

Sviluppo sostenibile: un problema di definizione

Michela Silvestri

Dipartimento di studi linguistici-letterari,
storico-filosofici e giuridici,
Università degli Studi della Tuscia di Viterbo

Abstract

Nell'articolo viene analizzata l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile, come principio di politica ambientale sia da un punto di vista internazionale che europeo soffermandosi in ultima istanza sul tema della multidimensionalità dei suoi significati. L'articolo si divide in due parti in relazione fra loro. La prima tratta la definizione di sviluppo sostenibile attraverso le principali dichiarazioni internazionali e legislazioni nazionali europee, la seconda spiega la dimensione multipla della sostenibilità in una prospettiva ambientale, economica e socio-culturale. Obiettivo dello studio è intraprendere una riflessione terminologica sulla nozione di sviluppo sostenibile, dal superamento della concezione classica del termine allo studio dei significati più recenti sia sotto il profilo giuridico che multidisciplinare. Il testo si conclude con una breve analisi dell'idea di sviluppo sostenibile nella sua natura multidisciplinare che va oltre la questione ambientale coinvolgendo la dimensione economica, sociale, etica, culturale e politica, pertanto come concetto dinamico lascia spazio a continue interpretazioni.

Keywords: sviluppo, sostenibile, ambiente, politiche, Europa.

Introduzione

Lo scopo di questo contributo è offrire uno studio sull'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile sia sotto il profilo giuridico internazionale e comunitario sia nella sua dimensione interdisciplinare sul piano ambientale, economico e socio-culturale. Nella prima parte si percorre la definizione del principio di *sviluppo sostenibile* attraverso le principali dichiarazioni internazionali e legislazioni europee analizzando l'espressione sotto il profilo terminologico, dalla concezione classica fino allo studio dei suoi significati multipli. La seconda parte analizza pertanto gli aspetti multidimensionali della sostenibilità ambientale, economica, etica e socio-culturale.

1. La concezione classica di sviluppo sostenibile risale convenzionalmente al rapporto *Our Common Future* più noto come Rapporto Brundtland del 1987, dal nome del primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland che presiedette la Commissione mondiale di ambiente e sviluppo (World Commission on Environment and Development) insediata nel 1983 su mandato dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Nel rapporto Brundtland lo sviluppo sostenibile è «uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri» (WCED 1987). Questa prima accezione di sostenibilità viene dalle scienze naturali come principio di equilibrio delle tre E: ecologia, equità, economia che presuppone la capacità di sopportazione dell'ambiente meglio conosciuta come

«carring capacity» che misura «il livello di affollamento massimo oltre il quale nell'area non è più possibile la riproducibilità degli ecosistemi» (La Camera 2003), nonché la necessità di utilizzare le risorse naturali del pianeta in modo tale da soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza pregiudicare la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri, in un'ottica di equità intergenerazionale. In seguito il concetto di sostenibilità è stato ampliato e ha acquisito un significato multidimensionale includendo questioni non solo di tutela ambientale e di preservazione delle risorse naturali ma anche di sviluppo economico e progresso sociale come diritto allo sviluppo dei paesi più poveri.

Il superamento della concezione classica del termine si afferma nel 1992 durante la Earth Summit la Prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro da cui scaturiscono i seguenti documenti ufficiali: la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo e lo strumento di attuazione locale denominato Agenda 21.

La Dichiarazione di Rio riprende molti principi della Dichiarazione di Stoccolma che già sanciva nel 1972 il dovere dei governi nazionali di perseguire uno sviluppo economico compatibile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente. La Dichiarazione di Stoccolma individua 26 principi sulle responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente, tra questi uno dei principi più importanti è quello di *equità intergenerazionale* intesa come diritto di accesso alle risorse naturali da parte di tutte le comunità umane e di responsabilità nei confronti delle generazioni future. Si tratta di un principio etico che procede parallelamente a quello di sviluppo sostenibile e che introduce il tema dei diritti delle generazioni future, evidenziando lo stretto legame fra povertà e degrado ambientale. «Le nostre generazioni si devono porre l'imperativo etico di conservare e aumentare le risorse (riducendo sprechi e consumi) per consegnare alle generazioni che verranno un mondo almeno con le stesse potenzialità di come lo abbiamo ricevuto. [...] non si parla di ambiente in quanto tale ma di qualità ambientale come preconditione per il soddisfacimento del benessere delle persone e il perno del discorso si sposta dai bisogni alle risorse e a come farne un uso che non comprometta quello futuro» (Zupi 2014). È particolarmente significativa la tesi sostenuta del Rapporto Meadows elaborato dal c.d. Club di Roma dal titolo *Rapporto sui limiti dello sviluppo* nello stesso anno della Dichiarazione di Stoccolma (1972) in quanto richiama l'attenzione dell'opinione pubblica sulla limitata disponibilità di risorse naturali e sulla necessità di porre dei limiti a una crescita economica incontrollata.

