



8 MAGGIO 2019

L'interazione tra gli SDGs ed il
principio dello sviluppo sostenibile per
l'attuazione del diritto internazionale
dell'ambiente

di Massimiliano Montini

Professore associato in Diritto dell'Unione europea
Università di Siena

L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente *

di Massimiliano Montini

Professore associato in Diritto dell'Unione europea
Università di Siena

Abstract: L'adozione dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) e della correlata Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015 ha rappresentato un momento storico. L'obiettivo principale del presente lavoro è quello di verificare se ed in che modo il processo di attuazione degli SDGs, da realizzarsi in relazione con il principio dello sviluppo sostenibile, possa contribuire a promuovere una migliore e più efficace attuazione del diritto internazionale dell'ambiente. Per cercare di rispondere a questo interrogativo è necessario, in primo luogo determinare la natura giuridica degli SDGs, in secondo luogo, metterli in relazione con il principio dello sviluppo sostenibile ed, in terzo luogo, verificare se e come l'attuazione degli SDGs nell'ambito dell'implementazione dell'Agenda 2030 possa contribuire all'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente.

Sommario: 1. Introduzione: origine e caratteristiche principali degli SDGs. 2. La natura giuridica degli SDGs. 3. Gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile. 3.1 Gli SDGs e lo sviluppo sostenibile. 3.2 Il contenuto del principio dello sviluppo sostenibile. 3.3 Gli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile. 3.4. La rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile. 4. Il contributo degli SDGs all'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile. 5. Il contributo degli SDGs all'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente. 6. Conclusioni

1. Introduzione: origine e caratteristiche principali degli SDGs

L'adozione dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) (o Obiettivi di Sviluppo Sostenibile) e della correlata Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile avvenuta con la Risoluzione 70/1 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015 ha rappresentato un momento storico.¹ Gli SDGs sono stati adottati dopo un lungo, complesso e partecipato processo negoziale lanciato dalla Conferenza Rio+20 del 2012, e si pongono come l'agenda globale di sviluppo per il periodo 2016-2030, finalizzata al perseguimento del macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile.² Gli SDGs si caratterizzano per l'ambizioso obiettivo di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Risoluzione A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, United Nations General Assembly (UNGA), *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

² Per una analisi di carattere generale ed introduttivo sugli SDGs vedi ad esempio M. Montini – F. Volpe, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?"*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. XXX:3, 2015, p. 489-496.

trasformare il nostro mondo (“*transforming our world*”), basandosi sull’esperienza acquisita con i *Millennium Development Goals* (MDGs), che erano stati adottati nel 2000 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite come agenda mondiale per lo sviluppo per il periodo 2000-2015.

Vi sono però importanti differenze tra gli SDGs ed i loro predecessori, gli MDGs. In prima istanza, vi è un incremento marcato del numero degli obiettivi e dei target correlati. Gli MDGs, infatti, erano articolati in 8 obiettivi e 21 targets. Con gli SDGs, invece, il numero degli obiettivi è più che raddoppiato, passando da 8 a 17, e i targets sono cresciuti in maniera ancora più netta, arrivando a 169.

Inoltre, vi sono due importanti differenze strutturali tra gli SDGs ed i precedenti obiettivi del millennio. La prima importante differenza riguarda l’ambito di applicazione degli obiettivi. Mentre gli MDGs si indirizzavano infatti specificamente ai Paesi in via di sviluppo, configurandosi quindi come un sistema di obiettivi finalizzati prioritariamente alla lotta contro la povertà, i nuovi SDGs pur mantenendo l’eliminazione della povertà come una delle priorità dell’agenda mondiale, si indirizzano a tutti i Paesi della comunità internazionale, senza distinzione tra Paesi più o meno sviluppati. Questa caratteristica è una novità assoluta, che rappresenta forse l’inizio di un nuovo approccio al tema dello sviluppo nel contesto delle Nazioni Unite. Va tuttavia ricordato come tale nuovo approccio è temperato dal richiamo contenuto nell’Agenda 2030 al Principio 7 della Dichiarazione di Rio, vale a dire il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che introduce un certo elemento di flessibilità nell’applicabilità generalizzata degli SDGs a tutti i Paesi. Per quanto concerne la seconda importante differenza, questa è legata alla diversa accezione del concetto di sviluppo posta alla base degli obiettivi. Mentre infatti gli MDGs intendevano promuovere lo sviluppo economico *tout court* nei Paesi meno sviluppati, gli SDGs richiamano tutti i Paesi della comunità internazionale ad intraprendere percorsi orientati specificamente allo sviluppo sostenibile.

Il perseguimento del macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile dovrebbe essere ispirato dall’Agenda 2030 e deve essere declinato nel contesto nazionale dei singoli Paesi, che sono chiamati ad adottare ed implementare specifiche strategie e piani nazionali in attuazione dell’Agenda stessa, con il pieno coinvolgimento di tutti gli stakeholder interessati.³ Infatti, nei primi anni di attuazione dell’Agenda 2030, le tematiche legate all’attuazione degli SDGs hanno gradualmente conquistato un ruolo di primo piano nel dibattito politico, sia a livello internazionale, che a livello nazionale nei singoli Paesi, e stiamo assistendo in molti casi ad un ampio e variegato coinvolgimento dei diversi stakeholder nei processi di

³ Con riferimento al nostro Paese, vedi ad esempio la “Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile”, adottata in attuazione dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, elaborata dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nell’ottobre 2017, adottata dal CIPE il 22 dicembre 2017 ed emanata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2018.

attuazione degli obiettivi, nell'ottica della realizzazione di percorsi di sviluppo sostenibile più equi e condivisi.

L'adozione degli SDGs può costituire una occasione per ripensare e rivedere le politiche, le normative ed i modelli di governance adottati sia a livello internazionale, che a livello nazionale nei singoli Paesi, nell'ottica della promozione dello sviluppo sostenibile, nelle sue tre dimensioni, economica, sociale ed ambientale.⁴ In tale contesto, l'obiettivo specifico del presente articolo è quello di verificare se ed in che modo il processo di attuazione degli SDGs, da realizzarsi in relazione con il principio dello sviluppo sostenibile, possa contribuire a promuovere una migliore e più efficace attuazione del diritto internazionale dell'ambiente.⁵

Per cercare di rispondere a questo interrogativo è necessario, in primo luogo, determinare la natura giuridica degli SDGs, in secondo luogo, metterli in relazione con il principio dello sviluppo sostenibile ed, in terzo luogo, verificare se e come l'attuazione degli SDGs nell'ambito dell'implementazione dell'Agenda 2030 possa contribuire all'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente. L'analisi che verrà svolta si occuperà in particolare di verificare se sia necessaria una specifica interpretazione del principio dello sviluppo sostenibile, al fine di promuovere ed accrescere il suo possibile ruolo di strumento di integrazione tra le diverse esigenze e dimensioni collegate al concetto della sostenibilità. Inoltre, si occuperà di verificare se l'attuazione degli SDGs, in correlazione con il principio dello sviluppo sostenibile, possa contribuire alla realizzazione degli obiettivi del diritto internazionale dell'ambiente, in correlazione con le tematiche contenute negli obiettivi e nei target previsti dal sistema degli SDGs.

