

STUDI E DOCUMENTI  
di  
DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO  
fondata da Umberto Leanza  
diretta da Ida Caracciolo

## COMITATO SCIENTIFICO

Silvia Angioi, David Attard, Mariano Aznar, Paolo Bargiacchi, Angela Di Stasi, Francesca Graziani, Maria Chiara Malaguti, Federica Mucci, Bruno Nascimbene, Giuseppe Nesi, Massimo Panebianco, Roza Pati, Mauro Politi, Guido Raimondi, Maja Sersic, Giancarlo Scalese, Attila Tanzi, Talitha Vassalli di Dachenhausen

## COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Gaudiosi, Rita Mazza, Annachiara Rotondo

I volumi inseriti nella Collana “Studi e documenti di diritto internazionale ed europeo” sono preliminarmente sottoposti a referaggio anonimo c.d. doppio cieco: lo scritto è inviato in forma anonima a chi deve procedere alla revisione e all’Autore non è comunicato chi procederà alla stessa.

La valutazione è affidata a due esperti del tema trattato nel lavoro da revisionare che sono individuati dal Direttore della Collana tra il personale strutturato presso università italiane o straniere e tra studiosi qualificati, notoriamente competenti sui temi specifici oggetto dei singoli contributi da revisionare. Gli esperti possono essere selezionati anche tra i componenti del Comitato scientifico della Collana.

I revisori giudicano sull’opportunità o meno di accogliere il lavoro scientifico nella Collana, tenendo conto dei parametri valutativi di cui alla vigente legislazione. Sulla base di tali parametri i revisori, entro 60 giorni dal ricevimento dell’elaborato, formulano un giudizio motivato sull’opportunità della pubblicazione del lavoro – senza modifiche o previo apporto di modifiche – o di rigetto. Nel caso di giudizio discordante tra i due revisori, la decisione finale è assunta dal Direttore della Collana.

Infine, il Direttore della Collana può decidere di non assoggettare a revisione i lavori pubblicati su invito o comunque di Autori di particolare prestigio.

Massimiliano Montini

L'AZIONE ESTERNA  
DELL'UNIONE EUROPEA  
PER L'ATTUAZIONE  
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici (DISAG) dell'Università di Siena nell'ambito del Progetto della Cattedra Jean Monnet CE4INT (2023-2026). Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono essere ritenute responsabili.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright gennaio 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.

Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0164-1

## Sommario

<i>Introduzione</i>	9
---------------------	---

### CAPITOLO I

#### GLI OBIETTIVI DELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

1.1. Il ruolo degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione	15
1.2. Gli obiettivi e la coerenza dell'azione esterna	23
1.3. Gli obiettivi e l'effetto utile	28

### CAPITOLO II

#### LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

2.1. L'origine del concetto dello sviluppo sostenibile	33
2.2. Le caratteristiche costitutive del concetto dello sviluppo sostenibile	41
2.3. Introduzione all'analisi dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione	45
2.4. Lo sviluppo sostenibile nel diritto primario dell'Unione	47
2.4.1. Lo sviluppo sostenibile nel preambolo del TUE	47
2.4.2. Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 3 TUE	49
2.4.3. Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 21 TUE	51
2.4.4. Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 11 TFUE e nell'articolo 37 della Carta	54
2.4.5. L'assenza di un riferimento allo sviluppo sostenibile nell'articolo 191 TFUE	59
2.5. Lo sviluppo sostenibile nelle disposizioni programmatiche: dai Programmi di azione in materia ambientale, alla Strategia per lo sviluppo sostenibile al Green Deal europeo	60

CAPITOLO III  
LA RILEVANZA GIURIDICA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE  
NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

3.1. Introduzione: la rilevanza giuridica dello sviluppo sostenibile	73
3.2. La qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile	76
3.3. La giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano sostanziale	86
3.3.1. La giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile in relazione con gli altri principi e criteri previsti dal diritto primario dell'Unione per la tutela dell'ambiente	86
3.3.2. Il criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente	87
3.3.3. Il principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta	92
3.3.4. I principi per la tutela ambientale dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE	99
3.3.5. Il principio precauzionale	101
3.3.6. Il principio di prevenzione	107
3.3.7. Il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente	109
3.3.8. Il principio chi inquina paga	111
3.3.9. La giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile in relazione con i criteri di sostenibilità individuati dal regolamento tassonomia e dal principio DNSH	115
3.3.10. Valutazione finale sulla giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano sostanziale	123
3.4. La giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano procedurale	124

CAPITOLO IV  
L'ESPORTAZIONE DEI PRINCIPI E DEGLI OBIETTIVI  
DELL'UNIONE EUROPEA ATTRAVERSO L'AZIONE ESTERNA

4.1. Introduzione: l'esportazione dei principi e degli obiettivi dell'Unione europea	131
4.2. L'autonomia strategica verde	137
4.3. L'estensione territoriale della normativa dell'Unione	142
4.4. L'effetto Bruxelles	147

CAPITOLO V  
LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE  
NELLA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA

5.1. Introduzione: lo sviluppo sostenibile nella politica commerciale comune dell'Unione	153
5.2. Gli accordi commerciali bilaterali di nuova generazione dell'Unione	160
5.3. Analisi dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile negli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione dell'Unione	164
5.4. Valutazione finale sullo sviluppo sostenibile nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali dell'Unione	200
5.5. Riflessioni conclusive	203

CAPITOLO VI  
LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE  
NELLA POLITICA CLIMATICA DELL'UNIONE EUROPEA:  
DALL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI  
ALLA POLITICA CLIMATICA DELL'UNIONE CON RILEVANZA ESTERNA

6.1. Introduzione: dall'attuazione degli obblighi internazionali allo sviluppo della politica climatica interna dell'Unione	207
6.2. La promozione dello sviluppo sostenibile nell'accordo di Parigi e la correlazione tra l'accordo di Parigi e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile	222
6.3. La promozione dello sviluppo sostenibile nella politica climatica dell'Unione europea: dal sistema EU ETS (rilevanza interna) al meccanismo CBAM (rilevanza esterna)	225
6.3.1. Il sistema EU ETS	226
6.3.2. Il meccanismo CBAM	229
6.4. Il meccanismo CBAM come espressione della proiezione della politica climatica dell'Unione nell'ambito della sua azione esterna nel contesto dello sviluppo sostenibile	237
6.5. Riflessioni conclusive	240

<i>Conclusioni</i>	245
<i>Bibliografia</i>	253
<i>Giurisprudenza</i>	273

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si occupa dell'azione esterna dell'Unione europea con particolare riferimento all'attuazione dello sviluppo sostenibile.

Nel primo capitolo vengono esaminati gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, così come definiti nell'articolo 21, comma 2, TUE. Tali obiettivi costituiscono un insieme di fini di carattere generale a cui l'Unione deve ispirarsi nell'esercizio delle sue relazioni esterne. In primo luogo, l'indagine presenta il ruolo che i suddetti obiettivi svolgono nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione. In secondo luogo, verifica se e come tali obiettivi possano avere la funzione di assegnare alle diverse politiche materiali dell'Unione di rilevanza esterna fini diversi e ulteriori rispetto a quelli già stabiliti nelle disposizioni dei trattati contenenti la loro specifica base giuridica. In terzo luogo, esplora quale sia il contributo che tali obiettivi possano fornire per assicurare la coerenza generale dell'azione esterna dell'Unione nell'ambito di una cornice di riferimento unitaria, in attuazione dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE.

Dall'analisi testuale risulta che gli obiettivi previsti dall'articolo 21 TUE, paragrafo 2, TUE, forniscono un quadro di riferimento molto ampio e variegato, finalizzato ad indirizzare, guidare e circoscrivere entro parametri e criteri ampi, ma ben definiti, ed in maniera coerente, l'azione dell'Unione nelle sue relazioni esterne. Alla luce di tale risultanza, emergono due questioni di particolare importanza. La prima riguarda la configurabilità di un sindacato giurisdizionale della Corte di Giustizia sulla validità di un atto normativo adottato dalle istituzioni dell'Unione alla luce di un'eventuale violazione di uno degli obiettivi su cui si basa l'azione esterna. La seconda concerne la possibilità che i suddetti obiettivi possano talvolta essere utilizzati come principi interpretativi nel bilanciamento degli interessi eventualmente confliggenti nell'attuazione delle disposizioni del diritto primario e secondario dell'Unione, in correlazione con la dottrina dell'effetto utile.

Nel secondo capitolo l'analisi si incentra in primo luogo sull'origine del concetto dello sviluppo sostenibile e sui suoi elementi costitutivi, così come emergono dalla teoria generale del diritto, dall'evoluzione della prassi relativa alla progressiva affermazione di tale concetto sulla scena internaziona-

le, nonché dalla più rilevante elaborazione dottrinale. In secondo luogo, l'indagine verte su come si configura il concetto dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione europea. In tale contesto, l'analisi si sofferma dapprima su come lo sviluppo sostenibile viene inquadrato e sistematizzato nel diritto primario dell'Unione, ossia nel contesto dei trattati istitutivi e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A tal fine, vengono esaminati i diversi riferimenti all'obiettivo e/o al principio dello sviluppo sostenibile rinvenibili sia nel Trattato sull'Unione europea (TUE) che nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In particolare, nel contesto del TUE, lo sviluppo sostenibile è richiamato: a) nel preambolo; b) negli articoli 3(3) e (3)(5) dedicati agli obiettivi generali dell'Unione; c) nell'articolo 21 dedicato all'azione esterna. Nell'ambito del TFUE vi è un esplicito richiamo allo sviluppo sostenibile nell'articolo 11, in collegamento con il principio di integrazione. Nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, un riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, sempre in collegamento con il principio di integrazione, si trova nell'articolo 37. Successivamente, l'indagine approfondisce il progressivo emergere e consolidarsi del concetto dello sviluppo sostenibile nelle disposizioni programmatiche del diritto dell'Unione, dai programmi di azione in materia ambientale, passando per la strategia per lo sviluppo sostenibile fino ad arrivare al Green Deal europeo ed alla sua normativa di attuazione.

Nel terzo capitolo vengono affrontate due questioni di fondamentale importanza che riguardano la qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile e la sua giustiziabilità.

Con riferimento alla questione della qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile si rende necessario esaminare se lo sviluppo sostenibile possa in talune circostanze essere definito come un principio di carattere interpretativo di diritto dell'Unione europea oppure debba essere inteso sempre e soltanto come un obiettivo generale dell'ordinamento dell'Unione che può operare esclusivamente come una mera norma programmatica.

Riguardo alla questione della giustiziabilità dello sviluppo sostenibile, risulta importante verificare se lo sviluppo sostenibile possa in qualche circostanza operare concretamente come un principio interpretativo, malgrado il suo contenuto vago e non completamente determinato. La tematica della giustiziabilità dello sviluppo sostenibile può essere analizzata da un duplice punto di vista, sia sul piano sostanziale che sul piano procedurale.

Sul piano sostanziale, appare necessario esaminare la relazione tra il

principio dello sviluppo sostenibile e gli altri principi e criteri previsti dal diritto primario dell'Unione per la tutela dell'ambiente, che possono svolgere il ruolo di principi e criteri operativi in grado di concretizzare e rafforzare il principio dello sviluppo sostenibile se applicati in combinato disposto con quest'ultimo. Successivamente, si rende opportuno verificare il contributo che in questo contesto possono fornire i principi ed i criteri operativi per lo sviluppo sostenibile desumibili dalla legislazione secondaria, soprattutto quella adottata dall'Unione in tempi recenti in attuazione del Green Deal europeo. L'indagine si focalizza in particolare sul "principio di non arrecare danno significativo all'ambiente" (c.d. principio DNSH - *Do not significant harm*), introdotto nell'ordinamento dell'Unione dal cosiddetto Regolamento tassonomia, ossia il Regolamento 2021/852/UE.

Sul piano procedurale, partendo dal richiamo al principio dello sviluppo sostenibile contenuto nell'articolo 37 della Carta, sembra necessario concentrarsi sulla questione della giustiziabilità del principio in senso stretto, ossia della sua invocabilità in giudizio davanti alla Corte di Giustizia, ai sensi e nei limiti previsti dall'articolo 52, paragrafo 5, della Carta.

Nel quarto capitolo, l'analisi si incentra su come l'Unione persegue la promozione e l'esportazione dei propri obiettivi nella sua azione esterna, secondo quanto prescritto dall'articolo 3, paragrafo 5, TUE, in combinato disposto con l'articolo 21, TUE. In tale contesto, emerge come il fenomeno dell'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio possa essere esaminato alla luce di diversi criteri e parametri. In primo luogo, può essere analizzato alla luce dei valori, dei principi e degli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione; in secondo luogo, in ragione delle tipologie di applicazione della normativa europea (unilaterale, bilaterale o multilaterale) al di fuori del suo territorio; in terzo luogo, dal punto di vista delle modalità con le quali si può realizzare l'estensione dell'ambito di applicazione "unilaterale" della normativa europea al di là dei propri confini territoriali.

L'analisi si sofferma in particolare sulla modalità di applicazione "unilaterale" della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio. In tal senso, vengono presentate ed analizzate tre diverse modalità di applicazione "unilaterale" della normativa europea nei confronti di Paesi terzi e/o di operatori economici posti al di fuori dei confini dell'Unione. Tali modalità consistono nell'applicazione extraterritoriale in senso stretto della normativa europea, nell'applicazione esterna basata sulla cosiddetta "estensione

territoriale” della normativa dell’Unione, e nell’applicazione della normativa europea al di fuori del proprio territorio che si può realizzare attraverso il cosiddetto “effetto Bruxelles”. Nell’ambito delle tre suddette modalità, l’indagine si focalizza in particolare sull’esame dettagliato delle due modalità di applicazione che risultano più rilevanti per l’oggetto del presente studio, vale a dire l’estensione territoriale e l’effetto Bruxelles. In tale contesto, l’analisi è volta a verificare come le due modalità in esame si collocano nel quadro di riferimento rappresentato della cosiddetta “autonomia strategica verde”, che in tempi recenti sta caratterizzando le relazioni esterne dell’Unione europea ed influenzando fortemente il loro esercizio.

Il quinto capitolo prende avvio con una introduzione alla tematica di come si configura l’obiettivo dello sviluppo sostenibile nel contesto della politica commerciale comune dell’Unione, sulla base del diritto primario e della rilevante giurisprudenza della Corte di Giustizia. Nel prosieguo del capitolo, vengono analizzate le principali caratteristiche dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile contenuti in alcuni tra i più rilevanti accordi bilaterali di nuova generazione conclusi dall’Unione, con riferimento a tre diverse tipologie di accordi, vale a dire gli accordi di associazione, gli accordi di libero scambio e gli accordi per la promozione degli scambi commerciali e degli investimenti.

Nell’ambito della prima tipologia, vengono analizzati gli accordi di associazione conclusi dall’Unione con Ucraina, Moldova e Georgia. Con riferimento alla seconda tipologia sono esaminati gli accordi di libero scambio conclusi dall’Unione con la Corea del Sud, il Giappone, il Canada, e in maniera parzialmente diversa con il Regno Unito, dopo il suo recesso. Riguardo alla terza tipologia, relativa agli accordi per la promozione degli scambi commerciali e degli investimenti, che presenta caratteristiche in gran parte simili alla seconda tipologia, sono presi in esame gli accordi conclusi dall’Unione con Singapore e con il Vietnam.

L’analisi si sviluppa attraverso una serie di sei criteri di comparazione, basati sia su elementi sostanziali che procedurali, al fine di verificare come l’obiettivo generale dello sviluppo sostenibile si declina nei suddetti capitoli su commercio e sviluppo sostenibile. In particolare, vengono esaminati gli obblighi sostanziali e procedurali a carico delle Parti che si collegano all’attuazione dello sviluppo sostenibile inteso come un ampio e variegato obiettivo generale condiviso tra le Parti. Successivamente, l’indagine si concentra su come, in tale contesto, possa in talune circostanze emergere un

diverso ruolo per lo sviluppo sostenibile, inteso come principio interpretativo utilizzabile come criterio di bilanciamento tra gli interessi delle Parti che possono venire a confliggere nell'attuazione dei loro accordi bilaterali.

Nel sesto capitolo viene presentata un'analisi della politica climatica dell'Unione, per esaminare come questa si sia sviluppata nel corso degli ultimi venticinque anni in stretta correlazione con l'evoluzione della normativa internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici. L'indagine si incentra in particolare sull'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea analizzata dallo specifico punto di vista del percorso evolutivo del sistema europeo di controllo e scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, il cosiddetto sistema EU ETS (*European Union Emission Trading Scheme*). In particolare, lo studio si focalizza dapprima sul ruolo che il sistema EU ETS ha svolto negli ultimi due decenni come fondamentale strumento strategico dell'Unione per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Successivamente, il focus si sposta sull'analisi del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, recentemente istituito nell'ordinamento europeo mediante l'adozione del regolamento CBAM (*Carbon border adjustment mechanism*). L'indagine, dopo avere presentato il nuovo strumento ed evidenziato le sue caratteristiche peculiari, si incentra sulla rilevanza di quest'ultimo come completamento logico del sistema EU ETS che estende il suo approccio al contesto dell'azione esterna dell'Unione. In particolare, lo studio mira a verificare se si possa sostenere che mediante l'istituzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera l'Unione abbia inteso operare una estensione del sistema EU ETS da uno strumento di rilevanza puramente interna ad uno di rilevanza anche esterna.

Sulla base dell'indagine svolta nel quinto e sesto capitolo, la parte finale del lavoro riprende e conclude l'analisi della tematica relativa alla possibilità di configurare lo sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione sempre e solo come un obiettivo generale, oppure talvolta anche come un principio interpretativo, operante nell'ambito delle sue diverse accezioni emergenti dai trattati TUE e TFUE e dalla Carta dei diritti fondamentali, nonché in connessione con i principi ed i criteri operativi sostanziali e procedurali finalizzati alla protezione dell'ambiente. In conclusione, viene esaminata la relazione che intercorre tra lo sviluppo sostenibile ed il principio di coerenza, sancito dall'articolo 21 paragrafo 3, TUE con riferimento specifico all'azione esterna dell'Unione, nonché dall'articolo 7 TFUE come

principio di carattere generale che dovrebbe permeare l'attuazione di tutte le politiche e le azioni dell'Unione, sia a livello interno che esterno. A tal fine, l'indagine è volta a verificare in particolare se lo sviluppo sostenibile possa svolgere una funzione unificatrice rispetto ai numerosi altri obiettivi e principi riconosciuti e tutelati nell'ordinamento dell'Unione, ponendosi come uno strumento privilegiato per assicurare la coerenza tra le varie politiche e le diverse normative dell'Unione, con riguardo in particolare all'esercizio dell'azione esterna.

## CAPITOLO I

### GLI OBIETTIVI DELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1.1. Il ruolo degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. – 1.2. Gli obiettivi e la coerenza dell'azione esterna. – 1.3. Gli obiettivi e l'effetto utile.

#### 1.1. *Il ruolo degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione*

Il trattato di Lisbona, come noto, ha ridefinito il sistema delle relazioni esterne dell'Unione<sup>1</sup>, con il duplice obiettivo da una parte di fornire un quadro di riferimento unitario per l'azione esterna dell'Unione europea e dall'altra di mantenere una distinzione tra la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e le altre politiche materiali di rilevanza esterna dell'Unione. Tale distinzione sussiste sia a livello istituzionale che normativo, dando luogo ad un «doppio apparato istituzionale e normativo»<sup>2</sup>. Nel primo caso, a livello istituzionale, la distinzione è caratterizzata dal mantenimento della dimensione intergovernativa della PESC a cui si contrappone la dimensione sovranazionale delle altre politiche materiali che rientrano nell'azione esterna dell'Unione. Nel secondo caso, a livello normativo, essa si concretizza in un

<sup>1</sup> In materia di relazioni esterne dell'Unione vedi in generale: M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, II ed. Oxford University Press, Oxford, 2011; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, II ed, Hart, Oxford, 2015; M. CREMONA, A. THIES (a cura di), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Hart, Oxford, 2014; R. A. WESSEL, J. LARIK (a cura di), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, II ed., Hart, Oxford, 2020; W.TH. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R.A. WESSEL, *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, TMC Asser Press, The Hague, 2021; J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (a cura di), *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2021; R. A. WESSEL, G. BUTLER (a cura di), *EU External Relations Law*, Hart, Oxford, 2022; K. A ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES (a cura di), *EU External Relations and the Power of Law. Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Hart, Oxford, 2024.

<sup>2</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 2.

diverso sistema decisionale, basato su un sistema distinto di basi giuridiche e di forme di tutela giurisdizionale<sup>3</sup>.

A proposito di tale «doppio apparato istituzionale e normativo» in dottrina si è parlato anche di «bipolarità» dell'azione esterna dell'Unione<sup>4</sup>. Vi sono tuttavia anche altri autori che si attestano su posizioni più moderate, ed analizzando la prassi dell'Unione rimarcano il fatto che a livello pratico la suddetta distinzione istituzionale e normativa tende spesso a ridursi fortemente e talvolta quasi a scomparire<sup>5</sup>.

L'azione esterna dell'Unione è disciplinata nel titolo V TUE. In tale contesto è previsto un sistema strutturato di disposizioni costitutive e attuative del «doppio apparato istituzionale e normativo» menzionato sopra per l'esercizio dell'azione dell'Unione sul piano internazionale. Ai fini della presente trattazione risulta di particolare interesse concentrarsi sull'analisi dell'articolo 21 TUE<sup>6</sup>, il quale contiene un riferimento ai principi e agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> A. DASHWOOD, *The Continuing Bipolarity of EU External Action*, in I. GOVAERE ET AL. (a cura di), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresecau*, Nijhoff, Leiden, 2013, p. 1.

<sup>5</sup> R. A. WESSEL, *The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 5, Fasc. 1, 2009, p. 117-142, a p. 117; R.A. WESSEL, *Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, in *European Papers: A Journal on Law and Integration*, Vol. 1, Fasc. 2, 2016, pp. 439-468, a p. 445-447; L. LONARDO, *Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, Fasc. 3, 2018, p. 584-608, a p. 584-587 e p. 606-608.

<sup>6</sup> Per un'analisi dettagliata degli obiettivi che emergono dall'articolo 21, paragrafo 2, TUE con riferimento alla politica estera di sicurezza comune (PESC) ed all'azione esterna dell'Unione, volta a dimostrare l'inesistenza di una differenza sostanziale tra le due tipologie di competenze dell'Unione che rientrano rispettivamente nella PESC e nelle politiche materiali dell'UE, vedi in particolare L. LONARDO, *Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union*, cit., p. 584-608.

<sup>7</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 5-7; M. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Articolo 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014, p. 222-227; M. CONDINANZI, *Articolo 21 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, II ed., 2014, p. 102-105.

Il primo paragrafo dell'articolo 21 TUE dispone che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda su una serie di principi che ne hanno informato la creazione e lo sviluppo, che l'Unione si impegna a promuovere e perseguire nelle sue relazioni con gli altri paesi a livello globale. Secondo tale disposizione, in particolare:

«L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.»

Come si può vedere, si tratta di una serie di principi di carattere generale nei quali rientrano i valori della democrazia, dello Stato di diritto, dell'universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, i principi di eguaglianza e solidarietà e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Tali principi, che riprendono in larga parte i valori fondanti dell'Unione elencati nell'articolo 2 TUE, rappresentano il quadro di riferimento generale all'interno del quale deve svolgersi l'azione esterna dell'Unione.

Nel secondo paragrafo dell'articolo 21 TUE troviamo una elencazione di obiettivi a cui l'Unione deve ispirarsi nell'esercizio della sua azione esterna. Sulla base di tale disposizione:

«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:

- a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;
- b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;

- d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- 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;
- g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
- h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.»

Dalla lettura dell'articolo 21, comma 2, TUE si evince che gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione ivi elencati si configurano come una serie di fini di carattere generale, che devono guidare l'esercizio delle relazioni esterne dell'Unione. Si tratta di una elencazione di obiettivi molto ampia ed in gran parte innovativa rispetto alle versioni dei trattati istitutivi precedenti alle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona. Nella norma appena menzionata si trovano infatti da un parte una serie di obiettivi già presenti nella precedente versione del trattato, così come modificata dal trattato di Maastricht, corrispondenti a quelli contenuti nelle prime tre lettere dell'elencazione, che risultano riconducibili più propriamente all'ambito della politica estera e di sicurezza comune, e dall'altra parte una serie di obiettivi di carattere più politico, corrispondenti alle lettere dalla d alla h della lista, aggiunti con le modifiche apportate con il Trattato di Lisbona, a cui deve ispirarsi in termini più ampi e generali l'azione esterna dell'Unione<sup>8</sup>.

Sul ruolo che gli obiettivi elencati nell'articolo 21, paragrafo 2, sono chiamati a svolgere nell'ambito dell'esercizio dell'azione esterna dell'Unione vi sono in dottrina opinioni discordanti. In questa sede ci limiteremo

<sup>8</sup> Per un'analisi dettagliata delle diverse posizioni dottrinali relative alla distinzione, nell'ambito della lista degli obiettivi dell'articolo 21, paragrafo 2, TUE, tra obiettivi più propriamente riconducibili alla politica estera e di sicurezza comune e obiettivi dedicati in termini più generali all'esercizio dell'azione esterna dell'Unione vedi L. LONARDO, *Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union*, cit., p. 588-589.

a riportare due diverse concezioni simmetricamente opposte tra di loro che testimoniano in modo chiaro la possibile diversa interpretazione circa il ruolo di tali obiettivi, nell'assenza sia di chiarimenti contenuti nel Trattato, che di una specifica giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia. La prima di tali concezioni sostiene che gli obiettivi in questione servirebbero semplicemente come criteri utilizzabili per orientare le politiche dell'Unione nella sua azione esterna, piuttosto che costituire una serie di fini e risultati da raggiungere. La seconda di tali concezioni afferma invece che gli obiettivi in questione creerebbero un vincolo di ordine funzionale all'esercizio dell'azione esterna da parte dell'Unione, indirizzandone quindi in modo specifico e concreto l'effettiva realizzazione.

La prima delle due teorie sopramenzionate, sostenuta in particolare da Cremona, sostiene che la lista complessiva degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione contenuta nell'articolo 21 sarebbe caratterizzata in primo luogo dalla circostanza che gli obiettivi in questione hanno un carattere generale e non sono collegati all'esercizio di specifiche politiche o azioni delle relazioni esterne, né si collegano a specifiche competenze esterne dell'Unione<sup>9</sup>. A tale proposito, da altra dottrina conforme è stato affermato che gli obiettivi in questione conferiscono uno "scopo" generale ed astratto all'azione esterna dell'Unione da esercitarsi secondo il sistema "costituzionale" del suo ordinamento giuridico. Nello specifico, tale concetto è stato espresso nei seguenti termini: «they provide a sense of purpose as to the exercise of the powers through the structures of the constitutionalised legal order»<sup>10</sup>. Di conseguenza, gli obiettivi per come sono indicati nella disposizione in esame servirebbero a concretizzare in termini generali la possibilità per le istituzioni dell'Unione di determinare le proprie priorità e creare un bilanciamento basato sull'ampio potere discrezionale loro conferito dal trattato per la realizzazione di tali obiettivi nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione. Ne conseguirebbe quindi la difficoltà di immaginare la possibilità di un sindacato giurisdizionale della Corte di Giustizia sulla validità di un atto normativo in conseguenza del mancato rispetto di uno degli

<sup>9</sup> M. CREMONA, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, in *Current Legal Problems*, Vol. 69, Fasc. 1, 2016, p. 35-69, a p. 40.

<sup>10</sup> J. LARIK, *From Speciality to a Constitutional Sense of Purpose: on the Changing Role of the Objectives of the European Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, Vol. 63, Fasc. 4, p. 935-962, a p. 962.

obiettivi o del non corretto bilanciamento tra i diversi obiettivi previsti dall'articolo 21 TUE. Inoltre, per come sono strutturati gli obiettivi in questione, essi non potrebbero servire a creare o delimitare le competenze dell'Unione<sup>11</sup>.

La seconda delle due teorie menzionate sopra, promossa in particolare da Bartoloni, afferma che gli obiettivi contenuti nell'articolo 21 TUE costituiscono un'elencazione di carattere esaustivo che indirizza, guida e limita l'azione esterna dell'Unione, nel senso che quest'ultima non può essere ispirata da fini diversi da quelli ivi indicati. In altre parole, tali obiettivi creerebbero un «vincolo di ordine funzionale» all'esercizio dell'azione esterna da parte dell'Unione<sup>12</sup>. Secondo tale posizione dottrinale, d'altronde, l'ampiezza della formulazione degli obiettivi contenuta nella disposizione in esame attribuisce alle istituzioni dell'Unione un ampio margine di discrezionalità nel riferirsi a tali obiettivi per determinare i fini concreti della propria azione esterna. Tale posizione dottrinale fa anche notare che l'elencazione dell'attuale articolo 21, paragrafo 2, riprende nelle prime tre lettere gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune già presenti nella precedente versione del trattato antecedentemente alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona. Per converso, gli obiettivi contenuti nelle lettere successive si riferiscono all'azione dell'Unione in ambiti diversi da quelli tradizionalmente collegati alla politica estera e di sicurezza comune. Essi riguardano infatti i diversi piani della cooperazione allo sviluppo, dei rapporti commerciali internazionali, della politica ambientale, nonché dell'aiuto umanitario<sup>13</sup>.

Nell'ambito di questa teoria, è stato sostenuto che gli obiettivi dell'articolo 21 TUE potrebbero anche avere l'effetto di ampliare il sistema dei valori su cui si fonda l'ordinamento giuridico dell'Unione e potrebbero in ipotesi, in alcune circostanze, formare un parametro di legittimità delle attività che l'Unione svolge a livello internazionale<sup>14</sup>. A sostegno di tale posizione viene ricordata in particolare la giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa alla tutela dello stato di diritto, che ha richiamato tale va-

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 6.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

lore dell'Unione al fine di rafforzare il contenuto del principio della tutela giurisdizionale effettiva<sup>15</sup>.

A mio avviso, tuttavia, la possibilità che i valori e gli obiettivi elencati all'articolo 21, paragrafo 2, possano costituire un parametro di legittimità per la valutazione delle attività realizzate dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito dell'esercizio dell'azione esterna deve essere intesa in modo restrittivo. Mi sembra infatti che si debba ritenere che quest'ultima possibilità sia eventualmente configurabile solo con riferimento ad alcuni dei principi e degli obiettivi elencati nell'articolo 21 e non possa costituire un criterio di carattere generale utilizzabile come parametro di legittimità degli atti normativi applicabile all'intera elencazione di principi e degli obiettivi sopra menzionati. Ciò in ragione del fatto che alcuni degli obiettivi dell'articolo 21 TUE, paragrafo 2, sembrano avere un carattere troppo ampio ed indeterminato per costituire parametri di legittimità alla stregua dei valori elencati nell'articolo 21 TUE paragrafo 1, come ad esempio quello dello stato di diritto, rilevante nel caso giurisprudenziale menzionato sopra, che a loro volta si rifanno ai valori dell'Unione elencati in via generale all'articolo 2 TUE.