lata. Durante la Conferenza di Rio lo sviluppo sostenibile è definito ufficialmente come l'unica alternativa per un «miglioramento della qualità della vita senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi» (UNCED 1992) pertanto è evidente come lo sviluppo economico e sociale debba realizzarsi compatibilmente con la salvaguardia dell'ambiente.

Il carattere multidimensionale della sostenibilità si afferma nuovamente durante il Vertice Mondiale sullo Sviluppo sostenibile (WSSD) di Johannesburg nel 2002 attraverso i documenti fondamentali della Dichiarazione sullo Sviluppo Sostenibile e in particolare nel Piano d'Azione in cui emerge più chiaro il significato del triangolo della sostenibilità ambientale come tutela dell'ecosistema, sostenibilità economica come crescita produttiva delle risorse e sociale come difesa dei diritti umani, lotta alla povertà, equità distributiva delle risorse e salvaguardia della salute. Lo sviluppo sostenibile è l'unica possibilità per realizzare una crescita tenendo conto sia degli aspetti economici, sociali che ambientali e per costituire una struttura sociale più equa nei confronti delle generazioni future.

Fino ad ora abbiamo delineato un quadro dell'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile prevalentemente in ambito internazionale enunciando principi che sul piano pratico sono scarsamente coercitivi in quanto si tratta di norme non vincolanti definite di soft law e pertanto non produttrici di obblighi giuridici, se pur fondamentali in materia ambientale.

Nell'ambito della politica ambientale comunitaria invece il principio di sviluppo sostenibile assume carattere vincolante espressamente definito nei trattati comunitari come principio-guida di carattere giuridico. Le norme fondamentali a cui fare riferimento sono in ordine cronologico il Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea che prevede già all'art.2, tra le finalità comunitarie, la promozione dello «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita» (TCEE 1957). Altrettanto importanti, se pur privi di potere normativo in materia ambientale, sono La Dichiarazione del Vertice di Parigi del 1972 in occasione della quale i Capi di Stato e di governo dei Paesi membri affermarono che «l'espansione economica non è un fine a sé stante ma deve tradursi in un miglioramento della qualità e del tenore di vita e particolare attenzione dovrà essere data alla protezione dell'ambiente onde porre il progresso al servizio dell'uomo» (CEE Vertice di Parigi 1972). Seguirono poi, a partire dal 1973, i Programmi di azione comunitaria in materia ambientale in cui si enunciarono una serie di principi che sono alla base dello sviluppo sostenibile come il principio

di integrazione inteso come «carattere trasversale del diritto dell'ambiente: ogni intervento normativo, ogni azione amministrativa, in qualsiasi materia, in qualsiasi settore di attività, deve farsi carico del problema della tutela ambientale. L'ambiente si tutela cioè in ogni settore di disciplina [...] significa considerare la tutela ambientale com parte del processo di sviluppo, non separabile da questo» (Renna 2012). Il principio di integrazione e di sostenibilità introdotto nell'art.6 del Trattato della CE revisionato ad Amsterdam, non è più riferito solo alla politica ambientale e ma si applica a tutte le politiche comunitarie.

Nonostante i programmi abbiano carattere di soft law, con essi si sviluppa una maggiore sensibilità in tema ambientale contribuendo all'adozione di oltre 200 testi normativi (regolamenti e direttive).

