

# LA PORTATA GIURIDICA DEL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE E LA SUA (POSSIBILE) INCLUSIONE TRA GLI SCOPI DELLE NAZIONI UNITE

DOMENICO PAUCIULO

SOMMARIO: 1. Cenni sulla nozione di sviluppo sostenibile. – 2. Il «contenuto» dello sviluppo sostenibile – 3. Il valore normativo del concetto di sviluppo sostenibile. – 4. Lo sviluppo sostenibile nel contesto della riforma del sistema delle Nazioni Unite.

1. È noto come lo sviluppo sostenibile sia stato definito nel cd. rapporto Brundtland come lo sviluppo economico che si concentra sul benessere di tutte le persone e, allo stesso tempo, non pregiudica gli interessi delle generazioni future<sup>1</sup>. Secondo l'opinione comunemente accettata, la realizzazione di questo obiettivo dipende dall'integrazione della protezione dell'ambiente con le istanze di sviluppo: può dirsi che lo sviluppo sostenibile sia perciò composto da tre dimensioni, ossia la crescita economica, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente<sup>2</sup>. Di conseguenza, la rilevanza di questo concetto non è limitata al solo diritto internazionale dell'ambiente, ma si esplica anche nell'ambito del diritto internazionale economico, come nei settori del commercio e degli investimenti, nonché nelle norme sui diritti umani e nelle politiche di sviluppo elaborate dagli Stati e dalle Organizzazioni internazionali. La sua funzione è perciò stabilire un legame tra regole e settori diversi dell'ordinamento giuridico internazionale, facilitando il collegamento tra esigenze tra loro differenti, in un'ottica intersistemica.

Il programma universale di azione per lo sviluppo sostenibile è oggi declinato in 17 *diversi Sustainable Development Goals* (SDGs) e 169 obiettivi specifici contenuti nella cd. *Agenda 2030*<sup>3</sup>. Questi fini danno seguito alla precedente strategia multilaterale riassunta nei cd.

---

<sup>1</sup> World Commission on Environment and Development, *Our common future*, UNGA Doc. A/42/427, 1987, par. 2, che recita: «development that meets the needs of the present without comprising the ability of future generations to meet their own needs».

<sup>2</sup> In argomento, si veda N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law*, Leiden, 2007.

<sup>3</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, adottata il 21 ottobre 2015, par. 9 (*Agenda 2030*): specificamente, si vedano i *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2a, 7a, e 10b.

*Millennium Development Goals*<sup>4</sup> e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni centrali per lo sviluppo e per il benessere globale, come la lotta alla povertà, l’eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. Gli obiettivi di sviluppo sono perciò radicati nei diritti umani e ne sottolineano l’importanza: attraverso l’impegno a non lasciare indietro nessuno, essi pongono l’accento sulla condizione delle donne, dei giovani, delle persone con disabilità, sui gruppi indigeni e sui soggetti maggiormente vulnerabili.

Questi fini riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: pertanto, essi ispirano ogni politica degli Stati membri delle Nazioni Unite, a prescindere dal loro livello di sviluppo, nonché le attività delle Organizzazioni intergovernative e dei vari *stakeholders*, in collaborazione tra loro<sup>5</sup>. I SDGs costituiscono, perciò, il più recente tentativo di realizzare lo sviluppo sostenibile e danno seguito a vari strumenti internazionali che – soprattutto nella sfera ambientale – hanno articolato questa nozione<sup>6</sup>. Inoltre, può affermarsi che gli obiettivi di sviluppo possono considerarsi lo schema principale a cui la moderna *governance* dell’economia globale si ispira.

---

<sup>4</sup> Cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration and Millennium Development Goals*, A/RES/55/2, adottata il 18 settembre 2000.

<sup>5</sup> Cfr. *Agenda 2030*, cit., par. 5 «This is an Agenda of unprecedented scope and significance. It is accepted by all countries and is applicable to all, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. These are universal goals and targets which involve the entire world, developed and developing countries alike. They are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development». Si veda anche il SDG 17.17: «Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships».