In dottrina, Bartoloni si è occupata inoltre di esaminare la questione della "natura giuridica" dell'azione esterna dell'Unione, al fine di verificare se essa possa essere determinata alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 21 TUE. In tale contesto, l'analisi si è incentrata sul quesito se la previsione dell'ampia serie di obiettivi di natura e di portata differente contenuti nell'articolo 21 possa avere la funzione di assegnare alle diverse politiche materiali dell'Unione di rilevanza esterna obiettivi diversi e ulteriori rispetto a quelli già specificamente stabiliti nelle disposizioni dei trattati contenenti la loro specifica base giuridica. Se ciò fosse vero ne risulterebbe secondo l'autrice una situazione in cui «l'effettiva competenza dell'Unione nell'ambito delle varie politiche materiali di rilievo esterno dovrebbe essere ricavata da una lettura congiunta degli obiettivi, complessivamente considerati e bilanciati gli uni rispetto agli altri, indicati dall'articolo 21 e dalle specifiche basi giuridiche.» Secondo la ricostruzione dell'autrice tale inter-

<sup>15</sup> Corte giust., 6 ottobre 2020, C-134/19, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2020:793, punto 35; vedi anche Corte giust., 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company, c. Her Majesty's Treasury e altri*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 72 (e giurisprudenza ivi citata).

pretazione avrebbe il vantaggio di evitare la settorializzazione dell'azione esterna dell'Unione e «consentirebbe all'Unione di perseguire finalità di politica estera attraverso l'utilizzo delle politiche materiali»<sup>16</sup>.

Nella sua analisi l'autrice evidenzia però che malgrado i possibili vantaggi di tale concezione, vi sono anche degli evidenti limiti, legati soprattutto al fatto che il ricorso ad una tale interpretazione renderebbe difficile se non impossibile l'individuazione della base giuridica in relazione alle singole misure dell'azione esterna dell'Unione, ponendosi inevitabilmente in contrasto col principio di attribuzione di cui all'articolo 5 TUE. Non solo, ma una tale interpretazione si potrebbe porre altresì in contrasto con il disposto dell'articolo 40 TUE, volto ad assicurare una netta separazione tra i fini generali dell'azione esterna dell'Unione e quelli specifici delle singole politiche materiali<sup>17</sup>. Per questi motivi, l'autrice conclude che risulta preferibile adottare un'interpretazione diversa, secondo la quale l'effetto dell'articolo 21, paragrafo 2, non dovrebbe essere quello di ampliare gli obiettivi delle politiche materiali dell'Unione rilevanti per l'azione esterna. Secondo tale diversa interpretazione, infatti, la disposizione in esame si limiterebbe ad individuare gli obiettivi che devono essere utilizzati come ispirazione trasversale dell'azione esterna dell'Unione. In tal senso, tali obiettivi devono semplicemente essere tenuti in adeguata considerazione anche nell'esercizio delle politiche materiali allorché queste abbiano una rilevanza esterna. Secondo l'autrice, quindi, è possibile sostenere che l'effetto di tale disposizione sarebbe quello di consentire ad una misura che, in virtù del suo oggetto e del suo scopo, rientra nell'ambito di una competenza materiale, di concorrere a realizzare scopi ulteriori. Pertanto, secondo tale interpretazione, la disposizione dell'articolo 21 non inciderebbe sulla portata delle singole basi giuridiche previste dai trattati per le diverse politiche materiali e non ne altererebbe o modificherebbe gli elementi sulla ba-

<sup>16</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 9.

<sup>17</sup> Articolo 40 TUE, il quale nella sua interezza dispone quanto segue: «L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo.»

se dei quali la relativa competenza viene determinata. In questo senso, secondo l'autrice, dovrebbe essere letta la giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>18</sup> che impone l'obbligo per l'Unione di recepire ed applicare gli obiettivi e i principi dell'articolo 21 nella realizzazione della sua azione esterna<sup>19</sup>.

A mio avviso, appare condivisibile l'interpretazione secondo la quale gli obiettivi elencati nell'articolo 21, paragrafo 2, costituiscono fonti di ispirazione generale che devono indirizzare e guidare l'esercizio dell'azione esterna dell'Unione. In tale contesto, essi possono integrare gli obiettivi specifici delle politiche materiali dell'Unione ai quali l'azione esterna si collega, a seconda delle circostanze specifiche, senza per questo sostituirsi ad essi, né alternare la portata e l'ampiezza della relativa base giuridica di riferimento. In altri termini, gli obiettivi menzionati nell'articolo 21, paragrafo 2, possono consentire all'Unione, nell'ambito dell'esercizio della sua azione esterna, di concorrere a realizzare fini e scopi ulteriori rispetto a quelli previsti dai trattati nelle disposizioni relative alle competenze materiali dell'Unione, senza per questo alterare il sistema della ripartizione delle competenze previsto dai trattati istituzionali<sup>20</sup>.

### 1.2. *Gli obiettivi e la coerenza dell'azione esterna*

Il perseguimento degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione può fornire un importante contributo per assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Infatti, come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina, la funzione degli obiettivi elencati all'articolo 21, paragrafo 2, TUE, così come dei principi elencati nel comma precedente, «sembra quella di assicurare la coerenza generale della partecipazione dell'Unione alla vita di relazione internazionale, inquadrando la stessa, a qualunque titolo svolta, all'interno di una cornice di politica estera unitaria»<sup>21</sup>. Tale interpretazione

<sup>18</sup> Corte giust., 16 maggio 2017, Parere 2/15, ECLI:EU:C:2017:376, punto 143.

<sup>19</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 10.

<sup>20</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 10.

<sup>21</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2016, p. 370.

tende a valorizzare il contributo che gli obiettivi possono dare alla coerenza dell'azione esterna dell'Unione, che d'altronde è un fine da perseguire esplicitamente richiesto dal trattato all'articolo 21, paragrafo 3. Tale disposizione prevede infatti che nell'elaborazione e nell'attuazione della sua azione esterna «l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui all'articolo 21, paragrafo 1 e 2», all'interno di un quadro unitario e coerente<sup>22</sup>. In base a tale disposizione, l'obbligo di assicurare la coerenza tra i vari settori della sua azione esterna e tra questi ultimi e le sue altre politiche grava in capo alle istituzioni dell'Unione. A tale proposito, il secondo capoverso della disposizione in esame prescrive quanto segue: «L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine»<sup>23</sup>.

Il principio di coerenza dell'azione esterna dell'Unione che emerge dalla norma in esame costituisce un principio di fondamentale importanza chiamato a guidare l'esercizio delle relazioni internazionali dell'Unione. Tale principio venne per la prima volta inserito nel sistema dei trattati istitutivi con le modifiche apportate dall'Atto Unico Europeo e si è poi evoluto nel corso del tempo con le diverse revisioni dei trattati intervenute fino al raggiungimento dell'assetto (per adesso) ultimo avvenuto con il trattato di Lisbona<sup>24</sup>. Nel contesto del TUE, prima ancora che essere richiamato

<sup>22</sup> L'articolo 21, paragrafo 3, dispone che: «Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2.»

<sup>23</sup> Articolo 21(3) TUE, il quale nella sua interezza dispone quanto segue: «Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine.»

<sup>24</sup> Per una ricostruzione dettagliata dell'evoluzione storica e del ruolo del principio di coerenza nell'azione esterna dell'Unione vedi A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Jovene, Napoli, 2009. Sul principio di coerenza vedi anche D. RINOLDI, *Principio di coerenza. Commento*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N.

nell'articolo 21, paragrafo 3<sup>25</sup>, il principio di coerenza viene precedentemente enunciato in termini generali nell'articolo 13 TUE<sup>26</sup>, nella norma introduttiva relativa al titolo III contenente le disposizioni relative alle istituzioni dell'Unione. Inoltre, nel contesto del trattato TFUE, il principio di coerenza viene ribadito e trova una importante collocazione all'inizio del Titolo II dedicato alle disposizioni di applicazione generale. A tale proposito, l'articolo 7 TFUE dispone che: «L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze»<sup>27</sup>.

Malgrado il suo preciso significato giuridico sia stato definito in dottrina come “sfuggente”<sup>28</sup>, il principio di coerenza assume una fondamentale importanza nell'ordinamento dell'Unione, in ragione della sua funzione di assicurare la convergenza delle azioni svolte dall'Unione nella sua proiezione esterna verso obiettivi e finalità comuni. A tale proposito, in dottrina è stato affermato che nell'ordinamento dell'Unione il principio di coerenza svolge «una importante funzione unificatrice del sistema europeo nella sua proiezione esterna»<sup>29</sup>.

In termini concreti, come abbiamo menzionato sopra, la disposizione dell'articolo 21, paragrafo 3, impone nei confronti delle istituzioni dell'Unione, e segnatamente del Consiglio e della Commissione, assistite

PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 37-38; L. HERTOG, S. STROSS, *Coherence in EU External Relations. Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 18, Fasc. 3, 2013, p. 373-388.

<sup>25</sup> Vedi commenti all'articolo 21 TUE: M. CONDINANZI, *Articolo 21 TUE*, cit., p. 104; M. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Articolo 21 TUE*, cit., p. 226.

<sup>26</sup> Vedi commenti all'articolo 13 TUE: R. ADAM, *Articolo 13 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 117-130; I. VIARENGO, *Articolo 13 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, cit., p. 68-70.

<sup>27</sup> Vedi commenti all'articolo 7 TFUE: S. DE BELLIS, *Articolo 7 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 394-395; M. C. BARUFFI, *Articolo 7 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, cit., p. 170-172.

<sup>28</sup> A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, p. 227; P. GAUTTIER, *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union*, in *European Law Journal*, 2004, p. 23-41.

<sup>29</sup> A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, p. 227 e p. 281-286.

dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>30</sup>, un obbligo di garantire la coerenza cooperando tra di loro per raggiungere tale fine. La norma in esame crea quindi in capo alle istituzioni dell'Unione il dovere di coordinare tutte le azioni realizzate nell'ambito dell'esercizio delle relazioni esterne dell'Unione, così come previsto dal titolo V TUE. In questo contesto, come è stato evidenziato in dottrina, risulta tuttavia difficile ipotizzare la giustiziabilità del principio di coerenza, così come definito nella disposizione dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE, «non solo per l'immutata sottrazione degli atti di politica estera al sindacato giurisdizionale, ma anche per la complessità del sindacato che incomberebbe alla Corte»<sup>31</sup>.

In conclusione, è possibile a mio avviso affermare che dall'analisi dell'articolo 21, paragrafo 2, il quale contiene la lista degli obiettivi che devono guidare l'azione esterna dell'Unione emerge un quadro di riferimento molto ampio e variegato, che deve indirizzare, guidare e circoscrivere entro parametri e criteri ampi, ma ben definiti, ed in maniera coerente, l'azione dell'Unione nelle sue relazioni esterne. La giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia ha chiarito che laddove le disposizioni del trattato prevedano obiettivi multipli per l'esercizio dell'azione esterna dell'Unione, le istituzioni sono tenute, laddove possibile, a soddisfare tutti gli obiettivi rilevanti nel caso di specie. Ad esempio nel caso *Portogallo c. Consiglio* del 1996, con riferimento all'esercizio della politica di cooperazione allo sviluppo, la Corte di Giustizia, interpretando l'allora articolo 130U, paragrafo 2, TCE, aveva affermato che nell'esercizio della politica di cooperazione allo sviluppo, l'allora Comunità europea doveva contribuire oltre che agli obiettivi specifici di promozione dello sviluppo, consolidamento della democrazia e promozione dello Stato di diritto, anche all'obiettivo generale del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>32</sup>. Tuttavia, in

<sup>30</sup> In questo contesto, deve essere sottolineato che l'articolo 18 paragrafo 4, TUE, nell'enunciare delle diverse competenze e prerogative dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dispone *inter alia* che esso «vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione.»

<sup>31</sup> M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 13; vedi anche A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, p. 361-363.

<sup>32</sup> Corte giust., 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:461, punto 23.

altra giurisprudenza rilevante, la Corte di Giustizia aveva altresì sostenuto che laddove sono in gioco diversi obiettivi, talvolta potenzialmente confliggenti, le istituzioni europee nell'ambito della loro discrezionalità possono determinare un ordine di priorità tra di essi e non sono necessariamente obbligate a soddisfare tutti gli obiettivi potenzialmente rilevanti in ciascun caso di specie<sup>33</sup>.

Risulta quindi evidente che nel perseguimento degli obiettivi dell'Unione previsti in materia di relazioni esterne, le istituzioni dell'Unione godono di un ampio potere discrezionale, soprattutto nel bilanciamento tra i diversi obiettivi eventualmente concorrenti, se non addirittura confliggenti, nell'ambito di una specifica politica o misura<sup>34</sup>. Ne consegue che appare difficilmente configurabile la possibilità di un effettivo sindacato giurisdizionale della Corte di Giustizia sulla validità di un atto normativo alla luce dell'eventuale violazione di uno degli obiettivi elencati nella disposizione in esame. Tale posizione è condivisa dalla dottrina maggioritaria che si è occupata di questo tema. Ad esempio, Cremona ha sostenuto che in contrasto con l'approccio interventista, se non addirittura attivista, della Corte di Giustizia in materia di definizione dell'ambito delle competenze esterne dell'Unione e delle sue implicazioni rispetto alle residue competenze degli Stati membri, l'approccio della Corte per quanto riguarda il controllo sulle scelte di politica legislativa delle istituzioni nell'ambito dell'esercizio dell'azione esterna si è rivelato non interventista o addirittura reticente. Infatti, secondo tale autrice, la Corte di Giustizia nell'esaminare l'esercizio del potere discrezionale nell'attuazione degli

<sup>33</sup> Corte giust., 5 maggio 1981, 112/80, *Dürbeck c. Hauptzollamt Frankfurt a. M.*, ECLI:EU:C:1981:94, punto 44; 19 novembre 1998, 150/94, *Regno Unito c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1998:547, punti 67-68.

<sup>34</sup> J. LARIK, *Foreign policy objectives in European constitutional law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 170; vedi anche P.J. KUIJPER, *The case law of the Court of Justice of the EU and the allocation of external relations powers: whither the traditional role of the executive in EU foreign relations?*, in M. CREMONA, A. THIES (a cura di), *The European Court of Justice and external relations law: constitutional challenges*, cit., p. 95-114; R. HOLDGAARD, *External Relations Law of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 70-72; A. DASHWOOD, *Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences*, in A. DASHWOOD, M. MARESCAU, *Law and Practice of EU External Relations Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 70-103, a p. 103.

obiettivi dell'azione esterna dell'Unione da parte delle istituzioni ha sempre riconosciuto loro un ampio potere discrezionale, astenendosi di fatto dal sindacato sulle scelte di quest'ultime e lasciando quindi alle istituzioni un ampio margine di manovra<sup>35</sup>.

### 1.3. *Gli obiettivi e l'effetto utile*

Gli obiettivi elencati all'articolo 21, paragrafo 2, TUE possono talvolta essere utilizzati come strumenti rilevanti per l'interpretazione nel contesto dell'attuazione delle disposizioni del diritto primario e secondario dell'Unione. In tal senso, gli obiettivi in questione possono in talune circostanze svolgere la funzione di principi interpretativi utilizzabili nel bilanciamento dei diversi interessi eventualmente confliggenti nell'implementazione delle politiche materiali dell'Unione. A tale proposito, mi sembra rilevante richiamare in questa sede la dottrina dell'effetto utile, in base alla quale l'interpretazione delle disposizioni del diritto primario e secondario dell'Unione dovrebbe essere svolta in modo che esse possano raggiungere nel modo più efficace possibile il proprio scopo. Con riferimento alla nozione di effetto utile in dottrina è stato sostenuto che si tratta di: «un principio che opera essenzialmente ai fini della interpretazione di altre norme di diritto dell'Unione [...], secondo il quale ogni norma deve essere interpretata in modo che possa raggiungere nella maniera più efficace il proprio obiettivo»<sup>36</sup>. La maggior parte degli autori che si sono occupati dell'effetto utile, che come noto non trova una specifica menzione nel testo dei trattati istitutivi<sup>37</sup>, ne hanno riconosciuto l'importante valore ermeneutico

<sup>35</sup> M. CREMONA, *A reticent Court?: policy objectives and the Court of Justice*, in M. CREMONA e A. THIES (a cura di), *The European Court of Justice and external relations law: constitutional challenges*, cit., p. 15-32, a p. 15. Vedi anche R. A. WESSEL, J. LARIK (a cura di), *EU External Relations Law. Text, cases and materials*, cit., 2020, p. 34.

<sup>36</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, V ed., Cacucci, Bari, 2017, p. 272.

<sup>37</sup> J.L. DA CRUZ VILAÇA, *Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour*, in *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, TMC Asser Press, The Hague, 2013, p. 279 ss., a p. 279.

nell'ordinamento dell'Unione<sup>38</sup>, qualificandolo a vario titolo come un criterio interpretativo<sup>39</sup>, una regola di interpretazione<sup>40</sup>, un metodo interpretativo<sup>41</sup>, una dottrina<sup>42</sup> o un principio di interpretazione<sup>43</sup>. A tale proposito, a me sembra che la qualificazione più corretta sia quella di considerarlo un principio generale di interpretazione, che può consentire di far raggiungere alle disposizioni del diritto primario o secondario dell'Unione il loro scopo fondamentale.

Quanto alla riconducibilità del criterio dell'effetto utile ai canoni interpretativi del diritto dell'Unione<sup>44</sup>, la maggior parte degli autori che si sono

<sup>38</sup> I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2017, p. 72-73.

<sup>39</sup> P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1990, vol. XV, p. 302; J. JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2001, p. 491 ss., a p. 518; S. M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Napoli, 2009, p. 74; R. MICELI, *Il principio comunitario di effettività quale fondamento dell'integrazione giuridica europea*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, vol. II, p. 1623 ss., a p. 1639.

<sup>40</sup> R. MONACO, *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1963, p. 3 ss., a p. 10.

<sup>41</sup> R. ORMAND, *L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur «effet utile» par la Cour de Justice des Communautés Européennes*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, p. 624 ss., a p. 632; G. F. FERRARI, *L'interpretazione teleologica e la sua applicazione: un caso esemplare*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2013, p. 313 ss., a p. 315.

<sup>42</sup> P. PESCATORE, *Monisme, dualisme et "effet utile" dans la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne*, in *Une Communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, BWV, Berlin, 2003, p. 329 ss., a p. 341; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 98.

<sup>43</sup> F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 41 ss.; A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di Giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Nuovi strumenti del diritto internazionale privato. Liber Fausto Pocar*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 925 ss., a p. 934; C. PESCE, *Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella giurisprudenza dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 359 ss., a p. 361; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 272; G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Vol. I, II ed. (a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO), Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 182.

<sup>44</sup> I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 75-76.

occupati di esso lo hanno ricondotto al metodo teleologico di interpretazione<sup>45</sup>, anche se non mancano opinioni dottrinali che lo hanno qualificato come un criterio che non esaurisce la sua funzione interpretativa in chiave puramente teleologica, ma va oltre ad essa, potendo operare anche in chiave di interpretazione sistematica<sup>46</sup>. A tale proposito, in dottrina, è stato affermato che il criterio dell'effetto utile avrebbe un "carattere camaleontico" che «non si presta a una definizione rigida e non è aprioristicamente riconducibile a un unico metodo interpretativo<sup>47</sup>».

L'utilizzo dell'effetto utile come criterio interpretativo è largamente documentato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>48</sup>, in molteplici e variegati contesti applicativi<sup>49</sup>. Rimane aperta tuttavia la questione se tale criterio, nell'interpretazione delle norme del diritto primario e secondario dell'Unione, possa essere utilizzato in combinato disposto con gli obiettivi sanciti dall'articolo 3 TUE con riferimento sia all'azione interna che esterna dell'Unione, che sono ripresi in termini più specifici riguardo alle relazioni esterne dall'articolo 21 TUE.

Sul possibile utilizzo degli obiettivi elencati nell'articolo 21, paragrafo 2, come principi interpretativi, che in talune circostanze potrebbero eventualmente operare in combinato disposto con il criterio dell'effetto utile, torneremo più avanti nel corso della presente indagine, nello specifico nei capitoli 2 e 3, con particolare riferimento allo sviluppo sostenibile.

<sup>45</sup> T. TRIDIMAS, *The Court of Justice and Judicial Activism*, in *European Law Review*, 1996, p. 199 ss., a p. 208; J. JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, cit., p. 519; R. MICELI, *Il principio comunitario di effettività quale fondamento dell'integrazione giuridica europea*, cit., p. 1639; C. PESCE, *Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella giurisprudenza dell'Unione*, p. 361.

<sup>46</sup> P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, cit., p. 302; K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *To Say What the Law of the EU Is. Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, *EUI Working Papers*, AEL 2013/9, p. 14.

<sup>47</sup> I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 76.

<sup>48</sup> Nell'ambito della copiosa giurisprudenza rilevante in materia di effetto utile vedi ad esempio Corte giust., 13 febbraio 1969, 14/68, *Walt Wilhelm*, ECLI:EU:C:1969:4; 12 aprile 2018, C-323/17, *People Over Wind e Sweetman*, ECLI:EU:C:2018:244; 29 giugno 2023, C-501/22 a C-504/22, *Interfel*, ECLI:EU:C:2023:531.

<sup>49</sup> I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 76-83.

A tale proposito, nell'analisi che verrà svolta partiremo dal dato testuale del diritto primario, in base al quale in alcune disposizioni dei trattati istitutivi e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea lo sviluppo sostenibile viene esplicitamente qualificato come un principio. Come vedremo nel dettaglio, ciò avviene in particolare nel preambolo del TUE e nell'articolo 37 della Carta. Di tali aspetti ci occuperemo nel dettaglio nel capitolo 2, esaminando le varie disposizioni che menzionano lo sviluppo sostenibile nel diritto primario dell'Unione, nonché alcune disposizioni programmatiche incentrate sullo sviluppo sostenibile, dai programmi di azione in materia ambientale alla strategia per lo sviluppo sostenibile e al Green Deal europeo. Come vedremo, la possibile qualificazione dello sviluppo sostenibile, oltreché come obiettivo generale, anche come principio è confermata altresì dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ancorché in maniera non totalmente chiara e convincente. Infine, va sottolineato che lo sviluppo sostenibile viene inteso come un principio interpretativo, oltre che come un obiettivo generale, anche da parte della dottrina. Sulla base dell'analisi svolta nel capitolo 2, nel successivo capitolo 3 esamineremo lo sviluppo sostenibile in connessione con gli altri principi e criteri previsti dai trattati istitutivi e dalla Carta dei diritti fondamentali per la protezione dell'ambiente, nonché da alcune rilevanti disposizioni del diritto secondario dell'Unione, che hanno recentemente introdotto nell'ordinamento dell'Unione principi di nuova concezione, come ad esempio il "principio di non arrecare danno significativo all'ambiente" (c.d. principio DNSH - *Do not significant harm*). Nel suo complesso, l'indagine cercherà di fornire un contributo alla definizione della questione se gli obiettivi dell'azione esterna possano in talune circostanze svolgere la funzione di principi interpretativi utilizzabili nel bilanciamento degli interessi concorrenti e confliggenti nell'implementazione del diritto primario e secondario dell'Unione.



## CAPITOLO II

### LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 2.1. L'origine del concetto dello sviluppo sostenibile. – 2.2. Le caratteristiche costitutive del concetto dello sviluppo sostenibile. – 2.3. Introduzione all'analisi dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione. – 2.4. Lo sviluppo sostenibile nel diritto primario dell'Unione. – 2.4.1. Lo sviluppo sostenibile nel preambolo del TUE. – 2.4.2. Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 3 TUE. – 2.4.3. Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 21 TUE. – 2.4.4. Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 11 TFUE e nell'articolo 37 della Carta. – 2.4.5. L'assenza di un riferimento allo sviluppo sostenibile nell'articolo 191 TFUE. – 2.5. Lo sviluppo sostenibile nelle disposizioni programmatiche: dai Programmi di azione in materia ambientale, alla Strategia per lo sviluppo sostenibile al Green Deal europeo.

#### *2.1. L'origine del concetto dello sviluppo sostenibile*

Il concetto dello sviluppo sostenibile nasce tra gli anni settanta ed ottanta del Novecento, quando inizia ad essere messo in relazione il concetto di sostenibilità<sup>1</sup>, che si era sviluppato come criterio di gestione equa e razionale delle risorse naturali, con le esigenze collegate alla promozione dello sviluppo socio-economico. Il concetto nasce come un possibile criterio di bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco, al fine di controllare le

<sup>1</sup> Per una introduzione generale al concetto di sostenibilità e alla sua rilevanza dal punto di vista giuridico vedi K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, II ed., Routledge, Abingdon, 2016; M. MONTINI, F. VOLPE, *Regulation for Sustainability: Promoting an Ecology-based Approach*, in *Federalismi*, n. 3, 2017, p. 1-16; M. MONTINI, *I fondamenti giuridici della sostenibilità*, in E. GIOVANNINI e A. RICCABONI (a cura di), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, ASviS e SantaChiaraLab, Roma, 2021, p. 352-364. Per una ricostruzione storica dell'origine e dell'evoluzione del concetto di sostenibilità vedi U. GROBER, *Sustainability. A cultural history*, *Green Books*, Cambridge, 2010; J. L. CARADONNA, *Sustainability: A History*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

esternalità negative ambientali e sociali connesse ai percorsi ed ai processi di sviluppo economico. Il concetto si sviluppa nella teoria generale del diritto ma viene presto applicato al contesto internazionale<sup>2</sup>.

Il tema della sostenibilità dello sviluppo inizia ad apparire sulla scena internazionale con la pubblicazione del rapporto *Limits to Growth (Limiti alla Crescita)* nel 1972<sup>3</sup>. Tale rapporto commissionato dal Club di Roma e realizzato dal *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) si pone per la prima volta in contrasto con l'applicazione del modello economico neoclassico dominante nell'economia internazionale, cercando di dimostrare sulla base di modelli matematici sperimentali che non è possibile perseguire una

<sup>2</sup> Per un'analisi sull'evoluzione e le caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile dalla teoria generale del diritto al diritto internazionale vedi A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999; N. SCHRIJVER, F. WEISS (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Principles and practice*, Leiden, 2004; M. C. CORDONIER SEGGER, A. KHALFAN (a cura di), *Sustainable Development Law. Principles, Practices and Prospects*, Oxford, 2006; F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 41 ss.; H. C. BUGGE, C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008; N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours, The Hague Academy of International Law*, Vol. 329, 2008, p. 217 ss.; P. BIRNIE, A. E. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2009; C. VOIGT, *Sustainable development as a principle of international law: resolving conflicts between climate measures and WTO law*, Leiden, 2009; P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, III ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 217 ss.; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, p. 9-100, a p. 37-42; V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 23, 2012, p. 377 ss.; J. E. VIÑUALES, *The Rise and Fall of Sustainable Development*, in *RECIEL*, Vol. 22, Fasc. 1, 2013, p. 3-13; M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 24-57; D. FREESTONE, *Sustainable Development and International Environmental Law*, Cheltenham, 2018; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 1-93.

<sup>3</sup> D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, Potomac Associates Books, Washington, 1972.

crescita economica finita in un pianeta finito, ossia caratterizzato dalla presenza di risorse naturali limitate. Nel medesimo anno in cui viene pubblicato il rapporto in questione, si svolge a Stoccolma la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, che rappresenta la prima grande occasione di incontro e di confronto della comunità internazionale per discutere su come governare e limitare le esternalità negative ambientali che i percorsi di sviluppo economico non controllato possono provocare sia a livello dei singoli paesi che a livello globale<sup>4</sup>. A partire dall'anno successivo inizieranno ad essere sviluppate e adottate le normative finalizzate alla protezione dell'ambiente sia a livello dell'ordinamento internazionale che dell'ordinamento della Comunità europea e dei suoi Stati membri<sup>5</sup>. Tali normative cercheranno di imporre un primo controllo sulla gestione delle risorse naturali e sulla limitazione dell'inquinamento al fine di rispondere all'esigenza menzionata sopra di controllare le esternalità negative dello sviluppo economico.

In tale contesto internazionale di riferimento, qualche anno più tardi le Nazioni Unite istituirono una commissione di studio sui temi dell'ambiente e dello sviluppo. Tale commissione, presieduta dalla ex primo ministro

<sup>4</sup> United Nations Conference on the Human Environment, UN Document A/RES/2994, Stoccolma, 1972. Per una valutazione dell'eredità giuridica della Conferenza di Stoccolma del 1972 cinquant'anni dopo vedi A. CRESCENZI, G. TAMBURELLI (a cura di), *Cinquant'anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del diritto dell'ambiente nell'ordinamento internazionale, alla luce delle grandi conferenze internazionali delle Nazioni Unite, vedi: G. TAMBURELLI, *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 2004; A. KISS, D. SHELTON, *Guide to International Environmental Law*, Nijhoff, Leiden-Boston, 2007; P. BIRNIE, A. E. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, cit.; A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009; P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, cit.; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, cit., p. 13-17; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. POSTIGLIONE, *Diritto internazionale dell'ambiente*, Aracne, Roma, 2013; P.M. DUPUY, J. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, II ed., 2018; T. SCOVAZZI, *Ordinamento internazionale*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 52-66; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 1-93.

norvegese Gro Harlem Brundtland, pubblicò nel 1987 il Rapporto dal titolo «Il nostro futuro comune» (*Our Common Future*), comunemente denominato da allora in poi Rapporto Brundtland<sup>6</sup>. Tale rapporto propose una prima analisi sistematica dei problemi dello sviluppo in relazione agli impatti ambientali, e parzialmente anche agli impatti sociali. All'interno di tale studio emerse per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile come possibile criterio guida per le politiche e le normative nazionali, sovranazionali ed internazionali in materia di contemperamento tra le esigenze economiche e quelle ambientali e sociali. Nel contesto del Rapporto Brundtland si trova quella che da allora in poi è diventata la definizione di riferimento del concetto di sviluppo sostenibile, in base alla quale: «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.»

Come si può vedere, il Rapporto Brundtland incentra la definizione di sviluppo sostenibile sul concetto di bisogni, inteso in chiave sia sincronica che diacronica. In realtà, analizzando in po' più attentamente tale definizione emerge come il suo contenuto consista in due diversi concetti fondamentali, uno esplicito e l'altro implicito.

Da una parte, troviamo il concetto esplicito dei bisogni, che nel caso di specie viene riferito in particolare al riconoscimento delle necessità delle generazioni future in una prospettiva di equità intergenerazionale. In tale contesto, infatti, la definizione è incentrata da una parte sul diritto della generazione presente di soddisfare i propri bisogni, dall'altra sul suo obbligo di fare in modo che i percorsi di sviluppo economico intrapresi siano in grado di garantire l'adeguato soddisfacimento dei propri bisogni anche alle generazioni future. In tale definizione risulta altresì implicita l'esigenza di garantire l'equità intragenerazionale, ossia di fare in modo che le esigenze di sviluppo della generazione presente, con riferimento ad esempio ad uno o più Paesi, intesi come singoli o riuniti in organizzazioni sovranazionali,

<sup>6</sup> Brundtland Report, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, UN Document A/42/427, Ginevra, 1987, per la traduzione in italiano: AA.VV., *Il Futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano, 1988. Sul Rapporto Brundtland la dottrina è molto vasta. Vedi tra gli altri H. C. BUGGE, *1987-2007: Our Common Future Revisited*, in H. C. BUGGE, C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development in International and National Law*, cit., p. 7; D. FRENCH, *International Law and Policy of Sustainable Development*, in *Melland Schill Studies in International Law*, Manchester, 2005, p. 14-17.

non vengano soddisfatte senza tenere in considerazione le corrispondenti esigenze di altri Paesi, segnatamente dei Paesi più poveri.

