

Rethinking Sustainable Development in EU External Relations Law

Edited by

Luca Pantaleo e Cristina Contartese



Giappichelli

**Rethinking Sustainable
Development in EU
External Relations Law**

In copertina:

Silvia Molinari, *Prunus cerasifera e rondine*, acquerello su carta, cm 30x30.
www.silviamolinari.it.



Rethinking Sustainable Development in EU External Relations Law

Edited by

Luca Pantaleo and Cristina Contartese



Giappichelli

© Copyright 2026 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1861-2

ISBN/EAN 979-12-211-6616-3 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6765-8 (ebook - epub)

We gratefully acknowledge full financial support from the Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 “Istruzione e Ricerca” – Componente 2 “Dalla Ricerca all’Impresa” Investimento 1.1 “Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)”, funded by the European Union – NextGenerationEU, for the project “Make it Better (MiB): In Search of a New Normative Model for the Promotion of Sustainable Development in the EU External Action” (CUP P2022KFEF3).



G. Giappichelli Editore



This book was printed on certified paper, 100% recyclable



Printed by: Stampatre s.r.l. - Torino

Photocopies for personal use are allowed, provided they do not exceed the limit of 15% of each volume/periodical file and only upon a SIAE payment in accordance with art. 68, commas 4 and 5, of the 22/04/1941 law, n. 633.

Photocopies for professional, economic or commercial use or for any other non-personal use are only allowed following specific authorisation by CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org and website www.clearedi.org.

INDICE

pag.

INTRODUCTION

Luca Pantaleo and Cristina Contartese

XV

IL PRINCIPIO DI GIUSTIZIA TRA SOSTENIBILITÀ E INTERGENERAZIONALITÀ: UN INTRECCIO NECESSARIO

Ferdinando G. Menga

- | | |
|--|----|
| 1. Introduzione: il principio sostenibilità in chiave diacronica | 1 |
| 2. Lo sviluppo politico-istituzionale del tema intergenerazionale | 4 |
| 3. Ostacoli alla giustizia verso le generazioni future: il presentismo etico, politico e giuridico | 7 |
| 4. Il Noi collettivo esposto al futuro: conclusioni politico-giuridiche | 14 |

L'INSOSTENIBILITÀ DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE AI FINI DI UN'EFFICACE TUTELA DELL'AMBIENTE

Ivan Ingravallo

- | | |
|--|----|
| 1. Premessa: un concetto di incerta definizione | 19 |
| 2. L'evoluzione dello sviluppo sostenibile e il suo progressivo ampliamento oltre la dimensione ambientale | 23 |
| 3. Lo sviluppo sostenibile dagli Obiettivi del millennio all'Agenda 2030: sempre più esteso, sempre meno focalizzato sulla dimensione ambientale | 28 |
| 4. Superare lo sviluppo sostenibile per un'efficace tutela dell'ambiente? | 32 |
| 5. Conclusioni | 35 |

HUMAN RIGHTS: INTEGRAL COMPONENT OF
INTERNATIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT
LAW AT A CROSSROADS

Karin Arts

- | | |
|---|----|
| 1. Introduction | 37 |
| 2. Sustainable Development and Human Rights in International Law: The Evolution of a Normative Framework | 40 |
| 3. Integrating Sustainable Development and Human Rights in International Law: Three International Practice Examples | 47 |
| 4. Prospects for Deepening an Integral Notion of Sustainable Development and Human Rights in International Law: Final Remarks | 56 |

THE EFFECTS OF EU ENVIRONMENTAL POLICY ON THE
UNION'S EXTERNAL ACTION

Flavia Rolando

- | | |
|--|----|
| 1. Introduction | 61 |
| 2. A brief premise on the evolution of EU environmental law | 62 |
| 3. An outline of the EU external action in the environmental field | 67 |
| 3.1. An overview of the origins and the evolution of the EU international environmental policy | 67 |
| 3.2. The coherence between the EU internal and external policy in the last action program | 70 |
| 4. The recent action of the EU in the international scene and new scenarios in the evolution of the internal and external environmental action | 74 |

LA BASE GIURIDICA DELLA SOSTENIBILITÀ NEGLI ACCORDI
DI LIBERO SCAMBIO DELL'UNIONE EUROPEA

Giulia D'Agnone

- | | |
|---|----|
| 1. Introduzione | 83 |
| 2. Il Parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione Europea ... | 85 |
| 3. <i>Segue</i> : ... alla luce delle caratteristiche del CSS contenuto nell'accordo tra l'Unione Europea e Singapore. La prima generazione di capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile | 89 |
| 4. Il nuovo approccio ai capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile ... | 92 |

pag.

5. <i>Segue: ... e i suoi effetti sull'ambito di applicazione della politica commerciale comune</i>	96
6. Osservazioni conclusive	99

SUSTAINABILITY IN EU INTERNATIONAL INVESTMENT AGREEMENTS

Angelos Dimopoulos

1. Introduction	101
2. Integrating Sustainability in EU investment policy	102
3. Investment liberalization and promotion of SD-friendly investments	105
4. Standards of investment protection	108
5. Safeguarding regulatory space for sustainable development	111
6. Reforming Investor State Dispute Settlement	115
7. The way forward	117

THE “BRUSSELS EFFECT” PUT TO THE TEST: EU DIRECTIVE 2024/1760 AND THE CHALLENGES OF SOCIAL EXTRATERRITORIALITY

Carmen Di Carluccio, Eva Lacková

1. The “Brussels Effect” and the EU’s global reach. Defining the scope of the analysis	119
2. Overview of Directive (EU) 2024/1760 Corporate Sustainability Due Diligence Directive	124
3. Mechanism of the “Brussels Effect” under the CSDDD. Potential impact on labour rights in third countries	128
4. “Omnibus effect” on transformative ambition of CSDDD	133
4.1. The “Omnibus Package”: Regulatory simplification or deregulation? The redefinition of stakeholders...	134
4.2. ... partial dismantling of the enforcement framework and restriction of due diligence scope across value chains	137
5. Final remarks	141

THE SUSTAINABILITY OF THE INTERNATIONAL FISHERIES
AGREEMENTS AS A TOOL OF THE EUROPEAN UNION'S
EXTERNAL RELATIONS LAW

Gabriela A. Oanta

1. Introduction	145
2. The International Fisheries Agreements and Sustainability in the European Union's External Relations Law	149
3. The Contribution of the Court of Justice of the European Union for the Recognition of Sustainability of the International Fisheries Agreements	153
3.1. The notion of an international fisheries agreement concluded by the European Union with a third country	153
3.2. The possible responsibility of the European Union before an international court or tribunal for non-compliance with an international fisheries agreement	155
3.3. The legal scope of an international fisheries agreement	157
4. Some Final Remarks	161

LA PROMOZIONE DEGLI STANDARDS DI LAVORO
NELLA POLITICA COMMERCIALE DELL'UE:
TRA BILANCI E PROSPETTIVE

Rosita Silvestre

1. Introduzione	163
2. L'importanza dei valori sociali nell'agenda europea sulla sostenibilità	166
3. La protezione dei diritti dei lavoratori nella politica commerciale dell'UE	172
3.1. Le incongruenze dei <i>TSD chapters</i> negli accordi commerciali dell'UE: tra politica commerciale e politiche sociali	176
4. Il nuovo orizzonte della politica commerciale europea attraverso i <i>DCFTA</i>	179
4.1. La promozione degli standards lavorativi nel controverso caso ucraino: limiti e ambizioni della politica di allargamento	183
5. Conclusioni	187

pag.