<sup>6</sup> Si vedano la Dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo, A/ CONF.151/26, giugno 1992, e l’*Agenda 21* allegata alla Dichiarazione; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 9 maggio 1992; la Convenzione delle Nazioni Unite sulla biodiversità del 5 giugno 1992; la Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o dalla desertificazione del 14 ottobre 1994; la Dichiarazione di Copenhagen e il suo Programma d’Azione, A/CONF.166/9, adottate al termine del *World Summit on Social Development* del 1995; i cd. *Millennium Development Goals*, cit.; la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile e il suo Piano di attuazione, A/CONF.199/20, adottati al termine del *World Summit on Sustainable Development* del 2002; il *World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 ottobre 2005; la risoluzione *The Future We Want*, A/CONF.216/L.1, adottata al termine della *United Nations Conference on Sustainable Development – Rio 20* nel giugno 2012; l’Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, 12 dicembre 2015; e, in ultimo, la risoluzione dell’Assemblea generale 76/300 che riconosce il diritto fondamentale a godere di un ambiente salubre, pulito e sostenibile, A/RES/76/300, adottata il 28 luglio 2022, su cui si rimanda a D. PAUCIULO, *Il diritto umano ad un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, 1124 ss.

Per raggiungere gli obiettivi di sviluppo, gli Stati devono necessariamente adottare un adeguato quadro normativo internazionale nonché le opportune politiche a livello nazionale e regionale<sup>7</sup>. L'Italia, per esempio, ha declinato una propria Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, approvata per la prima volta con delibera del Comitato interministeriale per la pianificazione economica (CIPE) nel 2017 e aggiornata nel 2022, la quale (sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) dettaglia le scelte strategiche specifiche per la nostra realtà nazionale<sup>8</sup>. Anche l'Unione europea è impegnata nel recepimento e nell'attuazione dell'*Agenda 2030*: le modalità di articolazione di questi obiettivi a livello europeo costituiscono un'indicazione importante per i Paesi europei per definire la propria strategia di sviluppo. La Commissione europea, infatti, già durante il discorso di Ursula von der Leyen nel corso della seduta plenaria del Parlamento europeo nel luglio 2019, aveva presentato un ricco programma d'azione per i successivi cinque anni, in cui emergeva chiaramente la volontà dell'Unione di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile, anche a causa delle emergenze dettate dalla crisi climatica. In questo contesto è stato recentemente adottato l'*European Green Deal*, il programma di crescita volto a trasformare il mercato unico in un contesto competitivo, efficiente e a emissioni zero<sup>9</sup>.

Il concetto di sviluppo sostenibile, quindi, così come oggi è fissato nell'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite, può considerarsi un chiaro impegno politico generalmente accettato da tutti gli Stati: nel contempo, è ancora piuttosto controverso se e in che misura lo sviluppo sostenibile costituisca anche un obbligo previsto dal diritto interna-

---

<sup>7</sup> Cfr. SDG 1.b: «Create sound policy frameworks at the national, regional and international levels, based on pro-poor and gender-sensitive development strategies, to support accelerated investment in poverty eradication actions», così come il par. 63 dell'*Agenda 2030*, cit., secondo cui «Cohesive nationally owned sustainable development strategies, supported by integrated national financing frameworks, will be at the heart of our efforts. We reiterate that each country has primary responsibility for its own economic and social development and that the role of national policies and development strategies cannot be overemphasized. (...) At the same time, national development efforts need to be supported by an enabling international economic environment, including coherent and mutually supporting world trade, monetary and financial systems, and strengthened and enhanced global economic governance».

<sup>8</sup> Comitato interministeriale per la pianificazione economica, delibera n. 108 del 22 dicembre 2017, pubblicata in GU del 15 maggio 2018, n. 111.

<sup>9</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

zionale e quale sia il contenuto dello stesso<sup>10</sup>. I paragrafi successivi sono dedicati ad analizzare questo tema, riflettendo anche sulla possibile inclusione dello sviluppo sostenibile nel dettato della Carta delle Nazioni Unite nel quadro di una riforma dell'Organizzazione che non sia limitata solo ai meccanismi istituzionali.

