



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

THE ENFORCEMENT OF THE ESG PRINCIPLES IN A TRANSNATIONAL DIMENSION

L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPI ESG NELLA DIMENSIONE TRANSAZIONALE

edited by/a cura di

STEFANIA BARIATTI, OLIVIA LOPES PEGNA, LORENZO SCHIANO DI PEPE,
LUIGI FUMAGALLI, ZENO CRESPI REGHIZZI



G. Giappichelli Editore



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

Studi di diritto internazionale ed europeo

30

La Collana “Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale” dell’Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.

Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.

La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review ad opera di revisori esterni.

THE ENFORCEMENT OF THE ESG PRINCIPLES
IN A TRANSNATIONAL DIMENSION

L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPI ESG
NELLA DIMENSIONE TRANSNAZIONALE

edited by/a cura di

STEFANIA BARIATTI, OLIVIA LOPES PEGNA, LORENZO SCHIANO DI PEPE,
LUIGI FUMAGALLI, ZENO CRESPI REGHIZZI



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2026 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1840-7

ISBN/EAN 979-12-211-6598-2 (ebook-pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6685-9 (ebook-epub)

La pubblicazione del volume è stata finanziata dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP G53D23002360006, nell'ambito del Progetto di Ricerca di Rilevanza Nazionale (PRIN) 2022: “The Enforcement of ESG Principles in a Transnational Dimension: a EU and Private International Law Perspective”.



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI DIFFUSIONE E RESILIENZA



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO**

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Foreword</i>	XVII
<i>List of Authors</i>	XXI

SECTION I LA DIMENSIONE ESTERNA E INTERNA DEI CRITERI ESG NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

LA CONDIZIONALITÀ AMBIENTALE NEGLI ACCORDI CONCLUSI DALL'UNIONE EUROPEA CON PAESI TERZI <i>Giulia D'Agnone</i>	3
1. Introduzione	3
2. La promozione della tutela ambientale nell'ambito della politica di coo- perazione allo sviluppo dell'Unione europea	4
3. La promozione dello sviluppo sostenibile attraverso la politica commer- ciale comune. I capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile di prima generazione	9
3.1. La nuova generazione di capitoli sul commercio e lo sviluppo so- stentabile negli accordi di libero scambio conclusi dall'Unione eu- ropea	13
4. Una condizionalità ambientale dell'Unione europea?	17

DUE DILIGENCE, CHAIN OF ACTIVITIES
AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS
UNDER EU (PRIVATE INTERNATIONAL) LAW

Laura Carpaneto

23

1. Multinational enterprises' role in the transition to sustainability 23
2. The protection of victims of violations of human rights in the chain of activities: which role for EU private international law rules? 26
3. Access to justice: the issue of the applicable law under the Rome II Regulation 30
4. The European Corporate Sustainability Due Diligence Directive 37
5. Access to justice: the "smart solution" envisaged by Article 29(7) of the Directive 43
6. The uncertain future and effects of the CSDDD and of its smart solution to grant access to victims 46
7. Conclusions 49

DIRITTO UE E SOSTENIBILITÀ DELLE CATENE
GLOBALI DEL VALORE: TRA EXTRATERRITORIALITÀ
E *BRUSSELS EFFECT*

Chiara Gambino

51

1. Premessa 51
2. L'approccio dell'Unione alle catene globali del valore attraverso strumenti tesi a responsabilizzare specifici soggetti ... 52
3. ... e misure *product-based* 59
4. La capacità del diritto UE di applicarsi oltre i confini dell'Unione 64
5. Le catene globali del valore nel diritto UE tra estensione territoriale dell'ambito applicativo degli strumenti adottati e c.d. *Brussels effect* 69

IL PRINCIPIO DI *FAIR PRESENTATION* NELLA PROPOSTA PER I
NUOVI STANDARD DI RENDICONTAZIONE EUROPEI (ESRS)

Michele Siri

75

1. Introduzione: la revisione degli ESRS e l'introduzione del principio di *fair presentation* 75
2. Contenuto ed effetti del principio di *fair presentation* negli ESRS 76

	<i>pag.</i>
3. La <i>ratio</i> del principio di <i>fair presentation</i> negli ESRS	80
4. Il principio di <i>fair presentation</i> nella rendicontazione finanziaria tradizionale	83
5. I dubbi dell'EFRAG sull'introduzione del principio di <i>fair presentation</i>	89
6. Alcuni risultati della consultazione pubblica: accoglimenti "condizionati" e rifiuti "incondizionati"	90
7. Considerazioni conclusive	94

I PRINCIPI ESG: DALLA REGOLAMENTAZIONE ALLA RENDICONTAZIONE. UNA PROSPETTIVA OPERATIVA

Francesco Avallone

95

1. Introduzione	95
2. Le possibili posizioni di banche e imprese	98
3. Il corretto approccio all'ESG: le possibili direttrici di intervento	102
4. Conclusioni	106

INFORMAZIONI SULLA SOSTENIBILITÀ FORWARD-LOOKING E REGIMI SPECIALI DI RESPONSABILITÀ NEI MERCATI PRIMARI

Iunio Giraudò

109

1. Introduzione. L'incertezza delle informazioni sulla sostenibilità prospettiche	109
2. L'ordinamento statunitense: tradizionali <i>safe harbor</i> e nuove informazioni sulla sostenibilità	113
2.1. L'ordinamento statunitense e i tradizionali <i>safe harbor</i> per le informazioni finanziarie prospettiche	113
2.2. L'ordinamento statunitense e i <i>safe harbor</i> per le informazioni sulla sostenibilità prospettiche	115
3. L'ordinamento del Regno Unito: nuovi <i>safe harbor</i> e nuove informazioni sulla sostenibilità	118
3.1. L'ordinamento del Regno Unito e il nuovo <i>safe harbor</i> per le informazioni finanziarie prospettiche	118
3.2. L'ordinamento del Regno Unito e il nuovo <i>safe harbor</i> per le informazioni sulla sostenibilità prospettiche	120
4. L'ordinamento dell'Unione europea: un percorso ancora <i>in itinere</i>	122

	<i>pag.</i>
4.1. L'ordinamento dell'Unione europea e le informazioni finanziarie prospettiche	122
4.2. L'ordinamento dell'Unione europea e le informazioni sulla sostenibilità prospettiche: una proposta <i>de iure condendo</i>	127
5. Conclusioni	131

IL RAPPORTO TRA LA *SOFT LAW* INTERNAZIONALE
E IL DIRITTO UE IN MATERIA ESG: IL PARTICOLARE
STATUS DEI REPORT SCIENTIFICI DELL'IPCC

<i>Maria Chiara Accardo</i>	133
1. La <i>soft law</i> internazionale in materia ESG	133
2. Il consolidamento degli obblighi ESG nella <i>hard law</i> : il caso dell'UE	137
3. Il particolare caso della materia climatica: i <i>report</i> scientifici nelle norme di <i>hard law</i> e nella <i>climate change litigation</i> . Il ruolo dell'IPCC	143
4. Conclusioni: la natura duplice dei <i>report</i> scientifici in materia climatica, uno stimolo per la Corte di giustizia UE?	155

SECTION II
THE ENFORCEMENT OF THE ESG PRINCIPLES
IN A TRANSNATIONAL DIMENSION:
JURISDICTION AND APPLICABLE LAW

GENERAL REPORT ON THE ENFORCEMENT OF THE ESG
PRINCIPLES IN A TRANSNATIONAL DIMENSION:
JURISDICTION AND APPLICABLE LAW

<i>Hans van Loon</i>	163
1. Introduction	163
1.1. Context of ESG Principles	163
1.2. EU and EU Member States' initiatives	164
1.3. Public and private enforcement	165
2. Jurisdiction	165
2.1. General EU regime – Basic rules	165

	<i>pag.</i>
2.2. General EU regime – Operation in practice	167
2.3. No jurisdiction provisions in the CSDDD	169
2.4. How to fill the gap?	170
3. Applicable law	171
3.1. General EU regime regarding torts/delicts	171
3.2. No applicable law provisions in the CSDDD	173
3.3. How to fill the gap?	175
4. <i>Postscriptum</i> : the Commission's <i>Omnibus</i> I proposal	176

