo come la fondamentale cifra del mondo contemporaneo. Le sfide da affrontare vengono pertanto così individuate “Riconosciamo che radicare la povertà, **cambiare i modelli di consumo e produzione insostenibili** e proteggere e

gestire le risorse naturali - basi per lo sviluppo sociale ed economico- sono contemporaneamente gli obiettivi fondamentali ed i presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile. Il profondo **contrasto che divide la società tra ricchi e poveri** ed il crescente **divario tra i mondi sviluppati e quelli in via di sviluppo** pongono una seria minaccia alla stabilità, alla sicurezza ed alla prosperità globali. L'ambiente globale continua a soffrire. La perdita di biodiversità continua, sempre più specie ittiche si estinguono, la desertificazione divora sempre più le terre fertili, gli effetti nocivi del cambiamento climatico sono già evidenti, i disastri naturali più frequenti e devastanti ed i paesi in via di sviluppo sempre più vulnerabili, l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e dei mari continua a negare una vita dignitosa a milioni di persone. **La globalizzazione ha aggiunto una nuova dimensione a queste sfide.** La rapida integrazione dei mercati, la mobilità del capitale e i significativi aumenti dei flussi di investimento nel mondo hanno aperto nuove sfide e nuove opportunità per il conseguimento di uno sviluppo sostenibile. Ma i benefici ed i costi della globalizzazione non sono distribuiti equamente, con i Paesi in via di sviluppo che incontrano speciali difficoltà nel sostenere questa sfida. **Rischiamo di trincerarci in queste disparità globali;** i poveri del mondo, fino a quando non agiremo in un modo che cambi profondamente le loro vite, **potrebbero perdere la fiducia nel sistema democratico** nel quale siamo impegnati, e vedere i loro rappresentanti come persone capaci solo di chiacchierare”.

Per una più compiuta analisi delle tappe del percorso che ha condotto, a livello sovranazionale, alla elaborazione e allo sviluppo della nozione di sviluppo sostenibile a alla emersione di un quadro di strumenti giuridici (in qualche misura ormai costituenti un quadro complessivo di fonti normative) nella materia, si rinvia al secondo modulo del presente corso.

L'emersione di nuove dimensioni della sostenibilità: la “sostenibilità culturale”

Come si è accennato, la nozione di sostenibilità è andata emergendo e consolidandosi, a livello internazionale, a partire dalla ricerca di un complesso equilibrio tra istanze di natura economica, ambientale e sociale. Più recentemente, si è andata proponendo una nozione ancora più articolata di sostenibilità, legata ad istanza anche di diversa natura: ad esempio, autonomia crescente è stata assunta dalla dimensione della “sostenibilità culturale”.

La dimensione culturale, che tale approccio mira a evidenziare nella sua specificità rispetto a quella latamente sociale, riguarda sia la cultura in senso materiale (insieme del patrimonio culturale, dei beni di valore paesaggistico, monumentale, storico, artistico) sia la cultura in senso immateriale (tradizione, lingua, religione, elementi che definiscono l'identità delle persone e delle comunità).

Il patrimonio culturale in senso materiale presenta affinità di esigenze di preservazione con i beni ambientali: anch'esso è soggetto a deterioramento e a iniziative di valorizzazione economica e sfruttamento suscettibili di comprometterne gli equilibri.

D'altra parte, i beni culturali immateriali sono suscettibili di essere sacrificati nel contesto di modelli di sviluppo economico che non tengano conto del rischio di una loro compromissione (ad esempio, che implicino lo sradicamento delle comunità, legati ad esempio ai fenomeni migratori, o un'alterazione profonda delle tradizioni e delle abitudini di vita, alle problematiche legate alla assimilazione culturale o al multiculturalismo).

L'adozione del principio di sostenibilità rispetto a tali problematiche intende stimolare ad un approccio di lungo periodo, che eviti le scelte politiche dettate dall'emotività o dalla contingenza (o dalle convenienze) di breve orizzonte.

I confini della sostenibilità: i rapporti con tutela dell'ambiente, principio di integrazione, teorie della decrescita

Data la pervasività delle implicazioni del paradigma dello sviluppo sostenibile, per come è andato configurandosi nel contesto internazionale, data la sua attitudine ad articolarsi e specificarsi in nuove dimensioni (come nel caso della dimensione culturale appena richiamata) occorre meglio definire i suoi **rapporti con altri principi** ed altre nozioni in parte contigue e sovrapponibili, ma che occorre tenere distinti nella reciproca specificità.