2. La comunità internazionale, finora, non ha individuato un'articolazione espressa e unitaria di sviluppo sostenibile nel quadro di uno strumento convenzionale: nonostante ciò, la nozione contenuta nel rapporto Brundtland è frequentemente citata come la definizione *ufficiale* del principio dello sviluppo sostenibile. Alla luce di quest'ultima, nonché degli *statements* dei Governi nel corso di conferenze inter-governative dedicate ai temi dello sviluppo e/o dell'ambiente (come il citato *World Summit Outcome*), il concetto di sviluppo sostenibile sarebbe composto dai seguenti elementi: il principio di equità intergenerazionale, ovvero la necessità di tenere in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future<sup>11</sup>; il principio di equità intra-generazionale, ossia il bisogno di proteggere in via prioritaria i soggetti più vulnerabili e maggiormente colpiti dalla povertà<sup>12</sup>; la protezione dell'ambiente e della biodiversità; l'integrazione delle politiche ambientali, economiche e sociali. Quest'ultimo elemento, in particolare, può considerarsi la logica conseguenza degli altri tre ed è esplicitato in diversi strumenti internazionali, come nella Dichiarazione di Johan-

---

<sup>10</sup> In argomento, si vedano V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, 377 ss.; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Leiden, 2009; N. SCHRIJVER, *The Evolution*, cit.; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007.; R. GIUFFRIDA, *Lo sviluppo sostenibile: i caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie*, in AA.VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, 1039 ss.; A. BOYLE, D. FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999; W. LANG (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Leiden, 1994.

<sup>11</sup> Si veda il Principio n. 3 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, cit., secondo cui «The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations».

<sup>12</sup> Cfr. il par. 6 della Dichiarazione di Copenhagen, cit., «(...) Equitable social development that recognizes empowering the poor to utilize environmental resources sustainably is a necessary foundation for sustainable development. (...)», nonché il Principio n. 5 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, cit., che recita: «All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world».

sburg sullo sviluppo sostenibile, dove gli Stati «(...) assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development - economic development, social development and environmental protection - at the local, national, regional and global levels»<sup>13</sup>. Il principio di integrazione, pertanto, sembra necessario per rendere operativo lo sviluppo sostenibile: esso impone, nell'attività di creazione delle norme, di considerare e bilanciare adeguatamente le tre componenti dello sviluppo sostenibile; in più, il principio di integrazione comporta che nelle attività decisionali a qualunque livello (sia pubblico che privato) volte a realizzare un progetto di sviluppo siano considerati anche i fattori economici e sociali coinvolti. In ultimo, il principio di integrazione è uno strumento a disposizione dei giudici e degli arbitri volto a riconciliare norme e interessi diversi, contribuendo alla promozione e al raggiungimento dello sviluppo sostenibile<sup>14</sup>.

Benché l'identificazione di questi elementi sembri pacifica, essa non elimina il sostanziale disaccordo sulle implicazioni degli stessi e i conseguenti obblighi per gli Stati. Per esempio, non è chiaro se la necessità di assicurare l'equità intra-generazionale imponga ai Paesi industrializzati di condividere risorse e tecnologie con le Nazioni più povere. In alcuni scritti, pertanto, è stata rilevata la vaghezza del concetto di sviluppo sostenibile, la quale lo renderebbe sostanzialmente privo di una utilità pratica e con una connotazione eccessivamente generica<sup>15</sup>. Di contro, la generalità di questa nozione sembra comunque funzionale a fornire una guida ai *policy-makers* a livello interno e internazionale, assicurando la sua applicazione a ogni contesto che coinvolga realtà economiche-sociali e condizioni ambientali differenti tra loro. In questo contesto, i Governi, le corti e gli stessi studiosi hanno preso posizioni molto diverse tra loro circa lo *status* giuridico dello sviluppo sostenibile.

3. Sia i giudici internazionali sia gli studiosi hanno più volte tentato di individuare quale sia il valore normativo dello sviluppo sostenibile. In effetti, esso è stato identificato più come una *policy* globale

---

<sup>13</sup> Cfr. Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, cit., par. 5.