STILL JUST «A CATCHWORD»? ASSESSING THE (RENEWED)
COMMITMENT TO SOCIAL SUSTAINABILITY IN THE EU FREE
TRADE AGREEMENTS

Francesca Tammone

1. Introductory Remarks	191
2. Setting the stage. The Conundrum of Social Sustainability and Labour-Trade Linkage in the Evolving Legal Debate	195
3. The Evolution of Social Sustainability Commitments in the EU FTAs: an Overview of the Practice	200
3.1. Scope	200
3.2. Enforceability	204
3.2.1. Normative strength	205
3.2.2. Participation of civil society in the monitoring system	208
4. Conclusions	210

SUSTAINABILITY AND EU ENLARGEMENT POLICY:
EXPERIENCES FROM THE WESTERN BALKANS

Allan F. Tatham

1. General introduction	211
2. Historical background	212
3. Sustainability and the Western Balkan enlargement process	216
3.1. Overall context	216
3.2. Treaty framework	219
3.3. Policy and legal framework	221
3.3.1. Economic and Investment Plan for the Western Balkans	222
3.3.2. Instrument for Pre-Accession Assistance	223
3.3.3. New Growth Plan for the Western Balkans	225
3.3.4. Reform and Growth Facility for the Western Balkans	226
4. National compliance with sustainability in Western Balkan enlargement	226
5. Conclusion	230

THE EUROPEAN UNION DEFORESTATION REGULATION AND
NATIONAL TREATMENT IN EU FTAS: BETWEEN
ENVIRONMENTAL AMBITION AND TRADE FAIRNESS

Felipe Tomazini de Souza

1. Introduction	235
2. The EU Deforestation Regulation: Context and Objective	236
3. The Measure's Nature: Trade Prohibition or Trade Conditionality?	239
4. Defining an (in)discriminatory deforestation-free standard	243
5. Towards an (in)discriminatory categorization	248
6. The National Treatment Principle over Technical Barriers to Trade	251
7. The Likeness Test	253
8. The Treatment no Less Favourable	254
9. Technical Barriers to Trade Regime under the EU FTAs	256
10. Conclusions	259

LA LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELLE ASSOCIAZIONI
PER LA TUTELA AMBIENTALE NEL DIALOGO TRA LE CORTI
SOVRANAZIONALI. IL COMPLESSO CASO DEI RIFIUTI
TOSSICI IN CAMPANIA

Vincenzo De Falco

1. La capacità di proporre azioni giudiziarie nella dimensione sovranazionale e le divergenze nelle esperienze giuridiche contemporanee	263
2. L'implementazione della Convenzione di <i>Aarhus</i> nella giurisprudenza della Corte di giustizia	266
3. La discriminante dei cambiamenti climatici al cospetto della più ampia categoria degli interessi delle generazioni future	268
4. La dimensione intergenerazionale degli effetti prodotti dai rifiuti tossici	272
5. La forza espansiva del principio di precauzione e la problematica interpretazione della Corte dei diritti	273

pag.

L'INFORMAZIONE NEI CONTRATTI DI FINANZA
SOSTENIBILE. OBBLIGHI E RESPONSABILITÀ A CONFRONTO
TRA *COMMON LAW* E *CIVIL LAW*
Veronica Caporrino

1. I fattori <i>Environmental, Social, Governance</i>	277
2. L'informazione e la sua inesattezza nella <i>common law</i>	279
3. La verifica della <i>proximity</i> nella terra di mezzo tra <i>contract</i> e <i>tort</i>	283
4. L'informazione inesatta nel sistema giuridico italiano	286
5. L' <i>insider trading</i> nel sistema giuridico statunitense	289
6. <i>Segue</i> : nel sistema eurounionale e italiano	293
7. Considerazioni a margine	296

TOWARDS A NEW NORMATIVE MODEL: REASSESSING EU
EXTERNAL STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT
Adriana Brusca, Felipe Tomazini de Souza, Luca Pantaleo

1. Introduction	299
2. The origins of the EU conditionality policy	300
3. Overview of the different forms of conditionality	303
4. The Legal Effects of Conditionality Mechanisms in International Agreements	305
5. Conditionality as a Mechanism for Advancing Sustainable Development	308
6. Towards an Ecocentric Approach	312
7. Assessing different normative models	321
8. Conclusions	329

LA BASE GIURIDICA DELLA SOSTENIBILITÀ NEGLI ACCORDI DI LIBERO SCAMBIO DELL'UNIONE EUROPEA

*Giulia D'Agnone**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione Europea... – 3. *Segue*: ... alla luce delle caratteristiche del CSS contenuto nell'accordo tra l'Unione Europea e Singapore. La prima generazione di capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile. – 4. Il nuovo approccio ai capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile... – 5. *Segue*: ... e i suoi effetti sull'ambito di applicazione della politica commerciale comune. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Era il 2001 quando il Consiglio europeo di Laeken riconosceva che «[l']Europa deve assumere le proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione», così che “il ruolo che essa deve svolgere è quello di una potenza [...] che intende modificare i rapporti nel mondo [...] che vuole iscrivere mondializzazione entro un quadro etico, in altri termini, calarla in un contesto di solidarietà e di sviluppo sostenibile»¹.

Quest'ultimo profilo, quello dello sviluppo sostenibile², è diventato centrale nella strategia di liberalizzazione degli scambi commerciali avviata a partire dal 2006 per il rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea sulla scena mondiale. Con la Comunicazione *Europa Globale: Competere nel mondo*³, la Direzione

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università di Camerino.

¹ Presidenza del Consiglio europeo, conclusioni, Riunione del Consiglio europeo di Laeken, Allegato 1, Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea, SN 300/1/01 REV 1 del 14 e 15 dicembre 2001, p. 6.

² Nel presente scritto la sostenibilità sarà intesa con riferimento, principalmente, alla sua componente ambientale.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Un'Europa globale – competere nel mondo* COM(2006) 567 def del 4 ottobre 2006.

Generale Commercio della Commissione europea ha infatti integrato l'agenda interna, delineata dalla rinnovata strategia di Lisbona⁴, con un'agenda esterna per la creazione di opportunità in un'economia globalizzata, da realizzare, in particolare, tramite il potenziamento degli impegni in ambito OMC e la moltiplicazione degli accordi di libero scambio. Per quanto riguarda questi ultimi, la Commissione ha dichiarato che «[a]ll'atto di contemplare la stipula di nuovi FTA [Free Trade Agreements] dovremo fare in modo di rafforzare lo sviluppo sostenibile tramite i nostri rapporti commerciali bilaterali. In questo potrebbe rientrare l'inclusione di nuove disposizioni di cooperazione in ambiti concernenti gli standard lavorativi e la protezione dell'ambiente»⁵.

In tale direzione, l'inclusione di capitoli dedicati allo sviluppo sostenibile rappresenta uno dei maggiori profili di novità degli accordi di libero scambio c.d. di nuova generazione, dei quali quello concluso con la Corea, nel 2011, rappresenta il primo di una lunga serie.

Tale approccio da parte delle istituzioni europee è stato d'altronde rafforzato dall'introduzione, ad opera del Trattato di Lisbona, di due disposizioni che costituiscono espressione della dimensione internazionale del quadro costituzionale europeo⁶: l'art. 3, par. 5, e l'art. 21 TUE. I due articoli fanno riferimento – talvolta in maniera poco chiara – a principi, valori e obiettivi che l'Unione è chiamata a perseguire non solo sul piano interno, bensì anche su quello esterno: tra essi risulta, per l'appunto, lo sviluppo sostenibile.