2. La natura giuridica degli SDGs

La questione essenziale da risolvere preliminarmente consiste nella determinazione del valore giuridico degli SDGs. In breve, la domanda basilare a cui è necessario cercare di rispondere è la seguente: si tratta di norme di soft-law che hanno una qualche rilevanza giuridica (da determinare nella sua precisione) oppure si tratta di mere enunciazioni di valore politico (prive di qualsivoglia rilevanza giuridica)?

In letteratura, il primo autore ad occuparsi della questione dello status giuridico degli SDGs è stato French, il quale ha sostenuto che essi costituiscono una dichiarazione politica che ha semplicemente il valore di un insieme di impegni di natura per l'appunto "politica", ossia privi di qualsivoglia rilevanza

⁴ N. Kanie - F. Biermann, *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2017.

⁵ Sul tema del rapporto tra gli SDGs ed il diritto internazionale vedi D. French - L. J. Kotzé, *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 227-230; R. Pavoni - D. Piselli, *The Sustainable Development Goals and International Environmental Law. Normative Value and Challenges for Implementation*, in *Veredas Do Direito*, 13(26), 2016, p. 13-60.

giuridica. Secondo l'autore, agli SDGs non potrebbe essere riconosciuto neanche il valore di norme di *soft law* nel contesto del diritto internazionale. Ciò, per due motivi principali. Il primo consiste nel fatto che essi non sembrano essere scritti in modo da poter raggiungere un certo grado minimo di “legalità formale” (*formal legality*), in grado di fornire un apprezzabile contributo allo sviluppo progressivo del diritto internazionale; il secondo risiede nella considerazione che gli SDGs non hanno l'intenzione di “regolare” i comportamenti degli Stati in assenza di norme vincolanti di diritto internazionale (*hard law*). Infatti, sulla base dell'opinione di French, agli SDGs non può essere ascritta nessuna capacità né prescrittiva né regolatoria. Da ciò ne consegue l'impossibilità di configurare gli stessi come norme di *soft law*.⁶

Altri autori che si sono occupati della questione dello status giuridico degli SDGs tendono invece ad assumere posizioni meno nette e più possibiliste. Ad esempio, secondo Persson, Weitz e Nilsson, gli SDGs si situerebbero al livello più soft di una linea continua che va dalla *soft law* all'*hard law*, nell'ambito delle possibili tipologie di norme nel diritto internazionale. Si tratterebbe quindi di una tipologia di norme più “leggere” e quindi meno vincolanti all'interno della categoria delle disposizioni di *soft law*. In altre parole, quindi, gli SDGs rappresenterebbero norme di *soft law* che non contengono obiettivi vincolanti e che prevedono target vaghi e di natura semplicemente “aspirazionale”, invece di definire specifici risultati da raggiungere.⁷

Su una simile posizione si colloca anche Kim, secondo il quale gli SDGs sono obiettivi di natura politica. L'autore riconosce però che alcuni tra gli obiettivi ed i target presenti all'interno del sistema degli SDGs potrebbero essere considerati come norme di *soft law*, se si considera il modo in cui sono stati adottati, ossia attraverso una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nonché il fatto che essi riflettono in alcuni casi norme di diritto internazionale consuetudinario o pattizio. In altre parole, secondo questo autore, gli SDGs rappresenterebbero un sottoinsieme (*subset*) di obblighi già presenti nel panorama del diritto internazionale, che potrebbero essere utilizzati per creare un sistema di coordinamento tra gli obblighi vincolanti preesistenti degli Stati.⁸

Su più o meno la stessa lunghezza d'onda si situa anche la posizione di Scholtz and Barnard, secondo i quali almeno alcuni degli SDGs potrebbero essere qualificati come norme di *soft law*. Infatti, secondo tali autori l'Agenda 2030 possiede caratteristiche tali da poterla considerare come una vera e propria

⁶ D. French, *The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and “Re-Imaginations of International Law”*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017, p. 164-165.

⁷ A. Persson, N. Weitz e M. Nilsson, *Follow-up and review of the Sustainable Development Goals: alignment vs. internalization*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016, p. 59-60.

⁸ R.E. Kim, *The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016, p. 16.

espressione della *soft law*, dal momento che è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed esprime le aspettative del principio dello sviluppo sostenibile nei rapporti internazionali tra gli Stati. Secondo detti autori, in particolare, è nell'interrelazione esistente tra gli SDGs ed altre norme vincolanti di diritto internazionale che va ricercata la ragione principale che può portare a qualificarli come strumenti di *soft law*.⁹ Infatti, gli SDGs potrebbero contribuire all'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, svolgendo un ruolo di chiarimento e specificazione delle disposizioni vincolanti contenute in strumenti giuridici di natura pattizia preesistenti.¹⁰

Vi è poi una diversa posizione dottrinale che merita di essere ricordata in questa sede. Tale teoria è stata elaborata da Fukuda-Parr e Hulme con riferimento agli MDGs,¹¹ ma può essere facilmente trasposta *mutatis mutandis* anche al contesto degli SDGs. Secondo tale posizione, gli obiettivi elaborati nell'ambito delle Nazioni Unite come obiettivi globali di sviluppo potrebbero qualificarsi come un nuovo tipo di strumento inedito di promozione di una "supernorma", intesa come un insieme di norme collegate tra di loro e raggruppate all'interno di un quadro di riferimento unificante e coerente.¹² Tale "supernorma" si dovrebbe quindi configurare come sovraordinata rispetto agli obiettivi ed ai target specifici di *soft law* contenuti nel corpo degli MDGs (e degli SDGs). Nel contesto degli MDGs tale "supernorma" viene individuata dagli autori suddetti, che si rifanno al modello normativo proposto da Finnemore e Sikkink,¹³ nell'imperativo legato alla riduzione della povertà a livello globale, che costituirebbe il macro-obiettivo che sovrintende all'attuazione di tutto il sistema di goals e targets. Nel caso degli SDGs, nonostante la perdurante importanza dell'obiettivo della riduzione della povertà, tale "supernorma" potrebbe forse meglio identificarsi nel macro-obiettivo generale della promozione dello sviluppo sostenibile, che costituisce la vera caratteristica unificante di tutto il sistema degli SDGs.

In modo parzialmente diverso, la questione dello status giuridico degli SDGs è stata anche affrontata da alcuni autori con riferimento non al sistema degli obiettivi e dei target in generale, ma in relazione ad un determinato settore. Ad esempio, Spijkers ha analizzato la questione con riferimento al diritto internazionale in materia di protezione delle acque, con specifico riferimento al SDG 6. Secondo l'autore, la rilevanza di tale obiettivo risiederebbe nella sua capacità di influenzare positivamente l'interpretazione

⁹ W. Scholtz - M. Barnard, *The Environment and the Sustainable Development Goals: 'We are on a Road to Nowhere'*, in D. French - L. J. Kotzé, *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, *op.cit.*, p. 227-230.

¹⁰ W. Scholtz - M. Barnard, *The Environment and the Sustainable Development Goals*, *op.ult.cit.*, p. 228.

¹¹ S. Fukuda-Parr - D. Hulme, *International Norm Dynamics and the 'End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals*, in *Global Governance*, 17(1), 2011, p. 17-36.

¹² La "supernorma" viene definita come segue da Fukuda-Parr e Hulme: "a cluster of interrelated norms grouped into a unified and coherent framework". Vedi S. Fukuda-Parr - D. Hulme, *International Norm Dynamics and the 'End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals*, *op.ult.cit.*, p. 18.