<sup>14</sup> In argomento, si veda 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, 2015, 157 ss., 158.

<sup>15</sup> D. BARSTOW MAGRAW, L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, 613 ss., p. 621.

che come un vero e proprio obbligo giuridico, avvicinandosi alla categoria degli atti di *soft law* e rappresentando una affermazione di principio supportata principalmente da un impegno politico e senza vincolatività giuridica<sup>16</sup>. La stessa Corte internazionale di giustizia, nel caso *Gabcikovo-Nagymaros*, non ha preso una posizione netta circa il valore giuridico dello sviluppo sostenibile, identificato esclusivamente come «concetto», pur riconoscendo però che «new norms and standards have been developed, [and] set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities, but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development»<sup>17</sup>.

Tuttavia, secondo l'opinione dissenziente del giudice Christopher Weeramantry nello stesso caso, questo concetto sarebbe oramai consolidato (o potrebbe evolversi) in una norma di diritto internazionale generale, poiché accompagnato dalla prassi e dall'*opinio juris* necessarie per l'esistenza della consuetudine internazionale<sup>18</sup>. Lo sviluppo sostenibile, infatti, sarebbe previsto da vari strumenti convenzionali, di *soft law* e di carattere politico che dimostrerebbero la presenza di un forte consenso all'interno della comunità internazionale e che testimonierebbero una generale accettazione della natura normativa del principio dello sviluppo sostenibile. D'altra parte, però, non sembra oggi esserci alcuna prova dell'avvenuta cristallizzazione di una norma consuetudinaria, prima di tutto perché la formulazione dello sviluppo sostenibile che si ritrova nei vari strumenti internazionali fa riferimento a un obiettivo e non a un principio giuridico, testimoniando che gli

---

<sup>16</sup> Così D. BARSTOW MAGRAW, L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, cit., 624.

<sup>17</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza del 25 settembre 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Ungheria c. Slovacchia)*, par. 140.

<sup>18</sup> Si veda la *separate opinion* del giudice Weeramantry nella sentenza del caso *Gabcikovo-Nagymaros Project*, cit., secondo cui «there are plentiful indications (...) of that degree of general recognition among States of a certain practice as obligatory to give the principle of sustainable development the nature of customary law». Il tribunale arbitrale del caso *Iron Rhine (Belgio v. Paesi Bassi)*, lodo del 24 maggio 2005, par. 59, sembra confermare questa posizione, pur riferendosi all'obbligo di prevenzione del danno ambientale, avendo statuito che «where development may cause significant harm to the environment there is a duty to prevent, or at least mitigate, such harm. This duty, in the opinion of the Tribunal, has now become a principle of general international law. This principle applies not only in autonomous activities but also in activities undertaken in implementation of specific treaties between the Parties».

Stati non hanno mai ritenuto che lo sviluppo sostenibile abbia caratteri normativi<sup>19</sup>. In effetti, la maggior parte delle previsioni indirizzate agli Stati richiedono di perseguire lo sviluppo sostenibile e non di svilupparsi in maniera sostenibile<sup>20</sup>. Pertanto, lo sviluppo sostenibile potrebbe considerarsi un fine ultimo o un obiettivo che gli Stati possono raggiungere sviluppando le politiche che ritengono più adeguate, e non in una norma di carattere generale.

Sembra poi da escludersi anche la caratterizzazione dello sviluppo sostenibile come principio generale di diritto, categoria che normalmente racchiude quelle regole che sono ampiamente condivise nei principali sistemi giuridici nazionali. Infatti, benché lo sviluppo sostenibile sia stato incorporato in alcune legislazioni nazionali<sup>21</sup>, la limitata diffusione di questi esempi sembra insufficiente a considerare questo concetto come principio generale di diritto ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia<sup>22</sup>.

