

BREVI CONSIDERAZIONI INTORNO ALLE NUOVE FRONTIERE IN TEMA DI *GLOBAL COMMONS*: SOSTENIBILITÀ DELLO SVILUPPO ATTRAVERSO (MERI) ATTI DI *SOFT LAW*?*

Angela Di Stasi**

SOMMARIO: 1. – Premessa; 2. – La controversa nozione di sviluppo sostenibile e la riconferma di tali incertezze definitorie nella Risoluzione 66/288; 3. – La struttura della risoluzione ed il *continuum* con gli atti che l’hanno preceduta; 4. – La sua *vis* normativa: efficacia debole di *soft law*?; 5. – Brevi considerazioni conclusive.

1. – Premessa.

Nel più ampio quadro dell’accresciuta attenzione verso forme di tutela rafforzata – a dimensione *multilevel* – dei cd. “global commons”¹, la consapevolezza di una comune responsabilità degli Stati rispetto alla tutela dell’ambiente (a partire dalla Dichiarazione del 1992)², ha costituito, negli ultimi decenni, elemento propulsivo per la conclusione di alcuni importanti accordi internazionali³. Essi, nel rappresentare il momento finale di un complesso processo politico-normativo finalizzato ad acquisire il *consensus* – da parte dei principali “law-makers” della comunità internazionale – rispetto alla

* Una versione modificata del presente lavoro in lingua inglese intitolata *The normative force of the outcome document “The Future We Want”: short remarks* è destinata al volume curato da M. Fitzmaurice, S. Maljean-Dubois, S. Negri (in corso di stampa), *The challenges of environmental protection and sustainable development from Rio to Rio+20 and beyond / Les défis de la protection de l’environnement et du développement durable de Rio à Rio+20 et après*, Leiden-Boston.

** Professore ordinario di Diritto dell’Unione Europea e di Diritto Internazionale presso l’Università degli Studi di Salerno.

¹ È noto che il termine “commons” (“global commons” o “common pool resources”) derivi dalla tradizione giuridica anglosassone che lo utilizza per identificare i beni che sono posseduti e gestiti in comune nell’ambito di una comunità. L’interesse della dottrina e della giurisprudenza al tema dei beni comuni ed alle ipotesi di “tutela rafforzata” degli stessi, come è noto, è ormai consolidato e, in un certo senso, anche risalente. Come pure il progressivo consolidarsi di tale nozione rinviene origini remote e sviluppi che toccano molteplici settori dell’ordinamento interno ed internazionale. Basti pensare alle *res communes omnium* di Marciano, alle proprietà collettive e agli usi civici ma anche alla transizione dalla nozione di patrimonio comune dell’umanità a quello di beni pubblici globali senza trascurare il passaggio dall’indifferenza rispetto alla titolarità formale di tali beni al crescente sinallagma con la tutela della persona e la garanzia dei diritti fondamentali e, infine, al superamento della mera garanzia della fruizione collettiva in ragione del rafforzato richiamo alla partecipazione nonché alla responsabilità di tutti per la gestione e la conservazione dei beni comuni. Nell’impossibilità, in questa sede, di dare conto delle variegate teorie e definizioni sui “commons” come pure delle varie tipologie oggetto di studio, ci si limita a rinviare ad uno dei testi classici in materia: E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge 1990. Tra i più recenti lavori v., per tutti, S. Bailey, G. Farrell, U. Mattei (eds.), *Protecting future generations through commons (Trends in Social Cohesion No. 26)*, Paris 2013. Per una classificazione delle quattro fasi di approccio ai “commons” e ai “new commons” (da Hardin a Ostrom, a Rose fino a Hess) v. S. Nespor, *L’irresistibile ascesa dei beni comuni, in federalismi.it* 7 (2013).

² Cfr. *Report of the United Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 Giugno 1992, vol. I, Resolutions adopted by the Conference (United Nations publications, Sales No.E.93.1.8 and corrigendum) Risoluzione 1, allegato I.

³ Essi coprono vari ambiti tematici: spazio e luna, patrimonio culturale e naturale, clima terrestre, diversità biologica, ecc. Si vedano, tra gli altri, il Preambolo del *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies* laddove si afferma “...Recognizing the common interest of all mankind in the progress of the exploration and use of outer space for peaceful purposes...” o il Preambolo della *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* che prevede “...Considering that parts of the cultural or natural heritage are of outstanding interests and therefore need to be preserved as part of the world heritage of mankind as a whole”.

definizione giuridica di delicate problematiche, non esauriscono tuttavia il panorama delle questioni che postulano una regolamentazione su base internazionale.

A partire dalla primitiva enunciazione di un “comune patrimonio dell’umanità” fino all’individuazione di un principio di “responsabilità comuni ma differenziate”, anche di tipo intergenerazionale⁴, la difficile (e, come si vedrà, perdurante) individuazione delle *regulae iuris* in tema di sviluppo sostenibile ne costituisce un caso emblematico; inoltre, nell’economia di questo breve lavoro, essa assurge a “cartina al tornasole” della complessità nella disciplina di alcuni settori del Diritto Internazionale (tra cui in particolare quello ambientale) del ricorso ad atti di “hard law” con la conseguente utilizzazione di (meri) strumenti di “soft law”.

Il presente scritto è finalizzato ad accertare, con particolare riferimento alla Risoluzione 66/288, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁵ al termine della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (tenutasi a Rio de Janeiro, Brasile, dal 20 al 22 Giugno 2012), l’ineludibilità del sintagma: sviluppo sostenibile-soft law. La verifica dello stesso si fonderà, in primo luogo, su di una breve disamina di tale risoluzione, vista in un rapporto di continuità con gli atti che l’hanno preceduta nell’ambito del più generale processo di “law making” e, in secondo luogo, si incentrerà sull’analisi della sua natura giuridica. Esso si propone di fornire un modesto contributo alla definizione di un interrogativo: la garanzia di importanti “global commons” continua a riposare soltanto su (meri) atti di “soft law”?

2. – La controversa nozione di sviluppo sostenibile e la riconferma di tali incertezze definitorie nella Risoluzione 66/288.

La Conferenza di Rio+20, con la conclusione di un accordo intergovernativo che attesta il conseguimento di un elevato livello di consenso politico, ha confermato il raggiungimento di una visione globale comune rispetto ad un futuro economicamente, socialmente ed ambientalmente sostenibile; al tempo stesso ha messo in moto un processo volto al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs)⁶ prefigurando alcune azioni che potranno contribuire alla loro realizzazione.

⁴ Anche sulla responsabilità intergenerazionale i riferimenti dottrinari sono ormai numerosi a partire dal noto saggio di G. Hardin, *The tragedy of the commons*, in *Science* 162.3859 (1968). Più di recente cfr., *inter alia*, R. Bifulco, A. D’Aloia (curr.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli 2008; F. Manganaro e a. (curr.), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino 2006; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano 2008. V., inoltre, F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente* 0 (2010); R. Bifulco, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in *Teoria del diritto e dello Stato* 3 (2002).