JURISDICTION OF EU COURTS IN ENVIRONMENTAL DAMAGE CLAIMS AGAINST NON-EU DOMICILED DEFENDANTS

<i>Michele Grassi</i>	179
1. Introduction	179
2. The lack of a uniform EU framework and the possible extension of the Brussels Ia regime to third-State defendants	180
2.1. The extension of the existing uniform jurisdictional rules of Brussels Ia to environmental damage claims against third-State defendants	182
2.2. The possible new criteria of jurisdiction for disputes against third-State defendants	185
3. The persistent practical relevance of jurisdictional diversity in environmental litigation	189

HUMAN RIGHTS AND THE CSDD DIRECTIVE: JURISDICTION IN CONTRACTUAL CLAIMS WITHIN THE VALUE CHAIN

<i>Anna Liebman</i>	191
1. Introduction and scope of investigation	191
2. The European Directive on Corporate Sustainability Due Diligence	193
3. The absence of a provision on jurisdiction and its possible implications	195
4. Jurisdiction in ESG-related human rights disputes: the contractual dimension	198
5. The reach and effectiveness of the CSDDD in cross-border contractual disputes	199
6. Concluding remarks	203

	<i>pag.</i>
JURISDICTION IN CLIMATE CHANGE LITIGATION	
<i>Eduardo Álvarez-Armas</i>	207
1. Introduction	207
2. The complex nature of climate change phenomena and the notion of “environmental damage” in the EU’s system of private international law	208
3. Relevant rules of international jurisdiction within the EU system of private international law	214
4. General appraisal of the rules	218
5. <i>De lege ferenda</i> : cumulating jurisdiction at a given victim’s place of damage	222
5.1. On the appropriateness of the ground of jurisdiction of the place where the damage occurs	223
5.2. On foreseeability, generally	224
6. <i>De lege lata</i> : on Article 30 Brussels Ia and the mandatory respect for a plaintiff’s choice of forum	226
7. Conclusions	228
LITIGATING CLIMATE CHANGE IN THE EU: A NEW CHALLENGE FOR THE JURISDICTIONAL RULES IN THE BRUSSELS IA REGULATION?	
<i>Lenka Válková</i>	229
1. Introduction: background to transnational climate claims	229
2. From strategic and routine actions to compensation, adaptation, and mitigation claims: classifications and implications for tort law	232
3. <i>Forum shopping</i> between litigation strategy and access to justice	237
4. Determining competent courts in climate change litigation under the Brussels Ia Regulation	241
4.1. Principle of <i>actor sequitur forum rei</i>	242
4.2. Jurisdiction for climate torts under Article 7(2) Brussels Ia Regulation	245
4.2.1. Identifying the place of the event giving rise to the damage	252
4.2.1.1. Corporate decision-making as the <i>locus actus</i> ?	253
4.2.1.2. Alternative approach: place of emissions	258
4.2.2. Identifying <i>locus damni</i>	265
4.2.2.1. “Direct” damage and the <i>locus damni</i> : from individual to collective harm	265

	<i>pag.</i>
4.2.2.2. Proof of causation	274
4.2.2.3. <i>Locus damni</i> challenge: predictability	275
5. Concluding remarks	278

THE LAW APPLICABLE TO ENVIRONMENTAL DAMAGE CLAIMS

Olivera Boskovic 281

1. Introduction	281
2. The tort path	283
2.1. The functioning of Article 7	283
2.2. The interaction with other provisions	286
2.2.1. Article 17	286
2.2.2. Article 14	287
2.2.3. Article 16	287
2.2.4. Article 26 (public policy)	288
3. The CSDD Directive path	288

ECOLOGICAL DAMAGE AND CONFLICT OF LAWS: A PLEA AGAINST POST-COLONIAL AND ANTHROPOCENTRIC APPROACHES IN PRIVATE INTERNATIONAL LAW

Stefano Dominelli 291

1. Introduction and scope of investigation	291
2. Equal sovereignty in conflict of laws and post-colonial extra-territoriality of domestic laws	294
3. Private law's regulatory rules <i>vs</i> public laws: the interference of national authorizations on the operability of Article 7 Rome II Regulation	299
4. Article 7 Rome II Regulation: environmental damages <i>vs</i> damages to properties following adverse effects on the environment	304
5. Conclusions	308

THE LAW APPLICABLE TO HUMAN RIGHTS CLAIMS

Roberta Greco 311

1. Introduction	311
-----------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Applicable law under the Corporate Sustainability Due Diligence Directive	312
3. The <i>Omnibus</i> proposal to amend the CSDDD	314
4. Applicable law under the Legally Binding Instrument on Business and Human Rights	317
5. Conclusion	322
THE LAW APPLICABLE TO CLIMATE CHANGE LITIGATION	
<i>Silvia Marino</i>	325
1. Introduction: defining climate change litigation	325
2. Applicable legal instruments	328
3. The current state of the art in national Courts and Tribunals	331
4. Categories of potential claims: mitigation – adaptation – compensation	333
5. The impact of the connecting factors	335
6. Overriding mandatory provisions and public policy	338
7. Rules of safety and conduct	340
8. Some final remarks	341
THE RELEVANCE OF SPACE AND TIME TO THE DETERMINATION OF THE LAW GOVERNING TORT LIABILITY FROM CLIMATE ALTERING ACTIVITIES	
<i>Caterina Benini</i>	343
1. Introduction	343
2. The relevance of space to the determination of the law applicable to climate change tort liability	344
2.1. Liability arising from commissive conduct	345
2.2. Liability arising from omissive conduct in the proper sense, that is, when the damage is caused by the failure to act in accordance with the law	358
2.3. Liability arising from omissive conduct in the improper sense, that is, when the damage is caused by the failure to act in the way the standard of care would have suggested	361
3. The relevance of time to the determination of the law applicable to climate change tort liability	362
3.1. Climate change tort liability arising from a continuous commissive conduct whose commencement predated 11 January 2009	362

	<i>pag.</i>
3.2. Liability arising from omissive conduct in the proper sense	365
4. Concluding remarks	366

SECTION III

LA DIMENSIONE TRANSFRONTALIERA DEI PRINCIPI ESG: LA CIRCOLAZIONE DELLE DECISIONI

SFIDE E SPECIFICITÀ DEL CONTENZIOSO TRANSFRONTALIERO IN TEMA DI CAMBIAMENTO CLIMATICO ED EFFICACIA DELLE DECISIONI STRANIERE <i>Ornella Feraci</i>	369
---	-----

1. L'assenza di una prassi in tema di circolazione delle decisioni climatiche rese all'esito di procedimenti di tipo orizzontale	369
2. Le specificità del contenzioso climatico orizzontale di carattere transfrontaliero: la varietà dei <i>petita</i> sostanziali oggetto delle domande giurisdizionali	372
2.1. Le decisioni di accoglimento delle domande giurisdizionali aventi ad oggetto un obbligo di fare	374
2.2. Le decisioni volte a condannare la società convenuta a versare una somma di denaro all'attore	375
3. L'incidenza della determinazione della competenza giurisdizionale nello Stato di origine con riguardo alla localizzazione del <i>locus commissi delicti</i>	378
4. La possibile natura collettiva delle azioni climatiche orizzontali	381
5. La scarsa possibilità di accordi transattivi climatici e la loro efficacia transfrontaliera	384

LA COMPETENZA INTERNAZIONALE QUALE PRESUPPOSTO PER L'EFFICACIA DELLE DECISIONI STRANIERE: NOTE SUL CONTENZIOSO IN TEMA DI <i>DUE DILIGENCE</i> <i>Pietro Franzina</i>	387
---	-----

1. Il concetto di competenza internazionale	387
2. Oggetto e articolazione di questo scritto	388

	<i>pag.</i>
3. La ragion d'essere del requisito della competenza internazionale	390
4. Il possibile modo di operare del requisito della competenza internazionale	392
5. La competenza internazionale nella <i>Judgments Convention</i>	396
6. La <i>Judgments Convention</i> : caratteri generali e filtri giurisdizionali	397
7. Le decisioni in tema di sostenibilità secondo la <i>Judgments Convention</i>	400
8. Considerazioni conclusive	405