Il principio di sviluppo sostenibile ha in primo luogo molteplici punti di contatto con le istanze di **tutela ambientale** e la preservazione degli equilibri dell'ecosistema: tuttavia, come si è sottolineato, la dimensione della tutela ambientale non esaurisce in se le istanze della sostenibilità, che richiedono la ricerca di un punto di equilibrio che tenga conto anche della sostenibilità economica delle soluzioni e della sostenibilità sociale delle politiche adottate ai fini di tutela ambientale, sia nella dimensione dell'equità interna ai singoli Stati che nel rapporto tra Stati più e meno sviluppati.

Per quanto riguarda il **principio di integrazione**, esso è certamente largamente accolto come approccio alle politiche ambientali così come a quelle orientate alla sostenibilità dello sviluppo: si tratta però di un principio di natura essenzialmente metodologica, che, nel proporre una trasversalità di approccio rispetto alle distinzioni tra materie e competenze, assume come sostanzialmente predefiniti i valori che mira a perseguire. Valori che vengono invece definiti nell'individuazione degli obiettivi generali delle politiche ambientali e della sostenibilità.

Per quanto concerne il rapporto tra la nozione di sviluppo sostenibile e **teorie della decrescita**, occorre richiamare il dato per cui tali teorie, elaborate a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso (fase nella quale erano andate emergendo in modo evidente molti paesi occidentali le criticità di un modello economico basato su una crescita indefinita di produzione e di consumi, senza considerazione della dissipazione di risorse implicata e senza considerazione dell'equità) partono dal presupposto per cui la qualità della vita umana non è direttamente proporzionale alla quantità di consumi e alla loro crescita indefinita. Taluni autori introducono (a livello retorico/polemico) l'immagine di un possibile modello alternativo di "decrescita", "una parola d'ordine che significa abbandonare radicalmente l'obiettivo della crescita per la crescita, un obiettivo il cui motore non è altro che la ricerca del profitto da parte dei detentori del capitale e le cui conseguenze sono disastrose per l'ambiente", nonché per l'equità sociale (Latouche, 2006). La constatazione della circostanza per cui le società basate su di un modello di sviluppo capitalistico e consumistico sono periodicamente attraversate da cicliche crisi, i cui effetti spesso drammatici sulla qualità della vita delle persone sono frequentemente scaricati sulle fasce economicamente meno abbienti della popolazione e sugli Stati meno sviluppati, determinando una "austerità selettiva" e iniqua, oltre che imprevedibile, porta a ritenere preferibile una frugalità programmata ed equa: "la scelta è tra un'austerità subita, non egualitaria, imposta da circostanze sfavorevoli, e una frugalità comune,

generale, volontaria e organizzata, che deriva da una scelta di maggiore libertà e minore consumo di beni materiali” (Ellul, 2013). Rispetto al paradigma della sostenibilità, tali teorie propongono un più radicale ripensamento degli stili di vita e di consumo e più ampie politiche redistributive oltre a porre un’ enfasi maggiore sui temi del recupero e del riciclo delle risorse (economia circolare). Si distinguono pertanto per una più netta opzione valoriale di tipo politico, mentre la nozione di sostenibilità risulta maggiormente idonea a essere declinata secondo diverse opzioni politiche e (in qualche misura) maggiormente compatibile con diversi modelli di organizzazione dei rapporti politico/economico/sociali.

Al di là di una distinzione quanto al proprio contenuto rispetto a tali concetti affini ma differenziati, il paradigma della sostenibilità richiede di essere distinto anche rispetto alla propria operatività, rispetto a diversi strumenti pure previsti nei diversi ordinamenti per dare risposte giuridiche in situazioni complesse di confronto tra valori ed istanze costituzionali divergenti.

Se fosse inteso puramente quale metodo per risolvere conflitti tra principi costituzionali entro i quali ricercare un equilibrio (tutela dell’ambiente e esigenze dello sviluppo economico, conversione dei processi produttivi e consenso sociale, investimenti necessari alla transizione ecologica nel presente e interessi delle generazioni future di non essere gravate da debiti insostenibili, etc...) il paradigma della sostenibilità **parrebbe sostanzialmente sovrapporsi con gli strumenti consolidati del giudizio di ragionevolezza** che la Corte costituzionale può compiere in ordine ai bilanciamenti tra principi costituzionali operati dal legislatore, in particolare con le tecniche del bilanciamento dei diritti e del giudizio di proporzionalità.