Dall'altra parte, dalla definizione emerge inoltre il concetto implicito dei limiti, che riecheggia il linguaggio del rapporto *Limits to Growth* senza però nominare espressamente il termine "limiti". Infatti, se si accetta la definizione del Rapporto Brundtland secondo la quale la generazione presente ha il diritto sovrano di sfruttare le risorse naturali a sua disposizione, ma deve tenere conto nella definizione ed attuazione dei propri percorsi di sviluppo economico dell'esigenza di garantire il mantenimento di un adeguato stock di risorse a favore delle generazioni future, emerge implicitamente la necessità che la generazione presente si auto-imponga dei limiti al proprio sviluppo economico. In altre parole, la generazione presente pur mantenendo il diritto sovrano allo sviluppo economico deve esercitarlo tenendo conto delle esigenze e dei bisogni delle generazioni future.

Ciò significa, in altre parole, che la generazione presente deve imporre dei limiti ai propri modelli di sviluppo economico nell'ottica dell'equità intergenerazionale. I limiti suddetti devono basarsi essenzialmente sulla necessità di rispettare la capacità della Terra di assorbire gli effetti negativi delle attività economiche antropiche, tenendo altresì in considerazione le limitazioni imposte dallo stato dello sviluppo tecnologico e dall'organizzazione socioeconomica presente nei vari paesi. Un altro elemento di fondamentale importanza che emerge dalla definizione di sviluppo sostenibile contenuta nel Rapporto Brundtland consiste nel fatto che lo sviluppo sostenibile non viene inteso come uno stato da raggiungere, quanto piuttosto come un processo o un percorso da intraprendere e mantenere nel tempo al fine di promuovere un bilanciamento dinamico tra le diverse esigenze concorrenti e potenzialmente confliggenti dello sviluppo economico da una parte e degli interessi ambientali e sociali dall'altra.

Dopo la consacrazione del principio dello sviluppo sostenibile nel Rapporto Brundtland, la sua evoluzione a livello internazionale procede secondo una linea tracciata dalle grandi conferenze internazionali promosse dalle Nazioni Unite che si sono succedute, a partire dal 1992, a cadenza decennale<sup>7</sup>. La prima di tali conferenze fu la celebre Conferenza di Rio del 1992 su ambiente e sviluppo, la quale viene comunemente considerata come il pun-

<sup>7</sup> M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, cit., p. 15-17.

to più elevato nel percorso evolutivo delle tematiche relative al diritto dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile a livello internazionale<sup>8</sup>. Nel contesto della Dichiarazione di Rio, che costituisce ai fini della nostra indagine il risultato più interessante di tale Conferenza, il principio dello sviluppo sostenibile si configura come uno strumento trasversale che permea tutti gli altri principi concetti e criteri contenuti nella Dichiarazione. Lo sviluppo sostenibile in tale contesto diventa lo strumento privilegiato per cercare di promuovere un approccio bilanciato tra i diversi interessi in gioco. L'accento principale nell'ambito della Conferenza e di Rio e nella omonima Dichiarazione è posto proprio sul rapporto tra ambiente e sviluppo, ossia sui correttivi e sulle limitazioni che le considerazioni legate alla protezione ambientale possono (e devono) imporre allo sviluppo economico, come dimostra d'altronde il titolo della stessa Conferenza caratterizzato dalla coesistenza dei due termini contrapposti ambiente e sviluppo.

Soltanto con la successiva Conferenza di Johannesburg del 2002 si afferma una nuova concezione tripartita dello sviluppo sostenibile, la quale riconosce per la prima volta una maggiore rilevanza alla dimensione delle esternalità sociali. Secondo tale nuova concezione, lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere strutturato sulla base di tre pilastri interconnessi tra di loro, che devono supportarsi a vicenda. Tali pilastri sono costituiti dalle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale<sup>9</sup>. La nuova concezione tripartita dello sviluppo sostenibile che si afferma sulla scena internazionale a partire dalla Conferenza di Johannesburg tende a superare la tradizionale dicotomia tra ambiente e sviluppo che era presente nel Rapporto Brundtland e nella Dichiarazione di Rio, conferendo un maggiore risalto alle esigenze di tipo sociale, accanto a quelle economiche ed ambientali. Negli anni successivi, la nuova concezione tripartita sancita dalla Conferenza di Johannesburg del 2002 viene confermata dalle Conferenze di Rio+20 del 2012 e di Stoccolma+50 del 2022, senza apprezzabili variazioni, e costituisce ancora

<sup>8</sup> United Nations, Report of the UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992, UN Document A/CONF.151/26/Rev. 1 (vol. I-III); L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 705-712; S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 581-621.

<sup>9</sup> M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, in *Federalismi*, n. 21, 2016, p. 1-19, a p. 5.

oggi il punto di riferimento comunemente accettato per la definizione del concetto di sviluppo sostenibile<sup>10</sup>. Tuttavia, deve essere sottolineato che una delle principali conseguenze di tale nuova concezione tripartita del concetto di sviluppo sostenibile che si è venuta affermando sulla scena internazionale a partire dalla Conferenza di Johannesburg è stata quella di causare una tendenziale marginalizzazione delle esigenze ambientali, a vantaggio di quelle socioeconomiche, come si è potuto osservare negli ultimi due decenni<sup>11</sup>.

Nel frattempo, il concetto di sviluppo sostenibile è divenuto il criterio di riferimento principale per la definizione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e dei relativi obiettivi di sviluppo sostenibile, comunemente indicati con la denominazione in lingua inglese di *Sustainable Development Goals* (SDGs), la cui adozione è avvenuta con la Risoluzione 70/1 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015<sup>12</sup>. L'Agenda 2030 rappresenta un fondamentale momento di passaggio per l'affermazione del concetto di sviluppo sostenibile a livello internazionale. Gli SDGs sono stati infatti il frutto di un lungo ed ampio negoziato avviato all'indomani della Conferenza Rio+20 del 2012, che ha visto una vasta e diffusa partecipazione della comunità scientifica internazionale. Essi si pongono come i criteri per l'attuazione di un'agenda globale di sviluppo sostenibile per il periodo 2015-2030. L'obiettivo principale è quello di procedere ad una trasformazione dei processi di sviluppo economico dei vari Paesi a livello globale che tenga in adeguata considerazione la necessità fondamentale dell'integrazione con le esigenze ambientali e sociali<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, cit., p. 5; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future We Want. Rio+20 o vent'anni trascorsi inutilmente?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, p. 795-821.

<sup>11</sup> M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, cit., p. 5; vedi anche M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 27-28.

<sup>12</sup> United Nations, General Assembly Resolution 70/1, 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.

<sup>13</sup> D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 9, 2019, p. 1-21; J. EBBESSON, E. HEY (a cura di), *The Cambridge Hand-*

Gli SDGs si pongono in linea di continuità con i loro predecessori, rappresentati dagli Obiettivi di sviluppo del millennio, i cosiddetti *Millennium Development Goals* (MDGs), anch'essi promossi dalle Nazioni Unite, che coprivano il periodo di riferimento 2000-2015. Tra i due cataloghi di obiettivi delle Nazioni Unite vi è però una fondamentale differenza, che riguarda proprio l'implementazione del concetto dello sviluppo sostenibile nell'ambito di applicazione dei due diversi set di obiettivi. Infatti, mentre gli MDGs rientravano ancora in una concezione tradizionale di sviluppo economico promossa dalle Nazioni Unite, che era finalizzata a indirizzare e sostenere prioritariamente le esigenze di sviluppo socio-economico dei Paesi più poveri, dal canto loro gli SDGs si pongono invece il fine prioritario di promuovere percorsi di sviluppo sostenibile che consentano l'integrazione delle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale nelle politiche nazionali dei singoli Paesi, nonché negli ordinamenti sovranazionali ed in quello internazionale, senza alcuna distinzione tra Paesi più o meno sviluppati<sup>14</sup>.

Infatti, gli SDGs, pur ponendosi in attuazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate, sancito al Principio 7 della Dichiarazione di Rio del 1992<sup>15</sup>, il quale garantisce un certo grado di flessibilità nella loro applicazione nei diversi ordinamenti giuridici, impongono in linea di principio lo stesso strumentario di obiettivi e target di riferimento a tutti i Paesi della comunità internazionale. Di conseguenza, tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, indistintamente ed a prescindere dal loro livello di sviluppo economico, sono chiamati ad elaborare ed applicare piani nazionali di sviluppo sostenibile ispirati e finalizzati all'attuazione degli SDGs. Allo stesso modo, come vedremo meglio più avanti, l'Unione Europea, pur non essendo tecnicamente un membro delle Nazioni Unite, e non avendo quindi un obbligo giuridico diretto di elaborare un proprio piano di azione per

*book of the Sustainable Development Goals and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022; I. BANTEKAS, F. SEATZU, *The UN Sustainable Development Goals. A Commentary*, Oxford, 2023.

<sup>14</sup> M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 3-4.

<sup>15</sup> L. RAJAMANI, *Common but differentiated responsibilities*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 291-302.

l'attuazione degli SDGs, nel corso degli ultimi anni ha elaborato un ampio strumentario finalizzato all'attuazione degli SDGs nel proprio territorio e al coordinamento delle politiche nazionali degli Stati membri finalizzate all'attuazione degli obiettivi e dei target previsti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>16</sup>.

## 2.2. *Le caratteristiche costitutive del concetto dello sviluppo sostenibile*

Risulta a questo punto imprescindibile definire quali siano le caratteristiche costitutive del concetto dello sviluppo sostenibile, partendo dagli autori che in dottrina hanno fornito alcuni dei contributi più interessanti per la ricostruzione di una teoria generale della dimensione giuridica di tale concetto<sup>17</sup>.

Malgrado la copiosa letteratura esistente in materia la ricostruzione a mio avviso più convincente delle caratteristiche costitutive del concetto dello sviluppo sostenibile rimane ancora quella originariamente proposta da Sands, che si basa su quattro elementi costitutivi<sup>18</sup>.

Secondo tale concezione, il primo elemento costitutivo è rappresentato dal concetto dell'uso equo e sostenibile o prudente e razionale delle risorse naturali. Si tratta di un imperativo indirizzato ai vari Paesi della comunità internazionale, nonché alle organizzazioni sovranazionali, finalizzato a guidare ed indirizzare la definizione e l'attuazione di politiche e normative di sviluppo socioeconomico, che tengano in adeguata considerazione la dimensione ambientale nello sfruttamento delle risorse naturali soggette alla propria sovranità o comunque localizzate nel proprio territorio di riferimento. L'uso equo e sostenibile delle risorse naturali dovrebbe essere adottato come criterio di riferimento anche nel contesto della definizione ed attua-

<sup>16</sup> Vedi *infra* paragrafo 2.4 (in questo capitolo).

<sup>17</sup> Per un'introduzione all'analisi della dimensione giuridica della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile vedi: M. MONTINI, *I fondamenti giuridici della sostenibilità*, in E. GIOVANNINI e A. RICCABONI (a cura di), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., p. 352-364.

<sup>18</sup> P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 253- 256.

zione dei principi, degli standard e delle normative internazionali e sovranazionali.

Il secondo elemento costitutivo consiste nel concetto di equità intergenerazionale. Anch'esso deve essere considerato un criterio programmatico che impone ai diversi Paesi, nonché alle organizzazioni sovranazionali, di definire ed attuare le proprie politiche e le proprie normative in materia di sviluppo sostenibile tenendo in adeguata considerazione non solo gli interessi a breve termine della generazione presente, ma altresì quelli delle generazioni future. Ciò comporta quindi l'adozione di un'ottica di lungo periodo. A tale proposito, deve essere sottolineato che con riferimento al concetto dell'equità intergenerazionale in dottrina è stato proposto l'utilizzo come punto di riferimento dell'istituto giuridico del *trust*<sup>19</sup>, di matrice anglosassone, ma ormai incorporato in molti ordinamenti giuridici nazionali non appartenenti alla Common Law. Secondo tale concetto, così come applicato nel contesto dell'attuazione dello sviluppo sostenibile, i percorsi di sviluppo socioeconomico elaborati dalla generazione presente, sia a livello nazionale che sovranazionale, devono tenere in considerazione l'esigenza di imporre limitazioni alla libertà indiscriminata di sfruttare le risorse naturali disponibili, in ragione dell'obbligo giuridico gravante sulla generazione presente a tutela degli interessi di quelle future. In base a tale obbligo, la generazione presente non può causare un eccessivo depauperamento e sfruttamento incontrollato delle risorse naturali disponibili, in quanto deve garantire la non compromissione delle possibilità per le generazioni future di ricevere in eredità un adeguato stock di risorse sufficiente per soddisfare i propri bisogni. Ne consegue che la generazione presente dovrebbe cercare di astenersi da quelle attività di sviluppo economico che possano provocare seri fenomeni di inquinamento o un massiccio depauperamento delle risorse naturali con conseguenze potenzialmente gravi ed irreversibili.

Il terzo elemento costitutivo è rappresentato dal concetto di equità intragenerazionale, secondo la quale ogni Stato ed ogni organizzazione sovranazionale, nella definizione e nell'attuazione delle proprie politiche di sviluppo sostenibile, deve tenere in considerazione non solo le proprie esigenze e i propri processi di sviluppo nazionali o sovranazionali, ma anche

<sup>19</sup> E. BROWN WEISS, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, Tokyo, 1989.

quelli degli altri Paesi e degli altri popoli che, in una prospettiva temporale sincronica, operano nel medesimo momento storico. Si tratta di un'applicazione dello stesso principio generale di equità, già presente con riferimento al precedente elemento costitutivo dell'equità intergenerazionale, che qui viene invece applicato con riferimento agli obblighi di solidarietà che gravano su ciascuno Stato e su ciascuna organizzazione sovranazionale, a tutela degli interessi allo sviluppo economico sostenibile degli altri Paesi e degli altri popoli della comunità internazionale. In tal senso, si può sostenere che il concetto di equità intragenerazionale sia connesso strettamente al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, già menzionato sopra. Tale principio introduce l'esigenza di promuovere una cooperazione asimmetrica tra i diversi Paesi ed attori della comunità internazionale in ragione delle loro diverse responsabilità e delle loro diverse capacità di contribuire allo sviluppo economico mondiale. In base a tale principio, consacrato nell'ordinamento internazionale dal Principio 7 della Dichiarazione di Rio, tutti gli Stati attori della comunità internazionale hanno una responsabilità comune in particolare per la tutela ambientale e per la sostenibilità dello sviluppo e devono cooperare per il raggiungimento di obiettivi comuni di tutela, ciascuno in ragione delle proprie responsabilità e delle proprie capacità<sup>20</sup>.

Il quarto elemento costitutivo è rappresentato dal principio di integrazione. Sulla base di tale principio, per promuovere percorsi di sviluppo sostenibile, le esigenze di sviluppo economico devono essere integrate con quelle di tipo ambientale. Tale principio è stato cristallizzato nel Principio 4 della Dichiarazione di Rio<sup>21</sup>, laddove si afferma che per raggiungere lo sviluppo sostenibile la dimensione della protezione ambientale dovrà costituire una parte integrante del processo di sviluppo socioeconomico e non dovrà essere considerata in isolamento rispetto a quest'ultimo. Secondo il principio di integrazione, pertanto, è necessario integrare le esigenze di protezione dell'ambiente, a livello nazionale e sovranazionale, nei piani, nei

<sup>20</sup> L. RAJAMANI, *Common but differentiated responsibilities*, cit.

<sup>21</sup> V. BARRAL, P. M. DUPUY, *Principle 4. Sustainable Development through Integration*, in J. E. VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 157-180; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, cit., p. 139-149.

programmi e nei progetti di sviluppo socioeconomico, in modo da garantire un adeguato bilanciamento tra tutti gli interessi in gioco. La rilevanza del principio di integrazione in connessione con il concetto dello sviluppo sostenibile è dimostrata altresì dalla sua cristallizzazione e dalla sua fondamentale importanza nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea, come vedremo meglio in dettaglio nel proseguo del presente capitolo.

Accanto alla concezione dello sviluppo sostenibile basata sui quattro elementi costitutivi sopra esaminati, ne esistono altre a livello di teoria generale del diritto che meritano una specifica menzione. In questa sede ci limiteremo a ricordare, tra le varie posizioni dottrinali esistenti, la teoria elaborata in dottrina da Boyle e Freestone<sup>22</sup>, e poi ripresa da Birnie, Boyle e Redgwell<sup>23</sup>. Secondo tale concezione, il concetto di sviluppo sostenibile, che gli autori e le autrici suddetti/e identificano come un vero e proprio principio generale del diritto, deve essere inteso come un principio sovraordinato che svolge il ruolo di criterio unificatore di tutti i concetti ed i principi contenuti nella Dichiarazione di Rio del 1992. In particolare, sulla base di tale concezione il principio dello sviluppo sostenibile comprende, in un quadro di riferimento unitario, tutti i principi sostanziali contenuti negli articoli da 3 a 8 della Dichiarazione di Rio, nonché tutti i principi procedurali contenuti negli articoli da 10 a 17. In tale contesto, da una parte troviamo i principi sostanziali che si riferiscono all'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, all'integrazione della protezione ambientale e dello sviluppo economico, al diritto allo sviluppo e all'equità nell'allocazione delle risorse sia a livello intragenerazionale che intergenerazionale. Dall'altra parte, vi sono i principi procedurali che riguardano la partecipazione pubblica al processo decisionale, l'accesso alle informazioni, la cooperazione tra Stati e la valutazione di impatto ambientale. Secondo tale concezione dottrinale il principale merito della Dichiarazione di Rio non consiste quindi nell'identificazione di tali principi costitutivi dello sviluppo sostenibile, che in parte preesistevano ad essa, bensì nella loro collocazione all'interno di un quadro giuridico di riferimento unitario e coerente rappresentato proprio dal prin-

<sup>22</sup> A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, cit., p. 9.

<sup>23</sup> P. BIRNIE, A. E. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, cit., p. 116-123.

cipio dello sviluppo sostenibile<sup>24</sup>. Si tratta quindi di una concezione del principio che tende a valorizzare la sua funzione unificatrice rispetto alla maggior parte degli altri principi sostanziali e procedurali che caratterizzano il diritto riferito alla tutela dell'ambiente ed alla promozione della sostenibilità dello sviluppo.

### 2.3. Introduzione all'analisi dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione europea

Dopo l'analisi svolta nel precedente paragrafo sull'origine del concetto dello sviluppo sostenibile e sui suoi elementi costitutivi, così come emersi nell'elaborazione dottrinale degli autori che si sono occupati di analizzarlo dal punto di vista della teoria generale del diritto e nell'evoluzione della prassi internazionale, è tempo adesso di esaminare come si configura il concetto dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione europea<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Per un'analisi sull'evoluzione e le caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione europea vedi P. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, cit., p. 232-250; S. VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, in *Utrecht Law Review*, Vol. 10, Fasc. 2, 2014, p. 60-76; C. VOIGT, *Article 11 TFEU in the Light of the Principle of Sustainable Development in International Law*, in B. SJÄFJELL, A. WIESBROCK (eds.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Routledge, Abingdon, 2015, p. 31 ss.; M. HUMPHREYS, *Sustainable Development in the European Union. A General Principle*, Routledge Abingdon, 2018; V. BARRAL, *The principle of sustainable development*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, cit., 103-114; A. GALLETTI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2019, p. 114 ss.; G. BÄNDI, *Principles of EU Environmental Law Including the (Objective) of Sustainable Development*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2020, p. 36-53, a p. 38-41; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, cit., p. 80-151, a p. 80-93; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4, 2021, 777 ss.; P. DE PASQUALE, *Sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *DUE*, Fasc. 1, 2022, p.

L'analisi si soffermerà dapprima su come lo sviluppo sostenibile viene inquadrato e sistematizzato nel diritto primario dell'Unione, ossia nel contesto dei trattati istitutivi e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Successivamente, l'indagine approfondirà il progressivo emergere e consolidarsi del concetto dello sviluppo sostenibile nelle disposizioni programmatiche del diritto dell'Unione europea, dai Programmi di azione in materia ambientale, passando per la Strategia per lo sviluppo sostenibile fino ad arrivare al Green Deal europeo ed alla sua normativa di attuazione.

Quanto all'evoluzione dei riferimenti allo sviluppo sostenibile contenuti nel diritto primario dell'Unione, deve essere sottolineato che, prima delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona del 2007 al sistema dei trattati istitutivi, che hanno rafforzato il ruolo del principio dello sviluppo sostenibile, quest'ultimo aveva già fatto la sua comparsa nell'ordinamento dell'allora Comunità europea grazie alle modifiche apportate al Trattato della Comunità Europea (TCE) ad opera del Trattato di Amsterdam del 1997<sup>26</sup>. Prima di tale momento, invece, nessun esplicito riferimento allo sviluppo sostenibile era presente nel sistema dei trattati istitutivi, anche se deve essere ricordato che un esplicito richiamo all'obiettivo della "crescita sostenibile" era stato inserito nel Trattato TCE con le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht del 1992<sup>27</sup>.

Nell'attuale sistema dei trattati istitutivi dell'Unione europea, così come modificato da ultimo con il Trattato di Lisbona, si possono trovare diversi riferimenti all'obiettivo e/o al principio dello sviluppo sostenibile sia nel Trattato sull'Unione europea (TUE) che nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Nel contesto del TUE, lo sviluppo sostenibile è richiamato: a) nel preambolo; b) nell'articolo 3, paragrafo 3, e nell'articolo 3, paragrafo 5, dedicati agli obiettivi generali dell'Unione; c) nell'articolo 21 dedicato all'azione esterna. Inoltre, nell'ambito del TFUE vi è un esplicito richiamo allo sviluppo sostenibile nell'articolo 11 TFUE,

67 ss.; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, vol. 58, n. SP2, 2023, p. 41-56, a p. 44-46; P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale*, cit., p. 94-148, a p. 105-107.

<sup>26</sup> Articolo 2 TCE, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

<sup>27</sup> Articolo 2 TCE, come modificato dal Trattato di Maastricht.

in collegamento con il principio di integrazione<sup>28</sup>. Un ulteriore riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, sempre in collegamento con il principio di integrazione, si trova nell'articolo 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione. Partendo da tale quadro di riferimento generale, nel prossimo paragrafo esamineremo nel dettaglio come si presenta e come si configura il concetto dello sviluppo sostenibile nelle diverse disposizioni sopra menzionate dei trattati istitutivi e della Carta.

## 2.4. *Lo sviluppo sostenibile nel diritto primario dell'Unione*

### 2.4.1. *Lo sviluppo sostenibile nel preambolo del TUE*

Il primo riferimento al concetto dello sviluppo sostenibile si trova nel preambolo del trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>29</sup>. In tale contesto, gli Stati membri dell'Unione, in quanto Parti contraenti del trattato si dichiarano *inter alia*: «determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori».

In questa affermazione programmatica contenuta nel preambolo vi sono diversi elementi degni di nota che configurano e connotano la collocazione del concetto dello sviluppo sostenibile nell'ambito del trattato TUE<sup>30</sup>. In primo luogo, deve essere sottolineata la circostanza che lo sviluppo sostenibile viene esplicitamente qualificato come un principio, pur se collocato all'interno del preambolo in un contesto di tipo generale e programmatico. Si tratta quindi di un concetto che, in quanto inteso esplicitamente come principio, ha una sua piena rilevanza giuridica, i cui contorni verranno poi

<sup>28</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., 2022, p. 119-120.

<sup>29</sup> Sul preambolo TUE vedi L. FUMAGALLI, *Preambolo TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit. p. 4-7.

<sup>30</sup> Su questo tema vedi A. MIGNOLLI, *Sviluppo sostenibile: unità d'intenti per l'azione esterna dell'Unione europea?*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 355-368, a p. 356.

esplicitati nelle altre disposizioni dello stesso trattato, nonché in quelle del trattato TFUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. In secondo luogo, il principio dello sviluppo sostenibile viene indicato come uno dei criteri di riferimento che devono guidare l'azione dell'Unione per la promozione del progresso economico e sociale dei popoli europei. In tal senso, lo sviluppo sostenibile diventa un elemento strutturale di cui tenere conto nella definizione e dell'elaborazione delle politiche e delle azioni finalizzate a realizzare il progresso socioeconomico dell'Unione. In terzo luogo, vi è una ulteriore specificazione del contesto all'interno del quale il principio dello sviluppo sostenibile è chiamato ad operare come criterio di riferimento strutturale. Infatti, nell'affermazione oggetto della nostra analisi si legge che l'effettivo utilizzo del principio dello sviluppo sostenibile nell'ambito appena menzionato dovrà avvenire nel contesto della realizzazione del mercato interno, del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente. Vi sono quindi tre elementi contestuali dei quali le istituzioni dell'Unione devono tenere conto nella promozione del progresso socioeconomico, in connessione con l'implementazione del principio dello sviluppo sostenibile. Nel contesto del preambolo, quindi, il principio dello sviluppo sostenibile, che, successivamente, come vedremo più avanti, in alcune delle disposizioni dei trattati istitutivi e della Carta rileva essere prioritariamente associato con le esigenze di protezione ambientale, viene invece richiamato ed inquadrato nella più ampia logica delle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale dello sviluppo sostenibile, che riecheggiano la sua evoluzione concettuale avvenuta, come abbiamo già menzionato sopra, parallelamente sia nell'ordinamento internazionale che nell'ordinamento dell'Unione.

Alla luce di tali elementi rilevanti che richiamano lo sviluppo sostenibile contestualizzandolo nell'ambito dei fini e degli obiettivi generali dell'Unione, va sottolineata l'importanza di tale richiamo al concetto in esame nell'ambito del preambolo. La collocazione dello sviluppo sostenibile nel preambolo conferisce infatti al concetto, a prescindere da quella che sarà poi la sua specifica qualificazione come obiettivo o come principio nelle norme operative dei trattati e della Carta, una posizione privilegiata di tipo "orizzontale" che ne valorizza fin da subito il possibile ruolo di criterio di carattere generale con funzione unificatrice nell'ordinamento del-

l'Unione, come vedremo meglio più avanti nel corso della presente indagine<sup>31</sup>.

#### 2.4.2. *Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 3 TUE*

Nell'articolo 3 TUE vi sono due diversi riferimenti al principio dello sviluppo sostenibile<sup>32</sup>. Il primo è contenuto nell'articolo 3, paragrafo 3, ed il secondo nell'articolo 3, paragrafo 5, con riguardo rispettivamente alla dimensione interna ed esterna dell'azione dell'Unione.

Nello specifico, l'articolo 3, paragrafo 3, TUE dispone che l'Unione «Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.»

In questa disposizione, lo sviluppo sostenibile emerge come uno degli obiettivi generali di riferimento che devono indirizzare e guidare tutte le politiche e le azioni dell'Unione, nella prospettiva del perseguimento delle sue tre dimensioni economica, ambientale e sociale. Nella disposizione in esame troviamo una vera e propria definizione del concetto di sviluppo sostenibile, nelle sue tre dimensioni, che vengono qui declinate con specifico riferimento all'ordinamento dell'Unione.

Nello specifico, quanto alla dimensione economica l'obiettivo dell'Unione è quello di una crescita economica equilibrata e della stabilità dei prezzi. Si tratta di due obiettivi strutturali su cui si fonda l'Unione europea, i quali connotano e caratterizzano l'intero processo dell'integrazione europea, riverberandosi sul funzionamento del mercato unico, sul coordinamento delle politiche macroeconomiche degli Stati membri, nonché sul mandato delle sue istituzioni, ivi compresa la Banca Centrale europea.

Con riferimento alla dimensione sociale, l'Unione persegue un'eco-

<sup>31</sup> C. CURTI GIALDINO, *Osservazioni sul contenuto e sul valore giuridico del preambolo del trattato sull'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 457-481.

<sup>32</sup> Sull'articolo 3 TUE vedi L. FUMAGALLI, *Articolo 3 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit. p. 15-20; M. PEDRAZZI, *Articolo 3 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, cit., p. 8-13.

nomia sociale di mercato fortemente competitiva. In tale espressione si coniugano alcuni elementi caratteristici del sistema dell'integrazione economica europea. Da una parte il perseguimento di un'economia sociale di mercato, che si rifà all'elaborazione teorica della scuola economica di Friburgo, la quale ha caratterizzato nei decenni del suo sviluppo il fenomeno dell'integrazione europea, differenziandolo nettamente da altri contesti economici di integrazione dei mercati. Nel contesto dell'articolo in esame, l'economia europea viene definita come una economia sociale di mercato che deve tendere in modo deciso alla competitività del suo sistema produttivo, in relazione con i concorrenti operanti a livello globale. Come ulteriore specificazione della dimensione sociale viene sottolineato che l'economia sociale di mercato deve tendere alla piena occupazione e al progresso sociale. In tal modo, viene evidenziata la dimensione della tutela dei lavoratori, la quale risulta da sempre un elemento fondante dell'intero sistema dell'integrazione economica basata sulle quattro libertà di circolazione, che definiscono e orientano il funzionamento del mercato interno dell'Unione.

Infine, con riferimento alla dimensione ambientale, troviamo in questo contesto un richiamo all'obiettivo del miglioramento della qualità dell'ambiente, che si caratterizza immediatamente come un criterio ambizioso che non mira alla semplice tutela ambientale finalizzata al mantenimento dello *status quo*, ma richiama l'esigenza di una politica di protezione ambientale finalizzata all'ottenimento di un elevato livello di tutela. In questo senso, il riferimento in esame riecheggia l'obiettivo dell'elevato livello di tutela ambientale che, come vedremo meglio più avanti, è sancito all'articolo 191 TFUE, contenente gli obiettivi, i principi e i criteri che devono guidare in termini generali l'azione dell'Unione in materia di protezione dell'ambiente.

In aggiunta a quanto previsto nell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, la disposizione dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE contiene un secondo esplicito riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, che viene qui inteso come uno dei valori e degli interessi che devono ispirare l'azione esterna dell'Unione. A tale proposito, la norma in esame determina che: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'elimi-

nazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.»

La disposizione dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE costituisce una sorta di anticipazione degli obiettivi che devono ispirare l'azione esterna dell'Unione europea contenuta nell'articolo 21 TUE. Nel contesto dell'articolo 3, paragrafo 5, TUE si fa riferimento allo «sviluppo sostenibile della Terra», come uno dei valori e degli interessi che devono essere affermati e promossi dall'Unione nelle sue relazioni con il resto del mondo. Si tratta di una accezione dello sviluppo sostenibile in chiave globale, che concettualmente richiama l'obiettivo contenuto nell'articolo 191 TFUE relativo alla «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.» Ciò che risulta a mio avviso più interessante nella disposizione in esame è tuttavia un altro aspetto. Si tratta in particolare della circostanza che in questo contesto lo sviluppo sostenibile viene elencato nella lista dei valori e degli interessi principali e prioritari che l'Unione europea deve perseguire nella sua azione esterna, in maniera coordinata e coerente, come vedremo meglio qui di seguito esaminando la disposizione dell'articolo 21 TUE. Con il riferimento contenuto nell'articolo 3, paragrafo 5, TUE, quindi, lo sviluppo sostenibile si qualifica non tanto come un obiettivo ulteriore ed accessorio rispetto ai valori fondanti dell'Unione, bensì proprio come uno degli interessi fondamentali che l'Unione deve perseguire attraverso le sue relazioni esterne.

#### 2.4.3. *Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 21 TUE*

Nell'ambito dell'articolo 21 del trattato TUE, lo sviluppo sostenibile viene inserito tra gli obiettivi fondamentali che devono orientare ed indirizzare l'esercizio dell'azione esterna dell'Unione<sup>33</sup>. Nel contesto di tale disposizione, vi sono due diversi riferimenti allo sviluppo sostenibile tra gli

<sup>33</sup> Sull'articolo 21 TUE vedi M. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Articolo 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 222-227; M. CONDINANZI, *Articolo 21 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, cit., p. 102-105

obiettivi che l'Unione deve perseguire «per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali».