Nella maggioranza dei casi, il concetto di sviluppo sostenibile è stato concepito come un importante strumento ermeneutico che, visto il proprio ampio contenuto, garantirebbe ai giudici un certo margine di apprezzamento nell'interpretazione delle altre norme di diritto internazionale<sup>23</sup>. Alcuni autori, infatti, rilevando che gli Stati abbiano inter-

---

<sup>19</sup> V. LOWE, *The Politics of Law-Making: Are the Method and Character of Norm Creation Changing?*, in M. BYERS (ed.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford, 2001, 216, secondo cui «There is not the State practice and opinio juris to support [the customary nature]. Indeed, in my view it does not even have the potential to be a primary norm of international law. There is no coherent formulation of a free-standing duty to develop sustainably, or even not to develop unsustainably that could be given normative force by the usual combination of State practice and opinio juris». Negli stessi termini, anche A. BOYLE, D. FREESTONE (eds.), *op. cit.*, 16-17.

<sup>20</sup> Questo assunto sarebbe confermato anche dalla più recente prassi internazionale: per es., i 169 targets legati agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite sono definiti dalla stessa Agenda 2030 come «aspirational» e, pertanto, non vincolanti. Ugualmente, anche il *Global Pact for the Environment*, cit., all'art. 3 prevede che «Parties (...) shall pursue sustainable development. To this end, they shall ensure the promotion of public support policies, patterns of production and consumption both sustainable and respectful of the environment».

<sup>21</sup> Si veda, per esempio, la recente riforma dell'art. 9 della Costituzione, avvenuta con l. cost. n. 1 dell'11 febbraio 2022, in Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022, la quale introduce la protezione ambientale (e i principi internazionali necessari per assicurarla) nel dettato costituzionale. Pur non citando espressamente lo sviluppo sostenibile, la riforma afferma il principio di equità intergenerazionale, il quale «(...) is a foundation for the concept of sustainable development», cfr. E. BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 2021.

<sup>22</sup> Cfr. Statuto della Corte internazionale di giustizia, 24 ottobre 1945.

<sup>23</sup> V. BARRAL, *op. cit.*, 393-394. È da notare come questo autore espone una visione dello sviluppo sostenibile come una obbligazione di mezzi, il cui contenuto si limiterebbe a richiedere agli Stati di attuare misure per il raggiungimento di questo obiettivo.

pretato lo sviluppo sostenibile come un concetto senza forza vincolante, lo classificano come una norma interstiziale o un principio-guida (o meta-principio) che può assistere i giudici nello stabilire priorità o gerarchie tra regole confliggenti<sup>24</sup>. Secondo questa concezione, nel diritto internazionale esistono regole che operano negli interstizi delle norme primarie e che non generano effetti normativi tipici di queste ultime. Le norme interstiziali, però, acquisterebbero valenza normativa grazie all'opera del giudice, diventando uno strumento di tipo processuale che permette la soluzione di conflitti e incompatibilità tra norme primarie. Sulla base di questa teoria, lo sviluppo sostenibile opererebbe proprio riconciliando due norme primarie, il principio dello sviluppo economico e la protezione dell'ambiente. Esso può quindi trovare applicazione come concetto che un giudice può utilizzare nel proprio ragionamento e che può ispirare la propria decisione. Di conseguenza, il proprio utilizzo non dipenderebbe da una propria forza normativa propria ma anzi dalla sua funzione, che è quella di ispirare la risoluzione di eventuali conflitti o incompatibilità tra norme: in pratica, lo sviluppo sostenibile opera negli interstizi delle norme primarie e acquisisce valenza normativa grazie all'opera di mediazione del giudice<sup>25</sup>. Non è un caso che questa attitudine dello sviluppo sostenibile sia stata rilevata anche dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabcikovo-Nagymaros* al fine di riconciliare questi due valori apparentemente contrapposti, ovvero la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico<sup>26</sup>. Questo modello, che sembra quello preferibile per meglio spiegare il concetto dello sviluppo sostenibile, impone anche un riconoscimento dell'influenza che questo principio può operare sul *corpus* del diritto internazionale, provando a riconciliare fattori tra loro diversi e in alcuni casi confliggenti.