Occorre, pertanto, sempre tenere a mente quella che è la **specificità del principio di sostenibilità** dal punto di vista metodologico, legata a situazioni nelle quali devono manifestarsi tre fondamentali dimensioni: A) Deve essere in questione il **consumo di risorse scarse** (scarsità sia dal punto di vista ambientale che economico o sociale); B) Deve essere in questione l’**irreversibilità delle conseguenze** delle scelte compiute (o, quanto meno, una loro problematica reversibilità); C) Le valutazioni devono essere condotte su di un **orizzonte temporale di lungo periodo**.

Il tempo come risorsa scarsa e le criticità dei processi decisionali

A rendere conto della autonomia concettuale e della specificità del principio di sostenibilità risulta dunque una sua dimensione intertemporale nonché il legame con il tema del consumo di risorse limitate.

In effetti i due profili sono così strettamente connessi e interdipendenti da fondersi e sovrapporsi quando si faccia riferimento alla natura dello stesso **tempo quale risorsa scarsa**, della quale nessuna persona (e nessuna generazione) può disporre in quantità illimitata.

E’ infatti il fluire del tempo che può rendere talune scelte non reversibili (ad esempio scelte legate al consumo progressivo di risorse ambientali, o alla progressiva alterazione degli equilibri dell’ecosistema e del clima, o al progressivo accumularsi di livelli sempre meno sostenibili di indebitamento).

L'esigenza, postulata dal principio di sostenibilità, di prendere in considerazione l'importanza del fluire del tempo, e di prenderla in considerazione entro orizzonti temporali estesi, può manifestare una contraddizione, una aporia, **rispetto alla dimensione sempre più di breve orizzonte dei processi decisionali politici** che caratterizzano l'epoca presente (fluidità delle appartenenze politiche, leadership personali carismatico/comunicative, fondate sulla capacità di intercettare e interpretare gli umori del presente, più che di elaborare programmi orientati al lungo periodo).

Inoltre, si riscontra con sempre maggiore evidenza, negli ordinamenti democratici contemporanei, una profonda crisi del rapporto tra la comunità dei cittadini/elettori e i suoi rappresentanti politici. Tale crisi è stata definita come **crisi dell'accountability democratica**: nei modelli democratici della seconda metà del '900 il grado di democrazia di un ordinamento è sempre più stato collegato al fatto che i titolari del potere politico, i governanti, si lascino giudicare dalla comunità dei cittadini, dai governati, periodicamente e attraverso competizioni elettorali aperte, pluralistiche, e con un contesto di mezzi di comunicazione che consentano alla pubblica opinione di formarsi liberamente le proprie idee e di "giudicare" il modo in cui la comunità è stata governata, esprimendo un gradimento o una critica rispetto all'azione dei governanti. Su tale "controllo di gradimento" si fonderebbe l'essenza della democraticità dei sistemi rappresentativi. Tuttavia, nei tempi più recenti, il formarsi di contesti decisionali sempre più sovranazionali, transnazionali, nei quali è difficile individuare chi sia il diretto responsabile delle scelte fondamentali che vengono compiute, mina per certi versi la funzionalità di tale sistema. Sempre più complesso risulta individuare tanto nello spazio quanto nel tempo l'orizzonte dei processi decisionali fondamentali, e i responsabili degli stessi.

Del resto anche le procedure decisionali legate alle scelte fondamentali in tema di sostenibilità sono spesso processi che coinvolgono una pluralità di decisori politici a diversi livelli (internazionale, europeo, statale, locale, ...). E li coinvolgono rispetto a orizzonti temporali futuri così lontani, da non consentire loro di ragionare in termini di "consenso" da capitalizzare politicamente nell'immediato.

Tutto ciò implica sfide sempre più complesse anche in ordine alla legittimazione di tali processi decisionali nel contesto delle democrazie rappresentative contemporanee.