Il primo riferimento allo sviluppo sostenibile si trova all'articolo 21, paragrafo 2, lettera e, dove viene indicato tra gli obiettivi che devono essere perseguiti dall'Unione quello di: «favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà.» In questo caso, lo sviluppo sostenibile viene richiamato come un criterio generale destinato a guidare tutte le iniziative di cooperazione internazionale dell'Unione con i Paesi terzi, ed in particolare con i Paesi in via di sviluppo, per aiutarli ad intraprendere percorsi di sviluppo sostenibile che tengano in adeguata considerazione in maniera integrata le tre dimensioni economica, sociale ed ambientale, con l'obiettivo ultimo di perseguire la lotta contro la povertà in tali Paesi.

Il secondo richiamo al principio dello sviluppo sostenibile si trova all'articolo 21, paragrafo 2, lettera f, con riferimento al contributo che l'Unione deve fornire all'elaborazione di trattati ed altre misure internazionali finalizzate alla promozione dello sviluppo sostenibile a livello globale. In tale contesto, viene disposto che l'Unione, nella sua azione esterna, deve «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.» Nell'ambito di questa disposizione, lo sviluppo sostenibile viene inteso come un fine generale a cui l'Unione europea deve tendere per contribuire all'elaborazione di politiche, azioni e normative appropriate a livello internazionale. In questo contesto, si deve ritenere che debbano rientrare tutte le attività dell'Unione finalizzate all'elaborazione ed alla conclusione di accordi internazionali, sia multilaterali che bilaterali. Nella disposizione in esame vengono individuati due obiettivi specifici che devono essere perseguiti dall'Unione «al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile». Si tratta da una parte dell'obiettivo di preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e dall'altra di quello di promuovere la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali. Il primo riprende l'obiettivo trasversale di perseguire un elevato livello di tutela dell'ambiente codificato l'articolo 191, paragrafo 1, TFUE, nel contesto dello specifico titolo del trattato dedicato alla protezione dell'ambiente. Il secondo richiama invece l'imperativo di promuovere una gestione sostenibile delle risorse naturali, che rappresenta un elemento costitutivo fondamentale del concetto dello sviluppo sostenibile e che qui viene richiamato

con specifico riferimento alle risorse naturali di rilevanza mondiale. Anche in questo caso vi è una assonanza tra la disposizione in esame ed il già menzionato articolo 191 paragrafo 1, TFUE. In questa circostanza specifica, l'assonanza si caratterizza per un duplice riferimento ad alcuni elementi contenuti nella menzionata norma del TFUE. Infatti, in quest'ultima disposizione, nel contesto degli obiettivi generali che devono guidare l'azione dell'Unione europea in materia di protezione dell'ambiente troviamo sia un riferimento all'obiettivo della «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», che a quello della «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.»

L'assonanza tra i riferimenti contenuti nell'articolo 21 TUE ed alcuni degli obiettivi specifici dell'Unione legati alla tutela dell'ambiente, elencati nell'articolo 191 TFUE, risulta di particolare interesse per la presente trattazione, in quanto nel contesto della disposizione in esame i suddetti obiettivi specifici si collegano direttamente all'obiettivo generale di assicurare lo sviluppo sostenibile dell'azione esterna dell'Unione. In altre parole, tali obiettivi specifici si configurano come strumenti utilizzabili per raggiungere il fine ultimo della sostenibilità dello sviluppo. Ciò è particolarmente interessante da sottolineare, in quanto come è noto, nel contesto dell'articolo 191 TFUE, e più in generale in tutto il titolo IX del TFUE dedicato alla tutela dell'ambiente, risultano del tutto assenti riferimenti espliciti al principio dello sviluppo sostenibile. Il motivo del mancato riferimento allo sviluppo sostenibile in tale contesto potrebbe essere semplicemente legato al fatto che le disposizioni degli articoli 191 e seguenti si limitano a riprodurre le precedenti disposizioni già contenute nel trattato CE, mentre l'articolo 21 costituisce una disposizione, inserita per la prima volta nel trattato TFUE con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona. Tale articolo, infatti, non corrisponde ad alcuna norma preesistente del vecchio Trattato CE. Rimane comunque degna di nota la presenza nell'articolo 21 TUE di un'assonanza con i due obiettivi dell'«utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» e della «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici» di cui all'articolo 191 TFUE. Il richiamo indiretto a questi due obiettivi nel contesto nell'articolo 21 TUE può essere infatti inteso, a mio avviso, come un riferimento finalizzato ad attribuire loro un importante ruolo funzionale rispet-

to al perseguimento dell'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, nell'ambito dell'esercizio dell'azione esterna dell'Unione.

#### 2.4.4. *Lo sviluppo sostenibile nell'articolo 11 TFUE e nell'articolo 37 della Carta*

Fuori dal contesto degli articoli 3 e 21 TUE, che si riferiscono all'elencazione degli obiettivi a cui deve ispirarsi l'azione dell'Unione, sia all'interno che all'esterno del suo territorio, un ulteriore importante riferimento al principio dello sviluppo sostenibile si può rinvenire nell'ambito dell'articolo 11 TFUE e dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali. In queste due disposizioni, lo sviluppo sostenibile emerge come un vero e proprio principio, in modo esplicito in particolare nell'articolo 37 della Carta. In questa disposizione esso è chiamato ad operare in stretta connessione con il principio di integrazione. Risulta quindi importante analizzare come esso si configura nell'ambito di queste due norme, nonché esaminare quali siano le sue specifiche caratteristiche e verificare se la sua configurazione assuma caratteristiche peculiari in collegamento con il principio di integrazione.

Nel contesto dell'articolo 11 TFUE, che si colloca nell'ambito del titolo II dedicato delle disposizioni di applicazione generale del trattato, il richiamo allo sviluppo sostenibile si collega allo specifico ruolo previsto dal trattato per il principio di integrazione, che qui è connotato in chiave di strumento per la promozione, in particolare, delle esigenze connesse con la protezione ambientale<sup>34</sup>. La disposizione in esame, infatti, prevede che: «Le

<sup>34</sup> Sul principio dello sviluppo sostenibile, in connessione con il principio di integrazione, nel contesto dell'articolo 11 TFUE vedi: M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 38, Fasc. 1, 2001, p. 159-177; N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003; S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006; A. EPINEY, *Environmental Principles*, in R. MACRORY (a cura di), *Reflections of 30 Years of EU Environmental Law*, Groningen, 2006, p. 19-39; S. KINGSTON, *Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, Vol. 16, 2010, p. 780 ss.; J. JANS, *Stop the Integration Principle?*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 33, Fasc. 5, 2011, p. 1533-1547, a p. 1537-1538; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto*

esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.» Delle specifiche caratteristiche del principio di integrazione, e di come questo possa qualificare e valorizzare anche il principio dello sviluppo sostenibile, diremo nel prossimo capitolo in maggiore dettaglio. Per il momento, soffermiamoci sulla connotazione che allo sviluppo sostenibile viene conferita nel contesto dell'articolo 11 TFUE. A tale proposito, va osservato che la disposizione in esame non qualifica esplicitamente lo sviluppo sostenibile né come principio, né come obiettivo. Tuttavia, allo sviluppo sostenibile viene assegnato un ruolo fondamentale dalla norma in esame, dal momento che l'integrazione delle esigenze connesse con la protezione ambientale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni dell'Unione

*dell'ambiente*, cit., p. 151-231, a p. 156; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 81-83; O. MCINTYRE, *The Integration Challenge: Integrating Environmental Requirements into Other Policies under European Union Law*, in S. KINGSTON (a cura di), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Abingdon, 2013; S. AMADEO, *Articolo 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 407-414; P. A. PILLITU, *Articolo 11 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 173-175; C. VOIGT, *Article 11 in Light of the Principle of Sustainable Development in International Law*, in B. SJÄFJELL, A. WIESBROCK (a cura di), *The Greening of European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, cit., p. 31 ss.; B. SJÄFJELL, *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, in B. SJÄFJELL, A. WIESBROCK (a cura di), *The Greening of European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, cit., p. 51 ss.; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, cit., p. 142-146; N. DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 472-483; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, cit., p. 80-151, a p. 115-118; E. ORLANDO, *Principi del diritto ambientale dell'Unione europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, cit., p. 26-51, a p. 32-36; F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, Vol. 58, n. SP2, 2023, p. 561-574; V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments such as the European Green Deal*, in *European Papers*, Vol. 8, n. 1, 2023, p. 159-189; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, V ed., Europa Law Publishing, Zutphen, 2024, p. 22-33; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, IX ed., Hart, Oxford, 2024, p. 9-11 e p. 20-22.

deve essere realizzata nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. In tal senso, quest'ultimo si configura come un fine generale e sovraordinato che deve indirizzare e guidare l'integrazione degli interessi ambientali in tutte le diverse politiche ed azioni dell'Unione. In questo contesto, viene quindi riconosciuto un ruolo molto ampio e trasversale allo sviluppo sostenibile.

Con riferimento alla relazione che intercorre tra la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nel contesto dell'articolo 11 TFUE, in dottrina è stato rilevato che sulla base di una interpretazione letterale della norma la promozione dello sviluppo sostenibile potrebbe sembrare apparentemente limitata alla valorizzazione della sola dimensione ambientale del concetto<sup>35</sup>. Come è stato però sostenuto dalla stessa dottrina<sup>36</sup>, questa non appare tuttavia l'interpretazione da preferire, dal momento che se è vero che nel contesto dell'articolo 11 TFUE l'integrazione deve avere per oggetto specifico le esigenze ambientali, è altresì vero che essa deve essere realizzata nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile inteso in senso lato, ossia con riferimento a tutte le sue tre dimensioni (economica, sociale e ambientale). Per questo motivo, sembra vero piuttosto il contrario, ossia che il riferimento all'obiettivo di perseguire l'integrazione delle esigenze ambientali in tutte le politiche e le azioni dell'Unione, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, possa rafforzare piuttosto che indebolire la tutela ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea, dal momento che il combinato disposto del principio dello sviluppo sostenibile con il principio di integrazione può fornire un veicolo privilegiato per la considerazione delle esigenze ambientali a livello trasversale nell'ordinamento dell'Unione<sup>37</sup>. Questa interpretazione può servire altresì a sgomberare il campo da un'ulteriore critica che è stata mossa in dottrina nei confronti dell'articolo 11 TFUE. Secondo tale critica, la formulazione della disposizione in esame, collegando l'integrazione delle esigenze ambientali al perseguimento del fine sovraordinato della promozione dello sviluppo sostenibile, potrebbe comportare l'effetto paradossale di sminuire il valore

<sup>35</sup> A. MIGNOLLI, *Sviluppo sostenibile: unità d'intenti per l'azione esterna dell'Unione europea?*, cit., p. 356.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 54-55.

degli interessi legati alla protezione ambientale che, diluendosi nel più ampio contesto del perseguimento degli obiettivi riconducibili alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, ne risulterebbero sacrificati<sup>38</sup>.

Un secondo richiamo allo sviluppo sostenibile, sempre in stretta connessione con il principio di integrazione, si trova nell'articolo 37 della Carta<sup>39</sup>, rubricato «Tutela dell'ambiente», che è contenuto nella sezione IV della Carta, dedicata alla solidarietà. Tale norma dispone che: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.» In questo contesto, lo sviluppo sostenibile viene esplicitamente qualificato come un principio e viene altresì statuito che l'integrazione dovrà essere esercitata conformemente a tale principio. Comparando l'articolo 37 della Carta con l'articolo 11 TFUE emerge che in entrambe le disposizioni il principio di integrazione viene qualificato come strumentale rispetto al perseguimento dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, in dottrina è stato rilevato che mentre nell'articolo 11 TFUE l'integrazione deve essere perseguita con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, nell'articolo 37 della Carta l'integrazione risulterebbe subordinata a tale

<sup>38</sup> N. DE SADELEER, *Environnement et marché intérieur. Commentaire J. Mégret*, Bruxelles, 2010, p. 26.

<sup>39</sup> Sul principio dello sviluppo sostenibile, in connessione con il principio di integrazione, nel contesto dell'articolo 37 della Carta vedi: A. LUCARELLI, *La tutela dell'ambiente (Articolo 37)*, in R. BIFULCO, M., CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti – Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 258-265; M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Springer, Dordrecht, 2011, p. 217-240; G. MARIN-DURAN, E. MORGERA, *Article 37*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2014, p. 983 ss.; M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 691-707; E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context. Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, in S. BOGOJEVIC, R. RAYFUSE (a cura di), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, p. 133-154.; O. QUIRICO, *Integrating human rights and environmental duties: prospective implications of article 37 of the EU charter of fundamental rights*, in *Boston University International Law Journal*, Vol. 39, Fasc. 1, 2021, p. 41-77; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 29-30.

principio<sup>40</sup>. In altri termini, lo sviluppo sostenibile nel contesto della disposizione della Carta verrebbe a circoscrivere e limitare la portata dell'integrazione entro precisi e ben determinati parametri<sup>41</sup>. Sembra infatti che nel caso dell'articolo 37 della Carta si venga a creare un "vincolo di ordine funzionale" tra lo strumento rappresentato dal principio dell'integrazione ed il fine rappresentato dal principio dello sviluppo sostenibile. Tale aspetto, quindi, connota e caratterizza il rapporto tra i due principi in maniera molto più forte nell'articolo 37 della Carta rispetto a quanto avviene nell'articolo 11 TFUE.

Quanto al contenuto specifico dell'obbligo di integrazione a favore della tutela dell'ambiente, da esercitarsi in relazione o in funzione dello sviluppo sostenibile, tra l'articolo 11 e l'articolo 37 della Carta vi è una importante differenza, in quanto l'oggetto del dovere di integrazione nelle due disposizioni in esame non è esattamente coincidente. Nell'articolo 11 TFUE ciò che deve essere integrato sono le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente<sup>42</sup>. Diversamente, nell'articolo 37 della Carta l'oggetto dell'integrazione è rappresentato dai due criteri del livello elevato di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità<sup>43</sup>. A tale proposito in dottrina è stato sostenuto che la disposizione dell'articolo 37 della Carta sembrerebbe utilizzare parametri più ambiziosi in grado di perseguire con maggiore efficacia la tutela dell'ambiente in un'ampia accezione<sup>44</sup>, nonché adottare «una prospettiva dinamica ed evolutiva che non si limita alla conservazione dello *status quo*»<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., p. 700.

<sup>41</sup> A. LUCARELLI, *La tutela dell'ambiente (Articolo 37)*, cit., p. 263.

<sup>42</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 22-23; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 20-21; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 52-55; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 117.

<sup>43</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 32-33; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 62-63; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 96-97.

<sup>44</sup> F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 82; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 62-63.

<sup>45</sup> B. NASCIBENE, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, in B.

In questo paragrafo ci siamo brevemente occupati di verificare come lo sviluppo sostenibile venga ad essere connotato e qualificato nel contesto degli articoli 11 TFUE e 37 della Carta. Delle ulteriori specificità del principio di integrazione diremo in maggiore dettaglio nel prossimo capitolo, laddove ci occuperemo in particolare di esaminare come il principio dello sviluppo sostenibile possa essere interpretato e concretamente utilizzato nell'ordinamento dell'Unione, in combinato disposto con gli altri principi finalizzati alla tutela ambientale contenuti nei trattati istitutivi e nella Carta che possiedono un carattere maggiormente operativo.

#### 2.4.5. *L'assenza di un riferimento allo sviluppo sostenibile nell'articolo 191 TFUE*

Come già evidenziato sopra, nel contesto del titolo XX del TFUE dedicato alla tutela dell'ambiente non troviamo riferimenti espliciti al concetto dello sviluppo sostenibile, né come obiettivo, né come principio. Segnatamente, non vi è alcun riferimento allo sviluppo sostenibile nell'ambito dell'articolo 191 TFUE, che contiene i principi, gli obiettivi e i criteri di riferimento destinati ad ispirare, orientare e guidare la politica e le azioni dell'Unione finalizzate alla protezione dell'ambiente<sup>46</sup>. Ciò nonostante, come abbiamo evidenziato sopra, vi sono alcuni obiettivi specifici elencati nell'articolo 191 TFUE, che risultano strettamente collegati al perseguimento dello sviluppo sostenibile, nelle sue tre dimensioni economica, ambientale e sociale, e che sono esplicitamente richiamati nel contesto degli articoli 3(5) e 21 TUE. Tra di essi emerge *in primis* l'obiettivo della «pro-

NASCIMBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2012, p. 25-47, a p. 35.

<sup>46</sup> Sull'articolo 191 TFUE vedi: J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 33-59; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 5-30; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 99-115; S. AMADEO, *Articoli 191-193 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1616-1650; P. A. PILLITU, *Articoli 191-193 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1107-1116; C. PESCE, *Ambiente*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), in *Manuale di Diritto dell'Unione europea - Volume II*, 2021, p. 511 ss.; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, cit., p. 41-58.

mozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici».

Un simile ragionamento, si può fare a mio avviso anche con riferimento alla relazione, in questo caso implicita, che intercorre tra il perseguimento dell'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, sia nella dimensione interna che esterna delle politiche e delle azioni dell'Unione, ed i principi specifici per la tutela ambientale contenuti nell'articolo 191 TFUE, ossia il principio precauzionale, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché il principio che inquina paga. A mio avviso, è possibile infatti sostenere che dal momento che lo sviluppo sostenibile emerge nel contesto dei trattati istitutivi, ed in particolare con riferimento agli articoli 3(5) e 21 TUE, come un criterio di riferimento di carattere generale da tenere in considerazione nell'attuazione di tutte le politiche e azioni (interne ed esterne) dell'Unione, risulta ipotizzabile che il perseguimento dell'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile possa (e debba) avvenire nel rispetto ed in attuazione dei principi specifici per la tutela ambientale contenuti nell'articolo 191 TFUE. Questa ipotesi di collegamento funzionale tra il principio generale dello sviluppo sostenibile ed i principi più specifici ed operativi contenuti nell'articolo 191 TFUE verrà quindi verificata nel prosieguo della presente indagine, in particolare nel prossimo capitolo.

Prima di passare a svolgere tale analisi, risulta tuttavia opportuno soffermarsi sulla descrizione del ruolo che lo sviluppo sostenibile svolge nel contesto delle disposizioni programmatiche adottate nell'ordinamento dell'Unione, dai Programmi di azione in materia ambientale, alla Strategia per lo sviluppo sostenibile, al Green Deal europeo.

### *2.5. Lo sviluppo sostenibile nelle disposizioni programmatiche: dai Programmi di azione in materia ambientale, alla Strategia per lo sviluppo sostenibile al Green Deal europeo*

Come già rilevato sopra, il principio dello sviluppo sostenibile ha trovato una esplicita menzione all'interno del Trattato della Comunità Europea (TCE) solamente con le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam del 1999, mentre con il precedente Trattato di Maastricht del 1992 era stato in-

serito nel trattato istitutivo un riferimento all'obiettivo della «crescita sostenibile non inflazionistica e che rispetti l'ambiente» tra gli obiettivi dell'Unione, nell'allora articolo 2 TCE.

Tuttavia, se guardiamo ai documenti programmatici dell'Unione il principio dello sviluppo sostenibile è stato consacrato come uno dei principi fondamentali che orientano le politiche e la normativa dell'Unione fin dal 1993, quando venne adottato il Quinto Programma di azione in materia ambientale, destinato a coprire il periodo di riferimento 1993-2000<sup>47</sup>. Tale programma rappresentava appunto il quinto della serie dei programmi periodici di azione per la protezione dell'ambiente, promossi dalla Comunità europea a partire nel 1973 agli albori della politica ambientale comunitaria<sup>48</sup>. Il Quinto Programma di azione si ispirava specificamente al principio dello sviluppo sostenibile fin dal suo titolo. Infatti, esso si intitolava «Per uno sviluppo durevole e sostenibile» ed era specificamente finalizzato ad orientare le politiche dell'Unione, non solo in materia di protezione ambientale, ma più in generale in collegamento con tutte le altre politiche comunitarie, verso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile promosso dal Rapporto Brundtland del 1987, che era stato assunto a criterio di riferimento generale e programmatico dalla comunità internazionale con la Conferenza di Rio del 1992<sup>49</sup>. Nel Quinto Programma di azione dell'Unione europea per la prima volta il perseguimento dello sviluppo sostenibile veniva collegato alle grandi sfide ambientali, come quelle dei cambiamenti climatici, della deforestazione, della crisi energetica e dei problemi dello sviluppo, con riferimento in particolare alle esigenze dei Paesi meno sviluppati. Nel contesto del Quinto Programma veniva altresì promosso l'obiettivo di perseguire l'integrazione delle esigenze ambientali in tutte le altre politiche dell'Unione europea, con il fine ultimo di promuovere lo sviluppo sosteni-

<sup>47</sup> Quinto Programma di azione in materia ambientale, 1° febbraio 1993, in GUCE C138 del 17.5.1993, p. 1-4.

<sup>48</sup> Per un'analisi dettagliata dei programmi di azione in materia ambientale dell'Unione europea vedi M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 80-93; P. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, cit., p. 219-250, in particolare p. 232-250.

<sup>49</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 85; P. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, p. 232-239.

bile. Tale impostazione, come già rilevato sopra, sarebbe stata poi ripresa ed inserita in modo esplicito nel trattato TCE con le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam del 1999. Per quanto riguarda le politiche e le iniziative previste dal Quinto Programma di azione per concretizzare la promozione dello sviluppo sostenibile, è opportuno sottolineare come esso indicasse cinque settori chiave sui quali intervenire per conseguire uno sviluppo sostenibile ed equilibrato in grado di bilanciare le esigenze economiche con quelle ambientali. Tali settori venivano individuati nell'industria, nell'energia, nei trasporti, nell'agricoltura e nel turismo. In aggiunta a ciò, il Quinto Programma identificava alcuni problemi ecologici che l'Unione europea avrebbe dovuto affrontare con le sue politiche e con la sua normativa, adottata nel rispetto del principio di sussidiarietà. Tali problemi ecologici includevano il cambiamento climatico, l'acidificazione la qualità dell'aria, la protezione della natura e della diversità biologica, la gestione delle risorse idriche, l'ambiente urbano, le zone costiere, i rifiuti. Da questa breve disamina del contenuto del Quinto Programma di azione in materia ambientale emerge quindi chiaramente la centralità del principio dello sviluppo sostenibile che da allora in poi connoterà in maniera fondamentale anche tutti i successivi programmi di azione in materia ambientale dell'Unione.

Durante la vigenza del Quinto Programma di azione in materia ambientale, come già rilevato sopra, il principio dello sviluppo sostenibile venne inserito anche all'interno del trattato TCE mediante le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam<sup>50</sup>. Qualche anno dopo, nel 2002, fu adottato il Sesto Programma di azione in materia ambientale<sup>51</sup>, destinato a coprire il periodo di riferimento 2002-2012, che per la prima volta ebbe la veste giuridica della decisione, ai sensi dell'allora articolo 175, paragrafo 3, TCE<sup>52</sup>. Tale disposizione prevedeva altresì che da allora in poi i programmi di azione in materia ambientale venissero adottati con procedura di co-

<sup>50</sup> Articolo 2 TCE, come modificato dal Trattato di Amsterdam; vedi anche P. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, p. 239-242.

<sup>51</sup> Sesto Programma di azione in materia ambientale, 22 luglio 2002, in GUCE L242 del 10.9.2002, p. 1-15.

<sup>52</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 86-87; P. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, p. 232-250.

decisione. Da un punto di vista istituzionale, pertanto, il Sesto Programma di azione veniva ad avere un diverso e più incisivo valore giuridico rispetto ai precedenti. Dal punto di vista pratico, tuttavia, la modifica della veste giuridica non sembrava cambiare in modo apprezzabile il valore programmatico di tipo operativo dei programmi di azione materia ambientale. Quanto al suo contenuto specifico, il Sesto Programma riprendeva e ribadiva la centralità del ruolo del principio dello sviluppo sostenibile come criterio di riferimento generale per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche ambientali dell'Unione, in collegamento con l'obiettivo di integrare le esigenze ambientali nella definizione e attuazione di tutte le altre politiche dell'Unione. Quanto invece alle sue specifiche linee di azione, il Sesto Programma individuava quattro settori di intervento prioritario, che consistevano nel contrasto al cambiamento climatico, nella protezione della natura e della biodiversità, nella necessità di affrontare i legami tra ambiente, salute e qualità della vita, nell'obiettivo di preservare le risorse naturali ed in quello di migliorare la gestione dei rifiuti. Il Sesto Programma di azione, riprendendo quanto già statuito dal Quinto Programma, intendeva promuovere un approccio strategico alla protezione ambientale, che superasse il mero approccio basato su una normativa ambientale di tipo tradizionale, legata al criterio del comando e controllo, per utilizzare invece un mix tra le politiche e misure normative tradizionali ed il ricorso a strumenti economici finalizzati ad influenzare, anche in modo indiretto, le decisioni e le azioni di tutti gli operatori economici, dei consumatori e dei cittadini in senso lato. Il Sesto Programma individuava cinque assi prioritari di azione strategica finalizzati al miglioramento della tutela ambientale. Essi consistevano nel migliorare l'applicazione della legislazione vigente, nell'integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche, nel collaborare con il mercato, nel coinvolgere i cittadini modificando il loro comportamento e nel tenere conto della protezione dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale. In tale ottica non sorprende il fatto che il criterio guida per l'azione in materia ambientale finalizzata al perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile fosse individuato nel principio di integrazione, così come già codificato nell'allora articolo 6 TCE, corrispondente all'attuale articolo 11 TFUE, già esaminato sopra. Nell'ambito nel processo di attuazione del Sesto Programma, venne prevista la necessità a carico della Commissione europea di elaborare e adottare sette specifiche strategie tematiche, con riferimento ai seguenti settori chiave: inquinamento

dell'aria, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti, protezione e conservazione dell'ecosistema marino, protezione e conservazione del suolo, uso sostenibile dei pesticidi, uso sostenibile delle risorse naturali, ambiente urbano. Le suddette strategie erano finalizzate a razionalizzare l'azione della Comunità europea nei settori suddetti e costituivano il punto di partenza per una progressiva revisione e semplificazione di tutta la normativa comunitaria in materia ambientale.

Nel periodo di vigenza del Sesto Programma di azione in materia ambientale venne altresì adottata nel 2001 la Strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile<sup>53</sup>. L'adozione della Strategia costituiva il culmine di un processo avviato qualche anno prima dal Consiglio europeo per promuovere una migliore realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile in correlazione con il principio di integrazione, secondo quanto stabilito in particolare dall'allora articolo 6 TCE già menzionato sopra<sup>54</sup>. La Strategia, adottata dal Consiglio europeo di Göteborg del 2001, identificava una serie di settori chiave di intervento per l'Unione europea al fine di promuovere il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Due settori si evidenziavano fin da subito come prioritari. Si trattava in particolare del settore relativo alla lotta contro i cambiamenti climatici e di quello della tutela della biodiversità. La Strategia per lo sviluppo sostenibile era stata concepita fin dall'origine come un documento programmatico che doveva essere adattato nel corso del tempo alle diverse circostanze economiche, sociali ed ambientali emergenti sia a livello europeo, che a livello internazionale. In risposta a tale esigenza di adattamento ed aggiornamento, in considerazione dell'ampio allargamento dell'Unione da 15 a 25 Stati membri avvenuto nel 2004, del rafforzamento della globalizzazione economica e del progressivo deterioramento delle condizioni ambientali globali, segnatamente nei settori sopramenzionati dei cambiamenti climatici e della tutela della biodiversità, la Commissione avviò dopo pochi anni dall'adozione della strategia una sua prima revisione. Un decisivo impulso per tale revisione venne da un documento denominato Dichiarazione sui principi guida

<sup>53</sup> Comunicazione della Commissione, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, COM/2001/264 def. del 15.5.2001.

<sup>54</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 87.

dello sviluppo sostenibile, predisposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio europeo nel 2005<sup>55</sup>.

In tale Dichiarazione sono espressi quattro obiettivi fondamentali e dieci principi guida destinati a guidare ed indirizzare l'azione comunitaria (poi dell'Unione) per lo sviluppo sostenibile. Tra gli obiettivi fondamentali troviamo la tutela dell'ambiente, l'equità e la coesione sociale, la prosperità economica e l'adempimento delle responsabilità internazionali, mentre tra i principi guida vengono esplicitamente richiamati il principio di precauzione ed il principio chi inquina paga. In tale contesto, occupano un ruolo predominante i temi della *governance* e della coerenza delle politiche europee per la promozione dello sviluppo sostenibile. Partendo da tale Dichiarazione, la Commissione europea propose nel 2005 il primo riesame ufficiale della Strategia, che venne adottato formalmente dal Consiglio europeo nel 2006<sup>56</sup>. Tale primo riesame riprende, riafferma e sviluppa quanto già previsto dalla Strategia originaria del 2001 ed individua una serie di azioni urgenti finalizzate al raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Inoltre, tale riesame mette altresì in correlazione più stretta le politiche e le azioni interne della Comunità europea con la sua azione esterna. Vengono a tal fine adottati strumenti per valutare in modo più sistematico l'impatto delle politiche e delle azioni europee finalizzate al perseguimento dello sviluppo sostenibile a livello globale. In particolare, viene introdotto lo strumento della valutazione di impatto, che da allora in poi si applicherà nell'ambito della procedura di definizione delle politiche, delle strategie, dei programmi e dei progetti della Comunità, al fine di migliorare e possibilmente massimizzare il loro contributo positivo al perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile<sup>57</sup>.

Successivamente, una ulteriore revisione della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile ebbe luogo nel 2009<sup>58</sup>, con il fine precipuo di integrare

<sup>55</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Progetto di dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile, COM(2005) 218 def. del 25.5.2005.

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile. Una piattaforma d'azione, COM(2005) 658 def. del 13.12.2005.

<sup>57</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 87-88;

<sup>58</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato

in modo più sistematico e più soddisfacente la strategia in questione con le altre strategie generali e trasversali dell'Unione europea ed in particolare con la cosiddetta Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione del 2000<sup>59</sup>, che aveva definito le priorità europee in materia economica fino al 2020. La seconda revisione della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile avvenuta nel 2009 ribadiva le tematiche prioritarie già presenti all'interno della strategia originaria, sottolineando la necessità che il perseguimento dello sviluppo sostenibile promuovesse l'accelerazione del passaggio verso un'economia europea caratterizzata da una riduzione delle emissioni di anidride carbonica, nonché da un uso più efficiente dei fattori produttivi, collegati al miglioramento delle misure europee finalizzate alla tutela della biodiversità, delle risorse idriche e più in generale di tutte le risorse naturali<sup>60</sup>.

Durante la vigenza del Sesto Programma di azione in materia ambientale sopra esaminato, e parallelamente all'adozione e alle due successive revisioni della strategia europea per lo sviluppo sostenibile, è stato concluso nel 2007 il Trattato di Lisbona, che come già evidenziato sopra ha riorganizzato l'intero sistema delle fonti primarie del diritto dell'Unione europea. Successivamente, nel 2013 è stato approvato il Settimo Programma di azione in materia ambientale<sup>61</sup>, destinato a delineare la politica e le iniziative in materia ambientale dell'Unione fino al 2020, in coordinamento con la già citata Strategia per lo sviluppo sostenibile<sup>62</sup>. Il Settimo Programma di azione, dal titolo «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», introduceva una duplice scadenza temporale di riferimento. Nel concreto, infatti, esso individuava una serie di azioni da realizzare entro la sua scadenza, ossia il 2020, ma per la

Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, COM (2009) 400 def. del 24.7.2009.

