

SULLA SOSTENIBILE LEGGEREZZA GIURIDICA DELL'AGENDA 2030 IN TEMPO DI PERMACRISI

Marcella Distefano*

Abstract [It]: L'Agenda delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile rappresenta uno strumento normativo tra i più noti nel panorama culturale contemporaneo. Interrogarsi sulla sua valenza, a distanza di anni dalla sua adozione, significa ripercorrere non solo il dibattito dottrinale sul valore delle fonti *soft* nel diritto internazionale contemporaneo, ma altresì immaginare le prospettive future del diritto internazionale *hard* della sostenibilità, nonostante lo stato di crisi permanente in cui esso sarà destinato ad operare. L'A. sostiene la resilienza giuridica dell'Agenda, evidenziando come il carattere leggero dello strumento non inficia la sostenibilità della sua portata normativa.

Abstract [En]: The United Nations Agenda on Sustainable Development is one of the most well-known regulatory instruments on the contemporary cultural scene. Questioning its value, years after its adoption, means retracing not only the doctrinal debate on the value of soft sources in contemporary international law, but also imagine the prospects of international sustainability law, despite the state of permanent crisis in which it is destined to operate. The Author supports the legal resilience of the Agenda 2030, pointing out that the lightweight nature of the instrument does not affect the sustainability of its normative value.

SOMMARIO: 1. L'Agenda 2030 e la permacrisi. - 2. Il dibattito dottrinale sul *soft law* nel diritto internazionale tra vecchi e nuovi paradigmi. - 3. Il valore normativo dell'Agenda 2030. - 4. Prospettive di sviluppo progressivo del diritto internazionale *hard* della sostenibilità.

1. L'Agenda 2030 e la permacrisi.

L'Agenda delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile del 2015 - meglio nota come Agenda 2030 - richiamata correntemente in ogni iniziativa umana, sia essa politica, scientifica, economica, sociale, religiosa, finanziaria ed usata come fosse un *brand* da tutelare o, in alcuni casi, da ostentare, ha acquisito nel linguaggio culturale contemporaneo un rilievo ormai imprescindibile.

Non è questa la sede, e non ho certamente io le competenze per farlo, ma è sotto gli occhi di tutti la pervasività dei suoi obiettivi che in modo indivisibile, trasversale, interdisciplinare collegano lo sviluppo delle attività umane in ogni loro manifestazione, dalle arti figurative al cinema, dalla letteratura al design, dalla medicina al terzo settore, dalla fisica alla robotica, secondo una visione comune di sostenibilità sociale, culturale ed ambientale nei rapporti intergenerazionali che ne evidenzia il tratto distintivo¹.

¹ * Professore associato confermato nell'Università degli Studi di Messina

La specificità dell'Agenda 2030 sta nell'aver coniugato lo sviluppo economico in chiave di sostenibilità non solo ambientale ma altresì culturale e sociale, secondo un approccio olistico. Il testo della Risoluzione (A/RES/70/1) adottata in occasione del Summit delle Nazioni Unite del 25-27 settembre 2015 sullo sviluppo sostenibile è facilmente reperibile sul web. Risulta improponibile fornire in poche righe la mole di contributi

Mentre ci troviamo a metà del guado, provando a fare un bilancio costi-benefici, e prendendo come principale parametro la riduzione delle disuguaglianze strutturali tra popoli nell'accesso al godimento dei c.d. nuovi beni (bio-economici, ambientali, culturali e digitali), nei pensieri di tutti noi riecheggiano gli echi di opposti sentimenti: di gioia rara per alcuni *exploits*, di speranza per la buona riuscita di molte iniziative, di preoccupazione rispetto alla provvisorietà dei risultati fin qui raggiunti, di sgomento in alcuni frangenti, quale quello attuale, di fronte all'ennesima tragedia umanitaria, al punto che prendiamo contezza *obtorto collo* della quasi ineluttabilità di un ennesimo rinvio nella realizzazione di molti suoi obiettivi².

Invero, quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'adottò nel 2015, vi si leggeva una visione differente rispetto a quella promossa dagli Obiettivi del Millennio, focalizzata su un concetto, appunto, di sostenibilità più adatto alle sfide del presente. Mentre i *Millennial Goals* immaginavano ancora la costruzione di un Nuovo Mondo, che voleva lasciarsi definitivamente alle spalle le scorie della lunga contrapposizione tra i due blocchi (sovietico ed occidentale), l'Agenda 2030 in modo molto più pragmatico metteva in piedi un programma dettagliato di azioni concrete (169), incentrate su alcune parole-chiave: la persona, il pianeta, la prosperità, la pace e il partenariato, secondo una logica di tutela circolare³.

scientifici che si occupano del principio dello sviluppo sostenibile, anche solo nell'ambito degli studi di diritto internazionale. Si rammenta soltanto che il concetto di "Sviluppo Sostenibile" venne coniato ed usato nel celebre Rapporto "Our Common Future" delle Nazioni Unite del 20 marzo 1987, noto come *Rapporto Brundtland*, che sviluppava e rielaborava quanto emerso già in occasione della Conferenza di Stoccolma del 1972 (su cui di recente A. CRESCENZI, G. TAMBURELLI (a cura di), *50 anni dalla Conferenza di Stoccolma, Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022) e che, da allora, la natura poliedrica e marcatamente funzionale del principio stesso, ripreso e proclamato in numerosi strumenti internazionali, rifiuta di essere incasellata in una specifica o angusta sotto-disciplina del sapere, ma, al contrario, si alimenta continuamente di "nuovi" saperi. Come piccola bussola in ambito internazionalistico per avviarsi a percorsi di approfondimento, già esplorati in parte, vedi i contributi contenuti negli atti di alcuni convegni SIDI (Società Italiana di Diritto internazionale e dell'Unione Europea). Mi riferisco, in particolare e senza pretesa di esaustività, ai preziosi volumi curati da: P. FOIS, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente, si globali e interessi particolari*, (XI Convegno - Alghero 2006), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; L. PINESCHI, *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e particolari*, (XXI Convegno - Parma 2016); S. CAFARO, *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, (XXV Convegno - Lecce 2021), Napoli, Editoriale Scientifica, 2022 e M. FRULLI, *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, (XXVI Convegno - Firenze 2022), Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