⁵ 123° Plenary meeting, 27 Luglio 2012. Si vedano, fra gli altri, L. Horn, *Rio +20 United Nations Conference on Sustainable Development: is this the Future we want?*, in *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law* 1 (2013) 1-26; W. Kyu Sung, *The Pillars of Sustainable Development*, in *European Energy and Environmental Law Review* 22 (2013) 200-220; K. Morrow, *Editorial, Rio+20: a critique – The global is personal: the personal is global*, in *Journal of Human Rights and the Environment* 1 (2013) 1-5; P. Pattberg, Ayşem Mert, *The Future We Get Might Not Be the Future We Want: Analyzing the Rio+20 Outcomes*, in *Global Policy* 3 (2013) 305-310; L. Rangreji, *Some reflections on “the future we want”. Is the “sustainable development paradigm as a guarantor of ecological security under serious threat?*, in *Indonesian Journal of International Law* 2 (2013) 237-261; B. Allenby, *Why Rio+20 Was a Success (Yes, Really)*, in *Environmental Quality Management* 2 (2012) 13-18; F. De Andrade Correa, *The Rio+20 Conference and International Law: towards a multi-layered multilateralism?*, in *Archiv des Völkerrechts* 4 (2012) 500-513; K. Morrow, *Rio+20, the Green Economy and Re-orienting Sustainable Development*, in *Environmental Law Review* 4 (2012) 279-297; E. Rehlinger, *The outcome of the United Nations Conference on Sustainable Development “Rio+20”. Some critical comments*, in *Environmental Law Network International: ELNI Review* 1 (2012) 68-73; N.A. Robinson, *The United Nations Rio+20 Conference: Measured Deliberations*, in *Environmental Policy and Law* 4-5 (2012) 219-231.

⁶ Nel settembre 2000, con l’approvazione unanime della Dichiarazione del Millennio, 191 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale di impegno congiunto tra Paesi ricchi e Paesi poveri. La Dichiarazione del Millennio

Come è ben noto, la Risoluzione 66/288, quale prodotto finale della Conferenza di Rio+20, costituisce attuazione delle Risoluzioni 64/236⁷ e 66/197⁸ ed è il risultato di un più articolato processo di preparazione. La sua genesi risale ai lavori di una Commissione Preparatoria, prevista da un Bureau (Chairmanship Office) che, dopo due meetings⁹, ha adottato il cosiddetto “Zero Draft”: una bozza del documento finale da sottoporre all’approvazione dei Capi di Stato e di Governo (e rappresentanti al più alto livello) che si sono incontrati a Rio.

Nel costituire un tentativo di realizzare una normazione a carattere globale di alcuni importanti settori ambientali, la Risoluzione 66/288 si fonda sulla piena consapevolezza che “ci sono diversi approcci, visioni, modelli e strumenti a disposizione di ogni Paese... per realizzare uno sviluppo sostenibile”¹⁰ e, comunque, nella concorrenza fra i differenti modelli (anche) etici, la necessità di convenire intorno ad una nozione e ad una regolamentazione comune dello sviluppo sostenibile assurge a dovere della comunità internazionale nel suo complesso e, al tempo stesso, a limite alla globalizzazione¹¹.

La Risoluzione 66/288 è incentrata su di un concetto di sviluppo sostenibile correlato con il più generale diritto allo sviluppo¹², senza nessun elemento di subordinazione fra i due¹³. Alla luce di

delle Nazioni Unite ha selezionato otto obiettivi (MDGs) – da raggiungere entro il 2015 – che costituiscono un patto a livello planetario fra Paesi ricchi e Paesi poveri, fondato sul reciproco impegno a realizzare tutte le azioni necessarie per costruire un mondo più sicuro e più equo per tutti.

⁷ 64^a Sessione del 24 Dicembre 2009.

⁸ 66^a Sessione del 22 Dicembre 2011.

⁹ Il primo meeting (Prepcom 1) si è tenuto a New York dal 17 al 19 Maggio 2010 ed il suo risultato è consistito nell’individuazione degli elementi essenziali del processo, così come la focalizzazione dell’attenzione su alcune delle aree più critiche. Il secondo meeting (Prepcom 2) – che si è svolto a New York dal 7 all’8 Marzo 2011 – si è focalizzato sull’analisi dei due temi principali della Conferenza: “Una Green Economy nel contesto dello sviluppo sostenibile e l’eliminazione della povertà” e “Le strutture istituzionali per lo sviluppo sostenibile”. Si veda L. Pineschi, *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future We Want. Rio+20 o vent’anni trascorsi inutilmente?*, in *Rivista giuridica dell’ambiente* 6 (2012) 795-621.

¹⁰ Nostra traduzione del par. 56.

¹¹ In tal senso, M. Allena, F. Fracchia, *Globalization, environment and sustainable development in Global, European and Italian perspectives*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 21 (2011) 781-799, in particolare parr. 2 e 5. Utili riferimenti sono rinvenibili in United Nations (ed.), *International cooperation for sustainable development*, New York 2013.

¹² Sul tema dello sviluppo sostenibile, nel quadro di una smisurata letteratura, è sufficiente menzionare K. Lee, J. Mathews, *Science, technology and innovation for sustainable development*, United Nations, New York 2013; R. Ramlogan, *Sustainable development*, Leiden 2011; M.-C. Cordonier Segger, A. Khalafan, *Sustainable Development Law: Principles, Practices, and Prospects*, Oxford 2004; M. Decleris, *The law of sustainable development*, Athens 2010; D. French, *Global justice and sustainable development*, Leiden 2010; N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Beijing 2010; C. Voigt, *Sustainable development As a Principle of International Law: Resolving Conflicts Between Climate Measures and WTO Law*, Leiden 2009; S. Kravchenko, J.E. Bonine, *Human Rights and the Environment*, Durham 2008; P. Fois (cur.), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, XI Convegno SIDI, Alghero 16-17 giugno 2006, Napoli 2007; D. French, *International law and policy of sustainable development*, Manchester 2005; E. Roza Acuña (ed.), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino 2004; N. Schrijver, F. Weiss (eds.), *International law and sustainable development: principles and practice*, Leiden 2004; A. Boyle, D. Freestone (eds.), *International Law and Sustainable Development. Past Achievement and Future Challenges*, Oxford 1999; W. Lang (ed.), *Sustainable Development and International Law*, London 1995. V., inoltre, P. Acconci, *La “green economy” e la realizzazione dei diritti dell’uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 6 (2012) 587-607; V. Barral, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *The European Journal of International Law* 23 (2012) 377-400; Allena, Fracchia, *Globalization* cit.; T. Scovazzi, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il Protocollo di Barcellona del 1995*, in *Rivista giuridica dell’ambiente* 25 (2010) 421-433; S. Salardi, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Rivista giuridica dell’ambiente* 23 (2008) 657-683; N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours* 329 (2008) 217ss.; A. Djoghlaif, *The Concept of Sustainable Development*, in *Environmental Policy and Law* 36.5 (2006) 211ss.; A.B.M. Marong, *From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development*, in *Georgetown*

questo concetto il termine sostenibilità, comunemente usato secondo una declinazione articolata su livelli molto diversi (transitando dal livello locale a quello subnazionale, nazionale e globale)¹⁴, risulta strettamente connesso all'idea di uso limitato delle risorse naturali.

Non occorre indugiare sul fatto che la prima definizione di sviluppo sostenibile sia riconducibile al cosiddetto Rapporto Brundtland ("Our Common Future"), pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (World Commission on Environment and Development/WCED) nell'ambito del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations Environment Programme/UNEP). In base a questa definizione ormai risalente, lo sviluppo sostenibile "soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni"¹⁵.

Il concetto di sviluppo sostenibile non risulta peraltro immune dalle incertezze che caratterizzano la stessa nozione di "diritto" allo sviluppo¹⁶ laddove, com'è ben noto, la mancanza di una consuetudine

International Environmental Law Review 16 (2003) 21ss.; M.A. Fitzmaurice, *Protection of the Environment*, in *Recueil des Cours* 293 (2001), in particolare Capitolo I, Parte III; P. Sands, *International law in the Field of Sustainable Development*, in *British Yearbook of International Law* 65.1 (1994) 303 ss. V., infine, K. Khoday, U. Natarajan, *Sustainable Development as Freedom: On the Nature of International Law and Human Development*, in *The Global Community. Yearbook of International Law and Jurisprudence* 1 (2010), Oxford 2012, 35-52.