GIUSTO PROCESSO, DANNI PUNITIVI E FRODE ALLA LEGGE: IL RUOLO DEL LIMITE DELL'ORDINE PUBBLICO

<i>Giovanni Chiapponi</i>	409
1. Introduzione	409
2. I diversi regimi di circolazione	412
3. I motivi di diniego	416
3.1. La clausola dell'ordine pubblico	417
3.2. Diritto al giusto processo	419
3.3. Spostamento fraudolento della competenza in frode alla legge	422
3.4. Danni punitivi	424
4. Alcuni casi studio	426
4.1. Il caso <i>Herrera Rios</i>	427
4.2. Il caso <i>Texaco Oil Company e Chevron contro Lago Agrio</i>	429
5. Osservazioni conclusive	432

L'EFFICACIA TRANSFRONTALIERA DEGLI ACCORDI DI COMPOSIZIONE DELLA LITE NEL CONTENZIOSO IN MATERIA DI PRINCIPI ESG

<i>Olivia Lopes Pegna</i>	437
1. Premessa	437
2. Il <i>favor</i> dell'Unione europea per la mediazione delle controversie civili transfrontaliere: la direttiva 2008/52/CE	439
3. Esecutività degli accordi di mediazione: l'attuazione della direttiva in Italia	440
4. La circolazione degli accordi transattivi ai sensi del regolamento (UE) n. 1215/2012 (Bruxelles I-bis)	442
5. Uno sguardo fuori dall'Unione: opportunità e limiti della Convenzione di Singapore sull'efficacia degli accordi di mediazione	448
6. Conclusioni	452

*pag.*RICONOSCIMENTO DI SENTENZE STRANIERE IN MATERIA
DI PRINCIPI ESG: CONCLUSIONI*Francesco Salerno*

455

1. “Globalizzazione” delle imprese, standard internazionali o sovranazionali e assetto statocentrico del diritto internazionale privato 455
2. La circolazione di decisioni straniere nel “filtro” nell’ordinamento statale: a) la competenza internazionale del giudice d’origine 457
3. b) la compatibilità con decisioni pregresse nel foro richiesto 460
4. c) il limite dell’ordine pubblico (internazionale) 462

FOREWORD

This volume presents the proceedings of the conferences on the transnational dimension of the enforcement of Environmental, Social and Governance (“ESG”) principles, held within the framework of a research project carried out by three teams at the Universities of Milan, Genoa and Florence and financed by the Italian Ministry of University and Research (PRIN: Progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale – Bando 2022), held between December 2024 and June 2025.

The importance of ESG principles as a means for promoting fair business development has increased in the last few years and is now widely recognised by the legislators, courts, scholars, entrepreneurs, legal practitioners, financial and business milieu. The role of corporations in protecting human rights and the environment and the consequent corporate boards’ duties to establish appropriate processes, as part of their duty of care, are well established.

Nonetheless, when the research project was proposed, significant uncertainties still surrounded the role of, and the interactions between, the different institutional levels (international, regional, and national) involved in the implementation and application of ESG-related standards, as well as the private international law and procedural techniques aimed at ensuring actionability and enforceability of ESG-related rights in the domestic legal systems.

Indeed, for several years, the attention of the international community to corporate social responsibility, i.e. companies’ responsibility for their economic, social, and environmental impact on people and the planet, has prompted the adoption of several measures of soft regulation. These include the ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, the OECD Guidelines on Multinational Enterprises, the UN Global Compact, the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Most multinationals have endorsed the standards set by these instruments, by either including specific clauses in their contracts or unilaterally committing to comply with such standards, e.g. through codes of conduct. ESG is reflected in rules of transparency and sustainable finance, notably concerning responsible

investment (UNPRI) and information on non-financial conduct of companies. ESG is also playing an increasing role in international arbitration: in 2019 the Hague Rules on Business and Human Rights Arbitration were adopted and a rising number of investment agreements contain ESG provisions.

Recently, efforts have been deployed at the regional and domestic level to incorporate ESG principles into formally binding rules. In particular, as regards the European Union and its Member States, the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD, Directive 2022/2464) and the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD, Directive 2024/1760), the 2017 French Due Diligence Obligation Law (Loi sur le devoir de vigilance), the 2019 Dutch Child Labour Due Diligence Law (Wet zorgplicht kinderarbeid), and the 2021 German Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains (Lieferkettengesetz).

Considering the above, through a multidisciplinary approach this project aimed at: (i) exploring and critically analysing the (actual and potential) role of EU law in ensuring a higher degree of enforceability of principles, rules, and guidelines relevant to ESG and (ii) assessing the enforceability of ESG standards in a transnational perspective, through private international law and procedural techniques.

As far as the first part of the project is concerned, the role of EU law has been analysed, also with regard to the emerging body of substantive law, original to the EU, specifically addressing ESG principles and standards from the different perspectives of (inter alia) human rights, health, the environment, and innovation. Indeed, the EU's increasing role in the regulation of ESG related issues is part of its long-standing engagement in promoting fundamental rights, a level-playing-field between enterprises, and the harmonization of market rules. The renewed attention of the EU for climate change has enhanced the EU dimension of ESG, as attested, for instance, by the 2019 European Green Deal presented by the Commission and the subsequent normative developments that have in the meantime been adopted, but also by the participation of the EU to international agreements, together with its Member States. Last but not least, EU law is capable of deeply and strongly influencing the activities and conducts of third countries and their nationals through the so-called "Brussels Effect", i.e. the mandatory application of EU law to non-EU entities that enter European markets, as it happens in other areas.

The position of the EU as the current main legislative body in the field of private international law has exercised an obvious impact on the second part of the project, that has addressed the conflict of laws rules and procedural

instruments available to the individuals and stakeholders concerned to enforce their rights in the Member States. This analysis covered the distribution of jurisdiction in respect of claims filed against corporations liable of ESG-related breaches, the recognition and enforcement of decisions adopted by Member States' courts, the role of international arbitration, and the law governing the various aspects of ESG principles actionability and enforcement.

The research required a multidisciplinary approach, reflecting the diverse background of the teams, and including experts in public and private international law, EU law, and company law. The conferences convened also experts from several Member States to contribute to the discussion and share ideas.

The editors are indebted to Michele Grassi, Anna Liebman, Maria Chiara Accardo, Chiara Gambino, and Giovanni Chiapponi for their contribution to the Project and help in the editing of this book.

The Editors

January 2026

LIST OF AUTHORS

Maria Chiara Accardo, PhD Candidate in EU Law – Università degli Studi di Genova

Eduardo Álvarez-Armas, Assistant Professor of Private International Law – Universidad Pontificia Comillas and Université Catholique de Louvain

Francesco Avallone, Professor in Business Administration – Università degli Studi di Genova

Caterina Benini, Post-doc Researcher in International Law – Università Cattolica del Sacro Cuore

Olivera Boskovic, Professor of Private Law – Université Paris Cité

Laura Carpaneto, Professor of EU Law – Università degli Studi di Genova

Giovanni Chiapponi, Legal Secretary – Court of Justice of the European Union

Giulia D'Agnone, Associate Professor of EU Law – Università di Camerino

Stefano Dominelli, Associate Professor of International Law – Università degli Studi di Genova

Ornella Feraci, Associate Professor of International Law – Università degli Studi di Siena

Pietro Franzina, Professor of International Law – Università Cattolica del Sacro Cuore

Chiara Gambino, Assistant Professor of EU Law – Università degli Studi di Genova

Iunio Giraudo, PhD Candidate in Corporate Law and Financial Markets Regulation – Università degli Studi di Genova

Michele Grassi, Assistant Professor of International Law – Università degli Studi di Milano

Roberta Greco, Assistant Professor of International Law – Università degli Studi di Teramo

Anna Liebman, Assistant Professor of International Law – Università degli Studi di Pavia

Olivia Lopes Pegna, Associate Professor of International Law – Università degli Studi di Firenze

Silvia Marino, Professor of International Law – Università degli Studi dell'Insubria

Francesco Salerno, Editor-in-Chief of the *Rivista di diritto internazionale*

Michele Siri, Professor of Corporate Law and Financial Markets Regulation – Università degli Studi di Genova

Lenka Válková, Associate Professor of International Law – Università degli Studi di Milano

Hans van Loon, Former Secretary General of the Hague Conference on Private International Law

SECTION I
LA DIMENSIONE ESTERNA E INTERNA
DEI CRITERI ESG
NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

LA CONDIZIONALITÀ AMBIENTALE NEGLI ACCORDI CONCLUSI DALL'UNIONE EUROPEA CON PAESI TERZI

Giulia D'Agnone

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La promozione della tutela ambientale nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. – 3. La promozione dello sviluppo sostenibile attraverso la politica commerciale comune. I capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile di prima generazione. – 3.1. La nuova generazione di capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio conclusi dall'Unione europea. – 4. Una condizionalità ambientale dell'Unione europea?