2 Sullo stato di realizzazione dei singoli obiettivi consulta la pagina dedicata: *Global Sustainable Development Report (GSDR) 2023 | Department of Economic and Social Affairs (un.org)*. Per un'analisi dettagliata dei singoli obiettivi vedi, da ultimo, I. BANTEKAS, F. SEATZU (eds.), K. AKESTORIDI (assistant editor), *The UN Sustainable Development Goals: A Commentary*, Oxford, OUP, 2023 e, con specifico riferimento all'attuazione dell'Agenda 2030 in Europa, cfr. L. PACE, *Quo vadis Europa? Le Sfide dell'Unione Europea nel tempo delle crisi. Una riflessione multidisciplinare*, Roma, Edizioni Efestò, 2023.

3 Secondo quanto riportato da un articolo apparso su *Nature* il 13 settembre 2023, gli unici 3 sotto-obiettivi in linea con quelli preventivati sarebbero quelli relativi ai *targets* 9, 11 e 17, rispettivamente industria, innovazione e infrastrutture, comunità e città sostenibili e sulla partnerships per gli obiettivi (*What scientists need to do to accelerate progress on the SDGs (nature.com)*). Anche in Europa la stessa fase di transizione ecologica e digitale voluta con il piano di investimenti del *Next Generation EU* (ed in Italia con il PNRR) dopo la fine della crisi pandemica rischia di subire pesanti rallentamenti e continui rimaneggiamenti, sia per la difficoltà dei singoli Stati di realizzare nei tempi previsti i *targets* di condizionalità previsti e di restituire i fondi avuti a prestito, sia per le conseguenze indotte dalle molteplici crisi in atto. Per una critica puntuale sui limiti strutturali del piano di investimenti europeo anche in relazione alla realizzazione del principio di solidarietà intergenerazionale vedi G. CONTALDI, *Il Programma Next Generation EU e le future generazioni*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse*

Agenda molto ambiziosa, dunque, quella del 2015, ma altresì dinamica nell'approccio, che ha permesso di superare l'utopia della risoluzione *tout court* dei problemi del pianeta per approdare ad una prospettiva di mitigazione degli effetti negativi provocati dall'azione umana sull'ecosistema naturale e di progressivo adattamento al mutato contesto geopolitico, sociale, economico e climatico⁴.

Come si evince anche dai termini appena richiamati, anch'essi divenuti ormai di uso corrente, mitigazione e adattamento su tutti, si è preferito un approccio *soft oriented* che ci rivela le due caratteristiche giuridiche principali dell'Agenda 2030, *leggerezza e sostenibilità*, nonostante le molte crisi in atto. In effetti, la specificità del tempo in cui viviamo (la c.d. permacrisi)⁵ in cui le crisi, umanitarie, climatiche, migratorie, pandemiche, economiche, sociali, politiche, sembrano non avere fine, susseguendosi ad una rapidità tale che la risposta, in prevalenza di tipo emergenziale, approntata dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea o dai diritti interni, ancorché necessaria, si presenta inadeguata, aggiunge un ulteriore tassello al nostro puzzle, che induce ad interrogarci principalmente sulla capacità di resilienza giuridica dell'Agenda.

La permacrisi alimenta le debolezze intrinseche (del diritto internazionale nel suo complesso e) di un atto *soft* come l'Agenda 2030, soprattutto con riguardo alla sua effettività ed alla sua capacità di incidere realmente sulle scelte politiche degli Stati e degli altri *stakeholders*, ma ci sprona altresì a ribadire la sua importanza e la sua visione strategica, in una dialettica letteralmente paradossale. In particolare, dopo la fine della pandemia da Covid-19, prima la guerra russo-ucraina, adesso il conflitto Hamas-Israele stanno monopolizzando l'attenzione degli attori internazionali al punto da oscurare la portata epocale dell'Agenda 2030, fornendo continui pretesti o alibi per rinviarne la realizzazione.

delle generazioni future cit., p. 333 ss.

4 A livello interno l'adozione dell'Agenda 2030 è stata preceduta di un anno dalla riforma *bipartisan* del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo e seguita dalla epocale modifica dell'art. 9 della Costituzione. In particolare, la legge 125 del 2014 ("Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo") ha coronato un lungo lavoro di ammodernamento del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo, da cui è derivato il cambio di nome del MAE (Ministero degli Affari Esteri) in MAECI (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale). Per una chiara ricostruzione del sistema della cooperazione italiana prima dell'avvento della c.d. *globalizzazione imperante*, fatto coincidere *grosso modo* con la nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 1995, vedi, per tutti, ELENA CALANDRI, *Prima della globalizzazione. L'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*, Padova, Cedam, 2013. Sulle potenzialità infinite della legge molto ancora va fatto: sia consentito in questa sede ricordare l'enorme impulso che il sistema universitario italiano dovrebbe dare come soggetto attuatore della cooperazione allo sviluppo. Su questo tema vedi, ad esempio, le iniziative promosse dalla rete CUCS (Coordinamento Universitario della Cooperazione allo Sviluppo): <https://retecucs.it/>.