Il fluire del tempo tra popolo e nazione repubblicana

L'attenzione posta alla dimensione intertemporale del principio di sostenibilità consente di evidenziare un legame tra tale paradigma e alcune più consolidate nozioni legate alla riflessione giuridica e costituzionalistica.

Si tratta, in particolare, delle nozioni di Repubblica, popolo e di nazione.

La nostra Costituzione impiega diffusamente la nozione giuridica di **Repubblica**: con tale espressione si fa riferimento all'insieme dei livelli ordinamentali e dei corpi sociali che definiscono gli elementi dell'ordinamento costituzionale (Stato, regioni, enti locali, corpi sociali intermedi).

Distinta, anche se connessa, è la nozione storico/filosofica di **repubblicanesimo**: tale nozione presuppone una particolare accezione di libertà come autodeterminazione collettiva entro un quadro

di reciproca autonomia e responsabilità, differenziandosi rispetto ai modelli del liberalismo classico, improntati a una valorizzazione della libertà individuale, del singolo soggetto nei confronti dello Stato e dei pubblici poteri. Si tratta, in qualche misura della distinzione tra i due piani, connessi ma concettualmente autonomi, delle libertà positive («Libertà di», garanzia di effettive opportunità di azione, di scelta e di vita) e delle libertà negative («Libertà da», garanzia di autonomia del singolo individuo da interferenze esterne rispetto alla propria sfera soggettiva di libertà).

Il nostro ordinamento costituzionale accoglie la nozione di Repubblica entro una cornice valoriale di repubblicanesimo personalista: ciò si riflette anche sulla stessa idea di nazione. Quella accolta a livello di ordinamento italiano e l'idea (o, se si preferisce, l'ideale) costituzionale di «**nazione repubblicana**»: una nozione slegata dai concetti di razza e di etnia, proiettata entro una dimensione di internazionalismo e autonomismo, ma non indifferente rispetto alla storia e all'identità culturale, in ogni caso collegata all'idea di una comunità politica definita e legata da un quadro di valori, diritti e responsabilità, non dissolta entro un cosmopolitismo indifferenziato e individualista.

A tale nozione si affianca quella di **popolo** (elemento concretamente presente come generazione storicamente determinata), che costituisce l'espressione storica e l'incarnazione della nazione ed è responsabile dell'esercizio delle sue prerogative e titolare dei suoi diritti e doveri.

La **nazione** (nazione repubblicana, secondo quanto specificato) permane nel tempo, pur evolvendosi e sviluppandosi,) nella successione delle generazioni.

La **responsabilità** intertemporale connessa al paradigma della sostenibilità è una responsabilità che spetta al popolo (inteso quale generazione presente), nei confronti degli interessi della nazione repubblicana (intesa quale susseguirsi delle generazioni entro la continuità della comunità politica).

In questa prospettiva la **Costituzione** rappresenta l'espressione in forma giuridica di tale responsabilità: non a caso, secondo il dettato costituzionale, la sovranità appartiene al popolo (Art. 1), che la esercita essenzialmente attraverso propri rappresentanti, i quali sono qualificati come rappresentanti della nazione (Art. 67).

Il tempo come risorsa scarsa: una suggestione antica

In queste considerazioni preliminari, abbiamo dato conto di come una delle specificità del principio di sostenibilità sia la sua dimensione intertemporale e intergenerazionale, la sua spinta a considerare lo stesso tempo come una risorsa scarsa, soggetta a consumarsi progressivamente. E, potenzialmente, irrimediabilmente.

Suggestioni di tale sensibilità, dal punto di vista culturale, si riscontrano in tante manifestazioni dello spirito umano, anche in epoche molto risalenti.

A conclusione di queste considerazioni e a esemplificare tale radicata sensibilità si possono riportare le parole con cui Persio, autore latino della prima età imperiale, immagina di rispondere a chi gli faccia osservare che non occorre preoccuparsi del tempo e avere urgenza di agire, in quanto ogni giorno si rinnova in modo eguale al precedente:

«Cras hoc fiet idem»

[...] Sed cum lux altera venit,

Iam cras hesternum compsumsimur; ecce aliud cras

Egerit hos annos et semper paulum erit ultra.

«Domani sarà lo stesso»

[...] Ma quando giunge il giorno seguente,

il domani di ieri è già consumato: altri domani consumeranno

questo tempo, e sempre poco ne resterà ancora.

(Persio, V, 65-67)