Sul tema del valore normativo dello sviluppo sostenibile c'è anche chi ritiene che tale dibattito possa rappresentare una questione meramente teorica<sup>27</sup>: infatti, per raggiungere l'obiettivo dello sviluppo

---

<sup>24</sup> La teoria è attribuibile a V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in A. BOYLE, D. FREESTONE (eds.), *op. cit.*, 19 ss., il quale ritiene che il concetto di sviluppo sostenibile non possa trasformarsi in una norma di carattere generale, poiché non possiede la caratteristica innata di vincolare la condotta degli Stati. Pertanto, la sua operatività è limitata a stabilire il rapporto tra norme di carattere primario, orientando il giudice nelle proprie decisioni.

<sup>25</sup> Così, a proposito della norma sul diritto all'acqua, F.M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Milano 2017, 83.

<sup>26</sup> Cfr. *Gabcikovo-Nagymaros*, cit., par. 140.

<sup>27</sup> P-M. DUPUY, J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, II ed., 2018, p. 93. In effetti, già nel 2002 il Comitato sullo sviluppo sostenibile dell'*International*



sostenibile sarebbe comunque necessario applicare altre regole del diritto internazionale ambientale, dello sviluppo e in ambito sociale con solide basi consuetudinarie o nel diritto convenzionale. Pertanto, a prescindere dall'accettazione di una teoria piuttosto che un'altra, ciò che è certo è che gli obblighi (politici o giuridici che siano) derivanti dallo sviluppo sostenibile abbiano enorme rilevanza al giorno d'oggi.

Tuttavia, nell'ottica di una possibile riforma del sistema delle Nazioni Unite e, quindi, anche dell'emendamento della Carta, si ritiene che una espressa inclusione di questo concetto possa assicurare una maggiore operatività di tale regola, anche delineando più concretamente quali sono gli obblighi degli Stati e dell'Organizzazione stessa in materia di sviluppo sostenibile.

4. L'*Agenda 2030* per lo sviluppo sostenibile costituisce il quadro più coraggioso volto a promuovere la pace, il benessere e la prosperità dell'umanità: essa integra le dimensioni economica, sociale e ambientale di sviluppo, fungendo così da guida per tutte le Agenzie, i Fondi i Programmi e gli organi delle Nazioni Unite, a cui richiede un'azione collettiva su scala globale senza precedenti. La sua applicazione richiede perciò cambiamenti altrettanto audaci in tutto il sistema delle Nazioni Unite, espressi in alcuni tentativi di riforma promossi principalmente dal Segretario generale dell'Organizzazione, Antonio Guterres. Attualmente, l'attività di riforma è concentrata su tre linee direttrici: una *management reform*, volta a ristrutturare il Segretariato dell'Organizzazione, semplificando i processi burocratici, di assunzione e gestione del personale, di utilizzo e identificazione del *budget*; la riforma delle attività delle Nazioni Unite in materia di pace e sicurezza internazionale nell'ottica di migliorare sia la funzione di prevenzione dei conflitti, sia l'intervento e l'assistenza quando i conflitti sono in corso. In ultimo, per quello che maggiormente interessa questo scritto, la riforma proposta interviene anche sulle risposte che le Na-

---

*Law Association* aveva identificato sette diversi principi strumentali al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, ovvero: «1. the duty of States to ensure sustainable use of natural resources; 2. the principle of equity and the eradication of poverty; 3. the principle of common but differentiated responsibilities; 4. principle of the precautionary approach to human health, natural resources and ecosystems; 5. principle of public participation and access to information and justice; 6. the principle of good governance; and 7. the principle of integration and interrelationship, in particular in relation to human rights and social, economic and environmental objectives», cfr. International Law Association, *New Delhi Declaration on the Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, 6 aprile 2002, [www.ila-hq.org](http://www.ila-hq.org).

zioni Unite intendono opporre alle sfide legate allo sviluppo: nella pratica, il processo di riforma intende meglio allineare le funzioni e le attività dei diversi attori coinvolti nel processo di sviluppo agli obiettivi delineati dall’*Agenda 2030*<sup>28</sup>.