¹³ M. Finnemore - K. Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, in *International Organization*, 52(4), 1998, p. 887-917.

e l'applicazione della *Convenzione delle Nazioni Unite sugli usi non legati alla navigazione (UN Watercourses Convention)*.¹⁴ Pertanto, alcuni SDGs, tra cui in particolare il SDG 6, dovrebbero essere riconosciuti come norme di *soft law*. In modo simile, altri autori, come Lode, Schonberger e Toussant, hanno raggiunto conclusioni analoghe in riferimento al possibile contributo degli SDGs e della correlata Agenda 2030 all'attuazione della normativa internazionale, sia consuetudinaria che pattizia, in materia di qualità dell'aria.¹⁵

Sulla base di questa breve analisi della letteratura che si è recentemente occupata della questione della determinazione dello status giuridico degli SDGs è possibile quindi concludere, a mio avviso, che è del tutto legittima la posizione di quegli autori che propendono per il riconoscimento di una qualche rilevanza giuridica gli SDGs, nel contesto delle disposizioni di *soft law*, malgrado il contenuto vago e prevalentemente di natura politica della maggior parte degli obiettivi e dei target.

3. Gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile

3.1 Gli SDGs e lo sviluppo sostenibile

L'ascesa degli SDGs sulla scena pubblica, sia a livello statale che a livello internazionale, ha contribuito enormemente a rilanciare e rafforzare la rilevanza del concetto dello sviluppo sostenibile come punto di riferimento per la pianificazione e l'attuazione delle politiche in materia di sviluppo economico, in correlazione con le dimensioni sociale ed ambientale.

Tuttavia, vi è una questione di fondo che non è stata adeguatamente affrontata nella redazione degli SDGs e della correlata Agenda 2030. Tale questione consiste nell'assenza di una esplicita definizione o comune accezione del concetto dello sviluppo sostenibile nell'ambito degli SDGs¹⁶ La conseguenza di tale mancanza è che se, da una parte, gli SDGs possono rappresentare l'evidenza di una prassi internazionale che si orienta gradualmente verso il riconoscimento della rilevanza del principio dello sviluppo sostenibile, dall'altra parte, il prezzo che il principio sta pagando per il suo successo consiste nella perdurante difficoltà, per non dire impossibilità, di raggiungere un ampio consenso circa il suo esatto contenuto e, di conseguenza, circa la sua precisa rilevanza giuridica.¹⁷

¹⁴ O. Spijkers, *The Cross-fertilization between the Sustainable Development Goals and International Water Law*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016, p. 39.

¹⁵ P. Lode - P. Schonberger - P. Toussant, *Clean Air for All by 2030? Air Quality in the 2030 Agenda and in International Law*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016, p. 27.

¹⁶ M. Montini – F. Volpe, *Sustainable Development Goals: “molto rumore per nulla?”*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, *op. cit.*, p. 489.

¹⁷ M. Montini, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 36-57.

3.2 Il contenuto del principio dello sviluppo sostenibile

Malgrado il principio dello sviluppo sostenibile sia ormai divenuto un punto di riferimento imprescindibile per le politiche nazionali degli Stati, nonché per il diritto internazionale, sono ancora notevoli le difficoltà esistenti circa la determinazione del suo esatto contenuto.

La celebre definizione dello sviluppo sostenibile contenuta nel Rapporto Brundtland che lega il principio alla necessità di garantire non solo alla generazione presente, ma anche a quelle future il diritto di soddisfare i propri bisogni, in un'ottica marcatamente inter-generazionale, da un punto di vista giuridico può essere letta attraverso la lente di ingrandimento di due fondamentali elementi che sembrano costituire la colonna portante di tale definizione. Tali elementi consistono nei due concetti di bisogni e di limiti.

Da una parte, vi è il concetto di bisogni, che pone sullo stesso piano ed in stretta relazione tra di loro le esigenze della generazione presente con quelle delle generazioni future. Ciò viene fatto in una prospettiva che collega l'equità intra-generazionale, focalizzata principalmente sulle questioni relative allo sradicamento della povertà ed al rapporto tra Paesi con diversi livelli di sviluppo, con l'equità inter-generazionale, focalizzata sull'esigenza di garantire adeguate possibilità di sviluppo alle generazioni future, nella definizione e nell'attuazione di politiche ed iniziative ispirate allo sviluppo sostenibile.

Dall'altra parte, vi è il concetto dei limiti, che non si incentra sul tema dell'opportunità di imporre dei limiti alla crescita economica, in considerazione dell'esigenza di tenere in adeguata considerazione le conseguenze della crescita sul piano sociale ed ambientale. Tale concetto si riferisce piuttosto alla necessità di considerare le limitazioni allo sviluppo imposte dal livello di evoluzione tecnologica e dai modelli di organizzazione socio-economica alle capacità umane di sfruttare in modo efficiente, e non solo in un'ottica puramente "estrattiva", le risorse naturali del Pianeta. In tale contesto, risulta altresì di fondamentale importanza la necessità di tenere in adeguata considerazione le limitate capacità di assorbimento da parte della biosfera delle esternalità negative causate dalle attività di origine antropica.

L'accezione del concetto di sviluppo sostenibile fatta propria e promossa dal Rapporto Brundtland denota un marcato approccio antropocentrico, caratterizzato da un elevato livello di fiducia nella capacità del progresso tecnologico di ovviare alla finitezza delle risorse naturali del Pianeta e di incrementare la capacità della biosfera di assorbire gli scarti dei processi produttivi di natura antropica. In tale contesto, lo sviluppo sostenibile viene inteso come un criterio di riferimento da utilizzare per promuovere un corretto bilanciamento dei contrapposti interessi socio-economici legati allo sviluppo umano con le esigenze di protezione ambientale e preservazione delle risorse naturali in un'ottica temporale di lungo periodo.

Nel corso del suo processo evolutivo occorso negli ultimi trent'anni, il principio dello sviluppo sostenibile ha tuttavia gradualmente perso il suo ruolo originario di criterio di bilanciamento tra le contrapposte

esigenze socio-economiche da una parte con quelle ambientali dall'altra, per assumere invece quello di concetto onnicomprensivo finalizzato al perseguimento in maniera possibilmente bilanciata di percorsi di sviluppo in grado di integrare le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, vale a dire quella economica, quella sociale e quella ambientale. Questo trend evolutivo è stato contrassegnato da varie fasi, marcate dalle grandi conferenze internazionali promosse dalle Nazioni Unite in materia di ambiente e sviluppo, da quella di Rio del 1992, attraverso quella di Johannesburg del 2002 per giungere a quella di Rio+20 del 2012. Il concetto cardine del principio dello sviluppo sostenibile è quindi adesso rappresentato dal principio di integrazione, sancito dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio, che costituisce il punto di riferimento che determina e denota la sua principale matrice di riferimento.¹⁸

3.3 Gli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile

Si pone quindi adesso il problema di analizzare nel dettaglio quali siano i principali elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile. A tale proposito, va preliminarmente rilevato come in letteratura vi sia una certa difformità di opinioni circa l'esatta composizione ed il preciso contenuto degli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile. L'unico tratto comune alle diverse opinioni in materia è rappresentato dal fatto che tutti gli autori che si sono occupati della questione concordano sul fatto che il principio non debba essere considerato come un singolo principio giuridico, bensì come un insieme di principi, di natura sia sostanziale che procedurale, caratterizzati da diversi gradi e differenti livelli di rilevanza giuridica.¹⁹

Secondo la ricostruzione degli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile, che pare più efficace e convincente, ossia quella proposta da Sands, il principio è composto da quattro elementi costitutivi.²⁰ Il primo elemento costitutivo si riferisce all'uso equo e sostenibile, oppure prudente e razionale, delle risorse naturali, che deve guidare il comportamento di tutti i singoli Paesi della comunità internazionale, ed influenzare altresì le norme di diritto internazionale, come norma programmatica, piuttosto che precettiva.