5 Il linguaggio, per sua natura incapace alla staticità, nel corso della storia si trasforma costantemente. Così parole antiche assumono nuovi significati, adattandosi alle nuove epoche storiche, e nuovi termini o costrutti, anch'essi originatisi da nuove esigenze sociolinguistiche, vedono la luce. Nella Treccani *on-line* il vocabolo *permacrisi* viene definito come «una condizione di crisi permanente, caratterizzata dal susseguirsi e sovrapporsi di situazioni d'emergenza». Una parola composta, dunque, che ha trovato spazio inizialmente nel linguaggio economico inglese (*permacrisis*) a partire dalla fine del secolo scorso, per essere indicato dal COLLINS nel 2022 come il vocabolo dell'anno. Si tratta di un anglo-greco-latinismo perché di nascita inglese, ma a sua volta tratto da termini greci e latini: dal greco "Krisis" che significa "scelta, giudizio", inteso in medicina come la "fase critica di una malattia", e dal latino "*permanens*", dal verbo permanere "rimanere a lungo". Il neologismo che ne è scaturito lega, in modo ossimorico, l'uno e l'altro termine: una crisi di solito è congiunturale, occasionale, eccezionale, mentre il suo perdurare sembra trasformarla in uno stato di normalità. In realtà, seguendo il significato originario del termine "*krisis*" occorrerebbe operare delle scelte in chiave di sostenibilità che siano conformi, come chiariremo meglio nel testo, al diritto internazionale vigente.

Va da sé poi che la gestione delle tante crisi o situazioni emergenziali rischia di alimentare a sua volta una spirale negativa a lungo termine, contribuendo a determinare uno stato di vulnerabilità strutturale e progressivo, in una sola parola “permanente”, tale da minare quel collante condiviso di valori che proprio l’Agenda 2030 aveva inteso promuovere e declinare in molte sfumature di azione, più nello specifico per il tramite di alcuni principi generali emergenti nel panorama internazionale, quali l’equità e la solidarietà intergenerazionale.

Pertanto, al mutare permanente del contesto in cui la risposta normativa va a collocarsi, la decisione giudiziale viene ascritta, l’iniziativa diplomatica viene promossa, può uno strumento così *soft* continuare a resistere (*rectius*, permanere)?

2. Il dibattito dottrinale sul *soft law* nel diritto internazionale tra vecchi e nuovi paradigmi.

Per rispondere a questo interrogativo, ricostruiamo, molto brevemente, il dibattito dottrinale sulla valenza del diritto *soft* nell’ordinamento giuridico internazionale.

Sul piano della normatività, la singolare tensione tra coloro che postulano e difendono l’approccio positivistico allo studio delle fonti del diritto internazionale e quanti, invece, ne sottolineano anche la dimensione sociologica, intrinsecamente legata ai continui mutamenti della vita di relazione internazionale e della sua *governance*, è sempre stata viva⁶.

Di conseguenza, rispetto e nel rispetto delle posizioni di quanti hanno perseverato nel difendere l’approccio positivista⁷, non sono mancate voci dissonanti che, coerentemente con quanto già sostenuto in passato, hanno rilevato come il ricorso al *soft law* in alcuni casi sembri una strada obbligata, di cui il diritto *hard* non può fare a meno⁸.

6 Storicamente ci riferiamo alla reazione di P. WEIL, *Vers une normativité relative en droit international*, in *Revue générale de droit international public*, 1982, pp. 5-47, rispetto alla possibilità di graduare la portata normativa di alcune regole internazionali, segnalata da numerosi autori, tra cui R. J. DUPUY, *Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la “Soft Law”*, in *L’élaboration du droit international public*, Colloque de la Société Française pour le Droit International, Paris, 1975, pp. 132-148; O. SCHACHTER, *The Twilight Existence of Non-Binding International Agreements*, in *American Journal of International Law*, 1977, pp. 296-304; I. SEIDL-HOHENVELDERN, *International Economic “Soft Law”*, in *Recueil des Cours*, 1979, vol. II, pp. 173-225 e R. BAXTER, *International Law in ‘Her Infinite Variety’*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1980, pp. 549-566. Questa reazione aveva a sua volta, innescato un “controcanto” da parte di altri autori, tra cui A. PELLET, *Le bon droit et l’ivraie: plaidoyer pour l’ivraie*, in *Mélanges Chaumont*, Pedone, Paris, 1984, pp. 59-69 e G. ABI-SAAB, *Éloge du «droit assourdi»: quelques réflexions sur le rôle de la soft law en droit international contemporain*, in *Hommage à François Rigaux*, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 137-144 ed una sorta di approccio specializzato al tema: vedi, tra gli altri, C. CHINKIN, *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1989, pp. 850-866; P. M. DUPUY, *Soft Law and International Law of the Environment*, in *Michigan Journal of International Law*, 1991, pp. 420-435; lo stesso A. PELLET, *Contre la tyrannie de la ligne droite. Aspects de la formation des normes en droit international de l’économie et du développement*, in CONSTANTOPOULOS D. S. (dir.), *Sources of International Law*, Thessalonique, 1992, pp. 287-355; F. TULKENS, S. VAN DROOGHENS BROECK, F. KRENC, *La Soft Law et la Cour européenne des droits de l’homme. Questions de légitimité et de méthode*, in I. HACHEZ et a. (dir.), *Les sources du droit revisitées. Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthémis, 2012, vol. I, pp. 381- 431 ; A. BJORKLUND, A. REINISCH, *International Investment Law and Soft Law*, Elgar, Cheltenham-Northampton, 2012.