¹³ Su questo punto si vedano Boyle, Freestone (eds.), *International Law* cit., 26.

¹⁴ Cfr. H.C. Bugge, C. Voigt, *Sustainable Development in International and National Law: What did the Brundtland Report do to Legal Thinking and Legal Development, and where can we go from here?*, The Netherlands 2008. Questo concetto fu ulteriormente sviluppato durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (Rio 1992) che culminò nella Dichiarazione sull'Ambiente e lo Sviluppo (principi 1, 3 e 4). Esso ha manifestato un elevato livello di penetrazione sia nelle Costituzioni che nelle legislazioni nazionali, sia nel diritto dell'Unione europea (cfr. art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

¹⁵ Le origini remote di tale concetto vengono tradizionalmente fatte risalire alla pubblicazione (1972), ad opera di D.H. Meadows, T.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, del Rapporto "The limits to Growth" che, pur senza utilizzare la locuzione "sviluppo sostenibile", pone in evidenza gli effetti negativi del progresso sull'ambiente. Nella Dichiarazione sull'ambiente umano di Stoccolma, adottata nello stesso anno, se tra i 26 principi riconosciuti nessuno menziona lo sviluppo sostenibile, nondimeno fu consacrato il diritto all'ambiente come fondamentale diritto umano prevedendo che gli Stati, nelle attività di pianificazione dello sviluppo, avrebbero dovuto adottare misure idonee ad assicurare la sua compatibilità con le necessità di miglioramento della qualità della vita umana. Il primo utilizzo della locuzione "sviluppo sostenibile" è riconducibile, probabilmente, alla World Conservation Strategy, una "Strategia" pubblicata nel 1980 dall'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (IUCN), dall'UNEP e dal WWF.

¹⁶ Si veda, in tal senso, in particolare K. Mbaye, *Le droit au développement en droit international*, in J. Makarczyk (ed.) *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague 1984, 163-178. Si vedano, fra le opere generali di letteratura giuridica, I.D. Bunn, *The right to development and international economic law*, Oxford 2012; E. Spatafora, R. Cadin, C. Carletti, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, III ed., Torino 2012; R. Sarkar, *International Development Law: Rule of Law, Human Rights and Global Finance*, Oxford 2009; P. Alston, M. Robinson, *Human rights and development: towards mutual reinforcement*, New York 2005; S.R. Chowdhury, E.M.G. Denters, P.J.I.M. de Waart (eds.), *The Right to Development in International Law*, Dordrecht 1997; S. Fomba, *Le droit au développement en tant que droit de l'homme*, in *Le droit international à l'aube du XXI siècle: Réflexions de codificateurs*, New York 1997, 237-252; G. Feuer, H. Cassan, *Droit international du développement*, Paris 1991; R.J. Dupuy (ed.), *Le droit au développement au plan international*, La Haye 1980. V., inoltre, G. Venturini, *Diritto allo sviluppo e Obiettivi del Millennio nella prospettiva della tutela dei diritti umani*, in A. Ligustro, G. Sacerdoti (eds.), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli 2011, 175-188; B. Ibhawoh, *The right to development*, in *Human rights quarterly* 33 (2011) 76-104; M.A. Tadeg, *Reflections on the right to development*, in *African human rights law journal* 10 (2010) 325-344; N.G. Villaroman, *The right to development*, in *Florida journal of international law* 22 (2010) 299-332; E. Nwauche, J.C. Nwobike, *Implementing the right to development*, in *International journal on human rights* 2 (2005) 93-111; S.P. Marks, *The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality*, in *Harvard human rights journal* 17 (2004) 137-168; A. Sengupta, *On the Theory and Practice of the Right to Development*, in *Human Rights Quarterly* 24 (2002) 838-889; R. Monaco, *Osservazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo* 1 (1988) 18-29; Z. Haquani, *Le droit au développement: fondements et sources*, in Dupuy (ed.), *Le droit* cit., 28ss.; K. Mbaye, *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, in *Revue des droits de l'homme* 2-3 (1972) 503ss. Il tema è stato trattato anche durante la Conferenza "Cooperazione internazionale allo sviluppo, debito estero e diritti umani

internazionale – che vincoli gli Stati più avanzati a garantire agli Stati meno avanzati la loro cooperazione per lo sviluppo – rende parte della dottrina scettica riguardo alla stessa possibilità di configurare un reale diritto allo sviluppo¹⁷.

Orbene, se le specifiche caratteristiche del concetto di sviluppo sostenibile ne fanno un prezioso strumento ermeneutico per l'interpretazione di altre norme, non mancano studi che esprimono posizioni molto variegata riguardo alla natura giuridica dello stesso¹⁸. Per alcuni esso non appartiene al diritto potendo rappresentare solo un importante obiettivo filosofico o politico laddove, però, come obiettivo politico, è capace di determinare influenze anche in termini giuridici¹⁹. Altri studiosi ritengono che non ci si debba concentrare sulla natura giuridica dello sviluppo sostenibile ma su di

(International cooperation to development, foreign debt and human rights)", svoltasi presso l'Università di Salerno il 1° Dicembre 2004, i cui risultati sono stati pubblicati in A. Di Stasi (a cura di), *Cooperazione internazionale allo sviluppo e tutela dei diritti umani*, Catanzaro 2008.