1. *Introduzione.*

Il Trattato di Lisbona indica l'“elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente” tra gli obiettivi dell'Unione europea (art. 3, par. 3, TUE). A tale obiettivo a carattere interno corrisponde, sul piano esterno, l'introduzione di due disposizioni che costituiscono espressione della dimensione internazionale del quadro costituzionale europeo¹: 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 (art. 21, par. 2, lett. f)².

¹ 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*, The Hague, 2022, 4.

² L'art. 21, par. 2, lett. f), TUE stabilisce infatti che “L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: [...] f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile”.

Se, dunque, la promozione della tutela ambientale costituisce senza dubbio un obiettivo dell'azione esterna dell'Unione europea, si tratta di comprendere le modalità attraverso le quali quest'ultima persegue tale obiettivo e, più precisamente, se tale promozione corrisponda ad una vera e propria politica di condizionalità.

Prima di procedere con l'indagine, è tuttavia necessario precisare che quest'ultima avrà ad oggetto esclusivamente i rapporti bilaterali che l'Unione europea instaura con Stati terzi o organizzazioni internazionali³, così che ne risultano escluse sia le misure a carattere unilaterale adottate dall'UE, sia le relazioni condotte con Paesi terzi nell'ambito di forum multilaterali.

Inoltre, con riguardo agli accordi bilaterali conclusi dall'Unione con Stati terzi, l'ambito di indagine sarà limitato a due politiche: la politica di cooperazione allo sviluppo e la politica commerciale. La selezione si giustifica in ragione della circostanza che proprio nell'ambito di tali settori l'Unione europea ha iniziato, negli anni Novanta, a sviluppare la sua politica c.d. di condizionalità esterna, attraverso la quale ha inteso promuovere il rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia negli accordi bilaterali con Paesi terzi.

Pertanto, a questa breve introduzione farà seguito un paragrafo dedicato alla sostenibilità ambientale nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo (par. 2) e uno avente ad oggetto la politica commerciale comune (par. 3), entrambi volti a verificare gli strumenti utilizzati dall'Unione per promuovere la tutela ambientale. L'analisi sarà funzionale a trarre alcune considerazioni più generali in merito all'esistenza di una politica di condizionalità ambientale negli accordi che l'Unione europea conclude con Paesi terzi o organizzazioni internazionali (par. 4).

2. La promozione della tutela ambientale nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea.

Nel 2016 le istituzioni politiche dell'Unione europea adottavano il Nuovo Consenso europeo in materia di sviluppo, che costituisce il quadro comune generale di riferimento per la cooperazione europea allo sviluppo⁴. In tale

³ Ai fini del presente articolo, il riferimento agli accordi internazionali dell'Unione europea comprende sia gli accordi bilaterali e multilaterali conclusi dall'Unione europea da sola (competenza esclusiva) sia quelli conclusi congiuntamente agli Stati membri (accordi misti).

⁴ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea (2017/C

strumento, che succede al Consenso europeo del 2006⁵, la dimensione ambientale (che si integra con quella economica e sociale) dello sviluppo sostenibile è stata oggetto di grande enfasi, in quanto si riconosce che “[i]l benessere umano e la resilienza delle società dipendono da un ambiente sano e da ecosistemi funzionanti. Il degrado ambientale, i cambiamenti climatici, le condizioni climatiche estreme e le calamità naturali o provocate dall’uomo possono vanificare i vantaggi in termini di sviluppo e il progresso economico, soprattutto per i poveri, il che può accrescere le vulnerabilità e le esigenze, mettere a repentaglio la pace e la stabilità e provocare migrazioni su vasta scala”, con la conseguenza che “[o]ltre alle azioni specifiche, le considerazioni ambientali [vanno] integrate in tutti i settori della cooperazione allo sviluppo, anche attraverso azioni preventive”⁶.

In tale prospettiva, dunque, già dieci anni fa l’Unione europea e i suoi Stati membri sostenevano la centralità dello sviluppo sostenibile e si impegnavano a promuovere e a facilitare la tutela dell’ambiente negli scambi e negli investimenti nei Paesi in via di sviluppo, favorendo una crescita economica inclusiva e sostenibile e modelli di crescita che tengano conto della scarsità delle risorse e dell’azione in materia di cambiamenti climatici⁷.

Nonostante ciò, se si procede ad una verifica del contenuto degli accordi internazionali di cooperazione allo sviluppo conclusi dall’Unione europea negli ultimi dieci anni, emerge una scarsa incidenza sulle politiche ambientali dei Paesi beneficiari nell’ambito della politica di cooperazione allo sviluppo europea.

È possibile, infatti, individuare (almeno) due diverse categorie di accordi che, pur testimoniando un diverso grado di promozione della tutela ambientale, dimostrano comunque l’incapacità dell’Unione europea di incidere in maniera significativa sulla sfera di sovranità dei Paesi partners in tale ambito.

Una prima categoria raggruppa una serie di accordi che contengono prescrizioni minime in materia ambientale, basate essenzialmente sulla cooperazione tra le parti.

210/01) *Nuovo Consenso europeo in materia di sviluppo. Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro*, in GU C 210 del 30 giugno 2017.

⁵Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell’Unione europea *Il consenso europeo*, in GU C 46 del 24 febbraio 2006.

⁶V. *Nuovo Consenso europeo in materia di sviluppo*, cit., par. 43.

⁷*Ivi*, par. 52.

Un esempio è rappresentato dall'accordo di partenariato firmato dall'Unione europea con la Malesia nel 2022⁸. In esso le parti, pur ribadendo "l'impegno a promuovere lo sviluppo sostenibile, a collaborare per affrontare le sfide connesse ai cambiamenti climatici e alla globalizzazione e a contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale, in particolare per rafforzare un partenariato mondiale per lo sviluppo rinnovato nell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile"⁹, sostanzialmente stabiliscono solo una generica cooperazione per promuovere la salvaguardia e il miglioramento dell'ambiente ai fini dello sviluppo sostenibile¹⁰, "anche nell'ambito di programmi regionali, scambi di buone pratiche, dialoghi politici e normativi, nonché di conferenze e seminari".

Trattasi, evidentemente, di impegni piuttosto vaghi nel loro contenuto e dal carattere essenzialmente programmatico, il cui mancato adempimento ad opera di una delle parti è difficilmente censurabile.

Una seconda tipologia di accordi trova un esempio nell'accordo di partenariato concluso dall'Unione europea con l'Armenia nel 2018¹¹. Si tratta di un accordo che è stato presentato come "un passo importante verso una maggiore partecipazione politica ed economica dell'Unione nel Caucaso meridionale" in quanto, intensificando il dialogo politico e migliorando la cooperazione in un'ampia gamma di settori, si ritiene che getti le basi per una relazione bilaterale più efficace con la Repubblica d'Armenia¹².

L'accordo, oltre a contenere due capi dedicati, rispettivamente, all'ambiente e all'azione per il clima, in forza dei quali le parti s'impegnano a rafforzare la cooperazione e la promozione di misure volte a tal fine, principalmente attraverso lo

⁸ Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il governo della Malaysia, dall'altra, firmato con Decisione (UE) 2022/1987 del Consiglio, del 13 ottobre 2022, relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il governo della Malaysia, dall'altra, in GU L 273 del 21 ottobre 2022.

⁹ V. considerando n. 3 del preambolo.

¹⁰ V. art. 39 dell'accordo.

¹¹ Accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, GU L 23 del 26 gennaio 2018, 4, concluso con Decisione (UE) 2021/270 del Consiglio del 25 gennaio 2021 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, in GU L 61 del 22 febbraio 2021, 1.

¹² Considerando n. 2 della decisione.

scambio di informazioni e di competenze¹³, contiene anche un capo dedicato al commercio e allo sviluppo sostenibile¹⁴. Il contenuto del capo in questione è in larga parte corrispondente a quello dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile (CSS) inseriti negli accordi di libero scambio, in particolare quelli c.d. di prima generazione, sui quali si tornerà meglio in seguito¹⁵. In tale sede è sufficiente sottolineare che, in particolare, vi si ribadisce il diritto di ciascuna delle parti di definire le proprie politiche e priorità in materia di sviluppo sostenibile, disciplinando i propri livelli di protezione interna in materia di ambiente¹⁶; in secondo luogo, si stabilisce l'impegno delle parti a dare effettiva attuazione agli accordi ambientali multilaterali (MEA) di cui sono firmatarie¹⁷. Infine, si rinviene una norma sul mantenimento dei livelli di protezione, in forza della quale le parti si impegnano a non incoraggiare gli scambi o gli investimenti abbassando i livelli di protezione offerti dalle leggi interne in materia di ambiente o di lavoro¹⁸.