Nel 1986 l'Atto Unico Europeo agli art.130R, 130S e 130T attribuisce alla Comunità Europea competenza concorrente in materia ambientale e, se pur ancora non menziona il concetto di sviluppo sostenibile, affida ad essa il compito di «garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» (AUE 1986). Una prima definizione del termine si avrà invece con la Dichiarazione di Dublino del 1990 attraverso la quale gli Stati membri riconoscono che la loro azione deve fondarsi «sui principi di sviluppo sostenibile e di un modo di agire preventivo e precauzionale» (Consiglio Europeo 1990).

Con il Trattato di Maastricht del 1992 viene inserito alla lettera B tra gli obiettivi dell'Unione Europea quello «di promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile» (TUE 1992), mentre nel Trattato della Comunità Europea si fa riferimento all'art.2 alla promozione di una «crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l'ambiente» (TCE 1992). Il principio di sviluppo sostenibile, nel Trattato di Amsterdam del 1997, si qualifica come definitivamente «principio giuridico» e fondamento delle politiche e delle azioni comunitarie, non solo quindi come principio guida di carattere etico. Nel preambolo si afferma che gli Stati membri sono «determinati a promuovere il progresso sociale ed economico dei popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente» (TUE 1992) e all'art.2 si ribadisce che il primo obiettivo dell'Unione Europea è «promuovere un progresso economico e sociale, un elevato livello di occupazione e pervenire ad uno sviluppo equilibrato e sostenibile» (TCE 1992).

Anche nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione sottoscritta a Nizza nel 2000 si definisce nuovamente il collegamento indivisibile fra principio di integrazione e di sviluppo sostenibile, in particola-

re l'art. 37 afferma che «un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio di sviluppo sostenibile» (Carta di Nizza 2000). Nel 2007 con il Trattato di Lisbona si precisa che l'azione dell'Unione è volta a «favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» nonché «contribuire alla messa a punto di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile» (TFUE 2009).

Tra i documenti di *soft law* in ambito comunitario vale la pena ricordare il Settimo Programma di azione in materia ambientale *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta* che ha tra gli obiettivi per gli anni 2013-2020 la tutela in materia di ambiente, salute e l'impiego efficiente delle risorse al fine di conseguire una crescita più possibile sostenibile.

Infine anche se nella Costituzione Italiana non c'è un esplicito riferimento al principio oggetto di studio è importante ricordare all'art.4 il termine *progresso* è da intendersi come *sviluppo* a cui concorrono le generazioni presenti e future e il cui fine è sia materiale che spirituale. L'art.41 pone come limite allo sviluppo quelle azioni svolte in contrasto con l'utilità sociale, che recano danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana al fine di non impedire alla persona umana il pieno sviluppo della sua personalità. L'art.44 stabilisce che l'uso del suolo deve essere razionale e l'applicazione del principio di equità nei rapporti sociali in modo da non recare danni alle generazioni odierne né future. Altri articoli interessanti sono l'art.9, l'art.119 e l'art.117 in cui si afferma il principio di tutela dell'ambiente e la competenza statale in materia ambientale.

Ritroviamo la definizione di sviluppo sostenibile nel Codice dell'Ambiente all'art.3 quater come principio al quale «ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi [...] al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future» (Dlgs 152/2006).

2. Analizzare la nozione di sviluppo sostenibile non significa solamente valutare il suo significato e la sua evoluzione sul piano giuridico ma è di fondamentale importanza approfondire la natura multidimensionale del principio inteso come interrelazione fra sviluppo economico, protezione dell'ambiente e sviluppo sociale. Si tratta di una sfida intellettuale di notevole importanza aperta a numerose interpretazioni che

comporta lo studio multidimensionale del suo significato e quindi della interdisciplinarietà delle conoscenze coinvolte.

Ogni dimensione mira al perseguimento di obiettivi specifici: economici (di equità, crescita ed efficienza), ecologici (di integrità ecosistemica, capacità di carico, biodiversità e resilienza) e sociali (partecipazione, mobilità sociale, coesione sociale, identità culturale e sviluppo istituzionale). Privilegiare solo due dimensioni significa avere una visione non sostenibile e parziale dello sviluppo in un'ottica solo conservazionista (sviluppo ambientale e sviluppo economico), ecologica (sviluppo ambientale e sociale) oppure socio-economica (sviluppo economico e sociale). L'analisi della *sostenibilità ecologica* in relazione all'ambiente permette di muoversi all'interno delle questioni ambientali contemporanee più importanti come la tutela della biodiversità, la salvaguardia degli equilibri ecosistemici e la possibilità di riprodurre le risorse utilizzate. L'espressione di sostenibilità ambientale si associa spesso al termine di ecosistema come ambiente naturale la cui ecosostenibilità consiste nella capacità di mantenere inalterate le proprie caratteristiche nelle relazioni con lo spazio e il tempo. Si è in presenza di un comportamento sostenibile se il bilancio tra i consumi della popolazione di una certa area e le risorse disponibili è positivo altrimenti si incorre in un abuso delle risorse disponibili e della capacità di riproduzione ecologica in cui l'ecosistema non è capace di riassorbire gli scarti e i rifiuti generati dal consumo delle risorse stesse. L'ambiente terrestre è condizionato dagli effetti dell'azione umana il cui impatto sugli ecosistemi produce alterazioni sostanziali degli equilibri naturali, riducendo il capitale naturale. Pertanto l'uso razionale delle risorse naturali e la produzione di beni e servizi a impatto ambientale sono obiettivi di sostenibilità fondamentali sulla base dei quali i processi economici devono adeguarsi. La natura non è una fonte inesauribile perciò un'economia per essere consapevole deve porre attenzione al mantenimento delle capacità delle risorse di riprodursi continuamente, riducendo gli sprechi e aumentando la durevolezza dei beni. Alcuni strumenti di valutazione degli effetti negativi sull'ambiente di un'attività umana sono ad esempio la VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) o la VAS (Valutazione Strategica).

La *sostenibilità economica* è da intendersi come la valutazione congiunta di tre forme di capitale: non solo quello monetario ma anche quello sociale-umano e naturale. Riconoscere i limiti della crescita economica significa valutarla in relazione al suo impatto sull'ambiente e sulla società attraverso un uso razionale ed efficiente delle risorse e diminuendo l'utilizzo di quelle non rinnovabili. Per *sostenibilità etico-socia-*

le si fa riferimento alle «questioni di equità sociale tra singoli individui, tra gruppi e tra aggregati sociali più ampi» (Davico 2004, pp. 20-21), di equa distribuzione delle condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione) e pari accesso ai servizi al fine di rafforzare le capacità e le opportunità della popolazione. La dimensione etico-sociale va nella direzione di realizzare sia una *equità infragenerazionale*, che implica la parità di accesso alle risorse per tutti gli abitanti del pianeta, sia di una *equità intergenerazionale* il cui fine è di assicurare alle generazioni future le stesse opportunità di sviluppo delle generazioni passate. L'idea di un'etica solidale che coinvolga non solo i soggetti presenti (qui o altrove) ma anche quelli che verranno (generazioni future) è radicata strutturalmente nel concetto di sostenibilità.

La necessità di sviluppare una maggiore etica di responsabilità funzionale allo sviluppo sostenibile è realizzabile solo attraverso un processo lento e faticoso di cambiamento culturale. La visione di una sostenibilità socioculturale si fonda sulla diffusione silenziosa di nuovi valori post-materialisti basati sul rispetto dell'ambiente, sull'efficienza sociale e sostenibile, di solidarietà sociale. «Ciò significa puntare sul superamento sia del razionalismo utilitaristico - finalizzato unicamente alla crescita materiale, al profitto, al potere, alla carriera ecc. - sia di un certo ambientalismo relativamente indifferente ai costi sociali ed economici della sostenibilità. Quanto al primo avversario occorre però essere realistici e consapevoli di quanto ancora la cultura della crescita materiale sia oggi pervasiva.[...]» (Davico 2012, pp.82).

Infine si può parlare anche di una dimensione istituzionale e *politica della sostenibilità* come principio da applicare nelle forme democratiche necessarie a ridurre i conflitti per la gestione e il controllo delle risorse e nelle politiche pubbliche a sostegno di iniziative di sviluppo sostenibile al fine di aumentare la partecipazione dei cittadini nella condivisione delle scelte alla sostenibilità.