¹⁷ La genesi di questa normativa può essere rinvenuta in una serie di riferimenti, più o meno indiretti, contenuti in una varietà di documenti internazionali. Un primo riferimento può essere trovato nell'art. 55 della Carta delle Nazioni Unite, in cui la pace e la sicurezza internazionale sono correlate allo sviluppo sociale, mentre una fonte ulteriore può essere trovata nell'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dal momento che esso sancisce il diritto ad un ordine sociale internazionale per l'affermazione dei diritti e delle libertà proclamati nella Dichiarazione Universale. A livello convenzionale il diritto allo sviluppo è poi stato enunciato in accordi di rilevanza regionale. Mentre la Carta Africana dei diritti dell'uomo stabilisce, nell'art. 22, l'obbligo per gli Stati, separatamente o insieme, di garantire l'affermazione del diritto allo sviluppo e del diritto delle persone allo sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della loro libertà ed identità, la Convenzione americana sui diritti umani implicitamente fa riferimento ad esso nell'art. 26. A livello universale il diritto allo sviluppo è stato consacrato, prima di tutto, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione 2542 (XXIV) del 1969 e nella Risoluzione 2626 (XXV) del 1970, in cui in particolare viene affermato, come obiettivo dell'embrionale diritto allo sviluppo, "il continuo elevarsi dello standard di vita sia dal punto di vista materiale che spirituale di tutti i membri della società, nel rispetto e realizzazione dei diritti umani". Successivamente la Risoluzione A/RES/34/46 del 1979, nell'art. 8, sancisce il diritto dell'uomo allo sviluppo ed anche che "l'uguaglianza delle possibilità in materia di sviluppo è una prerogativa delle nazioni così come degli individui che ne fanno parte". Il diritto allo sviluppo ha anche costituito il tema di una specifica Dichiarazione adottata dall'Assemblea Generale il 4 Dicembre 1986. Definito come un diritto umano inalienabile (nell'art. 1 par. 1) esso sembra essere un diritto "strumentale" per consentire l'affermazione di altri diritti. La Dichiarazione sancisce un diritto che, basato su un concetto ampio di sviluppo che va al di là del campo economico, collega le *performance* di sviluppo economico ad indici di qualità basati sui diritti umani ed in seguito trova nella negazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali un significativo ostacolo alla sua realizzazione. I molteplici aspetti del diritto allo sviluppo (quelli economici, sociali, culturali e politici) lo pongono in correlazione sia col diritto alla sicurezza internazionale che col diritto alla sicurezza democratica, facendo sì che esso costituisca un corollario del diritto all'autodeterminazione interna. La Dichiarazione del 1986 prevede, nell'art. 4, par. 2, la necessità di un'efficiente assistenza internazionale e di un'azione sostenuta, mentre l'art. 3, par. 3, stabilisce che gli Stati devono cooperare al fine di garantire lo sviluppo e di evitare gli ostacoli alla sua realizzazione. Nella configurazione di questo diritto, l'essere umano occupa una posizione centrale nel processo di sviluppo, pertanto si affida allo Stato la principale responsabilità di creare le condizioni favorevoli alla sua realizzazione. Oltre alla sostanziale conferma della definizione di sviluppo (il carattere di diritto inalienabile dichiarato dall'art. 9, incluso), nell'Atto finale della Conferenza di Vienna (1993) c'è l'adozione di altre due Risoluzioni dell'Assemblea Generale: la prima, del 1996, che, richiamando il carattere di processo dinamico, evidenzia la necessità di "perseveranza e sforzi concreti"; la seconda, del 2005 (nr. 60/157) che afferma la necessità di promuovere la concreta realizzazione del diritto allo sviluppo nel rispetto degli obiettivi previamente fissati nel "Millennium Development Goals" (MDGs). Un'ulteriore Risoluzione sul diritto allo sviluppo è stata adottata anche dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, datata 20 Aprile 2005. Seguono i seguenti atti: *Human Rights Council Resolution "The right to development"*, 4/4 del 30 marzo 2007; *Human Rights Council Resolution "The right to development"*, 9/3 del 17 settembre 2008; *Human Rights Council Resolution on the right to development*, A/HRC/RES/21/32 del 28 settembre 2012; *General Assembly Resolution on the right to development*, A/RES/67/171 del 20 dicembre 2012. Si veda il sito <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/14thSession.aspx>.

¹⁸ Per un approfondimento di alcune tesi sulla natura dello sviluppo sostenibile si veda la recente opera di Barral, *Sustainable Development* cit. F. Munari, in *Tutela internazionale dell'ambiente*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, IV ed., Torino 2011, 521-560 in particolare 543-544, sottolinea più il suo carattere retorico che il reale contenuto.

¹⁹ Si veda G. Flevet, *Reflexions sur le concept de développement durable: prétentions économiques, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux*, in *Revue belge de droit international* 1 (2001) 128.

un insieme di principi, tutti essenziali per la sua realizzazione²⁰. Un'altra ipotesi ricostruttiva consiste, infine, nel considerare lo sviluppo sostenibile non come un principio giuridico ma come una nuova branca del Diritto Internazionale pubblico²¹: una distinta, sebbene con essi collegata sia dal Diritto Internazionale dell'ambiente sia dal Diritto Internazionale dell'economia²².

La maggioranza della dottrina concorda poi nell'escluderne un'obbligatorietà giuridica di tipo consuetudinario configurandolo quale semplice "obiettivo"²³, "meta-principio"²⁴ o "standard di riferimento"²⁵ contrassegnato, in ogni caso, dall'attitudine a produrre forme di condizionamento sia rispetto all'esercizio della funzione normativa che quella giurisprudenziale.

Questo lavoro è finalizzato a svolgere qualche considerazione con riferimento all'attitudine della Risoluzione 66/288 all'avanzamento nel processo di sostenibilità dello sviluppo.

3. – La struttura della risoluzione ed il *continuum* con gli atti che l'hanno preceduta.

Come è noto la Risoluzione 66/288 include l'ampio Allegato intitolato "The Future We Want", composto da 6 parti ("I. Our common vision"; "II. Renewing political commitment"; "III. Green economy in the context of sustainable development and poverty eradication"; "IV. Institutional framework for sustainable development"; "V. Framework for action and follow-up"; "VI. Means of implementation"); ognuna di esse è suddivisa in sezioni che sono a loro volta articolate in 283 paragrafi.

Nella lettera A della parte II emerge il *continuum* fra la Risoluzione 66/288 e le azioni previamente poste in essere sia in ragione della riaffermazione degli stessi principi, sia per effetto della decisione di ribadirli nel raggiungimento degli obiettivi fissati (in particolare paragrafi 14, 15, 16) e, infine, in ragione della conferma dei mezzi di attuazione già individuati nei precedenti Piani d'Azione.

La Risoluzione in oggetto richiama, infatti, un complesso di atti come la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano²⁶; riafferma i principi della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo²⁷ (ed in particolare il principio delle responsabilità comuni ma differenziate) e ribadisce l'obiettivo della piena attuazione delle dichiarazioni e dei piani d'azione precedenti quali, oltre alla già citata Dichiarazione di Rio, l'Agenda 21, il Programma per l'Ulteriore Attuazione dell'Agenda 21, il Piano di Attuazione del Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (Piano di Attuazione di Johannesburg), la Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile²⁸, il Programma di Azione per lo Sviluppo Sostenibile dei Piccoli Stati Insulari in via di sviluppo (Programma di Azione di Barbados)²⁹ e la strategia delle Mauritius per l'ulteriore attuazione del Programma di Azione per lo Sviluppo Sostenibile dei Piccoli Stati Insulari in via di

²⁰ Cfr. P. Sands, *Sustainable Development: Treaty, Custom, and the Cross-fertilization of International Law*, in Boyle, Freestone (eds.), *International Law* cit., 39.

²¹ Si veda, per esempio, N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law*, Leiden 2008, 217.

²² V. S. Salardi, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 3-4 (2008) 658ss., in part. 600.

²³ Cfr. P.W. Birnie, A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford 2002, 96-97.

²⁴ Cfr. V. Lowe, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in Boyle, Freestone (eds.), *International Law* cit., 19ss.

²⁵ Così F. Francioni, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in Fois (cur.), *Il principio* cit., 41ss., in part. 61.

²⁶ Cfr. *Report of the United Conference on Human Environment*, Stockholm, 5-16 giugno 1972 (A/CONF.48/14/Rev.1), parte prima, cap. I.

²⁷ Cfr. *Report of the United Conference on Environment and Development*, cit.

²⁸ Cfr. *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, 26 Agosto-4 settembre 2002 (United Nations publications, Sales No.E.03.III.A.1 and corrigendum), cap. I, risoluzione 1, allegato.

²⁹ Cfr. *Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States*, Bridgetown, Barbados, 25 aprile-6 maggio 1994 (United Nations publications, Sales No.E.94I.18 and corrigenda), cap. 1, risoluzione 1, allegato II.

sviluppo³⁰. Nell'ultima parte del paragrafo 16 viene riaffermato l'obiettivo della piena attuazione di una serie di altri piani d'azione.

Alla conferma degli obiettivi fissati in particolare nei principali Summits sullo sviluppo sostenibile e all'attuazione dei risultati bisogna aggiungere la manifestata volontà di fornire risposte alle nuove ed emergenti sfide (paragrafo 104) attraverso le azioni poste in essere nell'ambito del "Framework for action and follow up" (parte V). Si tratta, come è ovvio, della logica conseguenza del fatto che lo sviluppo sostenibile non costituisce un concetto statico e non risulta indifferente rispetto alle evoluzioni (sociali, ambientali o) scientifiche.