Si tratta tuttavia di comprendere in quale misura il perseguimento di obiettivi volti alla promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio sia compatibile con gli obiettivi specifici attribuiti dai Trattati alla politica commerciale comune. Occorre, in altri termini, indagare se la base giuridica della politica commerciale comune possa ricomprendere anche misure di natura ambientale che non abbiano un nesso sufficientemente stretto con gli scambi commerciali, ovvero se tali misure debbano fondarsi su una base giuridica aggiuntiva rispetto a quella della politica commerciale comune.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea ha già affrontato la questione quando è stata chiamata a pronunciarsi in merito alla compatibilità con il diritto

⁴ A fronte delle proposte avanzate dalla Commissione (Comunicazione al Consiglio europeo di primavera *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona* COM(2005)24 del 2 febbraio 2005, a seguito del Consiglio europeo del marzo 2005 è stata rinnovata la strategia di Lisbona, l'ambizioso programma di riforme dell'Unione Europea avviato dal Consiglio europeo nel marzo del 2000.

⁵ Comunicazione *Un'Europa globale – competere nel mondo*, cit., p. 11.

⁶ Così E. Cannizzaro, *The Value of the EU International Values*, in W.T. Douma-C. Eckes-P. Van Elsuwege-E. Kassoti-A. Ott-R.A. Wessel (eds), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022, p. 4.

europeo dell'accordo commerciale di libero scambio negoziato tra l'Unione Europea e Singapore nel 2017 (*infra*, paragrafo 2)⁷.

Nel frattempo, proprio a partire da tale anno, la Commissione ha avviato una riflessione sulla necessità di riforma dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile (CSS) inclusi negli accordi di libero scambio e, nel 2022, con la Comunicazione *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*⁸, ha annunciato l'intenzione di rafforzare e di garantire agli stessi maggiore efficacia. In effetti, negli ultimi accordi firmati, o in corso di negoziazione, sembrerebbero emergere delle nuove disposizioni, la cui compatibilità con la base giuridica della politica commerciale comune merita di essere approfondita.

L'analisi del presente contributo sarà condotta a partire dai rilievi svolti dalla Corte di giustizia europea in occasione del Parere 2/15 (paragrafo 2), alla luce delle caratteristiche e del contenuto dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile inseriti negli accordi di libero scambio conclusi prima della citata Comunicazione della Commissione del 2022 (paragrafo 3). Si procederà dunque a verificare se e in quale misura le conclusioni relative all'ambito di applicazione della politica commerciale comune dell'Unione Europea, e al rapporto tra gli obiettivi specifici di questa politica con quelli generali in materia ambientale, possano essere valide con riferimento ai CSS di nuova generazione (paragrafi 4 e 5). Saranno quindi svolte delle considerazioni conclusive (paragrafo 6).

2. Il Parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione Europea...

La questione della riconducibilità delle disposizioni contenute nel capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile nell'ambito della politica commerciale comune rappresenta una delle questioni che sono state oggetto, come già anticipato, di una richiesta di parere avanzata alla Corte di giustizia dell'Unione Europea dalla Commissione in merito all'accordo di libero scambio negoziato tra l'Unione Europea e la Repubblica di Singapore. La questione ha riguardato, più precisamente, la competenza esclusiva dell'UE a firmare e a concludere l'accordo⁹.

⁷ Corte giust., Parere 2/15 del 16 maggio 2017, ECLI:EU:C:2017:376.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta* COM/2022/409 final del 22 giugno 2022.

⁹ Per alcuni commenti iniziali, si veda C. Beaucillon, *Opinion 2/15: Sustainable Is the New Trade. Rethinking Coherence for the New Common Commercial Policy*, in *EP*, 2017, 3, p. 819

Ciò in quanto quello tra l'Unione Europea e Singapore costituisce uno dei primi accordi di libero scambio di nuova generazione, contenente, oltre alle tradizionali disposizioni riguardanti la riduzione dei dazi doganali e degli ostacoli non tariffari incidenti sugli scambi di merci e di servizi, disposizioni in materie connesse al commercio, come la tutela della proprietà intellettuale, gli investimenti, gli appalti pubblici, la concorrenza e lo sviluppo sostenibile.

La Corte ha dovuto perciò risolvere la questione riguardante la possibilità che obiettivi diversi dal commercio, come la promozione dello sviluppo sostenibile, siano perseguiti per mezzo della politica commerciale comune (di competenza esclusiva dell'Unione) o se, al contrario, per gli stessi sia necessario individuare una base giuridica *ad hoc* (per quanto riguarda i profili ambientali, l'art. 191 TFUE).

Per valutare se le disposizioni riguardanti lo sviluppo sostenibile contenute nel capitolo CSS dell'accordo fossero riconducibili o meno alla politica commerciale comune, i giudici europei hanno innanzitutto richiamato gli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione Europea che – come già sopra ricordato – includono anche lo sviluppo sostenibile (art. 21, par. 2, lett. f), TUE)¹⁰. Hanno inoltre menzionato le clausole di integrazione di cui agli artt. 9 e 11 TFUE e l'art. 3, par. 5, TUE, che stabilisce un obbligo, a carico dell'Unione, di contribuire al «commercio libero ed equo» nella sua azione esterna.

Da tali disposizioni la Corte ha dedotto che «l'obiettivo dello sviluppo sostenibile costituisce ormai parte integrante della politica commerciale comune»¹¹, con la conseguenza che gli obiettivi generali enumerati negli articoli 3, par. 5, e 21 TUE completano il sistema di competenze dell'UE, in netto contrasto con la posizione dell'Avvocato generale Sharpston, secondo cui gli obiettivi generali «non possono incidere sulla portata della politica commerciale comune»¹².

Il criterio che ha indotto la Corte di giustizia dell'Unione Europea a concludere che le misure sullo sviluppo sostenibile previste dal CSS dell'accordo di libero scambio UE-Singapore rientrano nell'ambito di applicazione della

ss.; C. Cellerino, *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull'accordo di libero scambio UE-Singapore: luci e ombre*, in *Eurojus.it*, 25 luglio 2017, disponibile online; M. Cremona, *Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017*, in *Const. Law Rev.*, 2018, 1, p. 231 ss.; G. Marín Durán, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, in *Com. Mar. Law Rev.*, 2020, p. 1031 ss.; L. Prete, *The Constitutional Limits to the Choice of Mixity after EUSFTA, COTIF I, MPA Antarctic and COTIF II: Towards a More Constructive Discourse?*, in *Eur. Law Rev.*, 2020, 1, p. 113 ss.

¹⁰ Parere 2/15, cit., punto 142.

¹¹ *Ivi*, punto 146.

¹² Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston del 21 dicembre 2016 nel Parere 2/15, ECLI:EU:C:2016:992, punto 495.

politica commerciale comune e che, di conseguenza, non necessitano di una base giuridica autonoma, è da individuare nell'esistenza di una stretta interconnessione tra la protezione ambientale e la politica commerciale comune. Secondo la Corte, le disposizioni sullo sviluppo sostenibile contenute nell'accordo non sarebbero volte a proteggere l'ambiente di per sé, ma definiscono piuttosto le modalità di svolgimento degli scambi commerciali, avendo così «effetti diretti e immediati su tali scambi»¹³.

Questa conclusione è stata raggiunta sottolineando che «le disposizioni del capo 13 [relativo al commercio e allo sviluppo sostenibile] dell'accordo previsto hanno per obiettivo non già di regolamentare i livelli di protezione sociale e di tutela ambientale nel rispettivo territorio delle Parti, bensì di *disciplinare gli scambi commerciali tra l'Unione e la Repubblica di Singapore subordinando la liberalizzazione degli stessi alla condizione che le Parti rispettino i propri obblighi internazionali* in materia di protezione sociale dei lavoratori e di tutela dell'ambiente»¹⁴.