7 Cfr., tra gli altri, J. KLABBERS, *The redundancy of soft law*, in *Nordic Journal of International Law*, 1996, p. 181: «within the binary mode, law can be more or less specific, more or less exact, more or less determinate, more or less wide in scope, more or less pressing, more or less serious, more or less far-reaching; the only thing it cannot be is more or less binding»; R. IDA, *Formation des normes internationales dans un monde en mutation. Critique de la notion de soft law*, in D. BARDONNET et a., *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, Pedone, Paris, 1991, pp. 333-340.

8 Vedi A. PELLET, *Les raisons du développement du soft law en droit international: choix ou nécessité ?* in P. DEUMIER, J.-M. SOREL (dir.), *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*,

In realtà, il tentativo di dominare un fenomeno di per sé fluido, cangiante e indefinibile come quello del diritto “soffice”⁹, è oramai superato anche dalla manualistica del nuovo millennio, che lo considera, pur nelle molteplici sfumature d’opinione, un patrimonio comune degli studi contemporanei¹⁰.

Da tale patrimonio di idee, emergono i tratti salienti degli atti *soft* che riguardano, in senso stretto, il loro valore normativo¹¹ e, in senso lato, il tema della *governance*¹².

Così, sul piano dello sviluppo progressivo del diritto internazionale generale gli strumenti *soft* aiutano a ricostruire il contenuto di una regola consuetudinaria già esistente, a cristallizzarne una in via di formazione, ad anticiparne la nascita, grazie alla rilevazione dell’*opinio juris* ad essi sottesa.

LGDJ/Lextenso, Paris, 2018, p.189.

9 Cfr. A. BOYLE, *Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*, 1999, in *International and Comparative Law Quarterly*, pp. 901-913; D. SHELTON (ed.), *Commitment e Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford-New York, 2000; D. THÜRER, *Soft Law*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4, 2000, pp. 452-460; J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1039; A. BOYLE, C. CHINKIN, *The Making of International Law*, Oxford-New York, OUP, 2007, p. 212; H. ASCENCIO, *La soft law, nouvel objet ou nouvel intérêt? Le point de vue d’un internationaliste*, in P. DEUMIER, J.-M. SOREL, *Regards croisés sur la soft law cit.*, pp. 91-101.

10 Rispetto alle edizioni più risalenti, pressoché tutti i manuali, ancorché con notazioni differenti, dedicano pagine e riflessioni al fenomeno del diritto *soft*. Vedi, tra i tanti che ho potuto consultare, T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè Editore, 2005, pp. 262-267; T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di Diritto Internazionale*, vol. 2, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 184; P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 422-431; P.M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 423-435; A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Cedam, Padova, 2010, pp. 163-191; A. BOYLE, *Soft Law in International Law Making*, in MALCOM D. EVANS, *International Law*, 5th edn, OUP, Oxford, 2014, pp. 129-137; MALCOM N. SHAW, *International Law*, 8th edn, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 87-88; S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 159; F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Wouters Kluwer, Milano, 2017, p. 125 e 165; B. CONFORTI (a cura di M. IOVANE), *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 46, pp. 184-186; D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, Giuffrè editore, Milano, 2018, pp. 209-221; A. ORAKHELASHVILI (ed.), *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*, 8th edn, Routledge, London, 2019, pp. 48-49; A. CASSESE (a cura di M. FRULLI), *Diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 322; A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, pp. 16-17; C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, Wouters Kluwer Cedam, 2021, pp. 249; E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 209-211, 216-217; N. RONZITTI, *Diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 213.

11 Vedi la stimolante analisi interdisciplinare del fenomeno “soft law” da parte della dottrina francese, come tema generale che abbraccia le fonti del diritto nelle diverse dimensioni internazionale, europea e interna. Essa ha preso spunto dalle decisioni del Conseil d’État francese che hanno vagliato la legittimità di comunicati-stampa e prese di posizione dell’AMF (Autorité des Marchés Financiers) e dell’Autorità per la concorrenza sulla pericolosità di alcuni investimenti proposti da due società, nei casi *Fairvesta and Numericable* (21 mars 2016) nel volume diretto da P. DEUMIER, J.-M. SOREL, *Regards croisés sur la soft law cit.* In particolare, in Francia nel quadro delle ricerche che tendono oggi a rivisitare la teoria delle fonti del diritto, animando un nutrito dibattito dottrinale sul concetto di normatività (see THIBIERGE C. et a., *La force normative. Naissance d’un concept*, LGDJ-Bruylant, 2009; ID., *La densification normative. Découverte d’un processus*, LGDJ-Bruylant, 2014) e sul rapporto tra fonti internazionali, europee e interne (vedi l’articolato studio in quattro volumi di I. HACHEZ et a. (dir.), *Les sources du droit revisités*, Limal, Anthémis, 2013), si riscontra una maggiore attenzione sull’uso di strumenti *soft*. Vedi anche il Rapporto del Conseil d’État francese del 2013 (*Le droit souple. Étude annuelle 2013*, La Documentation française, Paris).