Il secondo elemento costitutivo si riferisce al concetto di equità inter-generazionale, inteso come norma programmatica che deve spingere gli Stati a tenere in adeguata considerazione nella definizione ed attuazione delle proprie politiche e normative nazionali, nonché nella loro rilevante prassi internazionale,

¹⁸ M. Montini, *The Principle of Integration*, in L. Kramer - E. Orlando, *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 139-149; V. Barral – P.M. Dupuy, *Principle 4: Sustainable Development through Integration*, in J.E. Viñuales (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

¹⁹ M. Montini, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, op.cit., p. 36-57.

²⁰ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 253-256.

le esigenze delle generazioni future. Tale elemento si collega idealmente all'istituto giuridico del *trust*, inteso come un criterio finalizzato ad imporre delle limitazioni alla libertà della generazione presente di sfruttare le risorse naturali disponibili, al fine di non causare un depauperamento delle stesse, così da garantire adeguate possibilità alle generazioni future di soddisfare i propri bisogni.²¹

Il terzo elemento costitutivo si riferisce al concetto di equità intra-generazionale. Tale elemento richiama la necessità per ciascuno Stato di considerare in modo adeguato gli interessi e le esigenze degli altri Stati e della comunità internazionale nel suo complesso, in modo da garantire a tutti la possibilità di soddisfare i propri bisogni. Il concetto in questione richiama altresì l'opportunità di introdurre un elemento di flessibilità nell'attuazione degli obblighi internazionali degli Stati, come previsto tra l'altro dal Principio 7 della Dichiarazione di Rio del 1992. Tale disposizione incorpora e sancisce il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, secondo cui l'effettivo livello di intervento pubblico dei singoli Stati per affrontare le questioni ambientali di natura globale deve essere graduato sulla base delle responsabilità storiche e di quelle correnti, nonché delle rispettive capacità tecniche ed umane di contribuire effettivamente a risolvere i problemi esistenti.

Il quarto elemento costitutivo si riferisce al principio di integrazione, sancito dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992, che richiama la necessità di integrare all'interno di un unico quadro di riferimento concettuale le esigenze della tutela ambientale con quelle dello sviluppo socio-economico. Secondo tale principio, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente dovrebbero essere bilanciate con le esigenze di natura socio-economica, nell'ambito dei piani, dei programmi e dei progetti inerenti allo sviluppo sostenibile. Sulla base di tale accezione, il principio di integrazione rappresenta uno strumento fondamentale per promuovere effettivi percorsi di sviluppo sostenibile sia all'interno delle singole giurisdizioni nazionali sia a livello internazionale.

Vi è una differente ricostruzione degli elementi costitutivi dello sviluppo sostenibile, che merita di essere ricordata in questa sede. Questa si presenta come alternativa a quella precedentemente esaminata proposta da Sands. Si tratta della ricostruzione formulata per la prima volta da Boyle e Freestone²² e poi ripresa da Birnie, Boyle e Redgwell.²³ Sulla base di quest'ultima ricostruzione, il principio dello sviluppo sostenibile viene indentificato come comprendente tutti i principi sostanziali contenuti negli articoli da 3 a 8, nonché tutti i principi procedurali contenuti negli articoli da 10 a 17 della Dichiarazione di Rio del

²¹ E. Brown Weiss, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, vol. 84, 1990, p. 199.

²² A. Boyle – D. Freestone, *Introduction*, in A. Boyle & D. Freestone (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 16.

²³ P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *International Law and the Environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 127.

1992. In tale ambito, da una parte, i principi sostanziali consistono nell'uso sostenibile delle risorse naturali, nell'integrazione della protezione ambientale con lo sviluppo economico, nel diritto allo sviluppo e nell'equità nell'allocazione delle risorse sia a livello intra-generazionale che inter-generazionale. I principi procedurali, dall'altra parte, comprendono la partecipazione pubblica al processo decisionale, l'accesso alle informazioni, la cooperazione tra Stati e la valutazione di impatto ambientale. Secondo tale impostazione, la caratteristica peculiare della Dichiarazione di Rio non sarebbe quella di identificare i principi sostanziali e procedurali menzionati sopra, quanto piuttosto quella di inserire detti principi preesistenti nell'ambito di un quadro di riferimento giuridico unitario e coerente con l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile.²⁴

3.4. La rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile

Dopo avere esposto le due principali ricostruzioni dottrinali relative alla determinazione degli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile, si tratta adesso di riportare brevemente le principali risultanze della disputa dottrinale volta ad accertare quale sia la rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto del diritto internazionale. A tale proposito, deve essere preliminarmente rilevato come anche in questo caso, come già visto in precedenza con riferimento alla simile questione della rilevanza giuridica degli SDGs nel diritto internazionale, non vi è in dottrina uniformità di vedute sul tema della rilevanza giuridica del principio.

Vi è stato ad esempio chi ha configurato il principio dello sviluppo sostenibile come un vero e proprio principio giuridico, in grado di produrre effetti giuridici vincolanti, più o meno marcati e rilevanti, a seconda delle posizioni assunte dagli autori che si sono occupati di tale questione. In tale categoria, rientrano autori come Bosselmann, il quale sostiene che malgrado il principio non abbia ancora raggiunto la piena maturità, esso possa essere comunque considerato come uno strumento in grado di produrre effetti giuridici vincolanti.²⁵ Sulla stessa linea di pensiero si pongono altri autori, come Voigt, i quali sostengono che al principio andrebbe riconosciuto il ruolo di principio generale di diritto, secondo quanto previsto dall'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia. In tale ambito, si situa anche la posizione dottrinale di Barral, secondo la quale le caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile non costituirebbero un vero e proprio "obbligo di risultato", ma farebbero sorgere in capo agli Stati un

²⁴ Boyle e Freestone, *op. ult. cit.*, p. 16; Birnie, Boyle e Redgwell, *op. ult. cit.*, p. 127.

²⁵ K. Bosselmann, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, II ed., Routledge, Abingdon, p. 56-57.

“obbligo di mezzi” rispetto alla sua concreta attuazione, attraverso comportamenti coerenti e concludenti.²⁶