Meno chiara pare invece la statuizione della Corte riguardo al «ruolo essenziale [del capitolo relativo al commercio e allo sviluppo sostenibile] nell'accordo previsto»¹⁵. I giudici europei, infatti, hanno evocato una terminologia tipica della politica di condizionalità, quella sugli elementi essenziali di un accordo; evocazione confermata tra l'altro anche dal successivo riferimento alla «norma di diritto internazionale consuetudinario codificata nell'articolo 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati» per dimostrare la specificità del nesso che lega le disposizioni in materia di sviluppo sostenibile a quelle relative alla liberalizzazione del commercio¹⁶.

¹³ Parere 2/15, cit., punto 157. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non sarebbe sufficiente che un atto possa avere delle implicazioni per il commercio a giustificare la riconducibilità all'ambito di applicazione della politica commerciale comune; ciò si verificherà invece «nella misura in cui è destinato a promuovere[e il commercio], agevolarlo o regolarlo e ha effetti diretti e immediati su di esso»: v. parere 2/15, cit., punto 36. V. anche Corte giust., sentenza del 18 luglio 2013, causa C-414/11, *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520, punto 51; sentenza del 22 ottobre 2013, causa C-137/12, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:675, punto 57, nonché il parere 3/15 del 14 febbraio 2017, ECLI:EU:C:2017:114, punto 61.

¹⁴ Parere 2/15, cit., punto 166. Corsivo aggiunto.

¹⁵ *Ivi*, punto 162.

¹⁶ Da un punto di vista formale, l'applicabilità dell'invocata Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (CVDT) del 1969 è discutibile. La Convenzione di Vienna del 1969, infatti, non vincola l'Unione Europea in quanto essa non ne fa parte (non potendo nemmeno diventarla, ai sensi dell'art. 83). Per quanto riguarda la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali del 1986, essa non è ancora in vigore e, comunque, l'Unione Europea non vi ha aderito. Tuttavia, si ritiene che entrambe le Convenzioni riflettano il diritto internazionale consuetudinario.

Invero, in base al diritto internazionale, per poter terminare o sospendere un trattato in caso di violazione sostanziale di una delle parti, occorre primariamente dimostrare l'essenzialità della norma di diritto pattizio violata, da intendersi come «la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato»¹⁷. Ebbene, nell'accordo in questione il carattere essenziale delle disposizioni riguardanti lo sviluppo sostenibile non emerge chiaramente, e non è così evidente che la violazione di una delle disposizioni del CSS possa legittimarne la sospensione, anche in ragione del fatto che dette disposizioni presentano una stretta interconnessione con il commercio, così da non avere, sostanzialmente, un ruolo autonomo. Non si comprende dunque sulla base di quali elementi la Corte di giustizia abbia dedotto che «la specificità del nesso che le disposizioni del capo 13 dell'accordo previsto presentano con gli scambi commerciali tra l'Unione e la Repubblica di Singapore deriva anche dal fatto che una violazione delle disposizioni in materia di protezione sociale dei lavoratori e di tutela dell'ambiente [...] autorizza l'altra Parte [...] a porre fine alla liberalizzazione di questi scambi prevista nelle altre disposizioni dell'accordo summenzionato, ovvero a sospenderla».

Nonostante ciò, la conclusione della Corte relativa all'obiettivo perseguito dalle disposizioni del CSS pare condivisibile: queste ultime (che saranno meglio analizzate *infra*, paragrafo 3) mirano infatti non tanto alla protezione dell'ambiente *ex se*, quanto alla regolamentazione (sostenibile) del commercio tra le parti. Con la diretta conseguenza che le disposizioni in materia di sviluppo sostenibile contenute nel CSS dell'accordo rientrano nell'ambito di applicazione della politica commerciale comune: l'art. 207 TFUE costituisce dunque, secondo la Corte, una base giuridica appropriata anche per tale componente dell'accordo, la cui conclusione è perciò di competenza esclusiva dell'Unione Europea.

¹⁷ Si veda l'art. 60, par. 3, lett. b), CVDT. Si vedano anche le perplessità al riguardo di L. Ankersmit, *Opinion 2/15: Adding Some Spice to the Trade & Environment Debate*, in *Eur. Law Blog*, 15 giugno 2017, reperibile online. Sulle differenze tra l'invocazione del diritto internazionale e la clausola di non-esecuzione contenuta in accordi dell'Unione, v. E. Cannizzaro, *The Scope of EU Foreign Power: Is the EC Competent to Include Human Rights Clauses in Agreements Concluded with Third States?*, in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer, The Hague, 2002, p. 297 ss., a p. 302, nota 18.

3. Segue: ... alla luce delle caratteristiche del CSS contenuto nell'accordo tra l'Unione Europea e Singapore. La prima generazione di capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile

Per poter pienamente comprendere le conclusioni della Corte in merito all'accordo di libero scambio con Singapore, non si può prescindere da un'analisi più dettagliata delle disposizioni oggetto della pronuncia del Kirchberg.

Come è stato riassunto dalla Corte, «gli articoli da 13.6 a 13.10 dell'accordo previsto stabiliscono, oltre a diversi impegni delle Parti a cooperare, a scambiarsi informazioni e a tener conto delle informazioni scientifiche, l'obbligo per esse di attuare effettivamente gli accordi multilaterali in materia di ambiente cui esse aderiscono (articolo 13.6, paragrafo 2), di lottare contro il commercio del legname e dei prodotti derivati frutto di raccolta illegittima [articolo 13.7, lettera b)], di praticare una gestione sostenibile delle risorse alieutiche quale definita negli strumenti internazionali ratificati dalle Parti [articolo 13.8, lettera a)], di lottare contro la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata [articolo 13.8, lettera b)], nonché di adottare misure di monitoraggio e di controllo efficaci al fine di garantire il rispetto delle misure di conservazione [articolo 13.8, lettera c)]»¹⁸.

In buona sostanza, le disposizioni citate farebbero sì che le parti dell'accordo si siano impegnate, «a garantire che gli scambi commerciali tra di esse abbiano luogo nel rispetto degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia [...] di tutela dell'ambiente cui esse aderiscono».

Costituisce, questa, una delle caratteristiche tipiche della prima generazione di capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile¹⁹. Si tratta dell'elemento della “contestualizzazione”, attraverso il quale le parti riaffermano gli impegni internazionali esistenti, con un riferimento specifico agli accordi ambientali multilaterali (MEA), come la Convenzione sulla Diversità Biologica²⁰, il Protocollo di Kyoto²¹, l'Accordo di Parigi²². Il riferimento è ai MEA già ratificati da ciascuna parte dell'accordo bilaterale; di conseguenza, si tratta di obblighi

¹⁸ Parere 2/15, cit., punto 150.

¹⁹ Sugli elementi dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile v., per un maggiore approfondimento, G. Marín Durán, *The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements*, cit., p. 3.

²⁰ Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) del 5 giugno 1992, in 1760 U.N.T.S. 69.

²¹ Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici dell'11 dicembre 1997, in 2303 U.N.T.S. 162.

²² Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, in 3156 U.N.T.S. 79. La lista completa degli accordi multilaterali può essere rinvenuta in G. Marín Durán, *The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements*, in *UCL Research Paper Series* n. 3/2023, reperibile online, p. 3.

già assunti in fori multilaterali da ciascuna delle parti dell'accordo bilaterale, le quali perciò non vedono accrescere il novero degli obblighi su di esse gravanti. Difetta, peraltro, un elenco di trattati multilaterali da ratificare e attuare, valido per tutti gli accordi di libero scambio, a differenza degli impegni in materia di protezione sociale, che invece contemplano una lista di convenzioni multilaterali che tutte le parti di accordi di libero scambio sono tenute ad osservare.