Da un punto di vista soggettivo, l'impegno assunto nell'ambito della Conferenza di Rio+20 sussiste "a livello nazionale ed internazionale" ed "a livello regionale, nazionale, sub-nazionale e locale" (com'è sottolineato con riferimento ai singoli obiettivi fissati nei paragrafi 10, 22 e 76); esso concerne, a conferma di una prassi consolidata, sia i governi (paragrafo 67) che la società civile (com'è ripetutamente sottolineato nei paragrafi 1, 13, 44, 43, 44, 64) senza trascurare "il coinvolgimento di tutte le parti interessate" (paragrafo 64), associate "alla realizzazione di politiche concrete, piani, programmi, progetti e azioni" (paragrafo 283) come si legge nel "Registry of commitments"³¹.

Da un punto di vista oggettivo, l'impegno viene inteso "a tutti i livelli, includendo gli aspetti economici, sociali ed ambientali nelle loro interconnessioni, al fine di realizzare lo sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni" (così nel paragrafo 3 e, più in particolare, nei paragrafi da 97 a 103).

Il menzionato stretto collegamento tra ambiente e sviluppo continua ad informare il concetto di sviluppo sostenibile utilizzato nella Risoluzione 66/288³² con riferimento ad una serie di aree tematiche ed a cd. "cross-sector issues". Per citarne alcuni: dall'eliminazione della povertà alla sicurezza, dall'acqua all'energia, dal turismo sostenibile al trasporto sostenibile, dai cambiamenti climatici alle foreste, dalla biodiversità alla desertificazione, dallo smaltimento delle scorie chimiche e dei rifiuti al consumo e produzione sostenibili, dall'attività mineraria fino all'educazione e uguaglianza di genere (parte V, lett. A) mentre, in maniera più sintetica, la lettera B della stessa parte riguarda è dedicata all'accelerazione e alla misurazione dei progressi verso il raggiungimento degli "obiettivi dello sviluppo sostenibile".

Il rafforzamento di tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile, com'è chiaramente sottolineato nella parte IV della Risoluzione, si basa sulla necessità di creare una "struttura istituzionale rafforzata e riformata" che "non dovrebbe essere fine a se stessa, ma mezzo di attuazione dello sviluppo sostenibile" (paragrafo 76).

Al riguardo, nell'ambito della Conferenza di Rio+20, si è assunto l'impegno di riformare e di rinforzare la struttura istituzionale preesistente, al fine di realizzare un assetto istituzionale in grado di dare seguito ai risultati della Conferenza e di lavorare ulteriormente rispetto ai mezzi di attuazione incluso il potenziamento del ruolo dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio economico e sociale. Una decisione particolarmente importante (paragrafo 84 del documento finale) è stata quella di istituire un High-Level Political Forum (HLPF) sullo Sviluppo Sostenibile con

³⁰ Cfr. *Report of the International Meeting to Review the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*, Port Louis, Mauritius, 10-14 gennaio 2005 (United Nations publications, Sales No.E.05.II.A.4 and corrigendum), cap. 1, risoluzione 1, allegato II.

³¹ Partendo dal cosiddetto Primo Earth Summit (1992) il necessario coinvolgimento dei cosiddetti Major Groups è emerso nel senso della loro attiva partecipazione alla realizzazione di obiettivi comuni. Sulle ragioni e sui modi del coinvolgimento della società civile sia nella formulazione che nell'applicazione del Diritto Internazionale dell'Ambiente, si veda M. Iovane, *La participation de la société civile a l'elaboration et a l'application du Droit international de l'environnement*, in *Revue Générale de Droit International Public* 3 (2008) 465-519.

³² Si veda il principio n. 4 della Dichiarazione sull'Ambiente e lo Sviluppo (Rio, 1992) che afferma "in ordine alla realizzazione dello sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente deve costituire parte integrante del processo di sviluppo e non può essere considerata come distaccata da esso".

l'obiettivo di sostituire la Commissione delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile evitando la duplicazione rispetto a strutture ed enti già esistenti.

All'HLPF (la cui prima riunione si è svolta il 13 Novembre 2013)³³ è stato affidato il compito di seguire ed analizzare i progressi nell'attuazione dei risultati della Conferenza di Rio+20 ed esso è stato anche incaricato di rafforzare il collegamento tra scienza e politica, che sarà cruciale per l'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Inoltre dovrà operare in diretto collegamento con il Consiglio economico e sociale, attualmente in via di riforma, e lavorare ad un più alto livello politico (Assemblea generale) ad intervalli regolari. Questi collegamenti sono finalizzati ad aumentare la coerenza ed i progressi nella realizzazione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio e le discussioni sul post-2015.

Un altro importante risultato di Rio+20 è stata la decisione di potenziare il Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente (UNEP) e, in particolare, la decisione sulla "membership" universale per il suo Consiglio Governativo³⁴.

Nella Risoluzione 66/288 il riconoscimento del "ruolo centrale delle Nazioni Unite nella realizzazione dell'agenda sullo sviluppo sostenibile" (paragrafo 54) non esclude i contributi "di altre rilevanti organizzazioni internazionali, inclusi gli istituti finanziari internazionali e le banche per lo sviluppo multilaterale" (si vedano anche i paragrafi 91ss.) e l'importanza della cooperazione fra di loro e con le Nazioni Unite. La consapevolezza dell'importanza del ruolo giocato dal sistema delle Nazioni Unite è sottesa, peraltro, all'intera Risoluzione (si vedano, fra gli altri, i paragrafi 66 e 68) e la sua base può essere trovata nella riaffermazione dell'autorità dell'Assemblea Generale su problemi globali concernenti la comunità internazionale (paragrafi 80ss.) ma anche del ruolo del Consiglio Economico e Sociale "come organo principale nella realizzazione dei follow-up di tutte le principali conferenze e summits delle Nazioni Unite in materie economiche, sociali, ambientali e connesse" (paragrafo 83).

4. – La sua *vis normativa*: efficacia debole di *soft law*?

La Risoluzione 66/288 conferma la prassi, già emersa in alcuni settori della vita giuridica internazionale, di utilizzare forme di coordinamento fra Stati senza creare nuove organizzazioni internazionali³⁵. Queste espressioni di diplomazia multilaterale (quali costituiscono in genere le conferenze internazionali) possono, sovente, favorire la formulazione di nuove regole che siano generalmente accettate³⁶.

Orbene, se il modo classico di conciliare gli interessi di una pluralità di enti sovrani ed indipendenti rappresentato dalle conferenze internazionali³⁷ fa sì che queste ultime diventino una sorta di

³³ Cfr. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/68/588. Il tema del meeting inaugurale era "Costruendo il futuro che vogliamo: da Rio+20 all'agenda di sviluppo post-2015". All'interno si segnalano i tre momenti principali dedicati a "High-level political forum: from vision to action"; "Global partnerships for development to create jobs and improve sustainable lifestyles"; e "Mapping the way forward for eradicating poverty and achieving sustainable development".

³⁴ Cfr. al riguardo, il riferimento nel par. 3.4 della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Europeo Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 27.2.2013 COM (2013)92 finale.

³⁵ Si veda M.C. Cordonier Segger, *The role of international forums in the advancement of sustainable development*, in *Sustainable Development and Policy* 10.4 (2009) 5-18. Cfr. in generale G.C.A. Junne, *International organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy*, in J.M. Coicaud, V. Heismkanen, *The legitimacy of international organizations*, Tokyo, New York, Paris 2001, 189-220, in particolare 209-210. Per un più ampio inquadramento sia consentito richiamare A. Di Stasi, *About Soft International Organizations: an open question*, in AA.VV., *Evolutions in the Law of International Organizations*, Dordrecht in press, Book Series: Legal Aspects of International Organizations.