In una diversa categoria rientrano invece quegli autori che non riconoscono piena rilevanza giuridica al principio dello sviluppo sostenibile, ma sostengono che comunque esso abbia un qualche valore giuridico, che dovrebbe essere determinato volta per volta con riferimento allo specifico caso concreto. All'interno di tale categoria si collocano autori come Lowe, uno dei primi autori ad occuparsi della questione della rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile, il quale ha sostenuto la tesi secondo cui il principio debba essere considerato un concetto giuridico che esercita una qualche sorta di normatività interstiziale (*interstitial normativity*).²⁷ L'autore ha definito il principio anche come un meta-principio, che agisce basandosi su altre norme e principi.²⁸ In modo simile, anche Boyle e Freestone, poi seguiti da Birnie, Boyle e Redgwell, hanno sostenuto l'inesistenza di un obbligo a carico degli Stati di comportarsi in maniera sostenibile, riconoscendo tuttavia l'esistenza di un generico obbligo di seguire processi decisionali che tengano in adeguata considerazione l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile.²⁹ Non solo, ma secondo tali autori, l'analisi relativa al principio dello sviluppo sostenibile, non dovrebbe concentrarsi tanto sulla questione della rilevanza giuridica del principio nel suo insieme, quanto piuttosto sulla possibile determinazione dello status giuridico dei singoli elementi sostanziali e procedurali che lo compongono.³⁰ Nell'ambito degli autori che riconoscono al principio dello sviluppo sostenibile una qualche rilevanza giuridica, che non si concretizza tuttavia in un vero e proprio principio giuridico da cui scaturiscono obblighi vincolanti, troviamo anche Dupuy, che definisce il concetto come una “*matrice concettuale*” che determina l'ambito all'interno del quale si trovano ad operare diversi principi finalizzati alla corretta gestione dell'ambiente.³¹ Merita infine una menzione la posizione di Schrijver, secondo il quale il principio si può definire come un “*concetto multidimensionale*” (*multifaceted concept*), che comprende al suo interno una serie di principi caratterizzati dall'obiettivo comune del perseguimento della sostenibilità dello sviluppo.³²

²⁶ V. Barral, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 23, 2012, p. 377-400.

²⁷ V. Lowe, *Sustainable Development: Treaty, Custom and the Cross-fertilization of International Law*, in A. Boyle & D. Freestone (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, *op.cit.*, p. 30-31.

²⁸ V. Lowe, *Sustainable Development*, *op.ult.cit.*, p. 31.

²⁹ A. Boyle – D. Freestone, *Introduction*, *op.cit.*, 1999, p. 17; P. Birnie, A. Boyle e C. Redgwell, *International Law and the Environment* *op.cit.*, p. 127.

³⁰ P. Birnie, A. Boyle e C. Redgwell, *International Law and the Environment* *op.cit.*, p. 127.

³¹ P. M. Dupuy, *Ou en est le droit international de l'environnement a la fin du siècle?*, in *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, vol. 101, 1997, p. 886-888.

³² N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours, The Hague Academy of International Law*, vol. 329, 2007, p. 366.

Su una posizione molto più sfumata circa la rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile si collocano poi altri autori, come Beyerlin e Marahun, secondo i quali in considerazione del suo vago e ambiguo “linguaggio normativo”, al principio non può essere riconosciuta nessuna capacità di costituire un criterio-guida di natura giuridica che possa indirizzare in qualche modo il comportamento degli Stati. Per questo motivo, secondo gli autori, il principio dello sviluppo sostenibile si dovrebbe invece classificare come un “fine politico” o addirittura come un mero “ideale politico”.³³

Infine, va sottolineato che risulta di grande rilevanza la posizione di Francioni, secondo il quale non è opportuno soffermarsi troppo sulla questione astratta finalizzata a determinare “*se lo sviluppo sostenibile costituisca un principio vincolante, un mero ideale politico o criterio interpretativo*”.³⁴ Secondo questo autore infatti il principio non sarebbe “*crystallizzabile nel tempo secondo il criterio generale di formazione delle norme internazionali?*”, ma costituirebbe piuttosto “*un metodo, un processo per integrare considerazioni ambientali nelle politiche dello sviluppo e della regolazione del mercato*”.³⁵

L’analisi svolta sopra mostra quindi chiaramente l’estrema diversità delle opinioni espresse dai vari autori in dottrina con riferimento alla questione della determinazione dello status giuridico del principio dello sviluppo sostenibile. Ciò nonostante, sembra che si possa sostenere che, malgrado la difficoltà di determinare il suo esatto contenuto e ed il suo preciso status giuridico, il principio sia ormai divenuto un punto di riferimento imprescindibile per lo sviluppo progressivo del diritto internazionale contemporaneo.³⁶

In conclusione della presente analisi sul contenuto e sullo status giuridico del principio dello sviluppo sostenibile, va rilevato che, sulla base della prassi rilevante e tenendo conto delle diverse posizioni dottrinali espresse dai diversi autori, sembra possibile sostenere che sussista a carico degli Stati un “obbligo di mezzi” consistente nella obbligatorietà di adottare ed attuare processi decisionali finalizzati al perseguimento di percorsi di sviluppo sostenibile. Malgrado tale riconoscimento, tuttavia, non sembra che si possa affermare che sussistano (almeno per il momento) specifici obblighi di risultato collegati al raggiungimento di certi standard minimi di sostenibilità. Si può quindi a mio avviso concludere che il principio dello sviluppo sostenibile possa essere ragionevolmente qualificato come un principio generale di diritto,³⁷ che può rientrare nella categoria dei “principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni

³³ U. Beyerlin - T. Marahun, *International Environmental Law*, Hart, Oxford, 2011, p. 81.

³⁴ F. Francioni, *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell’Ambiente*, in P. Foix (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ad europeo dell’ambiente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007, p. 43.

³⁵ F. Francioni, *Sviluppo sostenibile, op.ult.cit.*, p. 43.

³⁶ M. Montini - F. Volpe, *Sustainable Development at a turning point*, in *Federalismi*, n. 21/2016, p. 1-19.

³⁷ B. Cheng, *General Principles Of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Stevens, London, 1953, ristampato da Cambridge University Press, Cambridge, 2006; W. Friedmann, *The Uses of “General Principles” in the*

civili” prevista dall’articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, nonostante non comporti la sussistenza di specifici obblighi di risultato.³⁸

Inoltre, anche se non si volesse accettare il riconoscimento dell’inclusione del principio nella categoria dei principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili, rimarrebbe sempre comunque aperta una ulteriore possibilità volta a valorizzare la rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile. Tale possibilità consiste nel riconoscere al principio il ruolo di criterio ausiliario di interpretazione delle rilevanti norme convenzionali, sulla base di quanto previsto tra l’altro dall’articolo 31(3)(b) della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969.³⁹ Anche in questo caso, infatti, il principio sembra possedere tutte le caratteristiche idonee per essere considerato espressione di una prassi interpretativa ed applicativa dei trattati esistenti in materia di protezione dell’ambiente,⁴⁰ come vedremo meglio nei prossimi paragrafi.

4. Il contributo degli SDGs all’attuazione del principio dello sviluppo sostenibile

E’ possibile sostenere a mio avviso che tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile esista un rapporto biunivoco. In altri termini, l’attuazione degli SDGs e del principio dello sviluppo sostenibile possono supportarsi a vicenda, in attuazione del principio del “mutuo supporto” (*mutual supportiveness*).⁴¹ Ciò in considerazione del fatto che da una parte gli SDGs hanno come punto di riferimento centrale il principio dello sviluppo sostenibile e che dall’altra parte quest’ultimo può trovare nel percorso di implementazione degli SDGs un’opportunità per un più pieno e corretto riconoscimento del suo ruolo nel diritto internazionale contemporaneo.

Dal punto di vista dell’attuazione degli SDGs, il principio dello sviluppo sostenibile rappresenta il punto di riferimento fondamentale ed imprescindibile. Con l’adozione nel 2015 degli SDGs e dell’Agenda 2030,

Development of International Law, in *American Journal of International Law (AJIL)*, 1963, p. 279; M. Cherif Bassiouni, *A Functional Approach to General Principles of International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, 1989, p. 768.

³⁸ L’Articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia prevede che : “1. *The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law; c. the general principles of law recognized by civilized nations; d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.*”

³⁹ L’articolo 31(3)(b) della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969 dispone quanto segue: “*There shall be taken into account, together with the context: (b) Any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation*”.