In aggiunta, per quanto riguarda l'accordo di libero scambio UE-Singapore, la Corte ha sottolineato che nel capitolo sulla sostenibilità in esso contenuto è fatta salva l'applicazione di meccanismi di interpretazione, di mediazione e di risoluzione delle controversie esterni²³, da ciò deducendo che il CSS in questione «non concerne né la portata delle convenzioni internazionali cui esso si riferisce, né le competenze dell'Unione o degli Stati membri relative a tali convenzioni. Per contro, detto capo presenta un nesso specifico con gli scambi commerciali tra l'Unione e la Repubblica di Singapore»²⁴.

La circostanza che l'accordo UE-Singapore non estende il novero degli obblighi in materia ambientale in capo alle parti, bensì si limita a riaffermare gli impegni che ciascuna di esse ha contratto sul piano multilaterale, è dunque enfatizzata dalla Corte per dimostrare che le disposizioni in materia di tutela ambientale contenute nel capitolo relativo al commercio e allo sviluppo sostenibile «assicur[ano] che [gli scambi] avvengano nel rispetto delle convenzioni sopra citate» e sono perciò idonee ad avere effetti diretti ed immediati sugli scambi di essi²⁵.

Tale ultima conclusione è rafforzata dal richiamo della clausola (anch'essa tipica dei CSS) relativa al c.d. "*level playing field*", contenente l'impegno delle parti a non abbassare gli standard ambientali per favorire il commercio o attrarre investimenti, e a garantire un'efficace attuazione di tali standard. Queste clausole sono state criticate perché «do not prohibit any derogation or enforcement failure of domestic environmental standards, but only insofar as actual or intended effects on bilateral trade (or investment) can be shown, making a violation thereof harder to establish»²⁶.

Secondo i giudici europei una simile clausola dimostrerebbe come le disposizioni relative alla protezione ambientale dell'accordo di libero scambio UE-Singapore abbiano effetti immediati sugli scambi commerciali, in quanto volte a «non incoraggiare il commercio tramite un abbassamento dei livelli di

²³ Parere 2/15, cit., punto 154.

²⁴ *Ivi*, punto 155.

²⁵ *Ivi*, punti 156 e 157.

²⁶ G. Marín Durán, *The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements*, cit., p. 4.

protezione sociale e di tutela ambientale nel proprio rispettivo territorio al di sotto degli standard previsti dagli impegni internazionali e, dall'altro, a non attuare tali standard in modo protezionistico»²⁷.

La Corte, dunque, ha dedotto lo stretto rapporto esistente tra le disposizioni a carattere ambientale e quelle di natura commerciale dalla circostanza che, sostanzialmente, le clausole contenute nel capitolo sullo sviluppo sostenibile sopra richiamate non estendono gli obblighi ambientali già esistenti in capo alle parti, le quali rimangono vincolate solo a quelli già assunti sul piano multilaterale, nonché dal fatto che detti impegni avrebbero l'effetto di disciplinare gli scambi commerciali tra le parti.

Queste disposizioni che, con alcune fisiologiche differenze, sono riprodotte anche nei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile inseriti in altri accordi di libero scambio di prima generazione, sono in genere accompagnate da una terza categoria di disposizioni, che riguarda i livelli attuali e futuri di protezione ambientale: ciascuna parte si impegna, in sostanza, a garantire che la propria legislazione interna assicuri elevati livelli di protezione ambientale e che gli stessi siano assicurati nel tempo.

Oltre a queste tipologie sostanziali di clausole, i primi capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile contengono anche meccanismi istituzionali predisposti per monitorare l'attuazione di tali capitoli. Tuttavia, proprio il profilo dell'*enforcement* ha sollevato le principali perplessità in dottrina. Ciò per due ordini di motivi: che i CSS di prima generazione non prevedono sanzioni o altre misure in caso di violazione degli obblighi in essi contenuti; e che gli stessi non sono soggetti alle procedure di risoluzione delle controversie previste per le violazioni degli altri obblighi degli accordi²⁸.

L'assenza di meccanismi sanzionatori per la violazione di impegni di natura ambientale e, più in generale, volti a garantire la sostenibilità, differenzia profondamente i capitoli sullo sviluppo sostenibile dalla ben nota condizionalità democratica e sui diritti umani.

Quest'ultima si caratterizza, come già sopra ricordato, per la presenza, negli accordi commerciali o di cooperazione allo sviluppo dell'UE, della c.d. "clausola sull'elemento essenziale", che permette di sospendere o terminare l'accordo in questione nel caso in cui si assista ad una violazione sostanziale dello stesso. La situazione è diversa quando si tratta di disposizioni di natura ambientale, poiché queste non sono qualificate come elementi essenziali degli accordi

²⁷ Parere 2/15, cit., punto 158.

²⁸ V. A. Marx-F. Ebert-N. Hachez-J. Wouters, *Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven, 2017.

di libero scambio, né esiste una clausola che consenta di sospendere o terminare gli accordi in caso di violazioni delle stesse²⁹. Al contrario, è stato osservato che «the main value added of TSD chapters is to enhance dialogue and cooperation in order to attain sustainable trade objectives»³⁰.

A ciò si aggiunga che, come anticipato, i CSS sono soggetti a procedure *ad hoc*, ossia procedure specifiche, alternative ai meccanismi di risoluzione delle controversie usati per far rispettare tutti gli altri obblighi degli accordi di libero scambio³¹. Mentre le violazioni di questi ultimi di solito sono accertate mediante decisioni vincolanti per le parti, emesse da organi indipendenti, i capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile stabiliscono che se una delle parti sospetta che l'altra stia violando gli impegni in esso contenuti, può avviare consultazioni intergovernative e, in caso di fallimento, può essere convocato un gruppo di esperti per determinare se una parte è inadempiente e suggerire possibili soluzioni. Peraltro, l'attuazione delle misure indicate dal panel di esperti è rimessa alla discrezionalità degli Stati.

Questo meccanismo, che è non giudiziario e si basa principalmente sul dialogo tra le parti, è stato molto criticato poiché dipende inevitabilmente molto dalla cooperazione della parte che non intende o ha difficoltà a rispettare gli impegni³².

4. *Il nuovo approccio ai capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile...*

Alla luce delle caratteristiche delle disposizioni in materia ambientale contenute nei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile di prima generazione,

²⁹ Ciò non esclude, tuttavia, che tali accordi possano essere sospesi o terminati ai sensi del diritto internazionale. Nel Parere 2/15, si è già detto, la Corte di giustizia ha infatti ricordato la possibilità di sospendere o terminare l'accordo ai sensi dell'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati in caso di violazione degli obblighi che garantiscono la protezione dell'ambiente, cfr. Parere 2/15, cit., punto 161.

³⁰ I. Borchert-P. Conconi-M. Di Ubaldo-C. Hergelegiu, *The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy*, in *W.T.R.*, 20, 2021, p. 623 ss., a p. 631.

³¹ V. ad esempio l'art. 285, par. 5, dell'accordo tra l'Unione Europea e la Comunità andina, secondo il quale «This Title is not subject to Title XII (Dispute Settlement)»; v. anche l'art. 284, par. 4, dell'Accordo tra l'UE e l'America centrale «The Parties shall not have recourse to dispute settlement procedures under Title X (Dispute Settlement) of Part IV of this Agreement and to the Mediation Mechanism for Non-Tariff Measures under Title XI (Mediation Mechanism for Non-Tariff Measures) of Part IV of this Agreement for matters arising under this Title».