A ciò si aggiunga un ulteriore profilo di similitudine con i CSS di prima generazione inseriti negli accordi di libero scambio, ossia l'esclusione delle disposizioni contenute nel capo in questione dallo strumento di risoluzione delle controversie previsto dall'accordo per gli altri obblighi in esso contenuti¹⁹.

È piuttosto evidente che, nonostante l'enfasi e lo spazio dedicato all'aspetto ambientale all'interno dell'accordo, si tratta per lo più di disposizioni a carattere programmatico, il cui contenuto è piuttosto vago, così che ne risulta difficilmente contestabile la violazione ad opera di una delle parti. Inoltre, esse non estendono il novero degli obblighi incombenti sulle parti, ma si limitano per lo più a richiamare impegni già contratti sul piano multilaterale, senza altro aggiungere agli stessi.

¹³ V. capi 3 e 4 dell'accordo tra l'Unione europea e l'Armenia, cit.

¹⁴ *Ivi*, capo 9.

¹⁵ V. *infra*, par. 3.

¹⁶ Art. 273 dell'accordo tra l'Unione europea e l'Armenia, cit.

¹⁷ *Ivi*, art. 275.

¹⁸ Art. 280.

¹⁹ V. art. 285: "Il capo 13, sezione C, sottosezione II, del presente titolo non si applica alle controversie nell'ambito del presente capo. Per eventuali controversie di questo tipo, dopo che il collegio arbitrale ha consegnato la sua relazione finale a norma degli artt. 325 e 326, le parti, tenendo conto della relazione, discutono le misure appropriate da attuare. Il comitato di partenariato sorveglia l'attuazione di tali misure e tiene sotto controllo la questione, anche attraverso il meccanismo di cui all'art. 284, par. 3".

In tale quadro, non sembra distinguersi neanche il più recente Accordo di Samoa²⁰, il nuovo quadro di partenariato tra l'Unione Europea e i Paesi dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (OSACP), firmato ad Apia nel novembre 2023 che sostituisce, dopo circa vent'anni, l'Accordo di Cotonou, istituendo un quadro comune al quale si affiancano tre protocolli regionali distinti, rispettivamente per l'Africa, i Caraibi e il Pacifico, per adattare le strategie di cooperazione alle specificità dei diversi contesti. In tale accordo, e in ciascuno dei tre protocolli regionali, sono state individuate sei priorità, tra le quali anche la sostenibilità ambientale e i cambiamenti climatici²¹. Tuttavia, nonostante siano diverse le disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, allo sviluppo sostenibile e a fronteggiare i cambiamenti climatici²², si tratta, ancora una volta, di disposizioni la cui attuazione (e, quindi, eventuale violazione) sono difficili da accertare²³. Non vi è traccia, peraltro, di una clausola che qualifichi la tutela ambientale (o alcuni accordi internazionali con tale obiettivo) quale elemento essenziale dell'accordo²⁴.

Né sembra possibile che la clausola che indica i diritti umani tra gli elementi essenziali sia invocata anche in caso di violazioni di disposizioni in materia di sviluppo sostenibile²⁵, per due ordini di motivazioni. La prima è che, come si

²⁰ Accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, in GU L 2862 del 28 dicembre 2023.

²¹ Le sei priorità strategiche sulle quali si basa l'Accordo sono: diritti umani, democrazia e governance; pace e sicurezza; sviluppo umano e sociale; crescita economica e sviluppo inclusivi e sostenibili; sostenibilità ambientale e cambiamenti climatici; migrazione e mobilità.

²² Si tratta, per lo più, di disposizioni incluse in un apposito titolo (il titolo V) sulla sostenibilità e i cambiamenti climatici.

²³ V. ad es. artt. 57 e 58, rubricati rispettivamente "climate commitments" e "climate action".

²⁴ L'art. 9 e l'art. 18 indicano come elementi essenziali dell'accordo, infatti, i diritti umani, i principi democratici e dello stato di diritto e la non proliferazione di armi di distruzione di massa.

²⁵ A ciò sembrerebbe alludere L. Bartels con riguardo ad eventuali sovrapposizioni tra sistemi di monitoraggio della compliance in materia di sviluppo sostenibile: "*there is an overlap between human rights and environmental protection, particularly in the context of indigenous rights and transboundary pollution. However, the existence of overlapping monitoring and enforcement structures for these two overlapping sets of obligations is not necessarily a problem. Even if there is some potential duplication in coverage, there is value in being able to enforce core labour standards both under the dedicated mechanisms established for these standards and, where necessary, by adopting 'appropriate measures' on the basis that these standards are also human rights*". L. BARTELS, *Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement*

avrà modo di vedere nei paragrafi seguenti, anche laddove disposizioni a carattere ambientale sono inserite nella clausola sugli elementi essenziali, non sono violazioni *tout court* a legittimare l'adozione di "misure appropriate", bensì violazioni particolarmente gravi e riguardanti norme ben precise, di solito il rispetto dell'Accordo di Parigi sul clima.

La seconda è che, nonostante la crescente sensibilizzazione in materia ambientale, e alcune recenti pronunce a livello internazionale molto significative, sembra ancora prematuro ricondurre violazioni di norme a carattere ambientale a violazioni di diritti umani, salvo casi particolari.

Emerge dunque chiaramente un limite della più recente politica di cooperazione allo sviluppo europea. Come è stato indicato sopra, infatti, la visione politica in tale ambito si fonda su un documento, il Nuovo Consenso europeo allo sviluppo, ormai datato. Si tratta, evidentemente, di un atto adottato in un contesto geopolitico totalmente diverso, che inevitabilmente non riflette i nuovi interessi e obiettivi strategici dell'Unione. Quest'ultima si trova perciò nella difficile posizione di dover bilanciare le priorità dei paesi partners con obiettivi e interessi strategici vecchi ed emergenti, spesso tra loro non convergenti.

In tale contesto la protezione dell'ambiente, che diversamente dalla promozione dei diritti umani o dello stato di diritto non costituisce un valore dell'Unione (art. 2 TUE), ma un obiettivo generale della sua azione esterna, evidentemente non corrisponde (più) ad un interesse da promuovere in via prioritaria per mezzo della politica di cooperazione allo sviluppo.

3. La promozione dello sviluppo sostenibile attraverso la politica commerciale comune. I capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile di prima generazione.

La promozione della tutela ambientale per il tramite delle relazioni a carattere commerciale dell'Unione europea è stata, negli ultimi anni, oggetto di grande attenzione in dottrina²⁶.

in 2020, study for The European Parliament, DG for External Policies Policy Department, 2017, 33.

²⁶ Sul tema v. in particolare L. BARTELS, *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2013, 297 ss.; ID., *Human Rights, Labour Standards, and Environmental Standards in CETA*, in S. GRILLER *et al.* (eds.), *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*, Oxford, 2017, 202 ss.; K. HRADILOVÁ-O. SVOBODA, *Sustainable*

A partire dal 2006, con la Comunicazione *Europa Globale: Competere nel mondo*²⁷, la Direzione Generale Commercio della Commissione europea ha infatti integrato l'agenda interna, delineata dalla rinnovata strategia di Lisbona²⁸, 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. Quanto a questi ultimi, l'inclusione di capitoli dedicati allo sviluppo sostenibile rappresenta uno dei maggiori profili di novità.

Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness, in *Journal of World Trade*, 2018, 1019 ss.; G. ADINOLFI, *A Cross-Cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreements' Chapters on Sustainable Development, Further Steps Towards the Attainment of the Sustainable Development Goals?*, in C. BEVERELLI et al. (eds.), *International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals*, Cambridge, 2020, 15 ss.; ID., *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli Accordi Preferenziali di Nuova Generazione dell'Unione Europea*, Torino, 2021, 3 ss.; I. ESPA-G. MARÍN DURÁN, *Promoting Green Energy Through EU Preferential Trade Agreements: Potential and Limitations*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, 115 ss.; G. MARÍN DURÁN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, in *Common Market Law Review*, 2020, 1031 ss.; ID., *The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements*, UCL Research Paper Series No. 3/2023; M. BRONCKERS-G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, 25 ss.; I. BORCHERT-P. CONCONI-M. DI UBALDO-C. HERGHELEGIU, *The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy*, in *World Trade Review*, 2021, 623 ss.; A. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli Accordi Preferenziali di Nuova Generazione dell'Unione Europea*, Torino, 2021, 235 ss.; S. VILLANI, *I Capitoli in Materia di Sviluppo Sostenibile negli Accordi Commerciali dell'Unione Europea: Prove di Rilevanza Sistemica*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2022, 707 ss.; F. DE ANDRADE CORREA-A. LEHMEN, *Trade, Sustainable Development and Climate Change: How Can Free Trade Agreements Be Leveraged for Increased Climate Action? Perspectives on the EU-MERCOSUR Agreement*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2023, 287 ss.; I. ESPA-M. TOKAS-M.C. CORDONIER SEGGER-M. GEHRING (eds.), *Special Issue: Climate Change and Sustainability Advances in EU Trade Agreements: Policy and Legal Innovations, Interlinkages and Implementation*, in *European Foreign Affairs Review*, 2025.

²⁷ 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.

²⁸ 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 con il Consiglio europeo del marzo del 2000.

La promozione dello sviluppo sostenibile attraverso gli accordi di libero scambio è stata realizzata principalmente attraverso tre tipologie di disposizioni che, pur con le dovute variazioni e differenze riscontrabili nei diversi accordi, nondimeno ricorrono nei diversi capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile²⁹.

Come già anticipato con riguardo al capitolo inserito nell'accordo di cooperazione con l'Armenia, la prima tipologia di disposizione è la c.d. "contestualizzazione", attraverso la quale le parti riaffermano gli impegni internazionali esistenti, con particolare riguardo agli accordi ambientali multilaterali (MEA), come la Convenzione sulla diversità biologica³⁰, il Protocollo di Kyoto³¹, l'Accordo di Parigi³². Il riferimento è ai MEA già ratificati da ciascuna parte dell'accordo bilaterale: si tratta di impegni già assunti in foro multilaterali da ciascuna delle parti dell'accordo bilaterale, le quali non vedono accrescere il novero degli obblighi su di esse gravanti. Difetta, peraltro, un elenco, riprodotto in tutti gli accordi di libero scambio dell'UE, di trattati multilaterali da ratificare e attuare, a differenza degli impegni in materia di protezione sociale, che sono invece indicati in una lista di convenzioni multilaterali replicata nei diversi accordi di libero scambio.

Una seconda clausola tipica dei CSS è quella del cosiddetto "*level playing field*", contenente l'obbligo delle parti di 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*"³³.

²⁹ Sugli elementi dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile v., per tutti per un maggiore approfondimento, G. MARÍN DURÁN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, in *Common Market Law Review*, 2020, 1031 ss.

³⁰ Convenzione sulla diversità biologica (CBD) del 5 giugno 1992, in 1760 U.N.T.S. 69.

³¹ Protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici dell'11 dicembre 1997, in 2303 U.N.T.S. 162.

³² 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*, *UCL Research Paper Series* n. 3/2023, reperibile online, 3.

³³ G. MARÍN DURÁN, *The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements*, cit., 4.

Una terza categoria di disposizioni generalmente presenti nei CSS 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 garantiti nel tempo.

Oltre a queste tipologie 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 maggiori perplessità in dottrina. Ciò per due principali 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 accordi³⁴.

Quanto a questo secondo aspetto, 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 scambio³⁵. 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 soggetta alla discrezionalità delle parti.

La riuscita di questo meccanismo, che è non giudiziario e si basa principalmente sul dialogo tra le parti, dipende inevitabilmente dalla cooperazione della parte che non intende o ha difficoltà a rispettare gli impegni³⁶.

È dunque evidente che le disposizioni dei capitoli sul commercio e lo

³⁴ 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.

³⁵ 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 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*".

³⁶ V., a titolo esemplificativo, M. BRONCKERS-G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, cit., 1 ss.

sviluppo sostenibile che sono stati inclusi negli accordi di libero scambio a partire dal 2006³⁷, in maniera simile a quanto già rilevato con riguardo agli accordi di cooperazione allo sviluppo, si caratterizzino per un contenuto a carattere essenzialmente programmatico o comunque scarsamente precettivo, così che è stato evidenziato come “*the main value added of TSD chapters is to enhance dialogue and cooperation in order to attain sustainable trade objectives*”³⁸.

D'altronde, la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata ad interpretare le disposizioni del CSS dell'accordo di libero scambio negoziato con Singapore³⁹, il quale include un CSS di prima generazione, ha rilevato che le stesse “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”⁴⁰, sottolineando quindi come tali disposizioni non siano volte a disciplinare la protezione ambientale *tout court*, bensì solo a garantire che il commercio tra le parti sia condotto in osservanza di alcune regole di natura ambientale.

3.1. *La nuova generazione di capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio conclusi dall'Unione europea.*

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,

³⁷ Il primo accordo concluso a seguito della Comunicazione del 2006 è stato quello del 2011 con la Corea, v. Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 127 del 14 maggio 2011, 6 ss., concluso con decisione (UE) 2015/2169 del Consiglio, del 1° ottobre 2015, relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L 307 del 25 novembre 2015, 2 ss.

³⁸ I. BORCHERT-P. CONCONI-M. DI UBALDO-C. HERGHELEGIU, *The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy*, cit., 631.

³⁹ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, in GU L 294 del 14 novembre 2019, 3 ss., concluso con decisione (UE) 2019/1875 del Consiglio, dell'8 novembre 2019, relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, in GU L 294 del 14 novembre 2019, 1 ss.

⁴⁰ Corte giust., parere 2/15 del 16 maggio 2017, ECLI:EU:C:2017:376, punto 166.

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 una maggiore proazione 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 dei CSS tramite l'imposizione di sanzioni commerciali come misura di *extrema ratio*⁴¹.

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 scambio⁴².

L'accordo commerciale concluso con la Nuova Zelanda nel 2024 rappresenta il primo accordo di libero scambio contenente un capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile che sostanzia il nuovo approccio europeo⁴³, ed è stato per questo salutato come esempio di una nuova generazione di accordi commerciali,

⁴¹ Comunicazione *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*, cit.

⁴² 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".

⁴³ 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 *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, 15, 2023, 23 ss.

contenente “*the most ambitious sustainability commitments in any trade agreement ever*”⁴⁴.

Nonostante ciò, non mancano alcuni elementi di divergenza rispetto a quanto proclamato dalla Commissione. Ci si riferisce, in particolare, all’assenza di una clausola che definisca espressamente la protezione ambientale quale elemento essenziale dell’accordo. Sembra trattarsi, tuttavia, di un caso isolato. In altri accordi di libero scambio (seppur a carattere non esclusivamente commerciale⁴⁵), di recente negoziazione o conclusione, il rispetto di trattati multilaterali in materia ambientale è indicato tra gli elementi essenziali degli stessi. Ne costituisce un esempio l’accordo commerciale e di cooperazione concluso dall’Unione europea con il Regno Unito⁴⁶, il quale indica tra gli elementi essenziali il rispetto dell’Accordo di Parigi e della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), e stabilisce l’obbligo di astenersi da atti od omissioni che possano vanificare l’oggetto e la finalità dell’Accordo sul clima del 2016⁴⁷. O anche l’accordo con il MERCOSUR, relativamente al quale nel 2019 si sono concluse le negoziazioni riguardo alla parte commerciale, il quale 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 Parigi⁴⁸.

⁴⁴ Comunicato stampa del 30 giugno 2022, *EU-New Zealand Trade Agreement: Unlocking Sustainable Economic Growth*, reperibile online.

⁴⁵ Gli accordi di libero scambio costituiscono infatti, talvolta, parte delle relazioni bilaterali globali disciplinate da accordi quadro o da accordi di partenariato e cooperazione.