12 Nella dottrina italiana vedi anche M. DISTEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 2003, pp. 17-35 e E. TRAMONTANA, *Il soft law e la resilienza del diritto internazionale*, in *Ars Interpretandi*, 2017, pp. 43-66.

Rispetto, invece, alle regole pattizie essi fungono da strumento preparatorio di trattati internazionali¹³, ma soprattutto da formidabile supporto interpretativo che, a vario titolo (contestuale, sistematico, evolutivo) aiuta nel processo di ricostruzione della norma concreta. Norma che il giudice, ma anche gli altri operatori del diritto, useranno per dirimere le controversie, risolvere i dubbi applicativi, individuare gli eventuali profili di responsabilità internazionale degli Stati, di *liability* e di *accountability* dei diversi attori coinvolti¹⁴.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, la tendenza a preferire *soft procedures* di implementazione degli impegni assunti, senza pregiudicare la valenza sempre centrale dei sistemi giurisdizionali, appare diffusa, specialmente in materia ambientale¹⁵.

Per altro verso, come sopra accennato, il *droit mou* nascendo per lo più dai lavori delle organizzazioni intergovernative piuttosto che dalla singola iniziativa di Stati, come sperimentazione quotidiana delle relazioni istituzionalizzate tra i diversi attori della scena internazionale, inclusa la società civile, ha acceso i riflettori sul tema della *governance*, sia con riferimento alla funzione delle organizzazioni intergovernative a carattere universale e regionale, sia in ragione della partecipazione di *Non-State Actors* ai processi di creazione e

13 Ricordiamo che l'Agenda 2030 ha preceduto, seppur di pochi mesi, l'adozione dell'Accordo di Parigi sul clima, che ha subito, come noto, alti e bassi in sede di partecipazione ed attuazione a causa del comportamento latamente schizofrenico di alcuni Stati. Sulla necessità di assicurarne una pronta attuazione vedi l'*Esortazione Apostolica* "LAUDATE DEUM" di Papa Francesco.

14 Vedi F. LATTY, *De la tendresse dans le monde des juges. La soft law devant les juridictions internationales*, in P. DEUMIER, J.-M. SOREL (dir.), *Regards croisés sur la soft law cit.*, pp. 387-401; F. MARTUCCI, *La Soft Law dans la structure constitutionnelle de l'Union, une lecture contentieuse*, *ibidem*, pp. 155-175. Nella diversa prospettiva internazionalprivatistica vedi P. FRANZINA, *Il contenzioso civile transnazionale sulla corporate accountability*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, p. 828. Vedi, ad esempio, il tentativo del Consiglio dei diritti umani di definire un insieme di Principi-Guida sull'impatto e sul ruolo delle imprese nella tutela dei diritti umani, inclusi quelli ambientali (HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 March 2011) e la proposta di Direttiva europea sulla *Due Diligence* in corso di approvazione in ambito UE. Su questi ultimi sviluppi vedi, tra gli altri, M. FASCIGLIONE, *I Principi guida su imprese e diritti umani*, Roma, CNR edizioni, 2020; E. TRAMONTANA, *Multi-Stakeholder Initiatives and New Models of Co-Regulation in the Field of Business and Human Rights*, in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights: Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden, Brill | Nijhoff, 2020, pp. 145-170; A. BONFANTI, M. FASCIGLIONE, *La futura direttiva europea sulla corporate sustainability due diligence: un'introduzione*, in *DUDI*, 2023, pp. 655-659 e successivi contributi.

15 Vedi, tra gli altri, M. FITZMAURICE, C. REDGWELL, *Environmental Non-compliance Procedures and International Law*, in *Netherlands International Law Review*, 2000, pp. 35-65; U. BEYERLIN, PT STOLL, R. WOLFRUM (eds.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue Between Practitioners and Academia*, Brill-Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006; T. TREVES et al. (eds.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2009; E. FASOLI, A. MCGLONE, *The Non-Compliance Mechanism Under the Aarhus Convention as 'Soft' Enforcement of International Environmental Law: Not So Soft After All!*, in *Netherlands International Law Review*, 2018, pp. 27-53. Si pensi al riferimento agli standard definiti da organismi di carattere tecnico nella giurisprudenza della CIG [ICJ Reports, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment of 31 March 2014, par. 46-47, 83 e 144] e in dottrina C. RAGNI, *Scienza, diritto e giustizia internazionale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020] e, nel contenzioso climatico contemporaneo (vedi, tra i moltissimi contributi sul tema, M. F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *QDPE*, 2022, pp. 329-343).

redazione di standard tecnici e codici di condotta, a cui nel tempo si tenta di attribuire un carattere di conformità alle regole giuridiche¹⁶.

3. Il valore normativo dell'Agenda 2030.

Ora, rispetto alla complessità delle questioni sollevate dal dibattito dottrinale sull'emersione del *corpus soft* del diritto internazionale, l'Agenda 2030, come atto normativo non vincolante, sembra coglierne molteplici aspetti. In primo luogo, benché il ricorso ad uno strumento *soft* paventi sempre un possibile rischio di destrutturazione formale delle tradizionali fonti giuridiche internazionali,¹⁷ non è detto che ciò debba intendersi come un fattore necessariamente disgregante in senso sostanziale del portato normativo dell'Agenda 2030. La sua indubbia cifra giuridica, oggi come allora, risulta dalla solidità di alcuni principi ordinatori del diritto internazionale vigente che le fanno da supporto e al contempo dall'emersione di nuovi principi giuridici che la proiettano nel futuro (equità e solidarietà intergenerazionale)¹⁸ e che la dottrina, soprattutto quella delle nuove generazioni di studiosi, non manca di aggiornare e promuovere continuamente.