³² V., a titolo esemplificativo, M. Bronckers-G. Gruni, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Jour. Int. Ec. Law*, 24, 2021, p. 1 ss. Si veda altresì il capitolo scritto da L. Pantaleo-F. Tomazini de Souza-A. Brusca, *Towards a New Normative Model: Re-assessing EU External Strategies for Sustainable Development*, in questo volume.

così come sopra descritte, le argomentazioni della Corte nel parere 2/15 paiono dunque condivisibili.

Si tratta tuttavia di comprendere in quali circostanze e a quali condizioni le norme in materia ambientale contenute nei CSS possano fuoriuscire dall'ambito di applicazione della politica commerciale comune.

La questione sorge in ragione del fatto che, negli ultimi anni, la Commissione ha annunciato la volontà di modificare l'approccio dell'Unione Europea allo sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio, rafforzandolo. Come anticipato, già nel 2017, in un documento non ufficiale³³, la Commissione aveva manifestato dei dubbi riguardo all'approccio fino ad allora seguito per mezzo dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile; e, nel 2020, il Commissario per il commercio, vicepresidente esecutivo Dombrovskis, ha proposto di includere il rispetto dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2016 tra gli elementi essenziali dei futuri accordi³⁴. Inoltre, nel suo riesame della politica commerciale del 18 febbraio 2021, la Commissione ha annunciato la volontà di «strengthen the enforcement of trade and sustainable development commitments» così che «[f]urther actions will be considered [...] including the scope of commitments, monitoring mechanisms, the possibility of sanctions for non-compliance, the essential elements clause as well as the institutional set-up and resources required»³⁵.

Solo nel giugno 2022 la Commissione europea, attraverso la Comunicazione *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta* ha annunciato ufficialmente un nuovo approccio allo sviluppo sostenibile, volto in particolar modo a rafforzare l'attuazione e l'effettività delle disposizioni contenute nei CSS, attraverso l'individuazione di sei priorità politiche: 1) la necessità di essere più proattivi nella cooperazione con i partner; 2) il rafforzamento dell'approccio specifico per ciascun paese; 3) l'integrazione della sostenibilità al di là del capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile contenuto negli accordi commerciali; 4) un maggiore monitoraggio dell'attuazione degli impegni in materia di CSS; 5) il rafforzamento del ruolo della società civile; e 6) un'applicazione rafforzata tramite l'imposizione di sanzioni commerciali come misura di *extrema ratio*³⁶.

³³ Commissione europea, Non-paper on Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs).

³⁴ Comitato sul commercio internazionale, audizione del Vicepresidente Valdis Dombrovskis, 2 ottobre 2020, reperibile online.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni *Riesame della politica commerciale -Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva* COM(2021) 497 final del 18 febbraio 2021. Per un primo commento v. M. Colli Vignarelli, *The European Commission Trade Policy Review: The Effectiveness of Sustainable Development Chapters in EU FTAs*, in EP, 2021, p. 1.

³⁶ Comunicazione *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*, cit.

Ai nostri fini, sono essenzialmente tre le modifiche ai capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile di maggiore interesse: i) l'estensione del meccanismo generale di risoluzione delle controversie ai capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile; ii) la previsione della possibilità di stabilire sanzioni commerciali in caso di mancato rispetto degli obblighi che vanificano l'oggetto e lo scopo dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici; iii) l'inserimento del rispetto dello stesso (ed, eventualmente, della Convenzione sulla biodiversità) tra gli elementi essenziali degli accordi di libero scambio³⁷.

Ad inaugurare il nuovo approccio europeo al commercio e allo sviluppo sostenibile annunciato nella citata Comunicazione è stato l'accordo commerciale con la Nuova Zelanda concluso nel 2024³⁸, il quale è stato presentato come esempio di una nuova generazione di accordi commerciali, contenente «the most ambitious sustainability commitments in any trade agreement ever»³⁹.

In effetti, tale accordo rappresenta un notevole passo avanti nella ricerca di una maggiore effettività delle disposizioni ambientali contenute nei CSS; al tempo stesso, non mancano alcuni elementi di divergenza rispetto a quanto proclamato dalla Commissione.

Prima di tutto, l'assenza di una clausola che definisca espressamente la protezione ambientale quale elemento essenziale dell'accordo.

Nondimeno, altri accordi (seppur a carattere non esclusivamente commerciale⁴⁰), di recente negoziazione o conclusione, inseriscono, seppur con alcuni limiti, il rispetto di trattati multilaterali in materia ambientale tra gli elementi essenziali degli stessi. Ne costituisce un esempio l'accordo commerciale e di

³⁷ Alla nota 30 della Comunicazione si legge che «Basandosi sull'elaborazione di un futuro e solido quadro globale in materia di biodiversità, in particolare per quanto riguarda la definizione degli obiettivi di biodiversità e di un meccanismo adeguato per la rendicontazione e il monitoraggio internazionali, la Commissione valuterà la possibilità di inserire la convenzione sulla diversità biologica in questo nuovo approccio».

³⁸ In GU L 2024/866 del 25 marzo 2024. L'accordo è stato concluso dall'Unione mediante decisione (UE) 2024/244 del Consiglio ed è entrato in vigore il 1° maggio 2024. Cfr. Decisione (UE) 2024/244 del Consiglio, del 27 novembre 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo di libero scambio tra l'Unione Europea e la Nuova Zelanda, in GU L 244 del 28 febbraio 2024. Per dei primi commenti all'accordo v. in particolare G. D'Agnone, *Sviluppo sostenibile: una condizionalità ambientale... soft? Alcune brevi osservazioni sull'accordo commerciale negoziato tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda*, in *BlogDUE*, 11 settembre 2022, reperibile online; C. Ceretelli, *EU-New Zealand FTA: Towards a New Approach in the Enforcement of Trade and Sustainable Development Obligations*, in *EJIL: Talk!*, 28 settembre 2022, reperibile online; S. Kelly-M. Doidge, *Beyond Trade: The European Union-New Zealand Free Trade Agreement*, in *Aus. and New Zea. Journ. Eur. Stud.*, 15, 2023, p. 23 ss.

³⁹ Comunicato stampa del 30 giugno 2022, *EU-New Zealand Trade Agreement: Unlocking Sustainable Economic Growth*, reperibile online.

⁴⁰ Gli accordi di libero scambio costituiscono infatti, talvolta, parte delle relazioni bilaterali globali disciplinate da accordi quadro o da accordi di partenariato e cooperazione.

cooperazione concluso dall'Unione Europea con il Regno Unito⁴¹, il quale indica tra gli elementi essenziali il rispetto dell'Accordo di Parigi e della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), nonché l'obbligo di astenersi da atti o omissioni che possano vanificare nella sostanza l'oggetto e la finalità dell'Accordo sul clima del 2016⁴².

Anche l'accordo con il MERCOSUR, siglato il 17 gennaio 2026, contiene una clausola sugli elementi essenziali, che stabilisce l'obbligo, per ciascuno dei due partners commerciali, di rimanere parte della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dell'Accordo di Parigi⁴³.

Per quanto riguarda altri accordi di libero scambio in corso di negoziazione, non è esclusa la possibilità che sia inserito un riferimento a strumenti di protezione ambientale nella clausola sugli elementi essenziali⁴⁴.

Rileva, peraltro, che la clausola sugli elementi essenziali che include tra questi lo sviluppo sostenibile, è generalmente accompagnata da una clausola di non esecuzione⁴⁵. Le due clausole non sono, tuttavia, sempre compresenti nei capitoli di nuova generazione.

⁴¹ Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e la Comunità Europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord, dall'altra, in GU L 149 del 30 aprile 2021. Per dei commenti v. W. Gehring Markus, *Analysis 5 of the Brexit Deal: Environment and Climate Provisions*, in *EU Law Analysis*, 22 gennaio 2021, reperibile online; A. Muccione, *La tutela dell'ambiente e del clima*, in G. Adinolfi-A.L. Malatesta-M. Vellano (a cura di) *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 149 ss.