³⁶ T. Scovazzi, in *Considerazioni sulle norme internazionali in materia ambientale*, in *Rivista di Diritto Internazionale* (1989), 592 afferma che le risoluzioni adottate dalle organizzazioni internazionali sono sempre più frequenti; esse, anche quando non sono immediatamente vincolanti, rappresentano un passo significativo nel percorso della normativa sullo sviluppo.

³⁷ Com'è ben noto, la cooperazione giuridica fra Stati si è spesso instaurata prima della cooperazione istituzionale fra di

“antecedente storico delle organizzazioni internazionali”³⁸, il settore del Diritto Internazionale dell’ambiente tende ad essere resistente rispetto alla trasformazione di strumenti di “soft cooperation” in forme di “hard cooperation” o, almeno, in forme di cooperazione più strutturata.

Tale diritto³⁹, in quanto contrassegnato da specifiche caratteristiche, richiede “nuovi” metodi di cooperazione internazionale e nuovi tipi di regole (giuridiche e non giuridiche) che, nel superamento della classica gerarchia delle fonti di Diritto Internazionale, trovino nel ricorso ad atti di “soft law” uno strumento di più facile utilizzo⁴⁰. D’altronde non è possibile dimenticare che in questo campo, il “contrasto” fra la lentezza nel processo di formazione di norme di Diritto Internazionale e l’interesse, sentito a livello globale, di una rapida regolamentazione di certi fenomeni appare sempre più evidente, anche alla luce dei progressi scientifici e tecnologici.

Il tentativo di determinare la forza normativa della Risoluzione 66/288 non può essere posto in secondo piano rispetto alla più ampia questione che, in generale, concerne l’efficacia delle disposizioni normative contenute nelle risoluzioni dell’Assemblea Generale e, più precisamente, dei principi formulati nell’ambito delle conferenze mondiali sull’ambiente come costituisce, da ultima, la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (Rio, 2012)⁴¹.

In senso specifico, com’è ben noto, l’attività normativa posta in essere nell’ambito delle conferenze di Stoccolma, Rio e Johannesburg – che hanno preceduto la Conferenza di Rio+20 – ha condotto alla definizione di tre principi fondamentali: Rispetto della sovranità nazionale di ogni Paese sulle proprie risorse naturali, Sviluppo sostenibile, Principio di precauzione. Questi principi, introdotti nei trattati internazionali (sia i “classici” trattati multilaterali che i cosiddetti accordi-quadro), hanno gradualmente perso la loro natura dichiarativa e, in alcuni casi, come affermano molti autori⁴², hanno assunto il contenuto del Diritto Internazionale consuetudinario⁴³, sebbene quest’ultimo non giochi

essi. Si veda sul punto M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale*, Milano 1991, 117. Qui ricordiamo la prassi di conferenze multilaterali che, fra il 1850 ed il 1914, hanno rappresentato lo strumento fondamentale di cooperazione fra Re e Capi di Stato per la soluzione dei principali problemi della “vecchia” Europa.

³⁸ Per questa definizione si veda A. Sinagra, *Conferenze internazionali, I (Profili generali)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani VIII* (1988), 5. Per una visione generale si veda anche R. Sabel (ed.), *Conferences and Congresses, International*, in *MaxPlanckEPIL*, Heidelberg, Oxford, www.mpepil.com.

³⁹ L.P.S. Oliveira, M.R. Bertoldi, *A importância do soft law na evolução do direito internacional*, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro* 1 (2012) 6265-6289, disponibile su <http://www.idb-fdul.com/>. In particolare a p. 6268 gli autori elencano le specifiche caratteristiche del soft law: “direito-dever diffuso, preventivo, instrumental e intergeracional”; ed anche “direito multidimensional” e con “character transdisciplinar”. Per una ricognizione esaustiva dei differenti aspetti del Diritto Internazionale dell’Ambiente si veda M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris (eds.), *Research Handbook on International Environmental Law*, Cheltenham, Northampton 2010.

⁴⁰ Fra le prime opere, si veda sul punto A. C. Kiss (ed.), *The Protection of the Environment and International Law*, Hague Academy of International Law Colloquium 1973, Leiden 1976, 620-627. Cfr., negli anni ‘90, P. M. Dupuy, *Soft Law and International Law of the Environment*, in *Michigan Journal of International Law* 12 (1991) 420-435 e C.-A. Morand, *Vers un droit de l’environnement souple et flexible: le rôle et le fonctionnement des principes*, in F. Ost, e S. Gutwirth, *Quel avenir pour le droit de l’environnement?*, Bruxelles 1996, 261-285. Sul ruolo delle fonti primarie del Diritto Internazionale (come elencate nell’Articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia) per lo sviluppo del diritto dell’ambiente si veda M.A. Fitzmaurice, *International Environmental Law: Sources, Formation and Kind of Legal Rules*, in M.A. Fitzmaurice, *International Protection of the Environment*, in *Recueil des Cours* 293 (2001) 96ss.

⁴¹ R.J. Dupuy, nel suo ben noto *Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la «soft law»* in *L’élaboration du droit international public. Société française pour le Droit international. Colloque de Toulouse (1975)*, Leiden 1975, 132-148, ha evidenziato come alcune risoluzioni, riflettendosi sul substrato etico del Diritto Internazionale, giochino un ruolo importante nell’influenzare le prassi statali.

⁴² H. Hohmann, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*, London, Dordrecht, Boston 1994, in particolare 195, 307 e 330; R. Churchill, D. Freestone (eds.), *International Law and Global Climate Change*, London, Dordrecht, Boston 1991, 202-203.

⁴³ Si veda A. Del Vecchio, *Diritto Internazionale dell’ambiente: riflessioni dopo il vertice di Johannesburg*, in A. Del Vecchio, A. Dal Ri Júnior (eds.), *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli 2005, 13-18, in particolare 15.

un ruolo particolarmente significativo all'interno del quadro normativo finalizzato alla protezione dell'ambiente⁴⁴. È stato anche dichiarato che i suddetti principi, poiché costituiscono espressione autoritativa dell'*opinio iuris* degli Stati, mediante la loro combinazione con elementi della prassi internazionale, hanno consentito la formazione di un Diritto Internazionale consuetudinario⁴⁵. Se queste posizioni sono state supportate da argomenti tratti dalla prassi giudiziaria internazionale,⁴⁶ ci sono comunque opinioni autorevoli contro di esse, che sostengono invece l'esistenza di un mero "principio emergente", che necessita di conferme derivanti dalla prassi⁴⁷.

È ovvio che la riconducibilità di alcuni di questi principi al Diritto Internazionale consuetudinario – con la loro conseguente applicabilità *erga omnes* – consentirebbe il superamento dei limiti di applicabilità dei trattati internazionali in una materia (come quella ambientale) che, di per sé, necessita di comportamenti generalizzati e non tollera interruzioni. D'altronde, alcuni contenuti di queste dichiarazioni di principi potrebbero già essere considerati come una riproduzione del diritto Internazionale consuetudinario, dimostrando di essere, *ab origine*, dotati di efficacia vincolante per gli Stati.

Da un punto di vista generale, le fonti del Diritto Internazionale dell'ambiente – per la maggior parte fonti di "soft law"⁴⁸ – sono spesso costrette a "misurarsi" con la tenace difesa della sovranità statale che è particolarmente avvertita dagli Stati che hanno raggiunto di recente la propria indipendenza. Oltre a ciò, non è mancato un forte riferimento al principio di non intervento negli affari interni, che ha condotto alcuni Paesi in via di sviluppo a credere che qualsiasi forma di condizionamento costituisca un'applicazione delle norme occidentali nelle relazioni fra Stati⁴⁹. Questi principi, comunque, nel contesto della ridefinizione delle relazioni Nord-Sud tesa alla costruzione di un "Droit international du partenariat"⁵⁰, hanno rinvenuto forme di graduale compromesso. In particolare, anche da parte dei Paesi in via di sviluppo, è stata raggiunta la consapevolezza che, poiché la cooperazione allo sviluppo risulta essere basata su un rapporto non necessariamente egualitario, è necessario un approccio dinamico e non statico alla sovranità.

È inutile dire che questa discussione fa parte di una più ampia "querelle" esistente oggi sulla possibilità di sviluppare modi di produzione del diritto di tipo "soft", da parte delle "soft

⁴⁴ Così I. Brownlie, *A Survey of International Customary of Environmental Protection*, in *Natural Resources Journal*, 13 (1973) 12.

⁴⁵ Si veda S. Marchisio, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale* 86 (1992) 581-621, in particolare 582 e Id., *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in E. Roza Acuña (ed.), *Profili di Diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino 2004, 21-37, in particolare 23-26.

⁴⁶ Cfr. la decisione arbitrale emessa nei confronti degli Stati Uniti e del Canada nel 1941 nella causa del *Trail's Foundry* (v. RIIA, vol. II, 1965) e, in tempi più recenti, l'opinione della CIG sulla *Legittimità dell'uso delle armi nucleari* datata 8/7/1996, paragrafo 29 (C.I.J. *Recueil*, 1996), la formula con cui è stata presentata nel caso sul *Project Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungary/Slovakia) datato 25/9/1997 paragrafo 53 (C.I.J. *Recueil*, 1997) e nel giudizio svoltosi sul caso concernente *Pulp Mills sul Fiume Uruguay* (Argentina c. Uruguay), datato 20/4/2010 paragrafi 193ss. Facciamo riferimento a R. Giuffrida, *Lo sviluppo sostenibile: i caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie*, in *Studi in onore di Gaetano Arangio Ruiz*, vol. 2, Napoli 2004, 1039-1094, in particolare 1059ss.

⁴⁷ Si veda in tal senso B. Conforti, *Diritto Internazionale*, IX ed., Napoli 2012, 233. Egli fa riferimento a D. Bodansky, in D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey (eds.), *International Environmental Law*, Oxford 2007, 116 che ha affermato l'esistenza di un semplice ideale collettivo della comunità internazionale. Allo stesso modo M. Gestri, in *La gestione delle risorse naturali di interesse generale per la comunità internazionale*, Torino 1996, osserva l'esistenza di una prassi in tal senso che è andata prevalendo nell'ambito della comunità internazionale.

⁴⁸ Cfr. M. Vellano, *Cooperazione internazionale allo sviluppo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (2000), 125.

⁴⁹ V. R.J. Dupuy, *Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats*, in *L'avenir du droit international de l'environnement*, Colloque de la Haye November 12-14 1984, Academie de droit international, vol. I, La Haye 1985), 34ss. Questo tema è stato anche l'argomento della già citata Conferenza "Cooperazione internazionale allo sviluppo, debito estero e diritti umani", svoltasi presso l'Università di Salerno il 1° Dicembre 2004, v. nota 16.

⁵⁰ Sul tema si veda, fra gli altri, C. Vadcar, *Relations Nord-Sud: Vers un droit international du partenariat?*, in *Journal du Droit International* 122 (1995) 599-605.

international organizations”⁵¹ come pure sul ricorso, da parte delle stesse “hard international organizations”, agli atti di “soft law”⁵².

Orbene, se la natura giuridica del “soft law” è ancora abbastanza discussa esso gioca, comunque, un ruolo fondamentale nella tutela dell’ambiente e, in particolare, con riferimento alla tutela dello sviluppo sostenibile.

Com’è ben noto, nella definizione del concetto di “soft law”, alcuni studiosi hanno attribuito al consenso manifestato attraverso queste forme “meta-giuridiche” il ruolo di “pre-diritto”⁵³, sottolineandone così la funzione normativa, come mera regolamentazione del vivere sociale, prima della loro cristallizzazione in forme giuridicamente vincolanti. Altri ne hanno individuato una mera attitudine ad essere “precursori” del nuovo Diritto Internazionale consuetudinario, laddove non esistono le basi per la formazione di norme di questo tipo. In tal senso, esso rappresenterebbe un significativo elemento sia per la formazione dell’*opinio iuris* sia, con riferimento all’esistenza di una condotta comune, della prassi degli Stati⁵⁴.

Non manca chi non sottolinei il rapporto intercorrente fra atti di “soft law” e trattati internazionali, che è talvolta alternativo e talvolta complementare, e chi ponga l’accento sull’esistenza, in alcuni accordi vincolanti, di contenuti non vincolanti (come parti o clausole sprovviste, per volontà delle parti, di effetti obbligatori) e, viceversa, ma anche chi rimarchi la possibilità di trasformazione dei “pledges” in “contracts”⁵⁵. Non bisogna infine dimenticare l’importanza e l’utilità del “soft law”, nell’attività di interpretazione ed applicazione del Diritto Internazionale.

Sotto questo profilo, anche alla luce di indagini ricostruttive basate sulla relazione tra forma e sostanza negli accordi internazionali⁵⁶, vi è chi sottolinea come la “soft quality” di un “commitment” non dipenda dalla natura dell’accordo che lo contiene, ma piuttosto, dalle

⁵¹ Per un esame critico della dottrina sul concetto di “International soft law” si veda M. Goldmann, *We Need to Cut Off the Head of the King: Past, Present, and Future Approaches to International Soft Law*, in *Leiden Journal of International Law* 25 (2012) 335-368; J. d’Aspremont, *Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials*, in *The European Journal of International Law* 19 (2008) 1075-1093; A. Di Robilant, *Genealogies of Soft Law*, in *American Journal of Comparative Law* 54 (2006) 499-554. Con riferimento alle Organizzazioni europee si veda von P.C. Müller Graff, *Das “Soft Law” des europäischen Organisationen*, in *Europarecht* 171 (2012) 18-33 e J. Iliopoulos-Strangas (ed.), *Das soft law der europäischen Organisationen*, Societas Iuris Publici Europaei (SIPE), Baden-Baden 2012.

⁵² Questo è provato, ad esempio, da una vasta gamma di strumenti di “soft law” utilizzati nell’Unione Europea, accanto gli atti giuridici formali quali regolamenti, direttive o decisioni (art. 288 TFUE), a cui deve essere aggiunto, in alcuni settori della giurisprudenza della Corte di giustizia, il ricorso ad atti di “soft law”: ne consegue una sorta di “innesto” di atti normativi di soft law nell’hard law delle organizzazioni internazionali “classiche”. Nella ormai significativa dottrina sull’argomento, v. tra gli altri, G. Falkner, *Complying With Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge 2005; L. Senden, *Soft law in European Community Law*, Oxford-Portland 2004. Un riferimento al “soft law” può essere osservato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, che determina un “phénomène de métissage juridique”. V., per tale definizione, il lavoro di F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, F. KRENCH, *Le soft law et la Cour Européenne des droits de l’homme: questions de légitimité et de method*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme* 91 (2012) 433-490.

⁵³ Si veda in tal senso, D. Shelton (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of non Binding Norms in the International Legal System*, Oxford 2000.

⁵⁴ Si veda sul punto, D. Thürer, *Soft Law*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 4, Amsterdam, London, New York 2000, 452ss. e Id., *Soft Law*, in *MaxPlanckEPIL*, Heidelberg, Oxford 2010, www.mpepil.com.

⁵⁵ Sulla relazione fra trattati e “soft law” si veda A. BOYLE, *Some reflections on the relationship of treaty and soft law*, in *International and Comparative Law Quarterly* 48 (1999) 901-913.

⁵⁶ Si veda sul punto K. Raustalia, *Form and Substance in International Agreements*, in *American Journal of International Law* 99 (2005) 581ss. D.M. Bodansky, in *Customary (and non So Customary) International Environmental Law*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 3 (1995) 105-119 sottolinea (105), in modo pragmatico, come la comunità internazionale dovrebbe spendere meno tempo a discutere sulla natura giuridica di una norma e più tempo a trasformare norme generali in trattati dotati di efficacia vincolante.

caratteristiche dello stesso⁵⁷ e che la “hardness” o la “softness” delle norme non possa derivare da elementi formali⁵⁸.

Con specifico riferimento alla Risoluzione 66/288, ultimo documento adottato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, essa non risulta esente da una certa indeterminatezza atteso che, come strumento non vincolante di “soft law”, al pari di altri atti precedenti, non è riuscita a garantire una efficace regolamentazione internazionale che risponda ad una necessità di tutela così ampiamente sentita.

Tuttavia, nonostante gli ampi margini di discrezionalità lasciati agli Stati, la Risoluzione 66/288 produce obbligazioni tanto di mezzo che di risultato atteso che non fissa solo obiettivi generali ma anche una serie di azioni che appaiono talvolta abbastanza specifiche.

La Risoluzione è caratterizzata, inoltre, dalla coesistenza di elementi eterogenei: contiene norme internazionali consuetudinarie, mentre alcune sue parti possono assurgere a punti di riferimento per la redazione di successivi trattati internazionali oltre a contribuire alla formazione di prassi internazionali in materia.

In definitiva -e senza che i limiti del presente contributo consentano di soffermarsi sul tema - essa appare dotata di efficacia normativa, laddove questo concetto è più ampio rispetto a quello di efficacia giuridica. Mentre la sua efficacia diretta dipende dall’adesione, da parte di tutti gli “stakeholders” coinvolti, ai cosiddetti impegni volontariamente assunti la sua efficacia indiretta è certamente connessa alla capacità di creare Diritto Internazionale consuetudinario o di essere riprodotta in trattati multilaterali sull’ambiente, eventualmente accompagnati da specifici protocolli.

5. – Brevi considerazioni conclusive.

In conclusione l’atto finale prodotto da Rio+20 risulta, in gran parte, confermativo degli impegni già assunti in passato in materia. Esso costituisce, sotto alcuni profili, un passo indietro rispetto alle linee di azione concertate in occasione del Summit di Rio del 1992 che restano, in ogni caso, fondamentali per progredire verso quei cambiamenti richiesti dall’intensità dei mutamenti intercorsi nella comunità globale e prodotto della perdurante divisione Nord/Sud ma anche alla dimensione multidimensionale dello sviluppo sostenibile (nella triade: sviluppo economico, ambiente e sviluppo sociale).

L’obiettivo di garantire il pieno accesso, da parte di tutti e in tutte le parti del pianeta, alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile - per una “governance” delle nuove frontiere a presidio dell’ambiente - necessita ancora del passaggio “from vision to action”?

La persistenza di rilevanti limiti nel processo di attuazione degli impegni assunti in occasione della Conferenza di Rio+20 conferma due dati: da una parte, la difficoltà di trasformare impegni “soft” in regole “hard”; dall’altra, l’inevitabile necessità di fare ricorso ad un approccio graduale al fine di produrre una regolamentazione internazionale concernente l’ambiente e lo sviluppo sostenibile⁵⁹.

Al tempo stesso, la pragmaticità e il carattere “soft” dei “commitments” adottati nell’ambito della Conferenza di Rio+20 non inficia, di per sé, la loro attitudine a colmare spazi di vuoto normativo ancora lasciati alla discrezionalità degli Stati con rilevanti potenzialità di esercitare un ruolo nella definizione di politiche nazionali in materia.

Peraltro, anche se gli impegni assunti sullo sviluppo sostenibile sono contenuti in un atto internazionale non vincolante (come “The Future We Want”), tale circostanza non diminuisce la

⁵⁷ Cfr. Dupuy, *Soft Law* cit., 420 ma anche S. Spiliopoulou Akermark, *Soft Law and International Financial Institutions: Issues of Hard and Soft Law From a Lawyer’s Perspective*, in U. Mörth (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation: an Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham 2004, 61.

⁵⁸ Si veda F.V. Kratochwil, *Rules, norms and decisions*, Cambridge 1989.

⁵⁹ Molti anni fa W. Lang, in *Diplomacy and International Environmental Law. Making: Some Observations*, in *Yearbook of International Environmental Law* 3 (1992) 116ss. così schematizzava la sequenza: “a minimum of political consensus-building first, leading to a soft law instrument, to be followed by a treaty of the framework convention type, which again would be supplemented by one or more protocols”.

responsabilità di tutti gli Stati nell'attuazione di tali "commitments", come corollario di un più generale dovere di cooperazione internazionale, atteso che la posta in gioco risulta essere una gestione integrata e virtuosa della sostenibilità ambientale laddove l'ambiente assurge a bene comune.

Abstract. – Lo scritto ha quale oggetto la verifica dell'ineludibilità del sintagma sviluppo sostenibile-soft law con particolare riferimento alla Risoluzione 66/288, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite al termine della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (tenutasi a Rio de Janeiro, Brasile, dal 20 al 22 Giugno 2012). Esso è basato, in primo luogo, su di una breve disamina di tale risoluzione, vista in un rapporto di continuità con gli atti che l'hanno preceduta nell'ambito del più generale processo di "law making" e, in secondo luogo, sull'analisi della sua natura giuridica. Da quest'ultima emerge, che ad onta del carattere "soft" dei "commitments" adottati nell'ambito della Conferenza di Rio+20, non può ritenersi inficiata la loro attitudine a colmare spazi di vuoto normativo ancora lasciati alla discrezionalità degli Stati con rilevanti potenzialità di esercitare un ruolo nella definizione di politiche nazionali in materia. Inoltre, permane la responsabilità di tutti gli Stati nell'attuazione di tali "commitments", come corollario di un più generale dovere di cooperazione internazionale, atteso che la posta in gioco risulta essere una gestione integrata e virtuosa della sostenibilità ambientale laddove l'ambiente assurge a "global common".

This essay explores the existence of an inescapable relationship between sustainable development and soft law, with special regard to Resolution 66/288 adopted by the General Assembly of the United Nations as outcome of the UN Conference on Sustainable Development (held in Rio de Janeiro, Brazil, on June 20-22, 2012). It is based, on the one hand, on a brief analysis of the Resolution, seen in continuity with respect to previous acts within a more general process of "law-making" and, on the other hand, on the analysis of its legal nature. The latter shows that, despite the "soft" nature of the "commitments" set out by the Conference of Rio+20, their ability to fill those normative gaps still left to discretion of States is not affected, since they can potentially play a significant role in the definition of national policies. Moreover, it remains the responsibility of all States to implement these "commitments", as a corollary of a more general duty of international cooperation, since the major issue at stake is the virtuous and integrated management of environmental sustainability where the environment rises to the status of a "global common".