Questi principi spaziano: dal divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali alla soluzione pacifica delle controversie, nonostante i numerosi conflitti in atto e in un'ottica di umanizzazione degli stessi¹⁹; dal principio di autodeterminazione dei popoli alla sovranità

¹⁶ Il dialogo tra culture e tradizioni giuridiche differenti che ne deriva si alimenta in prevalenza di atti *soft*, che sembrano, in prima battuta, interlocutori ma che, in realtà, contribuiscono a formare una base normativa e un linguaggio comune (H. RUIZ FABRI, L. GRADONI (sous la direction de), *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, Société de législation comparée, 2009) su cui intavolare negoziati per la stesura di trattati (vedi i casi di talune Dichiarazioni di principi dell'Assemblea Generale ONU) o per certificarne l'esito: si pensi, ad esempio, alla tecnica normativa dei *Global Compact* (sui rifugiati e sulla migrazione) e, proprio in materia ambientale, alla recente proposta francese di un *Global Compact per l'ambiente*. Con riferimento in generale al ruolo delle IO cfr. tra gli altri, R. VIRZO, *The Proliferation of Institutional Acts of International Organizations. A Proposal for Their Classification*, in R. VIRZO, I. INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Brill/Nijhoff, Leiden, 2015, pp. 292-323, spec. 303-307. Sul ruolo della società civile vedi, invece, tra tanti S. SZUREK, *La société civile internationale et l'élaboration du droit international*, in H. GHERARI, S. SZUREK, H. VEDRINE (dir.), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?* Pedone, Paris, 2003, pp. 49-75; P.M. DUPUY, L. VIERUCCI (eds.), *NGOs in International Law*, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2008; J. D'ASPREMONT (ed.), *Participants in the International Legal System. Multiple Perspectives on Non-state Actors in International Law*, Routledge, London/New York, 2011; C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

¹⁷ Cfr. J. D'ASPREMONT, *La déformalisation dans la théorie des sources du droit international*, in I. HACHEZ et a. (dir.), *Les sources du droit revisitées. Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthémis, 2013, p. 265; R. MEHDI, *La soft law devant les juges européens. Se saisir de l'insaisissable*, in P. DEUMIER, J.-M. SOREL, *Regards croisés sur la soft law cit.*, p. 372.

¹⁸ Vedi da ultimo le chiare riflessioni sulla valenza di tali principi di A. GIANELLI, *La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?* in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future cit.*, p. 19 ss.

¹⁹ Cfr., da ultimo, con riferimento al conflitto Hamas-Israele M. LONGOBARDO, *Brevi riflessioni sull'uso della forza nella recente escalation del conflitto israelo-palestinese*, in *SIDI Blog*, 15 ottobre 2023 (data a cui è aggiornato il presente contributo) e, più ampiamente, *The Use of Armed Force in Occupied Territory*, Cambridge, CUP, 2018. Sull'umanizzazione dei conflitti in generale vedi, tra gli altri, K. Mujezinovic Larsen et al. (eds), *Searching for a 'Principle of Humanity' in International Humanitarian Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; A. Zimmermann, R. Geiss, S. Haumer (eds), *Humanizing the Laws of War: The Red Cross and the Development of International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017;

permanente di uno Stato sulle proprie risorse naturali, rispetto al fallimento della *globalizzazione imperante* ed alle nuove forme di colonialismo, realizzate soprattutto attraverso uno sviluppo poco regolamentato degli investimenti diretti esteri²⁰; dalla tutela dei diritti umani fondamentali, *in primis* la dignità umana, alla speciale protezione riservata a particolari categorie di soggetti, secondo quel concetto di vulnerabilità decisamente in voga negli ultimi anni²¹; dai grandi accordi-quadro sulla tutela ambientale fino al riconoscimento, forse ancora embrionale, dei diritti delle generazioni future di fronte all'impatto dei cambiamenti climatici e della rivoluzione digitale²².

È, poi, un dato incontrovertibile il fatto che l'agenda politica degli Stati ad essa si informa, l'attività legislativa multilivello ad essa si ispira, la prassi giurisprudenziale, intesa in senso

C. Paulussen, M. Scheinin (eds.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, Springer, The Hague, 2020; D. Mauri, *Autonomous Weapons Systems and the Protection of the Human Person. An International Law Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2022; S. Gholiagha, *The Humanisation of Global Politics: International Criminal Law, the Responsibility to Protect, and Drones*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.