⁴² V. art. 771 dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e la Comunità Europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord, dall'altra, cit.

⁴³ Commissione europea, *The upgraded EU-Mercosur agreement – what is new compared to the 2019 agreement* del 10 dicembre 2024, reperibile online: «The inclusion of the Paris Agreement as an essential element of the EU-Mercosur agreement is a key element of the new deal. It will allow the suspension of the agreement if a Party leaves the Paris Agreement and also if it stops being a party “in good faith”, i.e. undermines the Paris Agreement from within. This result is, in substance, comparable to the EU-New Zealand or EU-UK agreements and would make the EU-Mercosur agreement only the third EU agreement with such a clause».

⁴⁴ V. ad esempio la dichiarazione congiunta sul commercio e lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea e del Cile del 2 dicembre 2022: «Without prejudice to the outcome of the review, the Parties will also consider the possibility of including the Paris Agreement on Climate Change as an essential element of the Agreements».

⁴⁵ V. ad esempio l'accordo tra l'Unione Europea e il Regno Unito, il cui art. 772, intitolato “Adempimento degli obblighi descritti come elementi essenziali”, prescrive che «Se una delle parti ritiene che vi sia stata una grave e sostanziale inosservanza da parte dell'altra parte di uno degli obblighi descritti come elementi essenziali ..., può decidere di risolvere o sospendere l'applicazione del presente accordo o di qualsiasi accordo complementare in tutto o in parte» e che un atto o un'omissione che sostanzialmente vanifica l'oggetto e lo scopo dell'accordo di Parigi deve sempre essere considerato come grave e sostanziale inadempimento ai fini dello stesso articolo.

Ne costituisce un esempio il già citato accordo di libero scambio concluso con la Nuova Zelanda il quale, pur non inserendo il rispetto dell'Accordo di Parigi tra gli elementi essenziali, nondimeno prevede la possibilità che siano adottate misure appropriate «in the event of an act or omission that *materially defeats the object and purpose* of the Paris Agreement»⁴⁶, conformemente alla procedura disciplinata dall'art. 54 del più ampio accordo di partenariato concluso tra le parti.

E tuttavia, in riferimento agli obblighi contenuti nel CSS, la clausola di non esecuzione si riferisce generalmente solo – per quel che concerne lo sviluppo sostenibile – al caso in cui si assista ad una violazione dell'obbligo di astenersi da qualsiasi azione o omissione che pregiudichi materialmente l'oggetto e lo scopo dell'Accordo di Parigi⁴⁷.

Non sarà, dunque, qualsiasi violazione di tale Accordo a legittimare il ricorso alle sanzioni previste, bensì solo quelle idonee a vanificarne l'oggetto e lo scopo.

5. Segue: ... e i suoi effetti sull'ambito di applicazione della politica commerciale comune

Pur non registrandosi ancora una prassi consistente relativa ai nuovi capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile, nondimeno si intravedono – anche alla luce di quanto appena detto – alcuni elementi comuni che spingono ad una più ampia riflessione circa l'impatto del mutato approccio europeo ai CSS sull'ambito di applicazione della politica commerciale comune.

Come è emerso dai paragrafi precedenti, nel Parere 2/15 la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha concluso che l'art. 207 TFUE costituisce una base giuridica il cui ambito di applicazione è sufficientemente ampio da includere le disposizioni sullo sviluppo sostenibile contenute nel CSS dell'accordo UE-Singapore. Tuttavia, le disposizioni prese in considerazione nel Parere reso nel 2017 hanno un contenuto sensibilmente diverso da quello dei CSS che attuano il nuovo approccio della Commissione europea.

Ebbene, le argomentazioni utilizzate dai giudici europei per stabilire che l'art. 207 TFUE rappresenta la corretta base giuridica anche per l'inclusione di disposizioni del CSS in materia di protezione ambientale possono essere estese anche alle disposizioni incluse nei nuovi capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile?

⁴⁶ Art. 27.4, par. 3, dell'accordo. Corsivo aggiunto.

⁴⁷ Così l'art. 764, par. 1, dell'accordo UE-Regno Unito e l'art. 27.4, par. 3, dell'accordo UE-Nuova Zelanda.

Per rispondere a tale quesito, occorre verificare se, e in quale misura, il nuovo approccio europeo ai capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile è in grado di alterare il rapporto di stretta interconnessione tra le disposizioni in materia di protezione dell'ambiente e il commercio. Si tratta, in altri termini, di stabilire se queste ultime costituiscano una componente autonoma e non più ancillare rispetto a quella relativa al commercio, e se per l'effetto debbano essere fondate su di una base giuridica distinta.

L'analisi è tutt'altro che agevole, poiché definire in che misura gli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione completino gli obiettivi specifici di ciascuna delle politiche materiali europee e quando, al contrario, debbano essere considerati autonomi, è una questione piuttosto complessa⁴⁸.

Occorre infatti ricordare che la Corte di giustizia ha generalmente adottato un approccio olistico nella determinazione delle competenze esterne dell'UE e ha riconosciuto che l'art. 21, par. 2, TUE ha l'effetto di consentire a una determinata politica esterna dell'Unione Europea di perseguire anche obiettivi diversi, vale a dire gli otto obiettivi generali per l'azione esterna contenuti nel summenzionato articolo, considerando che solo "eccezionalmente" è consentito il ricorso a basi giuridiche multiple⁴⁹. Ciò è possibile attribuendo rilevanza allo scopo e al contenuto della misura, il c.d. "test del centro di gravità". In base a tale test, se una misura persegue un duplice scopo o ha una duplice componente, e una di queste componenti o finalità è predominante rispetto all'altra, la misura può (e deve) essere fondata su un'unica base giuridica. Al contrario, se non è possibile individuare una componente principale, il ricorso a più basi giuridiche non solo è consentito, ma è anche dovuto in base al principio di attribuzione.

I criteri ermeneutici per individuare il centro di gravità di un accordo internazionale non sono tuttavia così chiari e lineari in dottrina e nella stessa giurisprudenza della Corte.

Da un lato, si potrebbe perciò sostenere che la presenza di una clausola sull'elemento essenziale riguardante il rispetto di obblighi di natura ambientale, combinata con una clausola di non esecuzione (seppur attenuata, nel senso esposto al paragrafo precedente), sarebbe in grado di trasformare la tutela ambientale (*rectius* il rispetto dell'Accordo di Parigi) in un obiettivo fondamentale e autonomo dei nuovi accordi di libero scambio conclusi dall'Unione Europea.

⁴⁸ V. Kube, *The European Union's External Human Rights Commitment: What is the Legal Value of Article 21 TEU?*, in *EUI Department of Law Research Paper* n. 2016/10.

⁴⁹ Tuttavia, se si sposa l'approccio olistico adottato dalla Corte di giustizia nel Parere 2/15, questo «would then require to determine the functional link between a measure and the competence to which it pertains on the basis of all the objectives: the general objectives of the external action and the more specific objectives assigned to its single areas»: v. E. Cannizzaro, *The Value of the EU International Values*, cit.

Mutatis mutandis, le osservazioni sollevate in passato sulla condizionalità dei diritti umani varrebbero anche con riguardo alla protezione dell'ambiente⁵⁰.

In effetti, il solo fatto che una parte di un accordo di libero scambio non rispetti gli obblighi dell'Accordo di Parigi potrebbe di per sé indurre l'Unione a ricorrere, tra gli altri mezzi, alla sospensione delle relazioni commerciali con il Paese partner, indipendentemente dall'impatto della sua condotta sugli obblighi commerciali nei confronti dell'UE.