⁴⁰ A. Orakhelashvili, *The Interpretation of Acts and Rules in Public International Law*, Oxford Scholarship Online, 2008; R. Gardiner, *Treaty Interpretation*, in Oxford International Law Library, 2008; D. French, *Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rules*, in *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, 2006, p. 281.

⁴¹ R. Pavoni, *Mutual Supportiveness as a Principle of Interpretation and Law Making: a Watershed for “WTO-and-Competing-Regimes” Debate*, in *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 21, 2010, p. 649.

nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, gli Stati hanno affermato che lo sviluppo sostenibile deve costituire il principio cardine delle politiche interne in materia economica, nell'ottica di una sempre più stretta correlazione tra le tre dimensioni di tale principio. Inoltre, mediante la predisposizione e l'attuazione dei piani nazionali per l'implementazione dell'Agenda 2030 ed il perseguimento dei 169 target previsti nell'ambito di 17 obiettivi, gli Stati stanno contribuendo con il loro comportamento all'emergere di una sempre più copiosa prassi che sancisce il riconoscimento della centralità del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale.

Per converso, dal punto di vista del principio dello sviluppo sostenibile, l'attuazione degli SDGs rappresenta una grande occasione per promuovere una corretta interpretazione del principio stesso, che se correttamente inteso, può amplificare la sua potenzialità di criterio guida di riferimento e principio interpretativo unificante. Per raggiungere questo obiettivo, tuttavia, è necessario che venga promossa una interpretazione corretta e tendenzialmente univoca del principio dello sviluppo sostenibile, volta a valorizzare la sua originaria matrice concettuale.

In tal senso, deve essere sottolineato come gli autori che si sono interessati allo studio della matrice storica e culturale del concetto della sostenibilità, in correlazione con il principio dello sviluppo sostenibile, hanno concordemente affermato che al principio deve essere riconosciuta una essenziale matrice ecologica.⁴² Tale matrice trova il suo fondamento nell'analisi storica del concetto di sostenibilità, che nasce nell'ambito della gestione forestale nel XVIII secolo, ma che affonda le sue radici culturali molto più in profondità.⁴³ È stato autorevolmente sostenuto, infatti, dal giudice Weeramantry nell'Opinione Separata relativa al caso *Gabcikovo-Nagymaros*, deciso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1997, che valori riconducibili al concetto di sostenibilità, come ad esempio l'amore per la natura, il desiderio della sua tutela ed il bisogno che le attività umane si svolgano in modo da rispettare i requisiti per il mantenimento e la preservazione della natura hanno caratteristiche di universalità e sono comuni a tutte le più antiche civiltà che si sono sviluppate sulla Terra.⁴⁴

Il termine sostenibilità, in senso stretto, venne usato per la prima volta nel contesto della gestione forestale dello scienziato tedesco Von Carlowitz, autore di un celebre trattato dal titolo *Sylvicultura Oeconomica*, pubblicato nel 1713. In tale contesto, l'autore utilizzò per la prima volta il termine sostenibile (*nachhaltig*, in lingua tedesca) per riferirsi alla necessità di improntare la coltivazione delle foreste, il loro taglio periodico e la gestione del legname a criteri di utilizzo accorto e prudente, nell'ottica del loro

⁴² U. Grober, *Sustainability. A cultural history*, Green Books, Cambridge, 2012; K. Bosselmann, *The principle of sustainability*, *op.cit.*, p. 23.

⁴³ U. Grober, *Sustainability*, *op.ult.cit.*

⁴⁴ Opinione Separata J. Weeramantry, Corte Internazionale di Giustizia, caso *Gabcikovo-Nagymaros* case, in *ICJ Reports*, 1997, p. 85-119.

mantenimento in buone condizioni in una prospettiva di lungo termine. Dopo la pubblicazione dell'opera di Von Carlowitz, il termine sostenibilità cominciò gradualmente a diventare un concetto ricorrente per indicare una corretta gestione delle foreste e del legname. Successivamente, nel corso del tempo, tale termine ha progressivamente assunto un ruolo sempre più ampio, in ambiti assai diversificati, fino a diventare una delle parole chiave della società contemporanea, soprattutto in relazione con il concetto di sviluppo, proprio nell'ambito dell'espressione "sviluppo sostenibile".

L'attuale successo dei termini sostenibilità e sviluppo sostenibile deve essere infatti ricercato nel loro formidabile percorso di co-evoluzione verificatosi nel corso negli ultimi cinquant'anni. L'origine di tale rapporto si può far risalire ai primi anni settanta del secolo scorso, quando il concetto di sostenibilità, in collegamento con la necessità di proteggere risorse ambientali della Terra, iniziò ad essere gradualmente messo in relazione con il tema dello sviluppo socio-economico. Nacque quindi la tematica della sostenibilità dello sviluppo, che trovò una sua prima rilevante analisi nel celebre rapporto *Limits to Growth*, pubblicato nel 1972 come studio commissionato dal Club di Roma.⁴⁵ Tale rapporto basava le sue previsioni sull'assunto dell'impossibilità di una crescita economica infinita nel pianeta Terra, in quanto quest'ultimo costituisce un sistema finito, caratterizzato da risorse limitate. L'eco della pubblicazione di tale rapporto sarà molto forte negli anni e nei decenni successivi e le tematiche da esso sollevate si intersecheranno con i risultati della Conferenza di Stoccolma, dello stesso anno, che costituì il primo grande momento di riflessione per la comunità internazionale sulla necessità di contemperare le esigenze di sviluppo economico con quelle della protezione ambientale, mediante il controllo e la gestione delle esternalità negative causate da modelli di sviluppo economico di impostazione neo-classica e di natura liberista.

I dibattiti e le riflessioni che seguirono alla pubblicazione del rapporto *Limits to Growth* ed alla Conferenza di Stoccolma portarono qualche anno più tardi all'istituzione della Commissione Brundtland da parte delle Nazioni Unite, con l'obiettivo di avviare una riflessione a tutto tondo sul tema del futuro comune dell'umanità, collegando i temi dello sviluppo con quelli della sostenibilità e della protezione ambientale. Si arrivò quindi nel 1987 alla pubblicazione del Rapporto Brundtland, che pose al centro della sua proposta di bilanciamento tra gli interessi contrapposti il concetto dello sviluppo sostenibile, inteso come possibile criterio di riferimento utilizzabile per contemperare le esigenze della protezione ambientale con quelle dello sviluppo socio-economico, nella prospettiva dell'ampliamento della tutela agli interessi delle generazioni future. Di conseguenza, se, da una parte, il processo di co-evoluzione tra i due concetti di

⁴⁵ D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers & W. W. Behrens III, *The Limits to Growth*, Potomac Associates, Washington, 1972. La versione italiana del rapporto *Limits to Growth* è stata pubblicata come D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers & W. W. Behrens III, *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano, 1972.



sostenibilità e di sviluppo sostenibile chi si è verificato nel corso degli ultimi trent'anni, a partire dalla pubblicazione del Rapporto Brundtland, deve essere ricordato come un elemento di successo, dall'altra parte, va rilevato che nel corso del tempo la tendenziale assimilazione e confusione tra i due termini e tra i due concetti, abbia finito per causare la progressiva perdita della corretta accezione del termine sostenibilità e della corrispondente memoria della matrice ecologica dello sviluppo sostenibile.