In questo senso, l’attività del Segretario generale si è focalizzata prima di tutto sulla *review* dell’attuale funzione di definizione delle politiche di sviluppo e del loro finanziamento da parte delle Nazioni Unite e poi sulla successiva identificazione delle risorse (economiche e in termini di capitale umano) da impiegarsi per il raggiungimento dei SDGs: queste attività di ricognizione sembrano funzionali ad assicurare l’attuazione del SDG n. 17, volto a realizzare partenariati tra Governi, società civile, attori privati e altri soggetti per realizzare i *Goals*<sup>29</sup>. L’attività di riforma si concentra, principalmente, sullo sviluppo di nuovi meccanismi di attuazione dell’*Agenda 2030* e sul potenziamento di quelli già esistenti, mettendo l’accento sulle questioni maggiormente “operative”, meglio indirizzando l’attività dell’Organizzazione verso la realizzazione del programma di sviluppo sostenibile. Tuttavia, come è ovvio, la responsabilità primaria per l’attuazione dell’*Agenda 2030* resta in capo agli Stati i quali, oltre a erogare le risorse economiche necessarie all’ONU e alle altre organizzazioni per finanziare progetti di sviluppo, costituiscono i soggetti che devono attuare gli obiettivi comuni nel proprio contesto nazionale, delineando priorità, strategie e forme di intervento.

Appare contraddittorio, quindi, nell’ambito di un discorso più ampio di riforma dell’Organizzazione propugnato da più parti (e quindi non limitato solo all’aggiornamento delle modalità di intervento degli organi ONU) che non vi sia alcun accenno all’integrazione del principio dello sviluppo sostenibile all’interno della Carta delle Nazioni Unite, annoverandolo tra gli scopi dell’Organizzazione. Infatti, l’inclusione dello sviluppo sostenibile nel testo del trattato che istituisce e regola l’Organizzazione sembra certamente funzionale a creare

---

<sup>28</sup> Cfr. Assemblea generale, *Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system*, A/RES/71/243, adottata il 1° febbraio 2017, al cui par. 6 l’Assemblea «Reaffirms the need to strengthen the United Nations development system with a view to enhancing its coherence and efficiency, as well as its capacity to address effectively and in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations the full range of development challenges of our time, as set out in the 2030 Agenda for Sustainable Development, and that it must continue to adapt and respond to evolving development challenges and opportunities for development cooperation so that no one is left behind».

<sup>29</sup> Cfr. SDGs, cit., SDG 17, *Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development*.

specifici diritti e obblighi per gli Stati membri - ovviamente individuabili sulla base della formulazione adottata - aiutando a risolvere in questo modo le tensioni tra valori diversi che corti e tribunali non sono sempre riusciti a risolvere. Specificamente, può auspicarsi la creazione di clausole preambolari o sostanziali dedicate allo sviluppo sostenibile.

Nel primo caso, questi riferimenti possono essere molto importanti perché possono svolgere una importante funzione interpretativa<sup>30</sup>: infatti, i preamboli hanno lo scopo di stabilire un regime generale per le parti contraenti e spiegare le motivazioni che hanno condotto alla conclusione del trattato; così facendo, queste sezioni di un trattato contribuiscono ad identificare l'oggetto e soprattutto lo scopo dell'accordo e formano parte del contesto generale dello stesso<sup>31</sup>. Queste disposizioni, pertanto, possono essere prese in considerazione quando si interpretano le clausole sostanziali del trattato: questo primo approccio permetterebbe di estendere le finalità dell'Organizzazione anche alla promozione dello sviluppo sostenibile, attualmente prevista solo da strumenti programmatici senza vincolatività giuridica.

La presenza di clausole preambolari, però, lascerebbe un'ampia discrezionalità sul *come* tenere in considerazione lo sviluppo sostenibile nell'interpretazione delle disposizioni sostanziali del trattato<sup>32</sup>: pertanto, per conferire maggiore certezza, sembra comunque imprescindibile l'articolazione di disposizioni sostanziali in materia. Specificamente, riferimenti allo sviluppo sostenibile potrebbero essere inseriti negli artt. I e II della *Carta*, dedicati ai fini dell'Organizzazione e ai principi che ne regolano l'attività e che disciplinano i rapporti tra gli Stati membri.