Ciò differenzia profondamente i nuovi CSS da quelli di prima generazione. Per questi ultimi è infatti necessario dimostrare l'incidenza della mancata osservanza degli obblighi a carattere ambientale sugli scambi o sugli investimenti; al contrario, seppur difficile da dimostrare, e seppur valevole solo per violazioni particolarmente gravi, l'inosservanza degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi, indipendentemente dalle possibili ripercussioni sugli scambi commerciali, è di per sé idonea a legittimare la sospensione dell'accordo o a terminarlo.

Ciò testimonia con evidenza che l'interrelazione tra commercio e protezione ambientale è in qualche misura interrotta, e che gli obiettivi ambientali non integrano più gli obiettivi propri della politica commerciale, ma hanno assunto un ruolo indipendente ed autonomo che, per l'effetto, farebbe sì che tali disposizioni non possano più trovare fondamento nell'art. 207 TFUE, e che sia necessaria la previsione di una base giuridica *ad hoc*: nello specifico, l'art. 191, par. 4, TFUE⁵¹.

In senso contrario potrebbe obiettarsi che la Corte di giustizia, nel caso *Portogallo c. Consiglio*, ha ritenuto che la clausola sull'elemento essenziale in materia di diritti umani inserita nell'accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica dell'India fosse legittimamente fondata sulla base giuridica della cooperazione allo sviluppo così che, in buona sostanza, l'obiettivo di tutela e di protezione dei diritti umani è stato ritenuto compatibile e legittimamente perseguibile attraverso l'esercizio di tale competenza.

Tuttavia, nel caso in questione difettava una clausola di non esecuzione. E se, come già ricordato, ciò non esclude che in caso di violazione di elementi essenziali

⁵⁰ «The essential character of the obligation to respect human rights undoubtedly renders more crucial the demand to identify an autonomous legal basis. There is a certain paradox on the conclusion that fundamental rights clause might occupy an ancillary position amongst the objectives of an agreement, so that a specific human rights' legal basis needs not be identified for its conclusion, while at the same time insisting that breach of the clause is of such fundamental importance as to entitle the other party thereto to suspend or terminate the agreement»: v. E. Cannizzaro, *The Scope of the EU Foreign Powers. Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?*, cit.

⁵¹ Il quarto paragrafo dell'articolo prevede infatti che «Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati».

l'accordo potesse essere comunque sospeso o terminato ai sensi del diritto internazionale, nondimeno l'assenza di una clausola di non esecuzione ha inevitabilmente ridimensionato la portata di quella sugli elementi essenziali⁵².

A ciò si aggiunga la possibilità che il test di gravità sia inteso ponendo enfasi sull'accordo inteso nel suo complesso, cioè sull'obiettivo generale dello stesso, senza essere "scomposto", come ad esempio sostenuto dall'Avvocato generale Sharpston nelle sue conclusioni relative al Parere 2/15⁵³.

In questo caso, l'accordo non deve essere frammentato in più segmenti per valutare se ciascuno di essi condivide o meno l'obiettivo principale: si darà perciò rilievo agli ulteriori obiettivi solo se si discostano palesemente da quello principale, che viene spesso isolato, a volte ricorrendo a un criterio qualitativo, altre ad uno quantitativo⁵⁴. In base a questo approccio, anche le disposizioni dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile di nuova generazione, nonostante la loro sensibile differenza rispetto alle clausole dell'accordo di libero scambio UE-Singapore, potrebbero essere ritenute compatibili con la base giuridica dell'art. 207 TFUE.

Non è dunque agevole stabilire in astratto se, in futuro, l'inclusione di CSS di ultima generazione negli accordi di libero scambio dell'Unione possa implicare l'aggiunta di un base giuridica specifica a fondamento delle misure a carattere ambientale.

6. Osservazioni conclusive

Il nuovo approccio dell'Unione Europea nei confronti dello sviluppo sostenibile, inaugurato con l'accordo concluso con la Nuova Zelanda, rappresenta un

⁵² Corte giust., sentenza del 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:461, punto 24: «il mero fatto che l'art. 1, n. 1, dell'accordo disponga che il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici «costituisce un elemento fondamentale» dell'accordo non consente di concludere che esso esorbita dall'obiettivo enunciato dall'art. 130 U, n. 2, del Trattato. Infatti, lo stesso testo di quest'ultima disposizione dimostra l'importanza che va attribuita al rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici. Ne consegue, in particolare, che la politica di cooperazione dello sviluppo si deve adattare ad esso».

⁵³ V. Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston del 21 dicembre 2016, cit., punti 497-499. Secondo l'Avvocato generale, il capitolo 13 dell'Accordo di libero scambio UE-Singapore ha quattro componenti, e che «Nessuna di dette componenti può essere considerata solo un'integrazione necessaria per garantire l'efficacia delle altre componenti dell'ALS/UE-S o del capo 13, né si può ritenere che esse abbiano una portata estremamente ridotta. [...] Ne consegue che la decisione dell'Unione europea di assumere impegni per ognuna delle quattro componenti deve essere fondata su una base giuridica diversa».

⁵⁴ V. M.E. Bartoloni, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in M.E. Bartoloni-S. Poli (a cura di), *L'Azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 74.

indubbio passo avanti verso l'effettiva promozione della tutela ambientale nella dimensione esterna dell'Unione Europea, che negli anni passati ha avuto natura essenzialmente programmatica o comunque scarsamente prescrittiva. Si tratta dunque di comprendere se, anche alla luce delle nuove caratteristiche dei CSS, le disposizioni di questi ultimi saranno considerate riconducibili all'ambito di applicazione della politica commerciale comune.

È evidente che, nel caso del Parere 2/15, la decisione della Corte di giustizia abbia dovuto tener conto che la mancata riconducibilità delle disposizioni del CSS all'ambito di applicazione della politica commerciale comune avrebbe inciso sull'esclusività della competenza europea a concludere l'accordo in questione.

In principio è dunque possibile che, in presenza di circostanze diverse, e alla luce delle riscontrate differenze che presentano le disposizioni dei CSS di nuova generazione, il giudice del Kirchberg possa giungere a nuove considerazioni sull'ambito di applicazione della politica commerciale comune.

Al momento, come è noto, la Corte di giustizia non è stata nuovamente interrogata sulla questione e, comunque, un'eventuale pronuncia sarebbe inevitabilmente condizionata dalla concreta formulazione delle disposizioni del singolo CSS in questione, per cui non è possibile giungere a conclusioni generalizzate e astratte, valevoli per tutti i capitoli di nuova generazione.

La sensazione è tuttavia che i giudici europei possano essere tentati dalla conferma non solo di un'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione della politica commerciale comune⁵⁵, ma anche di un approccio che tende a limitare la moltiplicazione delle basi giuridiche, e che dunque le considerazioni svolte nella giurisprudenza precedente possano essere eventualmente replicate anche con riguardo alla politica di promozione dello sviluppo sostenibile attuata attraverso i nuovi accordi di libero scambio dell'UE.

Certo è che, in tal caso, la Corte sarà chiamata a chiarire e a giustificare in modo rigoroso il nesso funzionale di un'eventuale clausola di non esecuzione e/o una clausola sugli elementi essenziali in materia ambientale con gli obiettivi della politica commerciale comune.

⁵⁵ V. già Corte giust., sentenza del 26 marzo 1987, causa 45/86, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1987:163, punto 20. In detta pronuncia, la Corte ha statuito che «la politica commerciale comune non potrebbe più essere seguita efficacemente se la Comunità non potesse disporre del pari di mezzi d'azione più complessi rispetto agli strumenti destinati ad incidere unicamente sugli aspetti tradizionali del commercio estero».