Negli ultimi anni, infatti, il processo di co-evoluzione dei concetti di sostenibilità e di sviluppo sostenibile nel panorama internazionale ha portato a risultati per alcuni versi piuttosto contraddittori. Infatti, da una parte il concetto dello sviluppo sostenibile nel ventennio intercorrente tra la Conferenza di Rio del 1992 e la Conferenza Rio+20 del 2012 è divenuto uno dei punti cardine nella definizione delle politiche e delle normative nazionali degli Stati (nonché di quelle della comunità internazionale nel suo insieme) fino ad essere riconosciuto nel 2015 come il punto di riferimento principale per l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Dall'altra parte, quasi in antitesi, il concetto di sviluppo sostenibile ed il connesso termine sostenibilità nello stesso periodo di tempo sono stati in qualche modo vittime del loro stesso successo, tanto da essere oggi utilizzati nei contesti più disparati e talvolta con scarso, o del tutto assente, riferimento alle loro intrinseche caratteristiche ed alla loro matrice originaria.⁴⁶ Per questo motivo, è particolarmente importante sottolineare come la rilevanza del principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione degli SDGs non possa che necessariamente passare dal pieno riconoscimento della sua originaria matrice ecologica. Tale matrice appare infatti l'unica in grado di consentire al principio di svolgere quella funzione unificante che potrebbe permettere al variegato e dispersivo sistema di obiettivi e target previsto nell'ambito degli SDGs di perseguire obiettivi riconducibili ad una visione unitaria, caratterizzandoli quindi per una maggiore efficacia e rilevanza nel contesto del diritto internazionale contemporaneo.

Si tratta quindi di identificare con maggiore precisione cosa significa riconoscere al principio dello sviluppo sostenibile la sua matrice ecologica e quali potrebbero essere le possibili conseguenze di tale riconoscimento per l'interpretazione ed attuazione concreta del principio, con riferimento ai percorsi attuativi degli SDGs.

Riconoscere al principio dello sviluppo sostenibile la sua matrice ecologica significa innanzitutto, come è stato correttamente notato in letteratura, riconoscere che le esigenze umane possono essere soddisfatte solo nel rispetto dei limiti ecologici.⁴⁷ In altre parole, quindi, come è stato messo in luce in particolare dalla scuola di pensiero dell'*economia ecologica*, riconoscere al concetto di sostenibilità la sua fondamentale

⁴⁶ R. Engelmann, *Beyond Sustainability*, in The Worldwatch Institute, *State of the World 2013: Is Sustainability Still Possible?*, Island Press, Washington, 2013, p. 3-16.

⁴⁷ K. Bosselmann, *The principle of sustainability*, *op.cit.*, p. 53.

matrice ecologica significa ammettere che lo sviluppo umano non può che realizzarsi nel rispetto degli ecosistemi che costituiscono la base per il fiorire di ogni forma di vita sul Pianeta.⁴⁸ La tutela degli ecosistemi, all'interno di tale concezione, diviene quindi il prerequisito per la realizzazione di percorsi sviluppo socio economico sostenibile, che rispettino innanzitutto i limiti biofisici del pianeta e si discostino nettamente dall'idea di crescita illimitata, sulla base del riconoscimento dell'impossibilità della crescita infinita in un pianeta finito.⁴⁹

Secondo tale chiave di lettura, volta a valorizzare la matrice ecologica del concetto di sostenibilità, tale concetto assume quindi una netta dimensione di "sostenibilità ecologica",⁵⁰ che tende a promuovere percorsi di sviluppo socio-economico in grado di riconoscere e proteggere in via prioritaria la salute e l'integrità ecologica degli ecosistemi che costituiscono le basi materiali dello sviluppo umano.⁵¹ In tal senso, il concetto di sostenibilità ecologica è stato definito in letteratura come "il dovere di proteggere e ripristinare l'integrità dei sistemi ecologici della Terra".⁵² Tale definizione ha il merito di mettere chiaramente in risalto l'imprescindibile connessione tra l'obiettivo del perseguimento dello sviluppo economico e la necessità del rispetto dei limiti biofisici ed ecologici del Pianeta. Si tratta quindi di una concezione del concetto di sostenibilità che allude alla necessità di rivedere gli assunti di base del modello socio-economico dominante, basato su una concezione economica di tipo neoclassico, che considera ancora oggi la crescita illimitata come un'opzione non solo possibile, ma addirittura auspicabile, malgrado sia stato ormai ampiamente dimostrato nella letteratura scientifica come essa sia contraria alle leggi della fisica, ed in particolare alla seconda legge della termodinamica.⁵³

Quali sono le possibili conseguenze di tale riconoscimento per l'interpretazione ed attuazione concreta del principio dello sviluppo sostenibile, con riferimento ai percorsi attuativi degli SDGs? Le possibili conseguenze di tale riconoscimento consistono soprattutto nella possibilità per il principio di svolgere il ruolo di elemento unificante in un contesto caratterizzato dalla estrema varietà e tendenziale

⁴⁸ S.E. Jorgensen, B.D. Fath, S.N. Nielsen, F.M. Pulselli, F.A. Fiscus, S. Bastianoni, *Flourishing within Limits to Growth*, Earthscan/Routledge, London/New York, 2016.

⁴⁹ R. Costanza *et al.*, *An Introduction to Ecological Economics*, ed. II, CRC Press, Boca Raton, FL, 2014; H. E. Daly & J. Farley, *Ecological Economics: Principles and Application*, II ed., Highland Press, Washington DC, 2011.

⁵⁰ K. Bosselmann, *The principle of sustainability*, *op.cit.*, p. 23; M. Montini, *Revising International Environmental law through the Paradigm of Ecological Sustainability*, in F. Lenzerini - A. Vrdoljak (a cura di), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives in Human Rights, Culture and Nature*, Hart Publishing, Oxford, p. 271-287, ristampato in K. Bosselmann - P. Taylor, *Ecological Approaches to Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.

⁵¹ L. Westra - K. Bosselmann - R. Westra, *Reconciling Human Existence with Ecological Integrity: Science, Ethics, Economics and Law*, Earthscan, Londra, 2008.

⁵² K. Bosselmann, *The principle of sustainability*, *op.cit.*, p. 53.

⁵³ N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Problem*, in R. Costanza *et al.*, *The Development of Ecological Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1997, pp. 236 ss. (originariamente in H. E. Daly (a cura di), *Economics, Ecology; Ethics: Essays Towards a Steady-State Economy*, W.H. Freeman & Co., New York, 1980, pp. 239 ss.; E. Tiezzi, *Tempi storici, tempi biologici*, Garzanti, Milano, 1984, p. 19.

disomogeneità dei 17 obiettivi e dei 169 target, la cui attuazione coerente ed efficiente può essere invece fortemente limitata dall'assenza di un concetto unitario da utilizzare come punto di riferimento concettuale o vero e proprio criterio guida.