<sup>59</sup> Consiglio Europeo, Conclusioni del 23-24 marzo 2000, Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

<sup>60</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 88.

<sup>61</sup> Settimo Programma di azione in materia ambientale, Decisione 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», in GUUE L354 del 28.12.2013, p. 171-200.

<sup>62</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 91-92.

prima volta adottava anche una visione programmatica di lungo termine al 2050. A tal fine, il Settimo Programma individuava una serie di direttrici e criteri di riferimento da perseguire per promuovere uno sviluppo sostenibile dell'Unione da realizzarsi nel rispetto dei limiti ecologici del Pianeta. All'interno di tali direttrici e criteri trovava spazio il perseguimento dell'obiettivo dell'economia circolare, in collegamento con la tutela della biodiversità ed una migliore gestione delle risorse naturali, nonché in connessione con l'obiettivo di promuovere la riduzione delle emissioni di anidride carbonica. Il Settimo Programma individuava in particolare una serie di tematiche di riferimento strettamente correlate tra di loro. Esse consistevano nel proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione, nel trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva, ed infine nel proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi di ordine ambientale per garantire la loro salute ed il loro benessere. Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti con riferimento a queste tre aree tematiche venivano individuate una serie di azioni da perseguire, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sia dall'Unione europea che dagli Stati membri, nell'ambito delle loro rispettive competenze. Uno dei temi critici che veniva evidenziato dal Settimo Programma consisteva nella necessità di individuare azioni concrete per il miglioramento dell'attuazione della legislazione ambientale dell'Unione, nell'ottica di proteggere l'ambiente e la salute pubblica, garantire parità di condizioni agli operatori economici nell'ambito del mercato interno europeo, migliorare la competitività del sistema economico europeo a livello globale, nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Le priorità individuate per l'attuazione delle politiche e delle iniziative dell'Unione inerenti all'attuazione della strategia per lo sviluppo sostenibile ed al settimo programma di azione in materia ambientale rimasero immutate fino al 2019, quando entrò in carica la nuova Commissione europea presieduta da Ursula Von Der Leyen. L'entrata in carica della nuova Commissione, che iniziò il suo mandato il 1° dicembre 2019, segnò l'avvio di una nuova fase caratterizzata da un marcato rilancio della politica ambientale europea, nell'ottica della promozione dello sviluppo sostenibile. L'iniziativa di riferimento per il rilancio delle politiche europee in questo ambito fu l'adozione di una Comunicazione della Commissione che pro-

muoveva il Green Deal europeo<sup>63</sup>. Questo programma, adottato dalla nuova Commissione europea poche settimane dopo il suo insediamento, intendeva rappresentare il nuovo piano di crescita economica dell'Unione, che, riprendendo quanto già avviato precedentemente, soprattutto con la seconda revisione della Strategia per lo sviluppo sostenibile, avvenuta nel 2009, proponeva un nuovo approccio integrato per l'Unione<sup>64</sup>. Tale approccio era finalizzato a contemperare le esigenze economiche, sociali ed ambientali nell'ambito di una strategia complessiva ed univoca finalizzata alla promozione dello sviluppo sostenibile. L'obiettivo principale del Green Deal europeo era quello di costituire il punto di riferimento per una nuova azione dell'Unione finalizzata a promuovere la transizione verde e sostenibile

<sup>63</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final del 11.12.2019, Il Green Deal europeo.

<sup>64</sup> Sul Green Deal europeo vedi M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, n. 4, 2020, p. 54 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 379 ss.; L. KRÄMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 267 ss.; C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, Fasc. 5, p. 207-211; J. VAN ZEBEN, *The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?*, in *European Law Journal*, Vol. 36, Fasc. 5-6, 2020, p. 300-318; A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA-Forum*, 2021, vol. 21, n. 4, p. 681-697; M. ONIDA, *Il Green Deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257 ss.; M. MONTINI, *The European Green Deal from an environmental protection perspective: the missing role of the environmental integration principle*, in K. J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER, (a cura di), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening - Liber amicorum Jan Jans*, Uitgeverij Paris, Zutphen, 2021, p. 97-104; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, Fasc. 3, p. 529-547; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19-48; C. PESCE, *Il Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L. F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi. Una riflessione multidisciplinare nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa*, Roma, 2023, pp. 359-371; M.E. HARRIS, *The Normative Values of the European Green Deal*, in *Eurojus*, n. 2, 2024, pp. 116-133.

dell'intero sistema economico europeo, nell'ottica della promozione di una rinnovata integrazione tra le esigenze economiche, sociali ed ambientali del percorso di sviluppo dell'Unione. Gli obiettivi del Green Deal europeo, che vedevano la transizione verde e sostenibile, in collegamento con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, tra gli assi prioritari di intervento, non vennero messi da parte, ma al contrario rafforzati e rilanciati, all'indomani dello scoppio della pandemia di Covid-19. Anzi, la Commissione europea, nell'individuare politiche ed azioni idonee per il rilancio dell'economia del continente europeo messa in crisi dalla pandemia, decise di adottare nel luglio 2020 un pacchetto di misure denominato *Next Generation EU* (NGEU)<sup>65</sup>, con le quali veniva intrapreso un progetto strategico di rilancio dell'economia europea nel solco delle priorità già stabilite nel 2019 con l'adozione del Green Deal europeo<sup>66</sup>.

Successivamente, durante il periodo di attuazione del Green Deal europeo, dopo un paio di anni di discussioni, nel 2022 venne adottato con Decisione del Parlamento e del Consiglio l'Ottavo Programma di azione in materia ambientale, destinato a coprire il periodo di riferimento fino al termine del 2030<sup>67</sup>. L'Ottavo Programma si propone di perseguire in maniera integrata gli obiettivi di tutela dell'ambiente e di lotta contro i cambiamenti climatici definiti a livello internazionale mediante gli SDGs delle Nazioni Unite<sup>68</sup>. A tal fine, l'Ottavo Programma si pone l'obiettivo prioritario di accelerare la transizione verde verso un'economia climaticamente neutra, sostenibile, priva di sostanze tossiche, efficiente sotto il profilo delle risorse, basata sull'energia rinnovabile, competitiva e circolare. Tale obiettivo deve essere perseguito tenendo in considerazione le esigenze sociali di promuo-

<sup>65</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, COM(2020) 456 final del 27.5.2020.

<sup>66</sup> M. MONTINI, *La condizionalità nella duplice transizione verde e digitale nel Recovery Fund dell'Unione Europea*, in *IANUS*, Forum sull'emergenza Covid-19, 2020, [www.ianus.it](http://www.ianus.it); G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, Fasc. 3, p. 587-612.

<sup>67</sup> Ottavo Programma di azione in materia ambientale, Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030, in GUUE L114 del 12.4.2022, p. 22-36.

<sup>68</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 92-93.

vere una transizione equa ed inclusiva, nonché le esigenze ambientali di proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, con particolare riferimento alla necessità di invertire il tendenziale processo di perdita della biodiversità. In linea generale e programmatica, viene ribadita la necessità di un approccio integrato nell'attuazione di tutte le politiche di rilevanza ambientale e per lo sviluppo sostenibile, basandosi sugli obiettivi prioritari stabiliti dal Green Deal europeo. In tale contesto, viene ripreso l'obiettivo quadro già adottato nel precedente Settimo Programma, richiamando l'esigenza di promuovere processi di sviluppo sostenibili finalizzati a vivere bene nei limiti del pianeta. In aggiunta, viene altresì ribadito l'orizzonte di azione di lungo termine del 2050, che si accompagna al già menzionato obiettivo di azione di breve termine del 2030.

Inoltre, nell'Ottavo Programma viene rilanciato l'obiettivo di migliorare la coerenza delle politiche dell'Unione nell'ambito di una economia europea finalizzata al perseguimento bilanciato delle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale dello sviluppo. Nel contesto dell'Ottavo Programma viene anche rinnovato il richiamo all'importanza dell'attuazione dei principi di tutela ambientale sanciti dall'articolo 191 TFUE, ossia il principio di precauzione, il principio di azione preventiva, il principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte ed il principio chi inquina paga. In tale contesto, va evidenziato che non viene esplicitamente menzionato il principio di integrazione, sancito all'articolo 11 TFUE, anche se all'interno dell'Ottavo Programma viene sottolineata la necessità di rafforzare l'approccio integrato all'elaborazione ed all'attuazione di tutte le politiche dell'Unione. In termini più specifici, l'Ottavo Programma di azione prevede un'articolazione delle iniziative da realizzare sulla base di sei obiettivi tematici prioritari, interconnessi tra di loro. Tali obiettivi si riferiscono ai seguenti settori: la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la tutela ed il ripristino della biodiversità terrestre e marina, la promozione dell'economia circolare priva di sostanze tossiche, l'inquinamento zero per la riduzione dell'immissione di determinate sostanze tossiche nell'ambiente, nonché la riduzione delle pressioni causate sull'ambiente dalla produzione e dal consumo. Nel contesto dell'Ottavo Programma viene altresì ribadita la necessità di continuare a lavorare per una migliore attuazione della normativa ambientale dell'Unione, nonché per la piena realizzazione degli obiettivi stabiliti dal dall'Unione stessa in materia di ambiente e clima. Con l'Ottavo Programma di azione l'Unione

ha deciso infine di istituire un nuovo quadro di monitoraggio, finalizzato a misurare in modo più preciso ed accurato i progressi *in itinere* realizzati dall'Unione e dagli Stati membri nell'attuazione degli obiettivi del programma durante la sua fase di implementazione. A sostegno di tale nuovo quadro di monitoraggio, l'Unione ha anche deciso l'introduzione di un nuovo meccanismo di *governance* finalizzato al migliore raggiungimento degli obiettivi previsti dall'Ottavo Programma.

In conclusione, è opportuno sottolineare che dall'indagine svolta nel presente paragrafo sul ruolo dello sviluppo sostenibile nel contesto delle più rilevanti disposizioni programmatiche dell'Unione emerge un elemento fondamentale che è rappresentato a mio avviso dalla capacità dello sviluppo sostenibile di porsi come criterio unificatore sovraordinato finalizzato al miglioramento della coerenza delle politiche e delle azioni dell'Unione rilevanti nell'ottica del soddisfacimento delle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale della sostenibilità dello sviluppo.



## CAPITOLO III

### LA RILEVANZA GIURIDICA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 3.1. Introduzione: la rilevanza giuridica dello sviluppo sostenibile. – 3.2. La qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile. – 3.3. La giustiziabilità dello sviluppo sostenibile. sul piano sostanziale. – 3.3.1. La giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile in relazione con gli altri principi e criteri previsti dal diritto primario dell'Unione per la tutela dell'ambiente. – 3.3.2. Il criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente. – 3.3.3. Il principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta. – 3.3.4. I principi per la tutela ambientale dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE. – 3.3.5. Il principio precauzionale. – 3.3.6. Il principio di prevenzione. – 3.3.7. Il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente. – 3.3.8. Il principio chi inquina paga. – 3.3.9. La giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile in relazione con i criteri di sostenibilità individuati dal regolamento tassonomia e dal principio DNSH. – 3.3.10. Valutazione finale sulla giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano sostanziale. – 3.4. La giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano procedurale.

#### *3.1. Introduzione: la rilevanza giuridica dello sviluppo sostenibile*

Nel precedente capitolo abbiamo analizzato le diverse disposizioni dei trattati di TUE e TFUE, nonché della Carta dei diritti fondamentali, nei quali si trovano riferimenti allo sviluppo sostenibile. Abbiamo esaminato come in alcune circostanze lo sviluppo sostenibile venga esplicitamente definito come un principio del diritto dell'Unione europea, mentre in altre circostanze ci si riferisca ad esso come un obiettivo dell'Unione che deve essere perseguito nell'esercizio delle diverse politiche ed azioni, nonché attraverso l'adozione della normativa secondaria. Dall'analisi condotta sopra è emerso come lo sviluppo sostenibile abbia rilevanza sia nell'azione interna che nell'azione esterna dell'Unione, con caratteristiche similari, ma non identiche, nei due diversi ambiti di riferimento.

In questo capitolo, basandosi sull'analisi svolta nel capitolo precedente, ci occuperemo di due questioni di fondamentale importanza: la qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile e la sua giustiziabilità.

Con riferimento alla questione della qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile verificheremo se lo sviluppo sostenibile possa in talune circostanze essere definito come un principio carattere interpretativo di diritto dell'Unione europea oppure debba essere inteso sempre come un obiettivo generale dell'ordinamento dell'Unione che può operare esclusivamente come una mera norma programmatica. L'analisi volta a determinare la qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile, in primo luogo, presenterà ed esaminerà i contributi della dottrina più rilevante che si è occupata della tematica della qualificazione giuridica del principio. A tal fine, verranno analizzate in particolare le posizioni di alcuni autori che si sono occupati di tale qualificazione in termini generali, nonché quelle della dottrina che si è interessata di questa tematica dal punto di vista dell'ordinamento dell'Unione europea.

In secondo luogo, l'analisi richiamerà alcune delle disposizioni dei trattati istitutivi e della Carta, già esaminate nel dettaglio nel precedente capitolo, che risultano rilevanti per la discussione circa la qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile. Inoltre, verranno esaminate le Conclusioni degli Avvocati Generali e la giurisprudenza della Corte di Giustizia che risultano rilevanti per l'analisi sulla tematica della qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile.

La seconda questione che verrà approfondita nel presente capitolo concerne la giustiziabilità dello sviluppo sostenibile. A tale proposito, esamineremo se in qualche circostanza lo sviluppo sostenibile possa concretamente operare come un principio giuridico, malgrado il suo contenuto vago e non completamente determinato. La tematica della giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sarà analizzata da un duplice punto di vista, sia sul piano sostanziale che sul piano procedurale.

Sul piano sostanziale, si cercherà di confutare l'obiezione piuttosto comune secondo la quale la giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile sarebbe limitata dal carattere vago ed indeterminato del principio. A tal fine, in primo luogo verrà esaminata la relazione tra il principio dello sviluppo sostenibile e gli altri principi e criteri previsti dal diritto primario dell'Unione per la tutela dell'ambiente, che possono svolgere il ruolo di principi e criteri operativi in grado di concretizzare e rafforzare il principio dello sviluppo sostenibile se applicati in combinato disposto con quest'ultimo. Si

tratta del criterio dell'elevato livello di tutela di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE ed all'articolo 37 della Carta, del principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta, nonché dei principi per la tutela ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, vale a dire il principio precauzionale, il principio di prevenzione, il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, ed il principio chi inquina paga.

In secondo luogo, l'analisi verterà sul contributo che in questo contesto possono fornire i principi ed i criteri operativi per lo sviluppo sostenibile desumibili dalla legislazione secondaria, soprattutto quella adottata dall'Unione in tempi recenti in attuazione del Green Deal europeo. Si farà riferimento in particolare al «principio di non arrecare danno significativo all'ambiente» (c.d. principio DNSH - *Do not significant harm*) ed ai connessi criteri di sostenibilità individuati dal c.d. Regolamento tassonomia, ossia il Regolamento 2021/852/UE. Tale normativa ha proposto una classificazione delle attività economiche sostenibili sulla base del loro prevedibile impatto su sei obiettivi ambientali specifici, che riguardano i settori della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, della tutela delle acque, dell'economia circolare e della gestione dei rifiuti, della prevenzione dell'emissione di sostanze inquinanti nell'ambiente, nonché nella protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Nell'analisi che verrà proposta verificheremo se questa tassonomia delle attività economiche sostenibili può essere considerata come l'evidenza dell'ormai chiara sussistenza nell'ordinamento dell'Unione di criteri operativi che possono essere utilizzati per rafforzare caso per caso la concreta applicazione del principio dello sviluppo sostenibile. Su tali basi, verificheremo quindi la giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile sul piano sostanziale, nei termini previsti dal combinato disposto degli articoli 37 e 52, paragrafo 5, della Carta.

Sul piano procedurale, prendendo l'avvio dal riferimento contenuto nell'articolo 6 TUE che riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati ai principi sanciti nella Carta, verrà utilizzato come punto di partenza il richiamo al principio dello sviluppo sostenibile contenuto nell'articolo 37 della Carta. Partendo da tale esplicito riferimento verrà analizzata la questione della giustiziabilità del principio, ossia della sua invocabilità in giudizio davanti alla Corte di Giustizia, nei limiti previsti dall'articolo 52, paragrafo 5, della Carta. Dal combinato disposto di queste due disposizioni della Carta, come vedremo nel dettaglio, emerge come il principio dello sviluppo sostenibile

risultati invocabile in giudizio sia per l'interpretazione che per il controllo della legalità degli atti che sono stati adottati dalle istituzioni dell'Unione, nonché dagli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione. A tal fine, verrà esaminata la pertinente giurisprudenza della Corte di Giustizia, che, direttamente o indirettamente, ha fornito interessanti elementi a sostegno della tesi qui presentata, secondo la quale il principio dello sviluppo sostenibile deve intendersi come giustiziabile, ossia come invocabile in giudizio davanti alla Corte di Giustizia, nel contesto di riferimento e nei limiti di quanto previsto dall'articolo 52, paragrafo 5 della Carta.

L'analisi che verrà svolta nel presente capitolo servirà a fornire delle chiavi di lettura per la redazione di due casi studio che saranno svolti nella seconda parte del presente lavoro. Questi verteranno in particolare su due tematiche particolarmente rilevanti per l'esercizio dell'azione esterna dell'Unione: da una parte la promozione dello sviluppo sostenibile nella politica commerciale comune dell'Unione, che si realizza prioritariamente attraverso gli accordi bilaterali promossi, negoziati e conclusi dall'Unione europea; dall'altra parte la rilevanza dello sviluppo sostenibile nell'ambito della politica climatica dell'Unione nel suo percorso evolutivo da una politica di esclusiva rilevanza interna ad una di importante rilevanza anche esterna. I due suddetti casi studio si occuperanno di esaminare come lo sviluppo sostenibile viene declinato in questi due diversi contesti di riferimento individuati come paradigmatici per la sua attuazione nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione.

### *3.2. La qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile*

Fin dal primo affermarsi del concetto dello sviluppo sostenibile sulla scena internazionale ed europea, la questione della sua qualificazione giuridica è stata oggetto di un ampio e variegato dibattito a livello dottrinale, che ha dato luogo, tuttavia, ad esiti piuttosto insoddisfacenti e complessivamente non conclusivi. Gli autori che si sono occupati della qualificazione giuridica del concetto dello sviluppo sostenibile in termini generali ed astratti hanno proposto un'ampia varietà di posizioni dottrinali che vanno dalla sua concezione come un mero obiettivo programmatico alla sua qualificazione come un principio generale di diritto.

In primo luogo, vi sono gli autori hanno riconosciuto allo sviluppo sostenibile la capacità di ispirare la creazione di politiche e la codificazione di norme sia a livello nazionale, che sovranazionale, senza però qualificarlo come un concetto avente la capacità di produrre effetti giuridici vincolanti. In tale categoria si possono collocare gli autori che hanno qualificato lo sviluppo sostenibile come un meta-principio<sup>1</sup>, un concetto caratterizzato da diverse sfaccettature<sup>2</sup>, una matrice concettuale<sup>3</sup>, un obiettivo politico o addirittura un semplice ideale politico<sup>4</sup>. In secondo luogo, vi sono gli autori che hanno variamente qualificato lo sviluppo sostenibile come un principio giuridico, che, a determinate condizioni, risulta in grado di produrre effetti giuridici vincolanti, più o meno marcati, che in concreto possono mutare a seconda della posizione assunta dai diversi autori<sup>5</sup>.

Vediamo adesso di esaminare in maggiore dettaglio le posizioni di alcuni degli autori appartenenti alle due categorie menzionate sopra che hanno maggiormente contribuito all'evoluzione del dibattito dottrinale sulla qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile.

Ad un estremo del panorama dottrinale sulla qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile si trovano autori come Lowe, che in un celebre risulante contributo dedicato alla tematica dell'interpretazione del concetto in esame lo aveva definito come un concetto giuridico che esercita una sorta di «normatività interstiziale», configurandosi come un «meta principio» che agisce in collegamento con altre norme e principi<sup>6</sup>. In tal modo, secondo l'autore esso può rappresentare un elemento in grado di coadiuvare il proces-

<sup>1</sup> V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in A. BOYLE e D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999, p. 31.

<sup>2</sup> N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inceptidemon, Meaning and Status*, cit., p. 366.

<sup>3</sup> P. M. DUPUY, *Ou en est le droit international de l'environnement a la fin du siecle?*, in *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, vol. 101, 1997, p. 873 ss., a p. 886.

<sup>4</sup> U. BEYERLIN, T. MARAHUN, *International Environmental Law*, Oxford, 2011, p. 81.

<sup>5</sup> C. VOIGT, *The principle of Sustainable Development: Integration and Ecological Integrity*, in C. VOIGT (a cura di), *Rule of Law for Nature*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 146-157, a p. 154; V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, cit. p. 390. Vedi anche M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., p. 56, K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, cit., p. 54.

<sup>6</sup> V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, cit., p. 31.

so di ragionamento giuridico. In termini concreti, secondo l'autore, il concetto dello sviluppo sostenibile può assistere l'interprete nell'applicazione delle norme giuridiche e contribuire a risolvere i conflitti e le antinomie eventualmente esistenti tra diverse norme e principi.

Sulla stessa falsariga si sono posti nel corso del tempo molti altri autori, che hanno affermato l'impossibilità di riconoscere il valore di principio giuridico al concetto dello sviluppo sostenibile, argomentando ad esempio sulla base dell'insussistenza di un obbligo giuridico a carico degli Stati di svilupparsi in modo sostenibile. Questa posizione è stata sostenuta in dottrina, ad esempio, da Boyle e Freestone<sup>7</sup>, e poi ripresa successivamente da altri autori, come Birnie, Boyle e Redgwell<sup>8</sup>. Questi ultimi autori, tuttavia, hanno sottolineato come malgrado l'insussistenza a carico degli Stati di un obbligo (di risultato) di svilupparsi in modo sostenibile, dall'applicazione del concetto dello sviluppo sostenibile nel contesto dell'ordinamento internazionale deriverebbe comunque un obbligo (di mezzi) a carico degli Stati di promuovere e perseguire processi decisionali finalizzati alla promozione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Una posizione dottrinale simile è stata sostenuta da Barral<sup>9</sup>, la quale ha affermato che dall'applicazione del concetto dello sviluppo sostenibile discenderebbe a carico degli Stati un obbligo di mezzi finalizzato a mettere in atto processi decisionali tesi a promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Tali processi decisionali non comporterebbero un obbligo di raggiungere determinati risultati, ma imporrebbero agli Stati di tenere, sul piano procedurale, comportamenti tendenti alla realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza, secondo l'autrice non sussisterebbe a carico degli Stati un obbligo assoluto, inteso come obbligo di risultato, di raggiungere lo sviluppo sostenibile, ma vi sarebbe solamente un obbligo relativo di promuovere tale obiettivo qualificabile come un obbligo di mezzi.

All'altro estremo del variegato panorama degli autori che si sono occupati della qualificazione del concetto dello sviluppo sostenibile si trova

<sup>7</sup> A. BOYLE e D. FREESTONE, *Introduction*, in A. BOYLE e D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 16-17.

<sup>8</sup> P. BIRNIE, A. E. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, cit., p. 127.

<sup>9</sup> V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, cit., p. 390.

Sands<sup>10</sup>, il quale invece non ha dubbi nell'affermare che il concetto dello sviluppo sostenibile costituisce un principio generale di diritto, che farebbe addirittura parte del diritto internazionale consuetudinario. Su una posizione simile si colloca Voigt<sup>11</sup>, la quale riconosce al concetto dello sviluppo sostenibile la natura di principio generale di diritto. Tale qualificazione, secondo l'autrice, si basa sul suo ampio riconoscimento nella prassi esistente sia a livello nazionale, che sovranazionale ed internazionale, che si concretizza sia a livello normativo che giurisprudenziale.

Stante la difficoltà di addivenire ad una posizione largamente condivisa e conclusiva circa la qualificazione del concetto dello sviluppo sostenibile vi sono in dottrina alcuni autori che hanno ritenuto che tale concetto non debba essere definito né un mero ideale politico o programmatico, né un principio giuridico vincolante. Ad esempio, secondo Francioni, si deve ritenere che: «il principio dello sviluppo sostenibile non sia “cristallizzabile” nel tempo secondo il criterio generale di formazione delle norme internazionali attraverso la reiterazione di comportamenti e la graduale formazione della coscienza dell'obbligatorietà sociale di tali comportamenti»<sup>12</sup>. Lo sviluppo sostenibile costituirebbe piuttosto un metodo ed un processo utilizzabile per integrare considerazioni di tipo ambientale nelle politiche di sviluppo economico e nella regolazione del mercato. Secondo Francioni, pertanto, non sarebbe da considerarsi di primaria importanza la questione della qualificazione dell'esatta natura dello sviluppo sostenibile, ma sarebbe invece più importante concentrarsi in maniera più pragmatica sulla determinazione del ruolo che esso può svolgere come criterio di bilanciamento nella risoluzione dei conflitti che possono sorgere tra le esigenze legate alla tutela dell'ambiente e gli interessi dello sviluppo economico.

Su posizioni non dissimili si collocano in dottrina numerosi altri autori che hanno riconosciuto al concetto dello sviluppo sostenibile la natura di una matrice concettuale, non propriamente qualificabile come obiettivo programmatico o principio giuridico. Secondo tali autori, tra cui ad esempio

<sup>10</sup> P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 254.

<sup>11</sup> C. VOIGT, *The principle of Sustainable Development: Integration and Ecological Integrity*, cit., p. 154; vedi anche C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, cit.

<sup>12</sup> F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ad europeo dell'ambiente*, cit., p. 43.

Dupuy<sup>13</sup>, lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere definito come una matrice concettuale o come una prospettiva generale di riferimento all'interno della quale operano una serie di principi più specifici e concreti finalizzati alla tutela ed alla gestione dell'ambiente, come ad esempio, nell'ordinamento internazionale, il principio di precauzione, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate ed il principio di cooperazione.

Sulla stessa falsariga si colloca la posizione di Schrijver<sup>14</sup>, il quale ha descritto lo sviluppo sostenibile come un concetto caratterizzato da varie sfaccettature, che costituisce una cornice di riferimento unitaria comprendente al suo interno una serie di principi concreti finalizzati al perseguimento dell'obiettivo comune della sostenibilità dello sviluppo. Secondo tale autore, una possibile concretizzazione di tali principi operativi può essere rappresentata dai sette principi individuati come elementi costitutivi dello sviluppo sostenibile dalla Dichiarazione di New Delhi del 2002 della *International Law Association* sui principi di diritto internazionale relativi allo sviluppo sostenibile<sup>15</sup>. La Dichiarazione in questione identifica infatti sette principi specifici che rappresentano il possibile contenuto concreto ed operativo del principio generale dello sviluppo sostenibile. Essi consistono nell'obbligo degli Stati di assicurare un uso sostenibile delle risorse naturali, nel principio dell'equità e dello sradicamento della povertà, nel principio delle responsabilità comuni ma differenziate, nel principio dell'approccio precauzionale nei confronti della salute umana, delle risorse naturali e degli ecosistemi, nel principio della partecipazione pubblica, dell'accesso all'informazione ed alla giustizia, nel principio della buona *governance*, nonché nel principio dell'integrazione e della interrelazione, con particolare riferimento ai diritti umani e agli obiettivi sociali economici ed ambientali.

A me sembra che l'impostazione proposta da questi ultimi autori, secondo la quale il concetto dello sviluppo sostenibile non dovrebbe essere considerato come un principio univoco da qualificare come un obiettivo programmatico o come un principio generale di diritto sia quella più corret-

<sup>13</sup> P. M. DUPUY, *Ou en est le droit international de l'environnement a la fin du siecle?*, cit., p. 886.

<sup>14</sup> N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, cit., p. 366.

<sup>15</sup> International Law Association (ILA), New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, New Delhi, India, 2-6 aprile 2002 (ILA Resolution 3/2002).

ta<sup>16</sup>. Infatti, come vedremo meglio più avanti in maggiore dettaglio, l'analisi contenutistica dello sviluppo sostenibile mostrerà come esso risulti composto da una serie di specifici elementi costitutivi accomunati dalla caratteristica di essere tutti collegati all'attuazione dei tre pilastri su cui si basa lo sviluppo sostenibile, vale a dire le tre dimensioni economica, ambientale e sociale. Tali elementi costitutivi possono essere variamente intesi e possono costituire dei principi operativi più o meno incisivi o vincolanti. Tuttavia, al di là delle possibili difformità di vedute o delle diverse impostazioni relative all'effettivo contenuto di tali principi operativi, mi pare che la posizione dottrinale che propone di configurare il concetto dello sviluppo sostenibile come un complesso di principi operativi, anziché come un concetto univoco, risulti quella in grado di catturare meglio delle altre l'essenza giuridica di questo concetto.

Per quanto concerne la qualificazione dello sviluppo sostenibile nel contesto specifico dell'ordinamento dell'Unione europea deve essere ricordato in particolare il contributo fornito da Humphreys<sup>17</sup>. Tale autore sostiene che anche nell'ordinamento dell'Unione europea lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere configurato come un concetto di carattere generale basato su una serie di principi operativi più concreti, corrispondenti alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile. In particolare, l'autore identifica tre principi, il principio precauzionale, il principio chi inquina paga ed il principio del diritto della partecipazione del pubblico ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia come esemplificativi della possibilità di concretizzare l'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile attraverso il suo collegamento con altri principi più operativi. Secondo tale concezione, il principio precauzionale costituirebbe lo strumento per promuovere la dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile, il principio chi inquina paga rappresenterebbe il mezzo per promuovere la dimensione economica dello sviluppo sostenibile, mentre la dimensione sociale potrebbe essere

<sup>16</sup> M. MONTINI, *Il contributo allo sviluppo sostenibile derivante dall'attuazione della normativa internazionale sul cambiamento climatico*, in P. FOIS (a cura di), *Il Principio dello Sviluppo Sostenibile nel Diritto Internazionale ed Europeo dell'Ambiente*, cit., p. 549-567, a p. 553; vedi anche M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., p. 53.

<sup>17</sup> M. HUMPHREYS, *Sustainable Development in the European Union. A General Principle*, Routledge, Londra, 2018.

perseguita attraverso l'attuazione del principio della partecipazione del pubblico ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia<sup>18</sup>.

La concezione proposta da Humphreys secondo la quale la qualificazione dello sviluppo sostenibile come un principio generale di diritto dell'Unione europea deve passare attraverso il riconoscimento del suo ruolo di principio sovraordinato, generale ed astratto che opera come un contenitore di principi operativi più concreti e dotati di una natura maggiormente precisa e vincolante, risulta a mio avviso condivisibile. Infatti, essa sembra identificare correttamente l'essenza del principio dello sviluppo sostenibile, rispondendo allo stesso tempo all'obiezione comunemente formulata circa l'impossibilità di configurare tale concetto come un principio generale di diritto a causa della sua natura vaga e non precisamente determinata. D'altronde, la natura giuridica dello sviluppo sostenibile come un principio di diritto dell'Unione sembra confermata altresì sia da un'analisi testuale a livello normativo delle rilevanti disposizioni dei trattati istitutivi e della Carta, sia dalla (pur scarsa) giurisprudenza della Corte di Giustizia rilevante per la presente analisi.