⁴⁶ 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*, Torino, 2022, 149 ss.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Il par. 3 dell’art. XX stabilisce infatti, al riguardo, che “*The Parties agree that the second sentence of paragraph 2 constitutes an essential element of this Agreement*”. V. i testi relativi alle componenti commerciali dell’accordo di partenariato UE-Mercosur pubblicati dalla Commissione online. 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 essenziali. V. ad esempio la dichiarazione congiunta sul commercio e lo

La clausola sugli elementi essenziali è inoltre generalmente accompagnata da una clausola di non esecuzione⁴⁹. Le due clausole non sono, tuttavia, sempre compresenti nei capitoli di nuova generazione e comunque, 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 Parigi⁵⁰.

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. Addirittura, per quanto riguarda l'accordo con il MERCOSUR, poiché elemento essenziale dello stesso è che ciascun partner rimanga parte dell'Accordo di Parigi, solo in caso di recesso potrà essere invocata la clausola di non esecuzione, la cui attivazione prescinde pertanto da eventuali violazioni degli obblighi a carattere ambientale stabiliti nell'Accordo del 2016.

Accanto a tali notazioni va inoltre sottolineato che l'intenzione della Commissione di estendere il meccanismo generale di risoluzione delle controversie anche ad eventuali violazioni dei CSS è stata concretizzata con riguardo all'accordo di libero scambio con la Nuova Zelanda⁵¹; lo stesso non può dirsi, invece, con riferimento all'accordo con il MERCOSUR, che è dotato di un sistema di risoluzione delle controversie specifico, in linea con il precedente approccio ai CSS⁵².

Nonostante, dunque, si assista ad un chiaro tentativo da parte dell'Unione europea di porre rimedio alle lacune dei precedenti capitoli 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*”.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Così l'art. 764, par. 1, dell'accordo UE-Regno Unito e l'art. 27.4, par. 3, dell'accordo UE-Nuova Zelanda.

⁵¹ V. in tema C. CERETELLI, *EU-New Zealand FTA: Towards a New Approach in the Enforcement of Trade and Sustainable Development Obligations*, cit.

⁵² V. L. PANTALEO-F. SEATZU, *One Step Forward, Two Steps Back?: The EU-MERCOSUR Dispute Settlement Mechanism in the Light of the EU's Experience with Free Trade Agreements (FTAs)*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, 125 ss.

sviluppo sostenibile inclusi negli accordi di libero scambio, nondimeno permangono alcuni limiti ad un'effettiva promozione della tutela ambientale, non solo perché non tutti i più recenti accordi di libero scambio effettivamente danno attuazione all'insieme degli elementi indicati nella Comunicazione del 2022, ma anche perché, di fatto, violazioni che, pur gravi, non sono idonee a compromettere l'oggetto e lo scopo del Trattato di Parigi, o vanificano norme di altri accordi in materia ambientale, non sono suscettibili di essere sottoposte ad un effettivo sistema di *enforcement*.

Nonostante ciò, il nuovo approccio manifesta la volontà dell'Unione europea di tutelare alcuni obblighi in materia ambientale per mezzo di accordi di libero scambio in modo più incisivo. Parafrasando le parole utilizzate dalla Corte di giustizia nel parere 2/15, le disposizioni (*rectius* alcune disposizioni) di natura ambientale non sono più volte meramente a disciplinare gli scambi commerciali tra le parti⁵³, bensì costituiscono degli obblighi autonomi rispetto a questi ultimi, tanto che una loro violazione è suscettibile *per sé* di comportare delle sanzioni, inclusa la sospensione dell'accordo nel quale sono inserite.

4. Una condizionalità ambientale dell'Unione europea?

Alla luce dell'analisi sopra svolta, è lecito domandarsi se la politica di promozione della tutela ambientale condotta dall'Unione europea nelle sue relazioni esterne corrisponda o meno ad una politica di condizionalità.

Rispondere al quesito è tuttavia reso particolarmente complesso dall'assenza di una definizione condivisa di condizionalità, nonostante la stessa sia da tempo molto studiata nell'ambito tanto del diritto internazionale quanto del diritto dell'Unione europea. La letteratura di riferimento fa infatti talvolta riferimento al ricorso alla previsione di condizioni per la concessione di benefici, altre volte alla funzione promozionale perseguita attraverso detta politica, altre volte ancora allude alla previsione di determinate misure sanzionatorie nel caso in cui non siano rispettate alcune condizioni ritenute essenziali nei rapporti tra organizzazioni internazionali e Stati.

Nella prima prospettiva, che adotta un approccio minimalista, la condizionalità corrisponderebbe alla "*practice of international organizations and States of making aid and co-operation agreements with recipient States conditional upon the observance of various requirements, such as financial stability, good governance,*

⁵³ Corte giust., parere 2/15, cit., punto 166.

respect for human rights, democracy, peace and security"⁵⁴. Si tratta, evidentemente, di una definizione piuttosto generica, che comunque ha il pregio di racchiudere in sé la pluralità di manifestazioni che può assumere la condizionalità, nell'ambito di diversi contesti nei quali può essere attuata.

Così, alla luce di tale definizione, certamente può inquadrarsi l'attività finanziaria delle c.d. istituzioni di Bretton Woods⁵⁵, che ha inaugurato una condizionalità a carattere essenzialmente economico: tali Organizzazioni richiedono infatti agli Stati beneficiari misure di aggiustamento economico come contropartita per la concessione di finanziamenti, misure che spesso si rivelano particolarmente incisive sulla sovranità economica degli Stati beneficiari, come la privatizzazione delle imprese, la liberalizzazione del commercio o del settore finanziario. In tale contesto, la condizionalità ha assunto dunque un duplice scopo: da un lato, assicurarsi che lo Stato che ha ricevuto l'aiuto sia in grado di ripagare i prestiti di cui ha beneficiato; dall'altro, quello di creare le condizioni affinché lo Stato beneficiario possa superare le difficoltà che hanno fatto sì che occorressero aiuti esterni⁵⁶.

In maniera simile, con riferimento specifico al diritto europeo, come già anticipato, a partire dai primi anni Novanta si è affermata l'ormai nota condizionalità politica, formalizzata nella Comunicazione della Commissione sull'inclusione del rispetto dei principi democratici e dei diritti umani negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi, del 1995⁵⁷, attraverso la quale l'Unione europea si

⁵⁴ C. PINELLI, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013, reperibile online.

⁵⁵ Con tale espressione ci si riferisce al Fondo Monetario Internazionale (FMI) e alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS o Banca Mondiale), entrambe istituite nel 1944 durante la Conferenza di Bretton Woods.

⁵⁶ In tema v. in particolare M. GUTIÁN, *Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices*, International Monetary Fund, Washington, 1981; E. DENTERS, *Law and Policy of IMF Conditionality*, The Hague, Boston, 1996; R.M. LASTRA, *IMF Conditionality*, in J.J. NORTON-M. ANDENAS (eds.), *International Monetary and Financial Law upon Entering the New Millennium: a Tribute to Sir Joseph and Ruth Gold*, London, 2002, 551 ss.

S. KOEBERLE *et al.* (eds.), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, World Bank, Washington, 2005.

D. AXEL, *The Development of IMF and World Bank Conditionality*, in L. YUEH (ed.), *The Law and Economics of Globalisation: New Challenges for a World in Flux*, London, 2009, 161 ss.; A. VITERBO, *International Monetary Fund*, The Hague, 2019.

⁵⁷ Comunicazione COM(95)216 def. della Commissione europea, del 23 maggio 1995, sull'inclusione del rispetto dei principi democratici e dei diritti umani negli accordi tra la Comunità e Stati terzi, in GUCE L 143/1995, 37 ss.

è avvalsa della sua capacità negoziale ed economica per promuovere nei Paesi terzi il rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e dei principi democratici. È noto, infatti, che in alcuni atti unilaterali e negli accordi conclusi principalmente con i Paesi in via di sviluppo dall'Unione, sono state e sempre più spesso vengono inserite delle clausole volte a promuovere riforme politiche al fine di garantire l'osservanza dello stato di diritto, dei principi democratici, nonché dei diritti umani nei Paesi terzi⁵⁸. Nel tempo, peraltro, alle più note si sono affiancate anche altre tipologie di condizionalità⁵⁹.