20 Sul tema vedi, tra i tanti, V. ZAMBRANO, *Il principio di sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturali tra vecchie e nuove violazioni*, Giuffrè, Milano, 2009; E. TRAMONTANA, *The Contribution of the Inter-American Human Rights Bodies to Evolving International Law on Indigenous Rights over Lands and Natural Resources*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2010, pp. 241-263; S. LIBERTI, *Land Grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Roma, Edizioni minimum fax, 2011; A. BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Milano, Giuffrè Editore, 2012; i contributi contenuti in M. DISTEFANO (a cura di), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Padova, Cedam Wouters Kluwer, 2014; F. VIOLI, *Land Grabbing e sovranità territoriale: spunti critici di riflessione*, in A. DI STEFANO (a cura di), *Un diritto senza terra, Atti e contributi del X Incontro di Studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche Catania, 24-25 gennaio 2013*, Torino, Giappichelli Editore, 2015; ID., *The Practice of Land Grabbing and Its Compatibility with the Exercise of Territorial Sovereignty*, in F. ROMANIN JACUR, A. BONFANTI, F. SEATZU (eds.), *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*, Leiden, The Netherlands: Brill Nijhoff, 2016, pp. 15-37; N. PERRONE, *The International Investment Regime and Local Populations: Are the Weakest Voices Unheard?* in *Transnational Legal Theory* 7, 2016, pp. 383-405; L. COTULA, *Reconsidering sovereignty, ownership and consent in natural resource contracts: from concepts to practice*, in M. BUNGENBERG et al. (eds.), *European Yearbook of International Economic Law*, 2018. Cham: Springer, pp. 143-174; S. DI BENEDETTO, *Sovranità dello Stato sulle risorse naturali e tutela degli equilibri ecologici*, Torino, Giappichelli Editore, 2018; A. ARCURI, *The Great Asymmetry and the Rule of Law in International Investment Arbitration*, in L. SACHS, L. JOHNSON, J. COLEMAN (eds.), *Yearbook on International Investment Law and Policy*, Chapter 22, Oxford, OUP, 2019; F. VIOLI, F. MONTANARO, *The Remains of the Day: The International Economic Order in the Era of Disintegration*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, pp. 299-322; K. BHATT, *Concessionaires, Financiers and Communities: Implementing Indigenous Peoples' Rights to Land in Transnational Development Projects*, Cambridge, CUP, 2020; L. COTULA, *(Dis)integration in Global Resource Governance: Extractivism, Human Rights, and Investment Treaties*, in *Journal of International Economic Law* 23, 2020, pp. 431-454; J. LANDER, *Transnational Law and State Transformation: The Case of Extractive Development in Mongolia*, Abingdon: Routledge, 2020; L. GRADONI, L. PASQUET, *Voice under Domination: Notes on the Making and Significance of the United Nations Declaration on the Rights of Peasants*, in *European Journal of International Law*, 2022, p. 39 ss.; D. PACIULO, *La promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi internazionali sugli investimenti esteri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

21 Cfr. F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; V. LORUBBIO, M. G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, Edizioni Centro Studi Erickson, 2023; A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO, *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo/Migrant Women and Gender-Based Violence in the International and European Legal Framework*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023. Sul valore dei principi generali vedi, tra i tanti contributi, A. BIANCHI, *Principi di diritto, modalità funzionale e relatività normativa: il concetto di precauzione*, in A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale*

lato, da essa è sempre più condizionata, nonostante la *leggerezza* del contenitore giuridico: l'adozione all'unanimità dagli allora 193 Stati membri delle Nazioni Unite della Risoluzione che la enuncia ne aveva indubbiamente preannunciato la valenza epocale²³.

Non una mancanza di contenuto, dunque, essendo l'Agenda 2030 resiliente, e nemmeno di contenitore, dato che il suo atto fondativo, pur essendo una semplice risoluzione dell'AG, rappresenta un atto ricognitivo del diritto vigente e di sviluppo progressivo dello stesso. Quello che, semmai, sembra mancare oggi è il coraggio di una prospettiva di azione politica di lungo periodo, essendosi gli Stati ripiegati su sé stessi in nuovi e spregiudicati atteggiamenti protezionistici, in alcuni casi ed entro certi limiti "sinceramente" identitari, in altri pericolosamente populistici o addirittura nazionalistici. Sembriamo essere ritornati indietro nel tempo quando lo Stato-nazione rivendicava il diritto di muovere guerra, gli Stati economicamente più avanzati si spartivano territori e risorse tracciando semplici linee su cartine geografiche ed il trattamento riservato all'individuo (o a gruppi di individui appartenenti ad una minoranza) era rimesso *in toto* ai desiderata del sovrano di turno. Insomma, la preistoria del diritto internazionale.

4. Prospettive di sviluppo progressivo del diritto internazionale *hard* della sostenibilità.

Difendere l'Agenda e il suo modo di essere rappresenta una via possibile e quanto mai attuale in questo stato di crisi permanente: la versatilità dei suoi dettami, l'agilità con cui può essere declinata piuttosto che l'imperatività del suo essere sembrano ancora oggi mantenerne il valore e custodirne la prospettiva di azione. Come chiara dottrina ha mirabilmente sintetizzato mai come in questo periodo storico il diritto si fa prudente, «le commandement fait place à la recommandation, la raison d'autorité à l'autorité des raisons, la règle devient persuasive au lieu d'être impérative»²⁴.

nel diritto internazionale e comunitario, Milano. Dott. A. Giuffrè Editore, 2006, p. 429 ss. e la stimolante analisi di M. GERVASI, *Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future* cit., p. 297 ss. Sul contenzioso climatico strategico vedi, tra i tanti, M. TORRE-SCHAUB, *Les dynamiques du contentieux climatique. Usage et Mobilisations du droit*, Paris, Mare & Martin, 2021; M. MARCHEGIANI, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Torino, Giappichelli Editore, 2023, cui si rimanda anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

22 Cfr. M. KAMTO, *La mise en oeuvre du droit de l'environnement: forces et faiblesses des cadres institutionnels*, in *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, 2014, p. 29 ss.; F. ZORZI GIUSTINIANI, *International Law in Disaster Scenarios. Applicable Rules and Principles*, Springer, 2021; M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law: An Alternative Reconstruction*, Napoli/Baden Baden, 2021; E. A. ROSSI, *La sharing economy nel diritto internazionale privato europeo*, Torino, Giappichelli Editore, 2020; F. FERRI, *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale-e-Book*, Torino, Giappichelli Editore, 2022; L. SCAFFIDI RUNCELLA, *Il GDPR e la tutela del titolare dei dati personali fra public e private enforcement nelle ipotesi di trattamento transfrontaliero*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 15(2), 2023, pp. 898-919.