Per quanto riguarda il livello normativo, con riferimento in particolare al diritto primario dell'Unione, va evidenziato che, come abbiamo già visto sopra nel capitolo 2, sia il preambolo del trattato TUE sia la Carta, all'articolo 37, qualificano esplicitamente lo sviluppo sostenibile come un principio. Per converso, come esaminato sopra nel dettaglio, l'articolo 3 e l'articolo 21 TUE, fanno invece rientrare lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi che devono guidare l'azione dell'Unione europea, sia a livello interno che nella sua dimensione esterna. Ne consegue che non risulta possibile pervenire ad una qualificazione unitaria dello sviluppo sostenibile come un principio o come mero obiettivo programmatico sulla base del dato testuale dei trattati istitutivi e della Carta. Tuttavia, come emerge dall'analisi svolta nel precedente capitolo, pur non disconoscendo il ruolo che lo sviluppo sostenibile possiede come obiettivo, nel senso che esso costituisce un risultato generale da perseguire nelle politiche e nelle azioni sia interne che esterne dell'Unione, non è da escludere la possibilità di poterlo configurare in talune circostanze anche come un principio, utilizzabile talvolta dalla giurisprudenza come criterio per l'interpretazione o per determinare la validità degli atti normativi, in caso di

<sup>18</sup> M. HUMPHREYS, *Sustainable Development in the European Union. A General Principle*, cit., p. 32-39.

contrasto tra esigenze legate alla tutela ambientale da una parte ed interessi legati allo sviluppo socio-economico dall'altra parte.

Infatti, una possibile soluzione alla apparente difformità di impostazione tra il preambolo del TUE e l'articolo 37 della Carta da una parte, e gli articoli 3 e 21 TUE dall'altra parte, potrebbe essere ricercata proprio nella possibilità di configurare lo sviluppo sostenibile in una duplice parallela accezione. Da un lato, esso potrebbe essere qualificato come un obiettivo fondamentale di tipo programmatico, finalizzato a indirizzare e guidare in linea generale le politiche e le azioni dell'Unione, sia sul piano interno che nell'azione esterna. Dall'altro lato, vi sarebbe tuttavia la possibilità di qualificarlo in talune circostanze come un principio utilizzabile al fine di definire l'interpretazione o determinare la validità di un atto normativo, in connessione con gli altri principi e criteri del diritto dell'Unione europea finalizzati alla tutela ambientale, come ad esempio il principio di integrazione contenuto nell'articolo 11 TFUE e nell'articolo 37 della Carta, nonché gli altri criteri e principi ambientali contenuti nell'articolo 191 TFUE. In questo senso, il principio dello sviluppo sostenibile, in combinato disposto con i suddetti principi e criteri, potrebbe talvolta essere utilizzato come criterio per il bilanciamento degli interessi eventualmente confliggenti riconducibili alle tre dimensioni (economica, sociale ed ambientale) dello sviluppo sostenibile. Proprio per verificare tale ipotesi, nel prossimo paragrafo, nell'ambito dell'analisi sulla sua giustiziabilità, ci occuperemo di descrivere come il principio dello sviluppo sostenibile possa collegarsi ai suddetti principi e criteri, e come questi ultimi possano in talune circostanze diventare strumenti operativi in grado di dare concreta attuazione al principio generale dello sviluppo sostenibile, inteso in funzione di principio quadro all'interno del quale possono operare in maniera più concreta detti principi e criteri.

Prima però è opportuno esaminare il contributo fornito dalla giurisprudenza alla qualificazione dello sviluppo sostenibile come obiettivo o come principio. A tale proposito va sottolineato che la Corte non si è mai soffermata specificamente e direttamente su tale questione. Tuttavia, vi sono alcuni casi in cui gli Avvocati Generali, nelle loro Conclusioni, hanno richiamato, in maniera peraltro piuttosto variegata e non uniforme, il principio dello sviluppo sostenibile<sup>19</sup>. Due di questi meritano particolare atten-

<sup>19</sup> Su questo tema vedi la dettagliata analisi di E. SCOTFORD, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Hart, Oxford, 2017, p. 192-198.

zione ai fini della presente indagine, in quanto possono fornire qualche contributo all'analisi della qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile.

Il primo caso rilevante concerne le Conclusioni rese dall'Avvocato Generale Leger nel caso *First Corporate Shipping* del 2000<sup>20</sup>. In tale circostanza, l'Avvocato Generale Leger ha qualificato il concetto di sviluppo sostenibile (o sviluppo durevole) come una «nozione fondamentale del diritto dell'ambiente», che affonda le sue radici nei documenti programmatici dell'allora Comunità, fin dal Primo programma di azione ambientale, e che viene informato nel suo contenuto dagli sviluppi intervenuti nel diritto internazionale, a cominciare dal Rapporto Bundtland. Secondo l'Avvocato Generale Leger, l'applicazione del concetto dello sviluppo sostenibile non implica «che gli interessi dell'ambiente debbano necessariamente e sistematicamente prevalere sugli interessi sostenuti nell'ambito delle altre politiche perseguite dalla Comunità», ma «pone al contrario l'accento sull'equilibrio necessario tra diversi interessi, talvolta contraddittori, ma che conviene conciliare»<sup>21</sup>.

In un caso di poco successivo, sempre del 2000, nelle Conclusioni rese nel caso *Spagna c. Consiglio*<sup>22</sup>, lo stesso Avvocato Generale Leger, richiamando le sue precedenti Conclusioni rese nel caso sopra menzionato, ha qualificato lo sviluppo sostenibile come un «obiettivo» che risulta «inerente alla politica comune in materia ambientale» dell'allora Comunità e che può concretizzarsi *inter alia* «per il tramite della regola secondo la quale le risorse naturali devono essere utilizzate in modo razionale» prevista da uno degli obiettivi generali della politica ambientale europea, vale a dire quello della «utilizzo accorta e razionale delle risorse naturali», sancito dall'allora articolo 1390R, paragrafo 1, TCE, corrispondente all'attuale articolo 191, paragrafo 1, TFUE<sup>23</sup>.

Quanto alla rilevante giurisprudenza della Corte di Giustizia, vale la pena di menzionare in questa sede un recente caso nel quale, seppure indirettamente, la Corte ha fornito qualche elemento utilizzabile per fare luce sulla tematica della configurabilità dello sviluppo sostenibile come un prin-

<sup>20</sup> Conclusioni Avvocato Generale Leger, 7 marzo 2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*, ECLI:EU:C:2000:108.

<sup>21</sup> Conclusioni Avvocato Generale Leger, cit., punto 56.

<sup>22</sup> Conclusioni Avvocato Generale Leger, 16 maggio 2000, C-36/98, *Spagna c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2000:246.

<sup>23</sup> Conclusioni Avvocato Generale Leger, cit., punto 77.

cipio, in connessione ed alla stessa stregua degli altri principi previsti dall'articolo 191 TFUE per la tutela dell'ambiente. Si tratta in particolare del caso *Hinkley point C (Commissione c. Austria)* deciso dalla Corte di Giustizia nel 2020<sup>24</sup>. In tale circostanza, la Corte a sostegno della sua affermazione secondo la quale gli aiuti di Stato che contravvengono a disposizioni o a principi generali del diritto dell'Unione europea non possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno, ha espressamente menzionato tra i rilevanti principi del diritto dell'Unione europea quattro principi di natura ambientale, così denominati: il principio della protezione dell'ambiente, il principio precauzionale, il principio chi inquina paga ed il principio di sostenibilità.

A tale proposito, va preliminarmente rilevata una certa imprecisione terminologica della Corte di Giustizia nella denominazione dei tali principi. Infatti, mentre la Corte si riferisce correttamente al principio precauzionale ed al principio chi inquina paga, così come contenuti nell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, essa menziona altresì due principi formalmente estranei all'ordinamento dell'Unione. Si tratta in particolare da una parte del «principio della protezione dell'ambiente» e dall'altra parte del «principio di sostenibilità». Il primo di tali principi non trova un esplicito riscontro né nei trattati, né nella Carta, e potrebbe a mio avviso essere interpretato in due modi. In primo luogo, esso potrebbe costituire un riferimento al principio della tutela dell'ambiente così come rubricato nell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali, anche se normalmente il principio contenuto in tale disposizione della Carta viene indicato come principio di integrazione, come abbiamo già visto sopra esaminando la norma in questione. In secondo luogo, il principio menzionato dalla Corte nel caso di specie potrebbe essere considerato una possibile astrazione collettiva di tutti i principi dell'ordinamento dell'Unione finalizzati alla tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda il principio di sostenibilità, anch'esso, con tale specifica terminologia, non trova nessun riferimento esplicito né nei trattati istitutivi, né nella Carta. A tale proposito, mi sembra ragionevole ritenere che la Corte nel menzionare il principio di sostenibilità intendesse riferirsi invece al principio dello sviluppo sostenibile, così come richiamato varie volte nei trattati istitutivi e nella Carta, come abbiamo visto nel dettaglio nel precedente

<sup>24</sup> Corte giust., 22 settembre 2020, C-594/18, *Austria c. Commissione (Hinkley point C)*, ECLI:EU:C:2020:742, punti 42-45.

capitolo. Se ciò fosse vero, dal caso in questione deriverebbero due conseguenze di estrema importanza per l'oggetto della presente indagine. In primo luogo, ne risulterebbe un principio dello sviluppo sostenibile che trova la sua ragione di essere proprio nel bilanciamento degli interessi economici ed ambientali contrapposti. In secondo luogo, ne emergerebbe un principio dello sviluppo sostenibile che opera in stretta connessione con gli altri principi finalizzati alla protezione dell'ambiente nell'ordinamento dell'Unione, in linea con quanto sostenuto nel presente lavoro.

Quest'ultima conseguenza, in particolare, apre la strada all'analisi, già anticipata sopra in termini generali, che verrà svolta nel prossimo paragrafo. Essa consiste nella verifica della possibilità di assegnare una più ampia rilevanza al principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione, riconoscendo la possibilità di qualificarlo in talune circostanze come un principio di carattere interpretativo, che può concretamente operare in connessione con gli altri principi e criteri per la tutela ambientale richiamati in particolare dagli articoli 11 e 191 TFUE. Come vedremo nel dettaglio nel prossimo paragrafo, la base per tale possibile qualificazione allargata e integrata del principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione deriva in particolare dal richiamo contenuto nelle Spiegazioni annesse all'articolo 37 della Carta, le quali menzionano esplicitamente l'articolo 3 paragrafo 3 TUE, l'articolo 11 TFUE, nonché l'articolo 191 TFUE, come basi giuridiche di riferimento per l'applicazione dell'articolo 37 della Carta.

### *3.3. La giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano sostanziale*

#### *3.3.1. La giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile in relazione con gli altri principi e criteri previsti dal diritto primario dell'Unione per la tutela dell'ambiente*

Nell'ambito dell'analisi sulla giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano sostanziale che verrà svolta nel presente paragrafo, in primo luogo verrà esaminata la relazione tra il principio dello sviluppo sostenibile e gli altri principi e criteri previsti dal diritto primario dell'Unione per la tutela dell'ambiente, che possono svolgere il ruolo di principi e criteri operativi in grado di concretizzare il principio dello sviluppo sostenibile operando in combinato disposto con quest'ultimo. Si tratta in particolare del criterio

dell'elevato livello di tutela di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE ed all'articolo 37 della Carta, del principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta, nonché dei principi per la tutela ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, vale a dire il principio precauzionale, il principio di prevenzione, il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, ed il principio chi inquina paga.

In secondo luogo, l'analisi verterà sul contributo che possono fornire in questo contesto i principi ed i criteri operativi dello sviluppo sostenibile desumibili dalla legislazione secondaria. In tal senso, verrà verificata in particolare la possibilità di utilizzare il principio dello sviluppo sostenibile in connessione con il «principio di non arrecare danno significativo all'ambiente» (c.d. principio DNSH - *Do not significant harm*), introdotto recentemente nell'ordinamento dell'Unione europea dal Regolamento tassonomia (Regolamento 2021/852/EU) e ripreso successivamente come criterio applicativo per l'implementazione del programma *Next Generation EU* (NGEU), già menzionato sopra nel secondo capitolo, che è stato adottato in risposta alla pandemia del Covid-19, per sostenere la ripresa economica dell'Unione e dei suoi Stati membri, in attuazione dei principi e dei criteri già sanciti nel 2019 dal Green Deal europeo.

### 3.3.2. Il criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente

Il criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente trova quattro diversi espliciti riferimenti nel sistema dei trattati istitutivi e della Carta dei diritti fondamentali<sup>25</sup>.

Un primo riferimento al criterio dell'elevato di livello di tutela, in connessione con quello del miglioramento della qualità dell'ambiente, è contenuto nell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, tra gli obiettivi generali che l'Unione deve perseguire sul piano interno. In tale contesto, il criterio viene richiamato proprio in relazione all'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Infatti, nell'articolo 3, paragrafo 3, TUE non è contenuta soltanto la menzione esplicita dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile ma, come abbiamo visto

<sup>25</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 43-44; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 11-13; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 99-100.

sopra nel precedente capitolo, si trova anche una articolazione di alcuni criteri e sotto-obiettivi che caratterizzano lo sviluppo sostenibile nelle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale. Ed è proprio nel contesto della esplicitazione della dimensione ambientale che viene menzionato il criterio dell'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità nell'ambiente.

Un secondo riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente è rinvenibile nell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE. In tale ambito, il criterio viene richiamato nell'*incipit* della disposizione in questione come criterio generale a cui deve mirare la politica dell'Unione in materia ambientale, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. In questa disposizione il criterio dell'elevato livello di tutela viene richiamato in relazione ai quattro principi ambientali su cui si fonda la politica ambientale dell'Unione. Di tali principi diremo approfonditamente nei prossimi paragrafi per valutare la loro connessione con il concetto dello sviluppo sostenibile. Nel contesto dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, il criterio dell'elevato livello di tutela non viene menzionato in diretto collegamento con l'obiettivo del miglioramento nella qualità dell'ambiente. Tuttavia, un esplicito riferimento a tale criterio si trova sempre nell'articolo 191 TFUE, ma nel paragrafo 1. In tale contesto, nell'ambito del primo dei quattro obiettivi che devono indirizzare la politica ambientale dell'Unione troviamo il riferimento all'obiettivo della «salvaguardia tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente». Pertanto, anche nel contesto dell'articolo 191 TFUE l'obiettivo dell'elevato livello di tutela si trova in qualche maniera connesso a quello del miglioramento della qualità dell'ambiente, anche se ciò avviene in maniera diversa da quanto abbiamo visto nell'articolo 3, paragrafo 3, TFUE e rispetto a quello che vedremo adesso nell'articolo 37 della Carta.

Un terzo riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità è contenuto nella disposizione appena menzionata, ossia l'articolo 37 della Carta. Tale disposizione, rubricata «Tutela dell'Ambiente», viene comunemente indicata come la disposizione della Carta dedicata al principio di integrazione, in connessione con il principio dello sviluppo sostenibile, come abbiamo già visto sopra nel secondo capitolo. In tale articolo è contenuta una esplicita menzione, ma non vi è una specificazione dell'accezione del criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità nel contesto specifico della Carta. Tuttavia, come già rilevato sopra, le Spiegazioni allegate alla di-

sposizione della Carta in esame richiamano esplicitamente l'articolo 3 paragrafo 3, TUE, l'articolo 11 TFUE e l'articolo 191 TFUE. Pertanto, si deve ritenere che il criterio dell'elevato livello di tutela, in connessione con quello del miglioramento della qualità dell'ambiente, debbano essere interpretati nel contesto della Carta tenendo in considerazione anche i riferimenti espliciti alle norme suddette contenuti nelle Spiegazioni.

Un quarto ed ultimo riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente si trova in un diverso contesto, nell'articolo 114 TFUE, dedicato al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Nell'ambito di tale disposizione, il paragrafo 3 dispone che: «La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.» La stessa norma dispone altresì che anche il Parlamento e il Consiglio, nell'ambito delle loro rispettive competenze, cercheranno di conseguire l'obiettivo dell'elevato livello di tutela. A differenza di quanto abbiamo visto nei precedenti articoli nei quali si trova menzionato il criterio in esame, che risulta collegato in termini generali alle politiche dell'Unione, nel contesto dell'articolo 114, paragrafo 3, TFUE l'obbligo di perseguire un elevato livello di tutela dell'ambiente si riferisce alle singole misure normative adottate dalle istituzioni europee.

Nell'ambito della dottrina che si è specificamente occupata della questione della qualificazione giuridica del criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente sono rinvenibili posizioni divergenti. In particolare, vi è chi ha configurato il criterio in esame come un obiettivo della politica ambientale dell'Unione, argomentando in particolar modo sulla base della disposizione dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE<sup>26</sup>. Una diversa posizione ha invece qualificato il criterio in oggetto come un principio della politica ambientale dell'Unione europea, basandosi principalmente sul disposto dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, nel quale il criterio in oggetto viene menzionato immediatamente prima dell'elencazione dei quattro principi fondamentali finalizzati alla protezione dell'ambiente<sup>27</sup>, dei quali diremo nel dettaglio nel

<sup>26</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 11.

<sup>27</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 43.

prosieguo nel presente paragrafo. A mio avviso, esaminando le diverse disposizioni già ricordate sopra nelle quali viene esplicitamente menzionato il criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente, risulta maggiormente condivisibile la posizione dottrinale che lo qualifica come un obiettivo piuttosto che un principio della politica ambientale dell'Unione<sup>28</sup>. Tuttavia, deve essere considerato che in termini pratici la questione dell'esatta qualificazione giuridica del criterio in oggetto potrebbe non essere così rilevante, dal momento che, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e confermato dalla dottrina, il ruolo ed i limiti del possibile utilizzo del criterio in oggetto in chiave giurisdizionale appaiono piuttosto chiari.

A tale proposito, va sottolineato che da un punto di vista pratico il riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela contenuto nelle varie disposizioni dei trattati istitutivi e della Carta non comporta la conseguenza che il livello di tutela prescelto per la politica ambientale europea debba essere necessariamente il livello più elevato possibile. Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia nel caso *Safety Hi-Tech* del 1998, infatti: ««se è pacifico che l'art. 130 R, n. del Trattato 2 [ora articolo 191, paragrafo 2, TFUE] esige che la politica della Comunità nel settore ambientale richieda un livello di tutela elevato, tale livello, per essere compatibile con questa disposizione, non deve essere necessariamente il più elevato possibile sotto il profilo tecnico»<sup>29</sup>. Tale interpretazione è stata confermata anche dalla successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>30</sup> e trova concorde la dottrina che si è occupata dell'analisi del criterio in esame<sup>31</sup>.

In concreto, quindi, il criterio dell'elevato livello di tutela non sembra costituire uno strumento criterio di tipo «operativo» che possa consentire di contestare in giudizio la legittimità delle singole misure legislative adottate dalle istituzioni, ma semplicemente un obiettivo di carattere generale a cui deve mirare la politica dell'Unione in materia ambientale nel suo insieme<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 99.

<sup>29</sup> Corte giust., 14 luglio 1998, C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl contro S. & T. Srl*, ECLI:EU:C:1998:352, punto 49.

<sup>30</sup> Corte giust., 21 dicembre 2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus c. Comune di Venezia et al.*, ECLI:EU:C:2016:978, punto 44; 13 marzo 2019, C-128/17, *Polonia c. Parlamento Europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194, punto 132.

<sup>31</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 11-12; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 43.

<sup>32</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 11-13.

Appare quindi difficilmente concepibile che un atto legislativo dell'Unione possa essere impugnato davanti alla Corte di Giustizia se ed in quanto non mira ad un livello di tutela abbastanza elevato di tutela dell'ambiente<sup>33</sup>. In senso difforme, in dottrina, vi è tuttavia chi sostiene che il criterio dell'elevato livello di tutela costituirebbe un obbligo vincolante per le istituzioni dell'Unione, suscettibile di essere invocato in giudizio in caso di sua violazione<sup>34</sup>. In termini pratici, tuttavia, la concreta invocabilità in giudizio è limitata dall'ampio potere discrezionale di cui godono le istituzioni dell'Unione nell'interpretazione e applicazione del concetto dell'elevato livello di tutela. La Corte di Giustizia ha infatti stabilito nella sua giurisprudenza che con riferimento all'applicazione del criterio in oggetto, il sindacato giurisdizionale della Corte deve necessariamente limitarsi a verificare se nell'esercizio delle loro competenze legislative le istituzioni dell'Unione «abbiano commesso un manifesto errore di valutazione»<sup>35</sup>.

Tale interpretazione sembra che possa valere anche con riferimento alla disposizione dell'articolo 114 TFUE, dedicata al ravvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, che contiene un esplicito richiamo al criterio dell'elevato livello di protezione dell'ambiente riferito alle singole misure normative e non alla politica ambientale europea nel suo insieme. Secondo la dottrina che si è occupata dell'analisi del criterio in esame con riferimento a questa specifica disposizione anche in questo caso si deve ritenere che il criterio dell'elevato livello di tutela abbia una natura troppo vaga ed indeterminata per poter costituire un criterio «operativo» utilizzabile in giudizio per contestare la legittimità di un atto legislativo adottato dalle istituzioni europee, salvo il caso in cui queste ultime siano incorse in un «manifesto errore di valutazione»<sup>36</sup>. In dottrina, vi è però anche chi argomenta in senso difforme, sostenendo che una proposta legislativa presentata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 114 TFUE che non tenda al raggiungimento di

<sup>33</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 43-44.

<sup>34</sup> A. EPINEY, *Umweltrecht Der Europäischen Union*, Nomos, Baden Baden, 2013, p. 142.

<sup>35</sup> Corte giust., 21 dicembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, cit., punto 44. Vedi anche 14 luglio 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punto 37; 14 luglio 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, punto 35; 15 dicembre 2005, *Grecia c. Commissione*, C-86/03, EU:C:2005:769, punto 88.

<sup>36</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 44.

un elevato livello di protezione potrebbe essere impugnata dal Parlamento Europeo davanti alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 263 TFUE<sup>37</sup>.

### 3.3.3. *Il principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta*

Il principio di integrazione rappresenta un principio di applicazione generale nel diritto dell'Unione europea, che riveste una fondamentale importanza per la protezione dell'ambiente, sia nell'ambito della politica ambientale in senso stretto, che nella definizione ed attuazione di tutte le altre politiche dell'Unione<sup>38</sup>.

Il principio di integrazione fu inserito nell'ordinamento comunitario mediante il Primo Programma di Azione in materia ambientale del 1973, nell'ambito del quale esso venne menzionato tra i principi guida della politica ambientale europea. In tale contesto, il principio di integrazione era inteso come uno strumento utilizzabile per tenere in considerazione le esigenze di natura ambientale nel contesto delle politiche di sviluppo economico. Nel Terzo Programma di Azione in materia ambientale del 1983 l'obiettivo dell'integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche comunitarie fu dichiarato come una delle priorità di riferimento per l'azione dell'allora CEE. Solo mediante l'Atto Unico Europeo, il principio di integrazione fu inserito nell'allora Trattato CEE, all'articolo 130R, tra i principi finalizzati alla protezione dell'ambiente, con la seguente formulazione: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono una componente delle altre politiche della Comunità». Successivamente, con gli emendamenti introdotti con il Trattato di Maastricht, la disposizione contenente il principio di integrazione venne modificata e rafforzata, disponendo che le esigenze ambientali non fossero semplicemente da considerarsi una componente delle altre politiche europee, bensì dovessero essere integrate nella definizione e attuazione di tutte le altre politiche. Di conseguenza la nuova formulazione nell'articolo 130 R del Trattato CEE divenne la seguente: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche della Co-

<sup>37</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 12-13.

<sup>38</sup> Sul principio di integrazione nel contesto dell'articolo 11 TFUE vedi la dottrina citata *supra* al capitolo 2, paragrafo 2.4.4, nota 34.

munità». A partire dal Trattato di Amsterdam, venne specificato per la prima volta che l'obbligo di integrazione posto a carico delle istituzioni comunitarie avrebbe dovuto essere perseguito con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile. Mediante questa modifica fu istituita una relazione molto stretta tra l'obbligo di integrazione e il perseguimento dello sviluppo sostenibile, la cui rilevanza fu oltretutto rafforzata dallo spostamento del principio dal titolo dedicato alla tutela ambientale alla parte iniziale del trattato. Con il Trattato di Amsterdam il principio di integrazione è divenuto quindi un principio generale di diritto dell'Unione europea, con una connotazione tendenzialmente, ma non esclusivamente ambientale. Infine, con gli emendamenti introdotti dal Trattato di Lisbona, il principio di integrazione è stato collocato nell'articolo 11 TFUE, in funzione di principio di applicazione generale nell'ordinamento dell'Unione. In tal modo, è stato ribadito il ruolo fondamentale che tale principio può svolgere nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed azioni dell'Unione.

Come abbiamo già rilevato sopra nel precedente capitolo, il principio di integrazione trova una duplice base giuridica nell'ordinamento dell'Unione europea<sup>39</sup>. In primo luogo, esso è sancito all'articolo 11 TUE come un principio di applicazione generale nel diritto dell'Unione, che impone un obbligo generale di integrare le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed azioni dell'Unione, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. In tale contesto, il principio di integrazione si configura come uno strumento di particolare rilevanza per la protezione dell'ambiente, sia nell'ambito della politica ambientale in senso stretto, che nella definizione ed attuazione di tutte le altre politiche dell'Unione. In secondo luogo, il principio di integrazione costituisce l'architrave dell'articolo 37 della Carta, rubricato «Tutela dell'Ambiente», il quale impone un obbligo generale di integrare un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità nelle politiche dell'Unione, in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile.

L'obbligo di integrazione imposto dall'articolo 11 TFUE richiede alle istituzioni dell'Unione di assicurare che le esigenze connesse con la protezione dell'ambiente vengano tenute in debita considerazione allorché tutte le

<sup>39</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 22-33; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 20-22; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 115-118; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, cit., 142-146.

politiche dell'Unione vengono definite, sviluppate ed attuate. Dal momento che tutte le politiche europee diverse da quelle specificamente dedicate alla protezione ambientale possono avere effetti sull'ambiente (si pensi ad esempio alle politiche nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'energia, delle infrastrutture e dei trasporti) il principio in questione impone alle istituzioni dell'Unione di tenere in adeguata considerazione le esigenze ambientali, anche quando la protezione dell'ambiente non è il motivo principale posto alla base dell'adozione di una determinata misura. In dottrina, è stato affermato che l'articolo 11 TFUE richiede un permanente e continuo «inverdimento» di tutte le politiche dell'Unione<sup>40</sup>. Naturalmente, questo non vuol dire che alle esigenze di natura ambientale debba essere sempre data priorità nel caso di conflitto con altri obiettivi dell'Unione<sup>41</sup>. In concreto, la disposizione in oggetto richiede alle istituzioni dell'Unione di operare un bilanciamento tra gli interessi connessi alla protezione dell'ambiente con quelli collegati alle altre politiche europee<sup>42</sup>. La eventuale prevalenza dell'esigenza della protezione dell'ambiente rispetto al perseguimento di un altro interesse giudicato meritevole di tutela dall'ordinamento dell'Unione andrà valutata caso per caso, con riferimento ai principi generali e ai criteri specifici elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>43</sup>, tra cui ad esempio il principio di non discriminazione e il principio di proporzionalità<sup>44</sup>.

Il concetto di «esigenze connesse alla tutela dell'ambiente» non è definito nell'articolo 11 TFUE. Ciò ha fatto sorgere un dibattito dottrinale circa l'esatto significato da attribuire a tale espressione. A tale proposito, si deve ritenere, d'accordo con la dottrina maggioritaria<sup>45</sup>, che l'ampio concetto di «esigenze» possa ricomprendere l'insieme degli obiettivi, dei principi e dei

<sup>40</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 20.

<sup>41</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 23; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 20.

<sup>42</sup> F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 82.

<sup>43</sup> Corte giust., 7 febbraio 1985, 240/83, *Procureur de la République contro Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECLI:EU:1985:59.

<sup>44</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 23.

<sup>45</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 22-23; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 20-21; E. SCOTFORD, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, cit., p. 88; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 53; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., p. 117.

criteri per l'esercizio dell'azione in materia ambientale previsti dall'articolo 191 TFUE. In aggiunta a tale elencazione, a mio avviso, potrebbero rientrare nella nozione di «esigenze connesse alla tutela dell'ambiente» anche gli altri principi e criteri rilevanti per la protezione dell'ambiente ricavabili da altre disposizioni dei trattati e della Carta, dalla legislazione secondaria, nonché dalla giurisprudenza dell'Unione. La disposizione in esame, tuttavia, non impone un obbligo vincolante di garantire sempre e comunque il completo e totale perseguimento di tutte le suddette «esigenze», in quanto queste ultime devono servire essenzialmente come linee guida per l'esercizio delle proprie competenze da parte delle istituzioni europee. Pertanto, non sarebbe legittimo sostenere che l'adozione di ogni misura normativa adottata nell'ambito delle politiche dell'Unione diverse dalla politica ambientale debba essere preceduta da una specifica valutazione circa i suoi effetti rispetto a tutte le esigenze ambientali possibili.

L'articolo 37 della Carta, come abbiamo già visto sopra<sup>46</sup>, contiene una versione del principio di integrazione parzialmente diversa rispetto a quella sancita nell'articolo 11 TFUE<sup>47</sup>. Le due disposizioni presentano alcuni elementi di similarità e qualche rilevante elemento di differenziazione. Il principale elemento di similarità tra le due norme consiste nella natura strumentale del principio di integrazione, la cui concreta applicazione deve essere finalizzata al perseguimento del più generale obiettivo dello sviluppo sostenibile, anche se, come abbiamo rilevato sopra nel secondo capitolo<sup>48</sup>, nella disposizione dell'articolo 37 della Carta sembra che si configuri un vero e proprio “vincolo di ordine funzionale” tra lo strumento rappresentato dal principio dell'integrazione ed il fine rappresentato dal principio dello sviluppo sostenibile<sup>49</sup>. Per converso, il principale elemento di differenziazione tra le due disposizioni in esame si riferisce all'oggetto specifico dell'obbligo di integrazione. Infatti, da una parte, l'articolo 11 TFUE impone un obbligo generale di integrazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nelle altre politiche dell'Unione, mentre, dall'altra parte, l'articolo 37 della Carta prescrive un obbligo generale di integrare nelle politiche dell'Unione due speci-

<sup>46</sup> Vedi *supra* paragrafo 2.4.4.

<sup>47</sup> Sul principio di integrazione nel contesto dell'articolo 37 della Carta vedi la dottrina citata *supra* al capitolo 2, paragrafo 2.4.4, nota 39.

<sup>48</sup> Vedi *supra* paragrafo 2.4.4.

<sup>49</sup> M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., p. 700; A. LUCARELLI, *La tutela dell'ambiente (Articolo 37)*, cit., p. 263.

fici obiettivi, vale a dire un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità. A tale proposito, come abbiamo rilevato sopra<sup>50</sup>, in dottrina è stato sostenuto che la disposizione dell'articolo 37 della Carta sembrerebbe utilizzare parametri più ambiziosi in grado di perseguire con maggiore efficacia la tutela dell'ambiente<sup>51</sup>.