---

<sup>30</sup> Si veda, per esempio, il riferimento contenuto nell'Accordo di Marrakech istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio del 15 aprile 1994, il quale contiene un riferimento a «sustainable development» quale obiettivo dell'Organizzazione: il testo è stato successivamente utilizzato dall'Organo d'appello nel rapporto relativo al caso *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 6 novembre 1998, come guida per l'interpretazione dell'articolo XX del GATT e delle eccezioni generali in esso contenute.

<sup>31</sup> Il riferimento è alla regola contenuta nell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, secondo cui: «1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose. 2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes (...)».

<sup>32</sup> Su questo punto, è emblematica la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, la quale è risultata piuttosto oscillante circa il valore da conferire al preambolo di un accordo internazionale, in argomento v. M.H. HULME, *Preambles in Treaty Interpretation*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2016, 1281 ss., 1324-1330.

Clausole siffatte avrebbero maggiore «peso» normativo, soprattutto se lo sviluppo sostenibile venisse qualificato non più come un semplice obiettivo, ma come un principio o un diritto, come avviene, per esempio, nell'art. 3 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, dove è stabilito che «[t]he parties have a right to, and should, promote sustainable development»<sup>33</sup>. Formulazioni di questo genere contribuirebbero, prima di tutto, a codificare lo sviluppo sostenibile come un chiaro obbligo degli Stati e non più come un mero fine programmatico o principio ispiratore della cooperazione internazionale, limitando quella discrezionalità (o indeterminazione) che lo contraddistingue.

Sembra, quindi, necessario ampliare la riflessione attualmente in corso sulla riforma delle Nazioni Unite e pensare anche a possibili emendamenti dello statuto dell'ONU volti a impostare espressamente lo sviluppo sostenibile come paradigma della cooperazione internazionale (accanto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale), codificando questo principio nel più importante trattato multilaterale oggi esistente. Il processo, sicuramente complesso perché sottoposto alle condizioni dell'art. 109 della Carta delle Nazioni Unite<sup>34</sup>, non sembra che possa essere ulteriormente rimandato: la crisi climatica e le disuguaglianze generate dalla pandemia e dai conflitti necessitano di un intervento coordinato, che dovrà basarsi su una rinnovata affermazione della centralità – anche giuridica – dello sviluppo sostenibile.

---

<sup>33</sup> Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, cit., art. 3.

<sup>34</sup> L'art. 109 disciplina la convocazione della conferenza per la modifica del trattato e l'entrata in vigore di eventuali emendamenti, stabilendo: «1. A General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of reviewing the present Charter may be held at a date and place to be fixed by a two-thirds vote of the members of the General Assembly and by a vote of any nine members of the Security Council. Each Member of the United Nations shall have one vote in the conference. 2. Any alteration of the present Charter recommended by a two-thirds vote of the conference shall take effect when ratified in accordance with their respective constitutional processes by two thirds of the Members of the United Nations including all the permanent members of the Security Council. 3. If such a conference has not been held before the tenth annual session of the General Assembly following the coming into force of the present Charter, the proposal to call such a conference shall be placed on the agenda of that session of the General Assembly, and the conference shall be held if so decided by a majority vote of the members of the General Assembly and by a vote of any seven members of the Security Council».

## ABSTRACT

*The Legal Value of the Concept of Sustainable Development and Its  
(Possible) Inclusion Between the Objectives of the United Nations*

Sustainable development constitutes the main paradigm of the multilateral development strategy endorsed by the United Nations in its Agenda 2030 and in the Sustainable Development Goals. However, doctrinal debates still surround the meaning of sustainable development and the legal value of such concept. After having ascertained that sustainable development cannot be considered a customary norm nor a general principle of international law, it is argued that an inclusion in the preamble of the UN Charter or the development of substantive provisions should be considered a priority in the ongoing process of reform of the Organization.