23 La Corte Internazionale di Giustizia ha spesso ribadito il valore normativo delle risoluzioni dell'Assemblea Generale ONU (cfr. ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, ICJ Reports, 1986, par. 188-194, par. 202-209; ICJ, *Advisory Opinion on Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago From Mauritius in 1965*, 25 February 2019, par. 150-155). In dottrina vedi, per tutti, B. CONFORTI, *La funzione dell'accordo nel Sistema delle Nazioni Unite*, Padova, Cedam, 1968; G. ARANGIO-RUIZ, *The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Development of Principles of Friendly Relations*, in *Recueil des Cours*, 1972, vol. III, p. 431; S. M. SCHWEBEL, *The Effect of Resolutions of the UN General Assembly on Customary International Law*, in *A.S.I.L. Proceedings*, 1979, p. 301; INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *The Elaboration of General Multilateral Conventions And of Non-contractual Instruments Having a Normative Function or Objective*, Session of Cairo, 1987.

L'Agenda 2030 va, dunque, preservata perché ha prodotto (e continua a produrre) effetti normativi sul piano "relazionale" del diritto internazionale, sia nelle forme che sovrintendono alla coesistenza, alla cooperazione e all'integrazione dei diversi attori internazionali (*governance*), sia nelle maglie di formazione e interazione osmotica dei regimi giuridici esistenti.

Nel primo senso è evidente che da essa e dal suo portato normativo derivano gli sviluppi pattizi e le recenti proposte di riforma promosse dall'ONU (tra le altre quella di revisione del sistema finanziario internazionale, FMI e Banca Mondiale *in primis*) in vista dei prossimi appuntamenti multilaterali, proposte che sembrano presagire nuovi modelli di multilateralismo in ottica preventiva e trasformativa piuttosto che riparativa delle crisi in atto.

Nel secondo senso, l'Agenda funge da mirabile collante interpretativo tra regimi speciali del diritto internazionale, quali il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto del commercio internazionale, il diritto internazionale degli investimenti e il diritto internazionale dell'ambiente, similmente ad altre Risoluzioni²⁵, favorendo la ricostruzione in chiave sistematico-evolutiva degli obblighi internazionali vigenti (secondo quello che in gergo tecnico è noto come *One Health Approach*).

In attesa di ulteriori atti *soft*, tra cui i due attesissimi pareri della Corte Internazionale di Giustizia e del Tribunale Internazionale del diritto del mare, sulla ricognizione dello stato dell'arte del diritto internazionale dell'ambiente in tema di obblighi internazionali derivanti dall'impatto dei cambiamenti climatici²⁶, si mantiene anche in sede giurisprudenziale la tendenza a richiamarla costantemente nell'ottica dello sviluppo progressivo di un diritto internazionale *hard* della sostenibilità. In quest'ottica si collocano le proposte di nuovi trattati ambientali sull'Alto Mare, sull'eliminazione della plastica, sulla disinformazione a cui i diversi organi dell'ONU stanno lavorando²⁷.

24 Cfr. A. PELLET, *Les raisons du développement du soft law en droit international: choix ou nécessité?* in P. DEUMIER, J.M. SOREL (dir.), *Regards croisés sur la soft law cit.*, p. 189.

25 Sulla convergenza tra regimi normativi vedi anche la storica Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU che definisce il diritto umano ad un ambiente pulito, sano e sostenibile (A/RES/76/300, 1 August 2022).

26 Con risoluzione del 29 marzo 2023 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (doc. A/RES/77/276, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*) ha sottoposto alla CIG una richiesta di parere ponendo le seguenti questioni giuridiche: «Do countries have an obligation to protect our climate for the well-being of people living today? What about the well-being of those not yet born? If countries harm the climate system and vulnerable states, what might be the legal consequences under international law?». Il Tribunale Internazionale del diritto del mare aveva ricevuto una richiesta simile il 12 dicembre 2022. In quest'ultimo caso un gruppo di piccole isole, minacciate nella loro esistenza e sopravvivenza dall'innalzamento dei livelli del mare a causa dei cambiamenti climatici, ha posto i seguenti quesiti: «What are the specific obligations of State Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea (the "UNCLOS"), including under Part XII: (a) to prevent, reduce and control pollution of the marine environment in relation to the deleterious effects that result or are likely to result from climate change, including through ocean warming and sea level rise, and ocean acidification, which are caused by anthropogenic greenhouse gas emissions into the atmosphere? (b) to protect and preserve the marine environment in relation to climate change impacts, including ocean warming and sea level rise, and ocean acidification?». In attesa della loro emanazione preme ribadire che il carattere *soft* dei pareri non rappresenterà di per sé un ostacolo alla progressiva definizione degli obblighi *hard*, conformemente a quanto avvenuto in passato per altre materie.

27 Sullo stato di avanzamento delle proposte di riforma del sistema ONU promosse dal Segretario Generale A. Guterres consulta la pagina: <https://reform.un.org/news/secretary-generals-development-system-reform-initiative>.