Una definizione così ampia di condizionalità ricomprende peraltro non solo la più nota condizionalità dell'Unione europea, quella "esterna" sopra descritta, ma anche la più recente condizionalità esercitata nella dimensione interna europea, inaugurata a seguito della crisi del debito sovrano verificatasi all'inizio del 2010 nell'Eurozona⁶⁰, ed utilizzata nuovamente in tempi ancora più recenti "in una versione che coniuga la dimensione politica con quella economica o, meglio, finanziaria"⁶¹. Se dunque una definizione *de minimis* ha il pregio di ricondurre a unità una pluralità di contesti nei quali la condizionalità è utilizzata, al tempo stesso rischia di essere quasi tautologica.

⁵⁸ Tra i numerosi autori che si sono occupati della condizionalità politica v. in particolare, tra le opere monografiche, L. BARTELS, *Human rights conditionality in the EU's international agreements*, Oxford, 2005; A. WILLIAMS, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford, 2004; E. FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague, 2003; M. BULTERMAN, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community. Real Virtues or Virtual Reality?*, Antwerpen, 2001; P. ALSTON-M.R. BUSTELO-J. HEENAN (eds.), *The EU and Human Rights*, New York, 1999.

⁵⁹ V. ad esempio S. POLI, *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: Its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, 525 ss. e G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, 653 ss.

⁶⁰ Sul tema v. in particolare, A. VITERBO-F. COSTAMAGNA, *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici*, in N. NAPOLETANO-A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole e valori*, Napoli, 2013, 167 ss.; C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, 393 ss.; A. BARAGGIA, *Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle?*, in *Cambridge International Law Journal*, 2015, 268 ss.; W. JACOBY-J. HOPKIN, *From Lever to Club? Conditionality in the European Union during the Financial Crisis*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, 1157 ss.

⁶¹ M.R. MAURO, *Le diverse applicazioni del principio di condizionalità nella prassi dell'UE*, in L.F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi. Una riflessione multidisciplinare*, Roma, 2023, 128. In tema v. anche per tutti A. CIRCOLO, *Il valore dello stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e strumenti di tutela*, Napoli, 2023.

Altri tentativi definitivi hanno quindi enfatizzato gli obiettivi perseguiti da tale politica, ossia la promozione, l'esportazione di determinati parametri o modelli economici, di protezione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Senonché, un approccio meramente funzionale alla condizionalità rischia di essere eccessivamente vago. Così, una cosa è la generica promozione di determinati valori o obiettivi nei rapporti con Stati terzi (o anche nella dimensione interna, nei confronti degli Stati membri), altra cosa è invece l'imposizione degli stessi, attraverso la previsione di veri e propri obblighi, in ragione della superiorità economica, politica e commerciale dell'Unione nei confronti dei Paesi partners.

Si rende perciò necessaria anche la considerazione delle modalità attraverso le quali può essere attuata la condizionalità, facendo riferimento alla positività, alla negatività o al cumulo delle due tecniche. Con particolare riguardo al diritto europeo, la condizionalità negativa (nota anche come *stick method*) si avvale infatti di clausole o di disposizioni che prevedono la possibilità di sospendere i benefici nel caso in cui il destinatario degli stessi non si conformi o riduca il suo standard di conformità rispetto a quanto indicato dall'Unione. Nel caso di accordi bilaterali con Stati terzi, di nostro interesse, essa è generalmente realizzata mediante l'inclusione di una clausola che indica l'osservanza di alcune condizioni quali elementi essenziali dell'accordo, abbinata ad una clausola di non esecuzione, che autorizza la parte adempiente a sospendere o a terminare l'accordo in caso di violazione, ad opera del partner, di uno degli elementi essenziali. Diversamente, la condizionalità positiva (o *carrot method*), di gran lunga più utilizzata nelle misure unilaterali dell'Unione, si caratterizza per un progressivo aumento dei benefici economici, commerciali, o finanziari in funzione del maggior grado di conformazione da parte del Paese partner agli standard stabiliti dall'Unione europea.

Ebbene, a seconda dell'accezione utilizzata con riguardo alla condizionalità, muta anche la risposta circa la possibilità di qualificare la promozione della tutela ambientale da parte dell'Unione europea negli accordi con Paesi terzi come una vera e propria politica di condizionalità.

Se infatti si pone enfasi sull'aspetto funzionale della condizionalità, nel senso del generico utilizzo, da parte dell'Unione europea, della sua azione esterna per promuovere i suoi standard negli Stati terzi con i quali intesse relazioni, è indubbio che si possa parlare di una condizionalità ambientale.

Diversa è la prospettiva se la finalità promozionale è perseguita per mezzo di un modello di tipo sanzionatorio: il riferimento è, evidentemente, al carattere negativo della condizionalità. È stato d'altronde evidenziato come costituisca

“*an automatic reflex to identify conditionality with sanctions*”⁶².

In tal caso la prospettiva, chiaramente, muta. I paragrafi che precedono hanno infatti messo in luce come tanto gli accordi conclusi nell’ambito della politica di cooperazione allo sviluppo, quanto i capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile inseriti negli accordi antecedenti l’inaugurazione del nuovo approccio dell’Unione europea, si caratterizzano per la presenza di norme scarsamente precettive, e soprattutto prive di un sistema di *enforcement* efficace. Soltanto negli accordi di libero scambio che l’Unione ha concluso, o che comunque sono in corso di negoziazione negli ultimi anni, si riscontra infatti la presenza di disposizioni dal carattere maggiormente precettivo, in combinazione con la possibilità di adottare – a determinate condizioni – misure a carattere sanzionatorio, e finanche la sospensione degli accordi stessi, in caso di violazioni di (alcune) disposizioni di natura ambientale, nei limiti sopra evidenziati.

A fianco alle possibili accezioni della condizionalità sopra descritte, potrebbe forse configurarsene una ulteriore, valida soprattutto per quanto riguarda l’azione esterna dell’Unione europea, idonea a comporre gli elementi caratterizzanti le diverse accezioni, ed in grado di delimitare in maniera più chiara i confini tra condizionalità e mera attività di promozione.

La condizionalità sussisterebbe quindi allorché l’Unione europea persegue, per mezzo di politiche materiali della sua azione esterna, obiettivi ulteriori ed autonomi rispetto a quelli che dette politiche sono chiamate, in forza dei Trattati, a perseguire.

A tale ricostruzione potrebbe senza dubbio obiettarsi che, a seguito del Trattato di Lisbona, oltre agli articoli già richiamati che indicano obiettivi generali, non solo l’art. 7 TFUE suggerisce un approccio globale al sistema degli obiettivi dell’Unione, imponendo coerenza tra le diverse politiche; e che anche gli artt. 9-12 TFUE stabiliscono i principi e le esigenze che devono essere integrate in ciascuna politica settoriale⁶³.

Ebbene, in tale quadro si assisterebbe ad una politica di condizionalità allorché obiettivi esterni, ulteriori a quelli definiti dal principio di attribuzione per ciascuna politica siano perseguiti in maniera autonoma.

Così, rimanendo in tema di promozione della tutela ambientale, quest’ultima non assurgerà a una vera e propria politica di condizionalità fintantoché si configuri quale mera modalità operativa degli scambi commerciali tra le parti

⁶² E. FIERRO, *The EU’s Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, cit., 99.

⁶³ Per quanto riguarda le esigenze ambientali v., in particolare, F. ROLANDO, *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’Unione europea*, Napoli, 2020.

di un accordo, secondo il criterio – già richiamato sopra – indicato dalla Corte di giustizia nel parere 2/15.

Diversamente, allorché la tutela ambientale sia perseguita in modo autonomo, per mezzo di misure di politica commerciale comune, o di altre politiche, si tratterebbe di condizionalità. Non è questa la sede per stabilire le possibili ricadute di una simile scelta sul principio di attribuzione⁶⁴.

Nella prospettiva del presente scritto, alla luce di tutto quanto detto sopra, solo la promozione del rispetto dell'Accordo di Parigi conseguita attraverso la qualificazione dello stesso quale elemento essenziale di un accordo di libero scambio, unitamente alla previsione della possibilità di sospendere o addirittura terminare lo stesso in caso di violazione, pare idonea a configurare la tutela ambientale quale obiettivo autonomo perseguito per mezzo della politica commerciale comune. Solo in tal caso, dunque, si assiste ad una vera e propria politica di condizionalità ambientale.

⁶⁴ Sia consentito rinviare a G. D'AGNONE, *Link, or not to Link, This Is the Question: Environmental Provisions under the New Generation of TSD Chapters in EU FTAs*, in *European Public Law*, 2025, 125 ss.