5. Il contributo degli SDGs all'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente

Il rapporto tra gli SDGs ed il diritto internazionale dell'ambiente costituisce una delle tematiche forse più complesse relative all'analisi proposta nel presente articolo. Infatti, è indubbio che gli SDGs non nascono in un *vacuum*, ma si collegano ad una serie di strumenti rilevanti di diritto internazionale, come ad esempio la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Internazionale dei Diritti Umani e la Dichiarazione di Rio.⁵⁴ Tali strumenti costituiscono la cornice di riferimento all'interno della quale gli SDGs sono stati redatti e dovranno esser interpretati ed attuati. Tuttavia, deve essere rilevato che gli SDGs contengono un numero eccessivamente limitato di riferimenti espliciti a strumenti pattizi di diritto internazionale. Nell'intero sistema degli SDGs, che comprende sia i 17 obiettivi che i 169 target, si possono contare infatti soltanto due riferimenti espliciti a convenzioni internazionali. Si tratta, più precisamente, della *Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici*, menzionata nell'obiettivo 13, e della *Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare*, citata nel target 14.c. Si tratta quindi di una esplicita e molto evidente assenza di riferimenti specifici a norme preesistenti di diritto internazionale dell'ambiente, che trova d'altronde un parallelo rilevante nel settore della protezione internazionale dei diritti umani, rispetto alla quale è totalmente assente negli SDGs ogni tipo di riferimento a specifiche norme di diritto internazionale consuetudinario o pattizio. Ciononostante, come è stato correttamente rilevato in letteratura da Scholtz e Barnard, se si guarda ai contenuti degli obiettivi e dei relativi target più rilevanti per il settore della protezione ambientale, che fanno parte del cosiddetto "cluster ambientale",⁵⁵ la situazione può sembrare meno negativa e preoccupante. Infatti, nell'ambito degli obiettivi 6, 13, 14 e 15, che compongono appunto il "cluster ambientale", si possono trovare numerose connessioni con alcune rilevanti convenzioni di diritto internazionale dell'ambiente. Ad esempio, nell'ambito dell'obiettivo 13 degli SDGs, vi è come rilevato sopra un esplicito riferimento alla *Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici*, che trova una correlazione diretta con il riferimento incrociato agli SDGs contenuto nella Decisione 1/CP.21, adottata dalla Conferenza delle Parti (COP 21) in occasione dell'adozione dell'*Accordo di Parigi* nel dicembre 2015, pochi mesi dopo l'adozione degli SDGs da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Ancora più interessante è il rapporto tra SDG 6 e diritto internazionale in materia di protezione delle acque, nell'ambito del quale diversi target contengono riferimenti indiretti alle più rilevanti convenzioni

⁵⁴ W. Scholtz - M. Barnard, *The Environment and the Sustainable Development Goals*, *op.cit.*, p. 230-231.

⁵⁵ R.E. Kim, *The Nexus*, *op.cit.*, p. 18.

internazionali ed agli strumenti di soft law. Una considerazione simile può esser effettuata per quanto riguarda il collegamento tra gli obiettivi 14 e 15, relativi rispettivamente al diritto internazionale del mare ed al diritto internazionale della biodiversità. Anche in questi ultimi due casi, il riferimento indiretto ad importanti strumenti di diritto internazionale è spesso implicito nei target previsti dai due obiettivi sopra menzionati.

Sulla base di quanto appena rilevato sopra, possiamo innanzitutto ricordare in questa sede la condivisibile opinione secondo la quale l'assenza di uno specifico ed unico target in materia di protezione dell'ambiente dovrebbe essere considerato come un passo indietro rispetto al preesistente sistema degli MDGs, che conteneva uno specifico obiettivo, il n. 7, dedicato in maniera unitaria alla tutela e valorizzazione della sostenibilità ambientale.⁵⁶ Ciononostante, come è stato correttamente sostenuto in dottrina, l'attuazione degli SDGs, se realizzata attraverso la valorizzazione del principio di integrazione, in connessione con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, può fornire un contributo importante all'implementazione delle rilevanti norme del diritto internazionale dell'ambiente.⁵⁷ Di conseguenza, a mio avviso si può ragionevolmente sostenere che, malgrado l'assenza di riferimenti espliciti a strumenti internazionali per la protezione dell'ambiente nell'ambito del sistema degli SDGs, l'attuazione degli stessi nelle diverse giurisdizioni statali non potrà che contribuire in modo positivo, direttamente o indirettamente, all'attuazione delle rilevanti norme del diritto internazionale ambientale menzionate o implicitamente richiamate dagli obiettivi e dai target del sistema degli SDGs.⁵⁸

6. Conclusioni

Nel presente lavoro si è cercato di verificare se ed in che modo il processo di attuazione degli SDGs, da realizzarsi in relazione con il principio dello sviluppo sostenibile, possa contribuire a promuovere una migliore e più efficace attuazione del diritto internazionale dell'ambiente.

A tal fine, in primo luogo l'analisi si è incentrata sul valore giuridico degli SDGs, cercando di determinare se si tratta di norme di *soft-law* che hanno una qualche rilevanza giuridica (da determinare nella sua precisione) oppure se si tratta di mere enunciazioni di valore politico (prive di qualsivoglia rilevanza giuridica). Sulla base dell'analisi svolta, è emerso che è del tutto legittima la posizione di quegli autori che propendono per il riconoscimento di una qualche rilevanza giuridica gli SDGs, nel contesto delle

⁵⁶ R.E. Kim, *The Nexus*, *op.cit.*, p. 18.

⁵⁷ R. Pavoni – D. Piselli, *The Sustainable Development Goals and International Environmental Law. Normative Value and Challenges for Implementation*, in *Veredas Do Direito*, Volume 13(26), 2016, *op.cit.*, p. 37-43.

⁵⁸ W. Scholtz - M. Barnard, *The Environment and the Sustainable Development*, *op.cit.*, p. 230-231.

disposizioni di *soft law*, malgrado il contenuto vago e prevalentemente di natura politica di molti degli obiettivi e dei target.

In seguito, dopo avere rilevato che, nell'ambito degli SDGs e dell'Agenda 2030, manca una esplicita definizione o comune accezione del concetto dello sviluppo sostenibile, l'analisi si è incentrata sulla determinazione del contenuto, degli elementi costitutivi e della rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile. In tale contesto, l'analisi svolta ha dimostrato come nonostante la difficoltà di determinare il suo esatto contenuto e ed il suo preciso status giuridico, il principio sia ormai divenuto un punto di riferimento imprescindibile per lo sviluppo progressivo del diritto internazionale contemporaneo.

Successivamente, dopo avere rilevato che tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile esiste un rapporto biunivoco, l'analisi ha evidenziato come il principio dello sviluppo sostenibile possa svolgere il ruolo di elemento unificante in un contesto, come quello degli SDGs, caratterizzato dalla estrema varietà e tendenziale disomogeneità dei 17 obiettivi e dei 169 target.

Infine, l'analisi si è focalizzata sulla tematica del possibile contributo che l'attuazione degli SDGs può fornire all'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, ed ha rilevato che malgrado la scarsa presenza di riferimenti espliciti a strumenti internazionali per la protezione dell'ambiente nell'ambito del sistema degli SDGs, si può ragionevolmente sostenere che, l'attuazione degli stessi nelle diverse giurisdizioni statali non potrà che contribuire positivamente, direttamente o indirettamente, all'attuazione delle rilevanti norme del diritto internazionale ambientale menzionate o implicitamente richiamate dagli obiettivi e dai target.

In conclusione, è possibile sostenere che gli SDGs, se nella loro attuazione verranno adeguatamente supportati dal principio dello sviluppo sostenibile, nel suo ruolo di concetto unificante basato sulla riscoperta e valorizzazione della sua originaria e genuina matrice ecologica, potrebbero aspirare ad un ruolo importante nel diritto internazionale, ed in particolare del diritto internazionale dell'ambiente, come elementi sussidiari di interpretazione delle norme pattizie di protezione ambientale ad essi correlate, alla luce di quanto previsto anche dall'articolo 31(3)(b) della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati.