

Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*

La multidimensionalità dello sviluppo sostenibile, affermata nella conferenza di Rio de Janeiro del 1992, nell'ambito della definizione e sottoscrizione dell'Agenda 21 e ribadita nella Dichiarazione di Johannesburg del 2002 fino alla Conferenza di Rio+20, ha trovato dettagliato sviluppo in due rapporti adottati dalle Nazioni Unite: *High-level panel of Eminent Persons on the Post 2015 Development Agenda* (HLP) e *An Action Agenda for Sustainable Development* (SDSN).

La sostenibilità dello sviluppo come strumento diretto a introiettare la tutela ambientale nelle logiche economiche costituisce solo uno spaccato di un più variegato atteggiarsi della sostenibilità, nella quale gli obiettivi ambientali devono coniugarsi con obiettivi di carattere sociale, economico ed istituzionale, con lo scopo di perseguire in modo integrato l'equità sociale e di genere nella distribuzione e nell'accesso alle risorse ambientali e nella conservazione delle risorse per le generazioni future.

Quattro, in particolare, le dimensioni della sostenibilità dello sviluppo. La, nota, dimensione ambientale, intesa come capacità di mantenere nel tempo qualità e riproducibilità delle risorse naturali, di preservare la diversità biologica e di garantire l'integrità degli ecosistemi; la dimensione economica, cioè la capacità di generare in modo duraturo reddito e lavoro e di raggiungere un'eco-efficienza, intesa come uso razionale delle risorse disponibili e come riduzione dello sfruttamento delle risorse non rinnovabili; la dimensione sociale, come capacità di garantire l'accesso sia a beni considerati fondamentali sia a condizioni di benessere in modo equo all'interno delle comunità odierne e anche tra la generazione attuale e quelle future; la dimensione istituzionale, riferita alla capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione e giustizia.

La riduzione dei costi ambientali e il perseguimento di una nuova competitività legata alla valorizzazione e all'uso conservativo del capitale naturale non è scindibile dall'obiettivo di garantire la qualità della vita degli individui e delle comunità, intesa come intreccio tra qualità ambientale, qualità delle condizioni economiche e di coesione sociale, nonché dall'obiettivo di perseguire l'inclusione sociale anche attraverso modelli di *governance* partecipativi.

In questa prospettiva i due rapporti redatti nell'ambito delle Nazioni Unite¹ costituiscono la concretizzazione dell'approccio multidisciplinare e integrato alla sostenibilità dello sviluppo, dove le relazioni tra ambiente e impresa si accompagnano ad altri macro obiettivi, quali la protezione dei diritti umani, la stabilizzazione economico-finanziaria, il commercio internazionale, la protezione della biodiversità.

In particolare, il rapporto HLP individua cinque criteri generali di intervento per uno sviluppo sostenibile. La centralità della sostenibilità si accompagna alla trasformazione delle economie, per favorire il lavoro e la crescita inclusiva, alla creazione di istituzioni efficaci, aperte e responsive, alla realizzazione di una nuova *partnership* a livello globale, al raggiungimento della inclusione sociale². Discostandosi in parte dal rapporto HLP, il rapporto SDSN assume un approccio alla sostenibilità dello sviluppo evidenziando le quattro dimensioni strutturali della società attraverso le quali deve trovare realizzazione lo sviluppo sostenibile, ovvero lo sviluppo economico, l'inclusione sociale, la sostenibilità ambientale, la buona *governance*. Il

* Il testo riproduce la comunicazione destinata agli atti del Convegno di Bari, *Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, 27-28 marzo 2104.

¹ Si veda M. PACINI, *Il difficile cammino verso uno sviluppo più sostenibile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 1153 ss.

² I cinque criteri generali di intervento si declinano in dodici macro obiettivi: eliminazione della povertà; conseguimento della parità di genere; garanzia di istruzione di qualità e di formazione permanente; garanzia di una vita sana; garanzia di sicurezza alimentare; accesso all'acqua; garanzia di fonti sostenibili di energia; creazione di stili di vita sostenibili e di crescita equa; gestione della sostenibilità delle risorse naturali; garanzia di buona *governance*; garanzia di convivenza pacifica; catalizzazione di finanziamenti a lungo termine.

raggiungimento di tale obiettivo è affidato, da un lato, a quattro principi generali di azione: diritto di ogni Paese allo sviluppo, rispetto dei diritti umani e inclusione sociale, convergenza degli *standard* di vita, condivisione di opportunità e responsabilità; dall'altro all'individuazione di dieci priorità, tra le quali vengono in evidenza il miglioramento del sistema agricolo e l'incremento della produzione rurale, la mitigazione dei cambiamenti climatici, la protezione della biodiversità e la assicurazione di una corretta gestione dell'acqua e delle risorse naturali³.

I due rapporti rappresentano il volto plurimo della sostenibilità, non circoscrivibile nel recinto, sia pur vasto, della tutela ambientale come valore condizionante il modello economico. Si delinea, invero, una sostenibilità nella quale il concetto di sviluppo è legato certamente agli indicatori di crescita del mercato, ma questi non sono esaustivi del concetto di sviluppo sostenibile, essendo affiancati da indicatori di miglioramento qualitativo e non solo quantitativo della qualità della vita, del benessere, della salute, della sicurezza, dell'istruzione, della condizione sociale e delle condizioni di vita nei contesti urbani.

La prospettiva offerta dai rapporti SDSN e HLP non è estranea al Trattato di Lisbona. Se, invero, l'art. 11 TFUE prescrive l'integrazione delle esigenze di tutela ambientale nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, rimandando *prima facie* ad un approccio alla sostenibilità dello sviluppo fondato sulle relazioni tra conservazione dell'ambiente e ragioni dell'impresa e del mercato, la pluridimensionalità della sostenibilità è tratteggiata dall'art. 3 TUE. Tra gli obiettivi dell'Unione europea vi è, infatti, quello di promuovere il benessere dei popoli, che sarà raggiungibile solo se l'Unione si adopererà per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, nella consapevolezza che la pace, la sicurezza, la solidarietà tra popoli e generazioni e la tutela dei diritti umani sono intrinsecamente connessi allo sviluppo sostenibile.

Una lettura sinottica del Trattato di Lisbona e dei rapporti SDSN e HLP induce ad evidenziare il sempre più emergente connotato globale e sociale della sostenibilità, dove il modello di sviluppo si atteggia come modello di variazione qualitativa delle condizioni di vita dei singoli e delle collettività e non solo e non tanto di incremento quantitativo delle condizioni economiche, ponendo attenzione a dimensioni strutturali della società che investono il benessere, l'inclusione sociale e la parità di genere, la formazione, la ecocompatibilità dei contesti abitativi. Riguardato da questo angolo visuale, lo sviluppo sostenibile è un paradigma in grado di condizionare la formazione e l'interpretazione di regole e principi eterogenei, coordinando il pluralismo normativo al fine di adeguarlo alle nuove esigenze⁴. Tale paradigma ruota intorno ad un punto centrale di riferimento, in grado di funzionare da motore di attivazione della pluralità degli aspetti della sostenibilità e tale da essere il potenziale centro di elaborazione di regole nuove in grado di dirigere la società verso gli obiettivi della sostenibilità. Il perno è il settore primario.

Non si intende qui tanto evidenziare le relazioni tra agricoltura sostenibile e *green economy*⁵, nel contesto dell'approccio in chiave ecologica alla sostenibilità, quanto, piuttosto, il ruolo che l'agricoltura può svolgere nella concretizzazione della pluridimensionalità della sostenibilità, come esplicitata dai ricordati rapporti redatti in seno alle Nazioni Unite, oltre, dunque, la declinazione ambientale. Nella direzione di

³ Le altre sette priorità sono: eliminazione della povertà estrema; ricerca di uno sviluppo compatibile con le limitate risorse; assicurazione dell'istruzione primaria; conseguimento della parità di genere, dell'inclusione sociale e del rispetto dei diritti umani; assicurazione della salute e del benessere; sviluppo di città inclusive e resilienti; favorire la *governance* per lo sviluppo sostenibile.

⁴ Cfr. F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, 43. Nel senso della stretta ecologicità del concetto di sviluppo sostenibile, K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and Governance*, England, 2008, 41 ss., secondo il quale l'inclusione degli aspetti sociali ed economici non comportano deviazioni dalla essenza ecologica della sostenibilità dello sviluppo. Sul punto, cfr. S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea ed il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI - P. BORGHI - A. GERMANÒ (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, 175 ss.

⁵ Evidenziato dalla Commissione europea: *Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance* del 20 giugno 2011 e ben presente nel documento finale *The future we want* di Rio+20.

sottolineare tutte le esternalità positive «che una lunga tradizione ha legato all'esercizio dell'attività agricola»⁶, il settore primario si pone come settore economico al quale l'Ordinamento affida la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo alla sicurezza alimentare, ambientale, energetica, alla ecocompatibilità, alla diversità non solo biologica ma anche legata alle tradizioni e alle diverse civiltà, alla inclusione sociale, alla qualità della vita, alla crescita dell'individuo anche nell'ottica della formazione continua.

In questa prospettiva, il regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 offre un utile angolo visuale per mostrare il ruolo di perno dell'attività agricola ad uno sviluppo sostenibile integrato e pluridimensionale. Infatti, la dimensione ecologica e ambientale dello sviluppo rurale, presente negli obiettivi di conservazione, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi con riguardo all'uso dei suoli, delle risorse idriche, delle fonti di energia rinnovabile, si affianca ad una dimensione più marcatamente sociale.

L'art. 5 del regolamento inserisce nelle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale la promozione del trasferimento di conoscenze, incoraggiando l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale, anche tramite laboratori e *coaching*, la promozione del ricambio generazionale, l'impulso verso l'inclusione sociale, la riduzione della povertà, l'incremento dell'occupazione nelle zone rurali, la promozione dell'accessibilità e della qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). L'art. 7, nel contesto dei sottoprogrammi tematici, è diretto a incentivare il ruolo delle donne nelle zone rurali, laddove l'art. 20 prevede sostegni per la stesura e l'aggiornamento di piani di sviluppo dei comuni e dei villaggi situati nelle zone rurali, per gli investimenti nelle infrastrutture, per l'accesso alla banda larga e ai servizi di pubblica amministrazione *on line*, per gli investimenti diretti all'introduzione, espansione e miglioramento dei servizi di base per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative. Il regolamento affida, cioè, all'agricoltura il ruolo di modello di sperimentazione e di realizzazione di una sostenibilità focalizzata oltre l'ambito ecologico per concretizzarsi in obiettivi globali, dove le ragioni dell'economia e dell'ambiente si coniugano con le ragioni dei diritti degli individui alla qualità della vita, al benessere, alla formazione culturale, al contesto abitativo, alla partecipazione sociale, all'accesso alle tecnologie.

L'agricoltura si presenta come laboratorio di quell'approccio multidisciplinare allo sviluppo, evidenziato dai rapporti HLP e SDSN, con superamento di metodi unidirezionali fondati prevalentemente su politiche economiche e di mercato, definendo una cornice di obiettivi e di valori in grado di ri-orientare l'azione degli attori istituzionali ad ogni livello di governo. Su un piano più generale, l'approccio integrato alla pluridimensionalità della sostenibilità offerto dal modello agricolo sollecita riflessioni sul contributo che l'agricoltura può fornire da un lato, alla elaborazione della qualificazione giuridica da assegnare agli scopi sociali della sostenibilità, avendo riguardo alle posizioni giuridiche soggettive⁷ e, dall'altro, alla formazione di una cultura giuridica nella quale i valori insiti nel concetto di sostenibilità diventino pervasivi dei sistemi giuridici a livello non solo normativo ma anche amministrativo e giudiziario, con attenzione alla giustiziabilità degli obiettivi della sostenibilità.

Sonia Carmignani

⁶ A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in G. SGARBANTI - P. BORGHI - A. GERMANÒ (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano*, cit. 37.

⁷ Per un riferimento alle relazioni tra obiettivi di sviluppo sostenibile ed elaborazione della categoria dei diritti sociali, M. PACINI, *Il difficile cammino*, cit., 1156