In questo senso si collocano i provvedimenti di sensibilizzazione ad esempio alla pratica della raccolta differenziata o ai blocchi alla circolazione dei veicoli privati che dovrebbero essere uno stimolo all'adozione di comportamenti sostenibili e di etica responsabile. Con il termine di sostenibilità istituzionale quindi si intende la capacità di assicurare condizioni di stabilità, di democrazia, di partecipazione, di formazione, informazione e giustizia attraverso un sistema organizzativo-gestionale efficace.

Conclusioni

In riferimento allo studio fin qui svolto si possono trarre considerazioni conclusive anche se non defi-

nitivo. Il concetto di sviluppo sostenibile non ha una definizione precisa e definita bensì si presenta come un concetto dinamico, adattabile a più settori disciplinari. Va inteso sia come *principio giuridico* aperto e applicabile a diversi contesti, sia come *obiettivo* di politiche ambientali e di sviluppo economico che di equità, di solidarietà sociale e lotta alla povertà, sia come *processo* globale di cambiamento etico - culturale. Merita considerazione l'analisi del termine sostenibilità anche da un punto di vista etimologico dall'origine del verbo latino *sustineo* nel suo significato di «reggere, tenere su, non lasciar cadere [...] far sì che una certa cosa duri o sussista» ma anche quello di «addossarsi, portare con sé, farsi carico, assumere su di sé l'impegno» (Zupi 2014).

In questo senso è evidente il riferimento all'idea di conservazione e di rimozione degli ostacoli per il mantenimento dei processi evolutivi. In definitiva, è chiara la tesi in base alla quale la definizione più completa di sviluppo sostenibile non può prescindere dall'idea che un armonico equilibrio fra sviluppo economico, progresso sociale e tutela ambientale possa determinare un miglioramento della qualità della vita e contribuire a rendere la crescita più razionale evitando che i soggetti più deboli subiscano gli effetti negativi dei modelli di sviluppo insostenibili causati dai più ricchi. Garantire la sostenibilità dello sviluppo significa tutelare le generazioni future, permettendo loro di avere le nostre stesse possibilità nonché tutelare l'ambiente da azioni e omissioni che possano danneggiarlo spesso in modo irrimediabile. Infine il contributo vuole evidenziare con particolare interesse la dimensione etica e socio-culturale della sostenibilità per la quale è necessaria una partecipazione attiva dei cittadini e una maggior presa di coscienza e di responsabilità da parte dell'intera collettività.

Bibliografia

Mancarella M., *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, Voce in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica*, Napoli, Esi, 2009.

Francioni F., *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in Working Group on Environmental Law, «Sustainable Development and International law», EUI Working Paper Law, n. 2007/28, pp. 7-20.

La Camera F., *Sviluppo Sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, Editori Riuniti, 2003.

Zupi M., *Guardare al futuro (con un occhio al presente). La sostenibilità: significati, idee e sfide* in Oxfam, in «Diritto alla pace per un mondo sostenibile - XVIII Meeting sui diritti umani», 10 dicembre 2014.

Renna M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», n.1-2, Giappichelli Editore, 2012.

Davico L., *Sviluppo sostenibile*, Roma, Carocci, 2004, pp. 20-21.

Davico L., *Etica e sostenibilità*, in «Lo Sguardo - Rivista di Filosofia», n. 8, Edizioni di storia e letteratura, 2012, pp. 75-83.

Savoja L., *La costruzione sociale del turismo*, Torino, Giappichelli Editore, 2005, pp. 49-59.

WCED World Commission on Environment and Development, *Our common future*, United Nations, 1987.

UNCHE United Nations Conference on Human Environment, *La Dichiarazione di Stoccolma*, 1972.

UNCED United Nations Conference on Environment and Development, *La Dichiarazione di Rio de Janeiro*, 1992.

WSSD World Summit on Sustainable Development, *La Dichiarazione allo Sviluppo sostenibile di Johannesburg*, 2002

Commissione Europea, *Settimo programma generale di azione dell'Unione in materia ambientale «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»*, 2013-2020, Decisione n. 1386/2013/ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/it.pdf>.

Per i documenti ufficiali delle Nazioni Unite <http://www.un.org/en/documents/ods>.

Gentes
Gentes
Gentes