In ogni caso, nonostante le differenze esistenti tra le due formulazioni del principio di integrazione, le due disposizioni in esame presentano la comune difficoltà di determinare la sua corretta qualificazione giuridica. In entrambi i casi, infatti, si pone la questione di definire se l'obbligo di integrazione sancito dall'articolo 11 TFUE e dall'articolo 37 della Carta sia espressione di una norma di tipo programmatico oppure costituisca un vero e proprio obbligo giuridico posto a carico delle istituzioni dell'Unione, nonché delle autorità nazionali degli Stati membri che operano in attuazione del diritto dell'Unione. A tale proposito, deve essere sottolineato che l'Avvocato Generale Jacobs, nelle sue Conclusioni rese nel caso *Preussen Elektra*, ha affermato che la disposizione in questione non ha carattere programmatico, ma impone obblighi giuridici<sup>52</sup>. Tale impostazione non è stata esplicitamente confermata e ribadita nel caso in questione dalla Corte di Giustizia, la quale tuttavia in un successivo caso (*Commissione c. Consiglio*) ha statuito che l'articolo 6 TCE (ora articolo 11 TFUE) «sottolinea il carattere trasversale e fondamentale» dell'obiettivo dell'integrazione<sup>53</sup>.

Partendo da tali basi, in dottrina è stato affermato che il principio di integrazione impone un obbligo di valutazione integrata ed equilibrata di tutti gli aspetti ambientali rilevanti in ciascun caso di specie<sup>54</sup>. In altre parole, esso esprime il dovere di bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti, nel rispetto del principio di proporzionalità, da realizzarsi nell'ambito

<sup>50</sup> Vedi *supra* paragrafo 2.4.4.

<sup>51</sup> B. NASCIBENE, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, cit., p. 35; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, cit., p. 82; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 62-63.

<sup>52</sup> Conclusioni Avvocato Generale Jacobs, 26 ottobre 2000, C-379/98, *Preussen Elektra AG c. Schhleswag AG*, ECLI:EU:C:2000:585, punto 231.

<sup>53</sup> Corte giust., 13 settembre 2005, C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2005:542, punto 42.

<sup>54</sup> G. MARÍN DURÁN, E. MORGERA, *Article 37*, cit., p. 997; M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., p. 702.

dell'ampio potere discrezionale di cui godono le istituzioni nella definizione delle azioni e delle politiche dell'Unione<sup>55</sup>. In nessun caso, tuttavia, come abbiamo già rilevato sopra, il principio potrà essere utilizzato per promuovere una aprioristica prevalenza delle esigenze ambientali rispetto agli altri interessi contrapposti<sup>56</sup>.

In termini concreti, va rilevato che, in linea di massima, il principio di integrazione può costituire un possibile parametro di legittimità degli atti di diritto derivato dell'Unione, che risulta invocabile nel contesto di un'azione di annullamento<sup>57</sup>. A tale proposito, va tuttavia sottolineato che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'illegittimità di un atto legislativo potrà essere pronunciata soltanto in presenza di «un errore di valutazione manifesto»<sup>58</sup>. In ogni caso, l'eventuale legittimazione ad agire in giudizio dei singoli per invocare l'illegittimità di un atto legislativo per l'asserita violazione del principio di integrazione risulta generalmente da escludersi, salvo che essi siano direttamente ed individualmente interessati dall'atto in questione, in considerazione delle condizioni restrittive imposte dalla Corte di Giustizia sulla scorta della formula *Plaumann*<sup>59</sup>.

Si deve ritenere tuttavia che il principio di integrazione possa svolgere un ruolo ancora più rilevante in funzione di criterio interpretativo utilizzabile nell'ambito del bilanciamento tra i diversi interessi eventualmente confliggenti<sup>60</sup>, come dimostra la giurisprudenza della Corte di Giustizia nel già

<sup>55</sup> F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 101.

<sup>56</sup> Corte giust., Conclusioni Avvocato Generale Bot, 8 maggio 2013, C-204/12 e C-208/12, *Essent Belgium NV*, ECLI:EU:C:2013:294, punto 97. Nello stesso senso vedi in dottrina M. WENNERÅS, *Towards an ever greener Union? Competence in the field of the environment and beyond*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 1645-1685; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 23; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 20; M. Montini, *The Principle of Integration*, cit., p. 145-146.

<sup>57</sup> B. NASCIBENE, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, cit., p. 35; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 26-27.

<sup>58</sup> Corte giust., 14 luglio 1998, C-284/95, *Safety Hi-Tech*, ECLI:EU:C:1998:352, punto 37.

<sup>59</sup> Corte giust., 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17, punto 220.

<sup>60</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 27-28; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 105-108;

citato caso *Preussen Elektra* e nel successivo caso *Concordia Bus*<sup>61</sup>. In tale contesto, la Corte ha riconosciuto il ruolo del principio di integrazione come criterio interpretativo generale utilizzabile nel diritto dell'Unione a tutela degli interessi di natura ambientale, anche al di fuori del contesto della normativa specificamente dedicata alla protezione dell'ambiente<sup>62</sup>.

Nonostante la suddetta funzione interpretativa riconosciuta al principio di integrazione, va tuttavia rilevato che fino ad ora esso non è riuscito a svolgere pienamente il suo potenziale ruolo di strumento utilizzabile per la soddisfacente promozione di tutte le esigenze collegate alla promozione dello sviluppo sostenibile<sup>63</sup>. Tale obiettivo potrebbe essere pienamente raggiunto, secondo quanto sostenuto in dottrina, proprio tramite una diversa lettura della stretta correlazione esistente tra il principio di integrazione ed il principio dello sviluppo sostenibile volta a valorizzare la finalizzazione dell'obbligo di integrazione previsto sia dall'articolo 11 TFUE che dall'articolo 37 della Carta al pieno raggiungimento della sostenibilità ambientale e sociale, oltreché economica<sup>64</sup>. Tale proposta dottrinale sembra pienamente sottoscrivibile, non solo in quanto potrebbe consentire di massimizzare il contributo del principio di integrazione come strumento utilizzabile per promuovere in maniera di efficace il perseguimento dell'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, ma anche perché potrebbe allo stesso tempo incrementare l'utilizzo del principio dello sviluppo sostenibile come criterio interpretativo per il bilanciamento dei diversi interessi confliggenti riconducibili alle sue tre dimensioni (economica, ambientale e sociale).

M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., p. 703-705; M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, cit., p. 159-177.f

<sup>61</sup> Corte giust., 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus*, ECLI:EU:C:2002:495, punto 57; vedi anche nello stesso caso, Conclusioni Avvocato Generale Mischo, 13 dicembre 2001, ECLI:EU:C:2001:686, punto 92.

<sup>62</sup> M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., p. 703-705; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., p. 105-108; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 24-25.

<sup>63</sup> M. MONTINI, *The Principle of Integration*, cit., p. 145-146.

<sup>64</sup> B. SJÄFJELL, *The Environmental Integration Principle: A Necessary Step Towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. IPPOLITO, M.E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (a cura di), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Abingdon, 2019. Vedi anche M. MONTINI, *Quali principi giuridici per l'economia circolare nell'Unione europea?*, in *DPCE Online*, Vol. 61, n. 4, 2023, p. 3257-3275, a p. 3267-3268.

### 3.3.4. *I principi per la tutela ambientale dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE*

I quattro principi su cui è fondata la politica ambientale dell'Unione sono elencati nell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, nel contesto del titolo XX del TFUE rubricato «Ambiente». Tali principi risultano in stretto collegamento logico e funzionale, come principi di riferimento per l'esercizio della politica ambientale, con i principi di integrazione e di sviluppo sostenibile, richiamati nell'articolo 11 TFUE, nonché nell'articolo 37 della Carta. Ne consegue che, da un punto di vista sia logico che sistemico, i quattro principi di cui all'articolo in esame devono essere interpretati ed applicati in combinato disposto con i principi di integrazione e di sviluppo sostenibile, ancorché questi ultimi non siano esplicitamente menzionati nell'articolo 191 paragrafo 2, TFUE.

Inoltre, i suddetti quattro principi su cui si fonda la politica ambientale europea dovrebbero essere letti in collegamento con i quattro obiettivi generali della politica ambientale dell'Unione, elencati all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE. Questi ultimi consistono nella salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; nella protezione della salute umana; nell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; e nella promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. In questa sede, ometteremo un'analisi dettagliata di tutti gli obiettivi generali della politica dell'Unione per la protezione ambientale, che verranno comunque richiamati nel corso della presente indagine laddove pertinenti.

Un ulteriore elemento con il quale devono essere collegati i principi del diritto ambientale dell'Unione europea risulta il criterio generale dell'elevato livello di tutela, già menzionato ed esaminato sopra, che, come abbiamo già sottolineato sopra, si trova *inter alia* nell'*incipit* dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, prima dell'elencazione dei quattro principi del diritto ambientale dell'Unione che verranno adesso presentati ed esaminati nel dettaglio.

Prima di passare all'analisi dei quattro suddetti principi, è opportuno tuttavia ribadire e sottolineare ancora una volta che detti principi, in collegamento con gli obiettivi generali e gli altri criteri menzionati nell'articolo 191 TFUE, costituiscono i concetti di riferimento che devono essere sempre tenu-

ti presenti nella definizione e dell'attuazione delle politiche, delle azioni e delle normative dell'Unione. In questo senso, l'insieme di tali principi, obiettivi e criteri si può dire riecheggiato in termini generali dal riferimento alle «esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» che a norma dell'articolo 11 TFUE devono essere integrate nella definizione e attuazione di tutte le politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, come abbiamo già visto sopra. A tale proposito, deve essere ricordato che la circostanza che i suddetti principi, in connessione con gli obiettivi e i criteri di cui all'articolo 191 TFUE, debbano costituire congiuntamente il riferimento per l'esercizio della politica ambientale dell'Unione, nonché la base per l'attuazione dell'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche non comporta tuttavia la conseguenza che tali principi siano da considerarsi necessariamente vincolanti nella loro totalità per l'Unione nell'esercizio di tutte le azioni e le misure finalizzate alla protezione ambientale.

Nell'analisi dottrinale che si è occupata di questa tematica, i principi in esame sono stati definiti come linee guida per l'esercizio della politica ambientale dell'Unione<sup>65</sup>. In tal senso, essi costituirebbero le fonti di ispirazione per l'adozione da parte delle istituzioni dell'Unione di tutte le misure finalizzate alla protezione dell'ambiente, ma non obbligherebbero queste ultime a adottare specifici atti normativi o intraprendere specifiche azioni. Di conseguenza, il mancato richiamo di tali principi nei singoli atti della normativa ambientale europea non potrebbe essere contestato davanti alla Corte di Giustizia come un possibile vizio di legittimità tale da poter giustificare l'annullamento di uno specifico atto legislativo<sup>66</sup>.

Sul ruolo dei principi in esame, vi sono anche posizioni dottrinali diverse. Ad esempio, vi è chi ha sostenuto che la normativa ambientale dell'Unione dovrebbe essere in grado di tradurre i principi della politica ambientale europea in obblighi concreti per gli Stati membri<sup>67</sup>. Sulla stessa falsariga sembrano porsi anche altri autori, i quali adottano posizioni che tendono a riconoscere una maggiore rilevanza giuridica ai principi, intesi

<sup>65</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 14.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 43.

come criteri vincolanti su cui le istituzioni europee dovrebbero fondare tutti gli atti normativi finalizzati alla protezione ambientale<sup>68</sup>.

A mio avviso, considerando l'ampio potere discrezionale che la Corte di Giustizia ha sempre riconosciuto alle istituzioni dell'Unione nella definizione delle politiche e nell'attuazione degli atti normativi finalizzati alla tutela dell'ambiente, come abbiamo già rilevato sopra e come vedremo nel dettaglio anche con riferimento ai singoli principi ambientali in esame, si deve ritenere che i principi in questione, debbano semplicemente costituire il fondamento su cui si basa la definizione e l'attuazione della politica ambientale dell'Unione nel suo insieme, nonché le fonti di ispirazione privilegiate per l'adozione delle singole misure di protezione dell'ambiente da parte dell'Unione, senza tuttavia che il mancato riferimento ad uno o più di essi in un atto normativo adottato dell'Unione possa essere contestato in sede giurisdizionale come eventuali vizio di legittimità degli atti normativi adottati.

### 3.3.5. *Il principio precauzionale*

Il principio precauzionale (o principio di precauzione) costituisce uno dei principi ambientali più rilevanti dell'ordinamento dell'Unione<sup>69</sup>. Tale principio venne inserito nel Trattato CE mediante gli emendamenti apportati dal Trattato di Maastricht, che lo aggiunse agli altri tre principi per la protezione ambientale che erano stati già introdotti nel Trattato CEE per tramite l'Atto Unico Europeo, vale a dire il principio di prevenzione, il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente ed il principio chi inquina paga.

Il principio in questione affonda le sue radici nel principio del diritto nazionale tedesco denominato *Vorsorgeprinzip*. Inoltre, è sancito nel Principio 15 della Dichiarazione di Rio del 1992, ai sensi del quale: «Al fine di proteggere l'ambiente, il principio precauzionale dovrà essere largamente applicato. Quando ci sono rischi di danni seri ed irreversibili, la mancanza

<sup>68</sup> R. MACRORY (a cura di), *Principles of European Environmental Law*, Groningen, 2004, p. 3.

<sup>69</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 45-49; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 22-24; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 107-110.

di piena certezza scientifica non dovrà essere usata come una ragione per rinviare l'adozione di misure efficaci e non eccessivamente costose per prevenire il degrado ambientale». Nel diritto primario dell'Unione non si trova una definizione ufficiale del principio precauzionale, ma esso si trova variamente contestualizzato in numerosi documenti programmatici e nella legislazione secondaria dell'Unione<sup>70</sup>.

In attuazione del principio precauzionale, quando c'è un forte sospetto che l'esercizio di una certa attività o l'utilizzo di una determinata sostanza possa avere conseguenze negative sull'ambiente, è meglio agire con adeguate misure di protezione prima che sia troppo tardi, anche in assenza di piena certezza scientifica. L'azione anticipatoria permessa dall'applicazione del principio in esame risulta finalizzata ad evitare il rischio che i danni ambientali diventino gravi e irreversibili<sup>71</sup>.

L'essenza del principio precauzionale risiede nella circostanza che il ricorso ad esso rende legittima l'adozione di un approccio anticipatorio alle questioni ambientali. Pertanto, per prevenire il rischio del verificarsi di danni gravi ed irreversibili è legittimo anticipare il momento dell'adozione di misure di prevenzione, protezione e contrasto a una fase nella quale non solo il danno non si è ancora verificato, ma addirittura non esiste ancora la piena certezza scientifica a supporto dell'adozione di una misura di tutela ambientale. In tali circostanze, per l'adozione di un'azione di tipo anticipatorio basata sul principio precauzione risulta sufficiente dimostrare la sussistenza di un principio di prova scientifica che palesi l'esistenza di un possibile rischio di danni seri e irreversibili per l'ambiente o la salute<sup>72</sup>.

Né nel precedente Trattato CE, né nell'attuale Trattato TFUE è contenuta una definizione del principio di precauzione. Gli elementi costitutivi e i criteri applicativi che dovrebbero essere utilizzati per l'applicazione del principio nel contesto del diritto ambientale dell'Unione sono stati esplicitati e chiariti dalla Comunicazione sul principio precauzionale della Commissione europea COM(2000)1 del 2000<sup>73</sup>. In tale documento, la Commissione si è soffermata sulla descrizione dei criteri e delle modalità per l'analisi della valutazione del

<sup>70</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 22-24.

<sup>71</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 45.

<sup>72</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 45-47.

<sup>73</sup> Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM(2000)1 del 2 febbraio 2000.

rischio (*risk-assessment*) e della gestione del rischio (*risk management*), che dovrebbero precedere l'adozione di qualsiasi misura basata sul principio precauzionale. Secondo la Commissione risultano di particolare importanza i criteri per la gestione del rischio, che sono finalizzati alla definizione ed alla valutazione del livello di rischio accettabile per la società, con riferimento allo svolgimento di una determinata attività o all'utilizzo di una certa sostanza. In tale contesto, quindi, l'obiettivo della definizione e valutazione del rischio non consiste nel perseguire il rischio zero, ma mira piuttosto a individuare e a adottare le misure che risultano necessarie e proporzionate rispetto al desiderato livello di protezione prescelto<sup>74</sup>.

Secondo quanto sostenuto nella suddetta Comunicazione COM(2000)1 della Commissione, sulla base del principio precauzionale l'Unione ha il diritto di determinare autonomamente il livello di protezione dell'ambiente, nonché della vita e della salute degli esseri umani, degli animali e delle piante che ritiene appropriato. In tal senso, il principio precauzionale costituisce anche uno standard di riferimento per l'interpretazione di uno dei criteri per l'esercizio dell'azione ambientale previsti dall'articolo 191, paragrafo 3, TFUE, il quale dispone che l'Unione nell'adozione della propria politica ambientale deve tenere conto, tra l'altro, «dei dati scientifici e tecnici disponibili». Come è stato rilevato in dottrina, infatti, in assenza del principio precauzionale questa condizione potrebbe essere intesa nel senso che l'Unione non abbia la facoltà di agire per la tutela ambientale fintantoché non vi sia una piena certezza scientifica circa i rischi per l'ambiente collegati allo svolgimento di una determinata attività oppure all'utilizzo di una certa sostanza. In presenza del principio precauzionale, invece, questa interpretazione restrittiva non risulta ammissibile. Anzi, la mera esistenza in una determinata circostanza di un principio di prova scientifica, pur in assenza di vera e propria piena certezza scientifica, può costituire la base per l'adozione di una misura europea di protezione ambientale basata sul principio precauzionale<sup>75</sup>.

Nella legislazione secondaria dell'Unione, un interessante esempio di applicazione concreta del principio precauzionale si trova nel contesto della normativa sull'impiego confinato di micro-organismi geneticamente modificati ed in quella, ad essa strettamente connessa, relativa all'emissione de-

<sup>74</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 45-46.

<sup>75</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 46.

liberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati<sup>76</sup>. Un ulteriore esempio più recente di esplicita applicazione del principio precauzionale si trova inoltre nella normativa secondaria sulla qualità delle acque destinate al consumo umano<sup>77</sup>.

Nella giurisprudenza, il Tribunale, nei due casi riuniti *Artegodan c. Commissione* relativi alla produzione di medicinali destinati al genere umano ha definito il principio di precauzione come un principio generale del diritto dell'Unione che, sebbene esplicitato nel TFUE solamente in relazione alla protezione dell'ambiente ambientale, ha un ambito applicativo ben più vasto. Secondo il Tribunale, il principio in questione deve essere applicato in modo da garantire un elevato livello di protezione nella tutela della salute pubblica, della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente, anche in attuazione del principio di integrazione. Inoltre, esso deve essere applicato in modo da prevenire rischi per la salute pubblica, la sicurezza dei consumatori e l'ambiente, dando precedenza laddove opportuno alle esigenze ambientali rispetto a quelle economiche. In tal senso, esso deve essere considerato un principio autonomo del diritto dell'Unione derivante dalle disposizioni del Trattato relative alla tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> L'articolo 4, paragrafo 4, della Direttiva 2009/41/CE sull'impiego confinato di micro-organismi geneticamente modificati dispone che nel caso di dubbio circa la corretta classificazione di un micro-organismo geneticamente modificato nelle diverse classi di rischio previste dalla normativa europea si applicano misure protettive più rigorose a meno che non vi sia piena certezza scientifica che le misure protettive meno rigorose siano sufficienti per consentire un'adeguata prevenzione dei possibili rischi per la salute umana e l'ambiente. Inoltre, sempre con riferimento all'ambito della regolamentazione dell'uso degli OGM, il considerando 8 del preambolo della Direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati prescrive esplicitamente che: «nell'elaborazione della presente direttiva è stato tenuto conto del principio precauzionale e di esso va tenuto conto nell'attuazione della stessa».

<sup>77</sup> L'articolo 4, paragrafo 2, della Direttiva 2020/2184/UE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano prevede che: «Gli Stati membri vigilano a che l'applicazione delle disposizioni adottate a norma della presente direttiva si basi sul principio di precauzione e non possa avere l'effetto di consentire, direttamente o indirettamente, un deterioramento dell'attuale qualità delle acque destinate al consumo umano, né l'aumento dell'inquinamento delle acque destinate alla produzione di acque destinate al consumo umano.»; vedi anche J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 48.

<sup>78</sup> Tribunale, 26 novembre 2022, T-74/00 e T-76/00, *Artegodan c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:283, punti 183-186; Corte giust., 24 luglio 2003, C-39/03, *Artegodan c.*

Similmente, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, il principio precauzionale è stato riconosciuto come un principio fondamentale, oltretutto per la protezione dell'ambiente, anche per la tutela della salute umana. In particolare, nel caso *Commissione c. Francia*, la Corte ha affermato che, in base a tale principio, in caso di incertezza scientifica circa l'esistenza o l'ampiezza di un rischio per la salute umana, le istituzioni europee hanno la facoltà di adottare adeguate misure di protezione senza dover attendere il materializzarsi del rischio suddetto<sup>79</sup>. In altre parole, secondo quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia nel caso *National Farmers' Union*, «quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi»<sup>80</sup>.

In termini concreti, secondo la rilevante giurisprudenza della Corte, una corretta applicazione del principio precauzionale prevede in primo luogo l'identificazione degli specifici rischi per la salute umana che possono derivare nel caso di specie dall'utilizzo di una certa sostanza e in secondo luogo una valutazione del rischio fondata sui dati scientifici più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca scientifica internazionale, ancorché questi non consentano di poter affermare la sussistenza di una piena certezza scientifica nel caso di specie<sup>81</sup>. In particolare, nel caso *Gowan*, la Corte di Giustizia ha affermato che: «Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il

*Commissione*, ECLI:EU:C:2003:418; vedi anche J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 46; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 23.

<sup>79</sup> Corte giust., 9 dicembre 2008, C-121/07, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2008:695, punto 74.

<sup>80</sup> Corte giust., 5 maggio 1998, C-157/96, *National Farmers' Union*, ECLI:EU:C:1998:191, punto 63; 5 maggio 1998, C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, ECLI:EU:C:1998:192, punto 99.

<sup>81</sup> Corte giust., 28 gennaio 2010, C-333/08, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2010:44, punto 92; 8 luglio 2010, C-343/09, *Afton Chemical*, ECLI:EU:C:2010:419; 22 dicembre 2010, C-77/09, *Gowan*, ECLI:EU:C:2010:803.

rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive»<sup>82</sup>.

In aggiunta a quanto detto finora, va rilevato che il principio precauzionale risulta altresì rilevante per l'applicazione della clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, a favore degli Stati Membri<sup>83</sup>. Tale disposizione prevede che, nel caso in cui a livello dell'Unione vengano adottate misure di armonizzazione in materia di tutela dell'ambiente, la relativa normativa europea debba prevedere, laddove appropriato, una clausola di salvaguardia che permetta agli Stati membri di adottare «*per motivi ambientali di natura non economica*» misure nazionali provvisorie finalizzate alla salvaguardia dei loro specifici interessi ambientali, soggette a una procedura di controllo da parte dell'Unione. Le misure nazionali di salvaguardia basate sul principio precauzionale possono prevedere limitazioni alla libera circolazione delle merci, come è stato ribadito dalla Corte di Giustizia nel caso *Monsanto*<sup>84</sup>. Per questo motivo, in dottrina è stato sostenuto che l'applicazione delle misure nazionali di salvaguardia adottate da parte degli Stati membri dovrebbe essere sempre fondata su una procedura di valutazione del rischio basata sul principio precauzionale, al fine di limitare al minimo la possibilità di abuso<sup>85</sup>.

Inoltre, il principio precauzionale risulta rilevante anche per all'applicazione della clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 114, paragrafo 5, TFUE, relativo al ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato unico europeo. Tale disposizione introduce un'ulteriore clausola di salvaguardia a favore degli Stati membri, in base alla quale questi ultimi possono adottare in talune circostanze misure di protezione ambientale per soddisfare specifiche esigenze nazionali, in deroga alle vigenti disposizioni dell'Unione finalizzate al buon funzionamento del mercato interno. Tali misure nazionali devono però essere «fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente.» Con specifico riferimento a questo requisito, argomentando sulla base della prassi rilevante della Commissione

<sup>82</sup> Corte giust., *Gowan*, cit., punto 76; vedi anche J. JANS, H. VEDDER, cit., p. 46.

<sup>83</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 47.

<sup>84</sup> Corte giust., 9 settembre 2003, C-236/01, *Monsanto*, ECLI:EU:C:2003:431.

<sup>85</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 47-48.

europea<sup>86</sup>, in dottrina è stato sostenuto che anche la clausola di salvaguardia dell'articolo 114, paragrafo 5, TFUE dovrebbe essere interpretata alla luce del principio precauzionale<sup>87</sup>.

Infine, va ricordato che secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, il principio precauzionale risulta rilevante anche per l'interpretazione del diritto secondario dell'Unione, come ad esempio nel caso della normativa europea sugli organismi geneticamente modificati<sup>88</sup> oppure in quella sulla tutela degli habitat naturali<sup>89</sup>, anche a prescindere dalla sua esplicita menzione nel testo delle disposizioni in questione.

### 3.3.6. *Il principio di prevenzione*

Il principio di prevenzione è indicato nell'art. 191, paragrafo 2, TFUE, come «principio dell'azione preventiva»<sup>90</sup>. Tale principio venne inserito per la prima volta nell'allora Trattato CEE mediante l'Atto unico europeo. Il principio in oggetto, come già il principio precauzionale esaminato sopra, è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea come un principio fondamentale per la protezione ambientale<sup>91</sup>.

Il principio di prevenzione è basato sull'assunto fondamentale che la prevenzione dei danni all'ambiente sia sempre preferibile a qualsiasi tentativo di riparazione e/o ripristino dei beni ambientali danneggiati<sup>92</sup>. In termini concreti, questo significa che laddove vi sia un rischio chiaro ed evidente di danni per l'ambiente, è sempre meglio agire tempestivamente per evitare il verificarsi di tali danni, piuttosto che attendere che tale rischio si concre-

<sup>86</sup> Decisione della Commissione 1999/832 del 26 ottobre 1999 (creosoto), pubblicata in GUCE L329/25 del 22.12.1999, punto 103-104.

<sup>87</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 48.

<sup>88</sup> Corte giust., 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace*, ECLI:EU:C:2000:148, punti 40-47.

<sup>89</sup> Corte giust., 20 ottobre 2005, C-6/04, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2005:626, punto 54; 7 settembre 2004, C-127/02, *Waddenzee*, ECLI:EU:C:2004:482, punto 58; 29 luglio 2019, C-411/17, *Inter-Environment Wallonie*, ECLI:EU:C:2019:622, punto 134.

<sup>90</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 49-50; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 24; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., 2022, p. 110-112.

<sup>91</sup> Corte giust., 9 dicembre 2008, C-121/07, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2008:695, punto 74.

<sup>92</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 49.

tizzi. Ciò in considerazione del fatto che riparare il danno e/o tentare di ripristinare i beni ambientali danneggiati una volta che il danno si sia già verificato risulta solitamente molto più costoso che prevenirlo e talvolta può essere tecnicamente o economicamente impossibile<sup>93</sup>.

Il principio di prevenzione condivide con il principio di precauzione esaminato sopra la comune natura «anticipatoria» rispetto al rischio del verificarsi di un danno ambientale. I due principi presentano tuttavia anche rilevanti elementi di differenziazione tra di loro e non vanno pertanto confusi. Infatti, il principio di prevenzione si occupa della prevenzione del danno rispetto ai rischi conosciuti e scientificamente provati relativi a comportamenti o a prodotti per i quali esiste la piena certezza scientifica circa il loro livello di pericolosità, mentre il principio di precauzione si occupa della prevenzione del danno rispetto a rischi relativi a comportamenti o a prodotti per i quali manca la piena certezza scientifica circa il loro grado di pericolosità per gli interessi ambientali giuridicamente protetti, ma vi è soltanto un principio di prova scientifica.

Nel diritto dell'Unione, non esiste né una definizione ufficiale, né uno specifico atto o documento contenente linee guida specifiche per l'applicazione del principio di prevenzione. Ciononostante, rilevanti elementi in tal senso possono essere tratti in particolare dal Terzo Programma di azione in materia ambientale del 1983<sup>94</sup>. Tale documento indica le condizioni per una corretta applicazione del principio di prevenzione, che consistono nei seguenti elementi: la diffusione della conoscenza e delle informazioni a vantaggio dei decisori politici e di tutti i soggetti interessati, incluso il pubblico; l'esistenza di adeguate procedure di valutazione per fare in modo che tutti gli elementi necessari a una corretta valutazione dei rischi possibilmente collegati allo svolgimento di una certa attività o all'utilizzo di una determinata sostanza siano adeguatamente considerati nei processi decisionali; il monitoraggio delle misure adottate in modo da garantire la loro corretta applicazione e la possibilità di adattamento alle eventuali mutate circostanze o nel caso dell'emergenza di nuova conoscenza scientifica<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 50; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 24.

<sup>94</sup> Terzo Programma di azione in materia ambientale, pubblicato in GUCE C-46/1 del 17.2.1983.

<sup>95</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 49-50.

Il principio di prevenzione ha largamente ispirato gran parte della normativa ambientale dell'Unione, ad esempio con riferimento al settore della gestione dei rifiuti, alla normativa sulla prevenzione dell'inquinamento causato dalle emissioni industriali ed alla valutazione di impatto ambientale (VIA) di determinati progetti pubblici e privati<sup>96</sup>.

Inoltre, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia il principio di prevenzione è stato spesso utilizzato per interpretare la legislazione secondaria dell'Unione in materia ambientale, ad esempio con riferimento all'interpretazione del concetto di «rifiuto»<sup>97</sup>.

### *3.3.7. Il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente*

Il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, anch'esso contenuto nell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, dispone che i danni all'ambiente, allorché non possano essere prevenuti ed evitati mediante il ricorso ai principi di precauzione e di prevenzione, dovrebbero essere affrontati e contrastati in una fase il più possibile vicina

<sup>96</sup> Il principio di prevenzione rappresenta il principale criterio ispiratore della normativa europea in materia di rifiuti. Nello specifico, la Direttiva 2008/98, la direttiva quadro in materia di rifiuti, pone al primo posto l'obiettivo della prevenzione nella gestione dei rifiuti nell'Unione europea, mentre la Direttiva 94/62 sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio, come modificata dalla Direttiva 2018/852, dà priorità alla prevenzione per diminuire la produzione di rifiuti da imballaggio e ridurre al minimo il loro impatto ambientale. Lo stesso approccio è utilizzato anche dalla Direttiva 2010/75 sulle emissioni industriali, che ha rivisto ed incorporato la precedente Direttiva 96/61 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, la quale è finalizzata a prevenire i possibili danni all'ambiente causati dalle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno causate dagli impianti industriali. Anche la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) di determinati progetti pubblici e privati, disciplinata dalla Direttiva 2011/92, come modificata dalla Direttiva 2014/52, si basa sul principio di prevenzione, dal momento che mediante tale valutazione si cercano di prevedere e quindi di prevenire i possibili effetti negativi che i progetti infrastrutturali di certe dimensioni e le altre tipologie di progetti specificamente previste potrebbero avere sull'ambiente.

<sup>97</sup> Corte giust., 15 giugno 2000, C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland*, ECLI:EU:C:2000:318, punti 39-40; 5 ottobre 1999, C-175/98 e C-177/98, *Lirussi e Bizzarro*, ECLI:EU:C:1999:486; 14 ottobre 2020, C-629/19, *Sappi Austria Produktions GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2020:824; vedi anche J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 50.

«alla fonte», per evitare l'amplificazione ed intensificazione dei loro effetti<sup>98</sup>. Anche rispetto a questo principio, pertanto, l'intento è quello di prevenire e minimizzare il rischio del verificarsi di danni ambientali gravi ed irreversibili, che risultino poi onerosi e difficili da affrontare e riparare.

Secondo alcuni autori in dottrina, sulla base del principio della correzione alla fonte, le istituzioni dell'Unione dovrebbero preferibilmente adottare standard di emissione piuttosto che obiettivi di qualità nella legislazione secondaria in materia ambientale, specialmente nei settori della prevenzione dell'inquinamento delle acque e dell'aria<sup>99</sup>. Tale posizione dottrinale, tuttavia, non è unanimemente condivisa<sup>100</sup>. D'altronde, va rilevato che essa non trova neppure un chiaro e inequivocabile riscontro nella legislazione europea in materia ambientale, dove gli standard di emissione e gli obiettivi di qualità si alternano senza alcuna netta prevalenza dei primi sui secondi. Anzi, in alcuni dei casi più rilevanti della legislazione secondaria dell'Unione in materia ambientale, come ad esempio nella direttiva quadro in materia di gestione delle acque, la direttiva 2000/60/CE, è semmai riscontrabile una tendenza opposta, volta a privilegiare, salvo che per le sostanze prioritarie, ossia le sostanze che presentano un rischio significativo per (o attraverso) l'ambiente acquatico, l'utilizzo degli obiettivi di qualità piuttosto che degli standard di emissione.

Nella normativa secondaria in materia ambientale dell'Unione sono presenti altresì ulteriori riferimenti specifici al principio della correzione alla fonte, in diversi settori ed ambiti, come ad esempio in alcune delle altre normative relative alla protezione delle acque<sup>101</sup>, nella normativa sulla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati<sup>102</sup>,

<sup>98</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 51; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 24-26; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 112-113.

<sup>99</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 51.

<sup>100</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 25-26.

<sup>101</sup> Nell'ambito della legislazione secondaria dell'Unione in materia di protezione delle acque dall'inquinamento si possono menzionare ad esempio la Direttiva 2008/105/CE relativa agli standard di qualità ambientale per le sostanze prioritarie e la Direttiva 2008/56/CE, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

<sup>102</sup> Direttiva 2011/92/CE sulla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

nonché nel settore della legislazione europea in materia di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>103</sup>.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia la prima e più importante applicazione del principio della correzione alla fonte si è avuta in tempi risalenti in un celebre caso relativo alla tematica della gestione e dello smaltimento di rifiuti, il caso dei *Rifiuti valloni* del 1990<sup>104</sup>. La Corte in tale circostanza giustificò un divieto di importazione di rifiuti adottato dalla regione belga della Vallonia sulla base del principio in questione. Infatti, secondo la Corte, malgrado il suo innegabile impatto sul funzionamento del mercato unico europeo, il riferimento al principio in questione poteva giustificare l'adozione da parte di uno Stato membro, o di una sua regione, di alcune restrizioni all'importazione di rifiuti provenienti da altri Paesi Membri. Ciò in considerazione del fatto che tale restrizione, nel caso di specie, costituiva un'applicazione del principio della correzione alla fonte finalizzato al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti il più possibile vicino al loro luogo di produzione, con l'obiettivo di limitare i danni per l'ambiente che potevano essere causati dal loro trasporto<sup>105</sup>. In tempi più recenti, la Corte ha ribadito l'applicabilità del principio in esame sempre con riferimento alla normativa in materia di rifiuti, affermando che esso non può tuttavia giustificare limitazioni all'esportazione da un Paese dall'altro dell'Unione di rifiuti destinati al recupero e riciclaggio, o comunque di rifiuti non pericolosi, in limitazione alla libera circolazione delle merci<sup>106</sup>.

### 3.3.8. *Il principio chi inquina paga*

Il principio «chi inquina paga» rappresenta un principio del tutto specifico e peculiare del diritto dell'ambiente dell'Unione europea<sup>107</sup>. Esso costi-

<sup>103</sup> Direttiva 2002/96 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

<sup>104</sup> Corte giust., 9 luglio 1992, C-2/90, *Commissione c. Belgio (Rifiuti valloni)*, ECLI:EU:C:1992:310; C-422/92, 10 maggio 1995, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1995:125.

<sup>105</sup> JANS e VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 51.

<sup>106</sup> Corte giust., 23 maggio 2000, C-209/98, *Sydhavnens Sten & Grus*, ECLI:EU:C:2000:279, punto 48.

<sup>107</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., 52-55; L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 26-27; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., 2022, p. 113-115.

tuisce l'affermazione sul piano giuridico di un principio di matrice economica, in base al quale i costi dei danni (attuali o prevedibili) causati ai beni ambientali da una determinata attività imprenditoriale dovrebbero tendenzialmente essere «internalizzati» nel contesto di ciascuna attività produttiva. Tali costi, quindi, in applicazione del principio in esame, dovrebbero essere sostenuti dai soggetti responsabili dello svolgimento di tali attività, piuttosto che essere addossati alla collettività e quindi tendenzialmente ripartiti con risorse pubbliche.

Il principio in esame è stato uno dei pilastri della politica ambientale dell'Unione fin dalla sua origine. Infatti, esso era presente tra i principi costitutivi della politica ambientale dell'allora CEE già nell'ambito del Primo Programma di Azione in materia ambientale del 1973. I criteri di riferimento per l'applicazione del principio «chi inquina paga» vennero definiti poco tempo dopo, mediante l'adozione di una Comunicazione della Commissione concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente<sup>108</sup>. In tale contesto, la Commissione sancì che le persone fisiche o giuridiche responsabili, in maniera attuale o comunque prevedibile, di fenomeni di inquinamento dovrebbero tendenzialmente sostenere il costo delle misure che si rendono necessarie per eliminare o ridurre l'inquinamento causato dalle loro attività produttive. La necessità di predisporre criteri uniformi e di imporre agli operatori economici di conformarsi ad essi nell'esercizio delle loro attività imprenditoriali, in applicazione del principio «chi inquina paga», non ha soltanto un fondamento legato alla protezione dell'ambiente, ma garantisce altresì parità di trattamento tra tutti gli attori economici operanti nel mercato interno europeo. In altri termini, l'applicazione del principio in oggetto è anche finalizzata a contribuire allo scopo di evitare distorsioni della concorrenza tra operatori appartenenti a Paesi membri diversi dell'Unione. Per questo motivo, è possibile sostenere che, in ultima istanza, l'uniforme applicazione del principio «chi inquina paga» serva anche allo scopo di garantire il buon funzionamento del mercato interno europeo. Non è quindi un caso che i criteri uniformi di applicazione contenuti nella suddetta Comunicazione della Commissione siano ri-

<sup>108</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente del 3 marzo 1975, pubblicata in GUCE L194/1 del 25.7.1975; vedi anche J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 52.

masti nel corso del tempo i punti di riferimento imprescindibili per l'attuazione del principio in esame nell'ordinamento dell'Unione.

Nella legislazione secondaria dell'Unione il principio «chi inquina paga» è stato utilizzato come criterio ispiratore di carattere generale, tra l'altro, nella normativa secondaria in materia di rifiuti<sup>109</sup>. Inoltre, il principio in esame risulta rilevante nell'ambito della normativa dell'Unione in materia di responsabilità per danno ambientale<sup>110</sup>.

In un diverso contesto, il principio in esame è stato utilizzato come criterio ispiratore per l'adozione di standard ambientali nei confronti degli operatori economici, finalizzati ad imporre a questi ultimi il costo del miglioramento tecnologico necessario a ridurre l'impatto ambientale delle loro attività produttive. Un esempio in tal senso è rilevabile nell'utilizzo del principio come fonte di ispirazione del criterio delle migliori tecniche disponibili (*Best available techniques*) (BAT) nell'ambito della normativa relativa alla prevenzione dell'inquinamento causato dalle emissioni industriali. In tale contesto, in particolare, l'utilizzo del principio persegue l'obiettivo di imporre ai produttori di beni i costi del miglioramento tecnologico finalizzato ad incrementare il livello di protezione dell'ambiente<sup>111</sup>.

In aggiunta, il principio «chi inquina paga» potrebbe anche essere utilizzato come criterio ispiratore per l'adozione di imposte e tasse ambientali finalizzate ad una migliore internalizzazione dei costi ambientali connessi all'esercizio una determinata attività economica. In verità, con riferimento alla tematica della tassazione ambientale, va rilevato che l'Unione europea non è riuscita nel corso degli anni a compiere progressi rilevanti, anche per-

<sup>109</sup> L'articolo 14 della Direttiva quadro 2008/98/CE sui rifiuti stabilisce in termini generali che, conformemente al principio «chi inquina paga», il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto dal produttore iniziale, dal detentore dei rifiuti o dai precedenti detentori.

<sup>110</sup> L'articolo 1 della Direttiva 2004/35/CE dispone che: «La presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio «□ chi inquina paga□», per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale». Nel caso di specie, tuttavia, la rilevanza del principio è limitata dalla disposizione dell'articolo 6 della stessa direttiva, secondo il quale, se il responsabile non adotta idonee misure di riparazione del danno ambientale, l'autorità nazionale competente ha la facoltà (ma non l'obbligo) di procedere alla riparazione del danno ambientale.

<sup>111</sup> Direttiva 2010/75/CE relativa alle emissioni industriali, che ha sostituito la precedente direttiva 96/61 sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, la cosiddetta direttiva IPPC.

ché l'adozione di «disposizioni aventi principalmente natura fiscale», ai sensi dell'articolo 192, paragrafo 2, TFUE, è soggetta ad una decisione adottata all'unanimità da parte del Consiglio. Tale circostanza ha fatto sì che, almeno fino ad ora, sia stato di fatto impossibile arrivare all'approvazione di normative dell'Unione contenenti misure di tassazione in materia ambientale.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, il principio chi inquina paga è stato invocato ed applicato soprattutto con riferimento alla normativa dell'Unione in materia di rifiuti<sup>112</sup>. In tale ambito, la Corte ha stabilito che il principio in esame non consente di adottare a livello nazionale misure che impongono un obbligo di bonifica nei confronti dell'attuale proprietario di un terreno che è stato contaminato da un precedente proprietario<sup>113</sup>. Di conseguenza, si deve ritenere che, in assenza di una specifica normativa secondaria dell'Unione che renda operativo il principio chi inquina paga, esso in quanto tale non è opponibile né nei confronti degli individui, né delle autorità pubbliche degli Stati membri<sup>114</sup>. In un simile ambito applicativo, la Corte di Giustizia ha ritenuto che sulla base del principio in oggetto, l'Italia avesse la responsabilità di individuare i siti su cui insistevano discariche abusive, ancorché nel frattempo chiuse, nonché di procedere, laddove necessario, alle relative operazioni di bonifica. In particolare, la Corte si è occupata di tale questione in due diverse controversie tra loro collegate. Nella prima, la Corte, sulla base del principio chi inquina paga, ha intimato all'Italia di procedere all'individuazione e all'eventuale bonifica dei siti contaminati, mentre nella seconda, in ragione del perdurante inadempimento dell'Italia rispetto alla prima sentenza, ha condannato il nostro Paese al pagamento di una sanzione pecuniaria<sup>115</sup>.

In conclusione, va rilevato che in dottrina, per evidenziare la matrice più «economica» che giuridica del principio «chi inquina paga», è stato so-

<sup>112</sup> Corte giust., 7 settembre 2004, C-1/03, *Van de Walle*, ECLI:EU:C:2004:490; 24 giugno 2008, C-188/07, *Commune de Mesquer*, ECLI:EU:C:2008:359; 16 luglio 2009, C-254/08, *Futura Immobiliare*, ECLI:EU:C:2009:479; 25 febbraio 2010, C-172/08, *Pontina Ambiente*, ECLI:EU:C:2010:87.

<sup>113</sup> Corte giust., 4 marzo 2015, C-534/13, *Ministero dell'Ambiente c. Fipa Group srl*, ECLI:EU:C:2015:140.

<sup>114</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 27.

<sup>115</sup> Corte giust., 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2007:250; 2 dicembre 2014, C-196/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407.

stenuto che il principio in oggetto non è stato solitamente applicato in modo veramente rigoroso<sup>116</sup>. Infatti, in molte circostanze, la legislazione secondaria dell'Unione in materia ambientale non contiene specifici riferimenti volti a definire a quali soggetti economici vadano effettivamente imputati i costi attuali o prevedibili dei diversi fenomeni di inquinamento. Ciò, secondo la posizione dottrinale in questione, dimostrerebbe che, in termini concreti, il principio in esame viene solitamente disatteso. Di conseguenza, esso non dovrebbe essere effettivamente considerato come un principio giuridicamente vincolante, ma costituirebbe soltanto un mero criterio ispiratore della normativa ambientale dell'Unione<sup>117</sup>.

### 3.3.9. La giustiziabilità dello sviluppo sostenibile in relazione con i criteri di sostenibilità individuati dal principio DNSH

L'origine del «principio di non arrecare danno significativo all'ambiente», comunemente indicato con l'acronimo in lingua inglese principio DNSH (*Do not significant harm*)<sup>118</sup>, può farsi risalire alla Comunicazione della Commissione europea COM (2019) 640 che ha promosso il Green Deal europeo<sup>119</sup>. Infatti, una sezione di tale Comunicazione è intitolata «Un impegno a favore dell'ambiente: “non nuocere”»<sup>120</sup>. In tale contesto, la Commissione, basandosi sui risultati dell'iniziativa «legiferare me-

<sup>116</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 26-27.

<sup>117</sup> L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, cit., p. 26-27.

<sup>118</sup> Sul principio DNSH vedi M. ONIDA, *The 'Do Not (Significantly) Harm' Principle*, in K.J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER (a cura di), in *Liber Amicorum Jan Jans*, cit., p. 45-59, a p. 45-50; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *DUE*, Fasc. 1, 2022, p. 185 ss.; F. SPERA, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, p. 739 ss.; L. DI DOMENICO, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale*, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna online, Fasc. 1, 2023, p. 821 ss.; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, cit., p. 41-56, a p. 53-55.

<sup>119</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640 final del 11.12.2019.

<sup>120</sup> *Ibidem*, sezione 2.2.5, p. 21-22.

glio», ha affermato di voler creare un contesto di riferimento per garantire che tutte le azioni, le misure e le normative connesse all'attuazione del Green Deal europeo siano realizzate nel rispetto dell'impegno di non nuocere all'ambiente<sup>121</sup>. In termini concreti ed operativi, il rispetto di tale impegno dovrà essere soddisfatto in primo luogo con la redazione di apposite sezioni all'interno delle proposte legislative e degli atti delegati della Commissione che verranno elaborati e adottati in attuazione del Green Deal europeo<sup>122</sup>.

Partendo da tale impegno di carattere generale contenuto nella suddetta Comunicazione della Commissione, è stato successivamente sviluppato e concretizzato il principio DNSH (*Do not significant harm*), il quale in termini generali introduce nell'ordinamento dell'Unione l'imperativo di fare in modo che le attività economiche svolte nel territorio europeo e segnatamente quelle finalizzate alla realizzazione di infrastrutture o di installazione industriali, nonché quelle comunque rientranti in programmi di investimenti pubblici o privati non comportino danni all'ambiente.

Nell'analisi dottrinale è stato affermato che vi possa essere una certa similarità tra il principio in questione ed il principio di integrazione<sup>123</sup>. A tale proposito, tuttavia, mi sembra di poter ragionevolmente sostenere che esiste soltanto un'assonanza generale e teorica tra i due principi, relativamente alla loro filosofia di fondo, che è quella di integrare la considerazione delle esigenze ambientali in contesti diversi da quelli rappresentati dalla politica e dalle azioni finalizzate alla protezione dell'ambiente in senso stretto. Infatti, a ben vedere, mentre il principio di integrazione impone alle istituzioni dell'Unione l'obbligo di tenere in adeguata considerazione le esigenze ambientali nella pianificazione e nella realizzazione di tutte le altre politiche, per converso il principio DNSH si propone di identificare e di

<sup>121</sup> In dottrina, Onida ha rilevato come il principio DNSH, sviluppato recentemente nell'ordinamento dell'Unione, si possa dire concettualmente ispirato al principio *Do not harm*, già presente da molto tempo nell'ordinamento internazionale, il quale costituisce uno degli elementi costitutivi del cosiddetto Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972. In particolare, sulla base di tale principio, gli Stati hanno una responsabilità generale di garantire che le attività svolte nel loro territorio o sotto il loro controllo non provochino impatti negativi nei confronti del territorio di altri Stati o di aree non soggette alla giurisdizione nazionale degli Stati. Vedi M. ONIDA, *The Do not significant harm principle*, cit., p. 45.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 45-46.

regolamentare la definizione e l'attuazione delle politiche e delle azioni che potrebbero avere un impatto negativo sull'ambiente con l'obiettivo di fare in modo che queste siano implementate senza creare danni significativi all'ambiente.

Sulla base della ricostruzione del principio DNSH operata in dottrina<sup>124</sup>, nonostante l'origine del principio in questione si faccia normalmente risalire alla pubblicazione del Green Deal, in realtà, la sua prima comparsa nel contesto dell'ordinamento dell'Unione deve essere più correttamente fatta risalire ad un documento antecedente alla Comunicazione che ha promosso il Green Deal. Tale documento corrisponde al Rapporto finale del gruppo di lavoro sulla finanza sostenibile adottato del gennaio 2018<sup>125</sup>. In particolare, nella conclusione di tale Rapporto viene sottolineato il fatto che le istituzioni finanziarie dovrebbero regolamentare il settore di loro competenza in modo da assicurare che non vi siano danni significativi causati dalle azioni dei soggetti operanti nel settore finanziario, al fine di tutelare in modo adeguato il capitale naturale<sup>126</sup>.

Il Rapporto finale del gruppo di lavoro sopra menzionato ha costituito la fonte di ispirazione della successiva Comunicazione della Commissione contenente un piano di azione sul finanziamento della crescita sostenibile, adottata nel marzo 2018<sup>127</sup>. Nel contesto di tale Comunicazione, la Commissione, prendendo nota dei risultati del rapporto sopramenzionato, annunciò la futura pubblicazione di una proposta legislativa finalizzata alla realizzazione di un sistema di tassonomia, ossia di classificazione delle attività economiche e finanziarie. La presentazione di tale proposta normativa avvenne effettivamente pochi mesi dopo, nel maggio 2018<sup>128</sup>. L'obiettivo di tale progetto di tassonomia era proprio quello di determinare quali inizia-

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>125</sup> Final Report 2018 by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance, [https://finance.ec.europa.eu/document/download/2e65cb1e-bd47-4441-816ad89ec61eef45\\_en?filename=180131-sustainable-finance-final-report\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/document/download/2e65cb1e-bd47-4441-816ad89ec61eef45_en?filename=180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf)

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>127</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile, COM (2018) 97 def. del 8.3.2018.

<sup>128</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, COM (2018) 353 def. del 24.5.2018.

tive potessero essere considerate sostenibili, nel senso di poter essere individuate come operazioni che contribuivano positivamente alla mitigazione e all'adattamento climatico, nonché ad un'altra serie di obiettivi ambientali e sociali previamente identificati.

Come è noto il Regolamento tassonomia è stato poi adottato nel giugno 2020, circa sei mesi dopo l'approvazione del Green Deal, come Regolamento UE 2021/852<sup>129</sup>. Tale Regolamento sancisce il riconoscimento del principio DNSH, incorporandolo ufficialmente ed esplicitamente nella legislazione secondaria dell'Unione. Nello specifico, la normativa in oggetto indica un duplice test che deve essere applicato per determinare se le attività economiche possano essere considerate sostenibili dal punto di vista ambientale<sup>130</sup>. Il duplice test consiste in un test positivo ed in un test negativo. Secondo quanto previsto dal Regolamento tassonomia, una qualsiasi attività economica per essere considerata sostenibile deve soddisfare contemporaneamente entrambi i test.

Il soddisfacimento del test positivo richiede la *compliance* con una serie di criteri stabiliti dall'articolo 17 del regolamento in oggetto, che incorpora il vero e proprio principio DNSH. Per superare tale test una certa attività economica dovrà contribuire positivamente alla realizzazione di uno o più dei sei obiettivi ambientali stabiliti dall'articolo 9 del regolamento tassonomia, richiamati dall'articolo 17. Tali obiettivi sono i seguenti: a) la miti-

<sup>129</sup> Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088, pubblicato in GUUE L198/13 del 22.6.2020.

<sup>130</sup> Si noti che in realtà l'articolo 3 del Regolamento UE 2021/852 rubricato «Criteri di ecosostenibilità delle attività economiche» prevede quattro criteri che devono essere cumulativamente soddisfatti per determinare se le attività economiche possano essere considerate sostenibili. Ai sensi di tale disposizione: «Al fine di stabilire il grado di ecosostenibilità di un investimento, un'attività economica è considerata ecosostenibile se: a) contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9, in conformità degli articoli da 10 a 16; b) non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9, in conformità dell'articolo 17; c) è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste all'articolo 18; e d) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, dell'articolo 11, paragrafo 3, dell'articolo 12, paragrafo 2, dell'articolo 13, paragrafo 2, dell'articolo 14, paragrafo 2, o dell'articolo 15, paragrafo 2». Nell'ambito dei suddetti quattro criteri di ecosostenibilità delle attività economiche, i due criteri più rilevanti sono quelli che corrispondono al duplice test positivo e negativo qui analizzato nel dettaglio.

gazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Il soddisfacimento del test negativo richiede invece che un'attività economica per poter essere considerata sostenibile non danneggi significativamente nessuno degli obiettivi ambientali riportati dall'articolo in questione. A tale proposito, la già citata disposizione dell'articolo 17 richiama l'elenco degli obiettivi menzionati sopra e contiene la lista dei relativi criteri che individuano in quali circostanze un'attività economica può dirsi in grado di produrre un danno significativo all'ambiente ai sensi del regolamento tassonomia<sup>131</sup>.

<sup>131</sup> L'articolo 17 del Regolamento UE 2021/852 rubricato «Danno significativo agli obiettivi ambientali» dispone che: «1. Ai fini dell'articolo 3, lettera b), si considera che, tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un'attività economica, compresi gli elementi di prova provenienti dalle valutazioni esistenti del ciclo di vita, tale attività economica arreca un danno significativo: a) alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra; b) all'adattamento ai cambiamenti climatici, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; c) all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce: i) al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o ii) al buono stato ecologico delle acque marine; d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se: i) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; ii) l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o iii) lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; e) alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio; o f) alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività: i) nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi; o ii) nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione. 2. Nel valutare un'attività economica in base ai criteri indicati al paragrafo 1, si tiene conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa e dell'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di

Il regolamento tassonomia è entrato in vigore nel luglio 2020 e successivamente, sensi di quanto disposto dall'articolo 23 del Regolamento tassonomia, la Commissione ha adottato due atti delegati per determinare quali criteri specifici devono essere utilizzati per determinare le condizioni in base alle quali le specifiche attività economiche possono dirsi soddisfare il principio di non causare danno significativo all'ambiente. Il primo di tali atti delegati, adottato nel 2021, è relativo alle attività economiche che possono causare un danno significativo agli obiettivi della mitigazione e dell'adattamento climatico<sup>132</sup>, mentre il secondo atto delegato, adottato nel 2023, si riferisce alle attività economiche che possono causare un danno significativo agli altri obiettivi ambientali stabiliti dall'articolo 9, e richiamati dall'articolo 17, del Regolamento tassonomia<sup>133</sup>.

Una volta che il principio DNSH è stato definito nel contesto del regolamento tassonomia in modo piuttosto specifico e chiaro dal punto di vista operativo, tale principio è stato ripreso successivamente anche da altri atti normativi della legislazione secondaria dell'Unione<sup>134</sup>. Di particolare rile-

vita, in particolare prendendo in considerazione produzione, uso e fine vita di tali prodotti e servizi.»

<sup>132</sup> Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione del 4 giugno 2021 che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, pubblicato in GUUE L 442/1 del 9.12.2021.

<sup>133</sup> Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione del 27 giugno 2023 che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, e che modifica il Regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche, pubblicato in GUUE L443/9 del 10.12.2021.

<sup>134</sup> In realtà, in dottrina, Onida ha rilevato che una versione semplificata del principio DNSH è rinvenibile anche in un atto della legislazione secondaria dell'Unione adottato anteriormente al Regolamento tassonomia. Si tratta in particolare del Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, pubblicato in GUUE L

vo risulta il richiamo al principio DNSH inserito nel Regolamento UE 2021/241 che stabilisce il «Dispositivo di ripresa e resilienza» (*Recovery and Resilience Facility*) (RRF)<sup>135</sup>. Come noto, tale piano rappresenta il braccio operativo del programma *Next Generation EU*, con il quale l'Unione europea ha risposto alla crisi economica causata dalla pandemia di Covid-19, mettendo a disposizione una serie di risorse aggiuntive rispetto al bilancio dell'Unione con le quali sono state finanziate iniziative negli Stati membri sulla base dei loro piani nazionali di ripresa e resilienza. Non è questa la sede per occuparsi nello specifico né dei dettagli del piano europeo di ripresa e resilienza, né tantomeno dei piani nazionali di attuazione dello stesso. Nell'ambito del presente studio è però rilevante sottolineare come il principio DNSH sia stato trasferito, senza alcuna modifica sostanziale, dal regolamento tassonomia al regolamento attuativo del piano di ripresa e resilienza. Infatti, nell'ambito del regolamento in questione viene esplicitamente richiamato come base applicativa del principio DNSH proprio l'articolo 17 del Regolamento tassonomia<sup>136</sup>. In concreto, in questo nuovo contesto applicativo, viene stabilito che ciascuna riforma e ciascuna misura adottata dagli Stati membri nell'ambito dei loro piani nazionali, redatti in attuazione del piano europeo di ripresa e resilienza, dovrà essere valutata alla luce del principio DNSH, così come codificato nell'articolo 17 del Regolamento tassonomia<sup>137</sup>.

In questo ambito, pertanto, il principio DNSH diventa un criterio guida da utilizzare da parte degli Stati membri per verificare che tutte le loro azioni e iniziative collegate all'attuazione del piano di ripresa e resilienza possano dimostrare di non nuocere significativamente all'ambiente, nell'ottica dell'implementazione concreta del principio generale dello sviluppo

317/1 del 9.12.2019. Tale Regolamento contiene una definizione del concetto di investimento sostenibile che richiama alcuni elementi ed obiettivi ambientali in modo però più generico di quanto non avvenga nel regolamento tassonomia. Nell'ambito di tali elementi ed obiettivi, all'articolo 2, punto 17, compare una versione embrionale del principio DNSH, che tuttavia ha un contenuto più vago e meno specifico rispetto a quanto avviene nel Regolamento tassonomia. Vedi M. ONIDA, *The Do not significant harm principle*, cit., p. 48.

<sup>135</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, pubblicato in GUUE L 57/17 del 18.2.2021.

<sup>136</sup> Articolo 2, Regolamento (UE) 2021/241.

<sup>137</sup> Articolo 18, paragrafo 4(d), Regolamento (UE) 2021/241.

sostenibile. La Commissione europea può sempre esercitare un controllo *ad hoc* sulla corretta applicazione del principio DNSH da parte degli Stati membri. Tuttavia, al fine di assicurare in modo preventivo la corretta applicazione del principio DNSH nell'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, la Commissione ha pubblicato un documento guida rubricato C2021/1054, che contiene i criteri applicativi del principio DNSH nel contesto specifico del piano di ripresa e resilienza<sup>138</sup>. I criteri contenuti in tale documento devono servire come base di riferimento per guidare l'azione degli Stati membri in attuazione del piano europeo di ripresa e residenza. Rimane da verificare se e in quanto l'effettiva attuazione di tale principio nei piani nazionali venga effettuata correttamente dagli Stati membri. A tale proposito, non risulta se ed in quali termini la Commissione stia effettuando o abbia effettuato un controllo capillare e pervasivo sull'effettiva attuazione del principio nelle singole misure realizzate da parte degli Stati membri. Resta comunque il fatto che il meccanismo introdotto dal combinato disposto del piano europeo di ripresa e resilienza e dei piani nazionali di attuazione degli Stati membri ha sancito la piena rilevanza del principio DNSH in tale diverso contesto, in attuazione dei criteri già preventivamente stabiliti dall'articolo 17 del Regolamento tassonomia. In tal modo, la disposizione in questione è divenuta quindi una fonte normativa di carattere generale nel diritto secondario dell'Unione che travalica il suo specifico ambito di applicazione.

Un ulteriore tema di particolare interesse ai fini della nostra indagine riguarda il rapporto sussistente tra il principio DNSH e la normativa ambientale dell'Unione. A tale proposito, va rilevato che da una parte il principio DNSH sembra richiedere uno *screening* più leggero e meno intenso di quello previsto dalla normativa ambientale. Dall'altra parte nel contesto dell'articolo 17 del regolamento tassonomia vi sono obiettivi e criteri specifici che non trovano riscontro nella normativa ambientale dell'Unione. Ad esempio, tra i criteri che devono essere utilizzati per valutare il possibile impatto negativo di un progetto sulla protezione ed il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi troviamo il criterio in base al quale una certa attività per essere dichiarata sostenibile non deve creare un danno significativo

<sup>138</sup> Comunicazione della Commissione, Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, C(2021) 1054 def. del 12.2.2021.

alle buone condizioni e alla resilienza degli ecosistemi. Tale criterio non trova riscontro nella legislazione ambientale. Pertanto, in questo senso, il principio DNSH si pone come più avanzato rispetto alla stessa normativa ambientale. Ciò dimostra che non esiste quindi una corrispondenza biunivoca tra il rispetto della normativa ambientale dell'Unione ed il rispetto dei criteri previsti dal principio DNSH. Di conseguenza, non sarà sufficiente la *compliance* con la normativa ambientale europea per dimostrare il pieno rispetto dei criteri previsti per il principio DNSH, così come l'osservanza di tali criteri non comporterà automaticamente il pieno rispetto dei principi e delle regole previste dalla normativa ambientale dell'Unione. Si tratterà quindi di applicare il principio DNSH, nei contesti specifici in cui la sua applicazione è richiesta dalla legislazione secondaria, in modo separato e parallelo rispetto all'applicazione della normativa ambientale dell'Unione.

#### 3.3.10. *Valutazione finale sulla giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano sostanziale*

L'analisi dei principi e dei criteri contenuti sia nel diritto primario che nel diritto secondario dell'Unione che risultano rilevanti nell'ottica di fornire principi e criteri operativi che possano qualificare e concretizzare l'implementazione del principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione ha rivelato come vi sia effettivamente un potenziale per sostenere la tesi che il collegamento del principio generale dello sviluppo sostenibile con il criterio dell'elevato livello di tutela, con il principio di integrazione, nonché con i principi per la tutela ambientale sanciti dall'articolo 191 TFUE e dalla pertinente legislazione secondaria dell'Unione, possa servire a fornire elementi nuovi a sostegno della più chiara e completa qualificazione dello sviluppo sostenibile come un principio, e non solo come un mero obiettivo programmatico, nell'ordinamento dell'Unione. Inoltre, la combinazione tra il principio generale dello sviluppo sostenibile e gli altri principi operativi che ispirano e caratterizzano l'esercizio della politica ambientale dell'Unione può servire a valorizzare il principio dello sviluppo sostenibile come criterio interpretativo utilizzabile per effettuare in sede giurisdizionale il temperamento degli interessi economici, sociali ed ambientali riconducibili alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Come è stato sostenuto in dottrina, un rinnovato e rafforzato ruolo del principio dello sviluppo sostenibile, in connessione con gli altri principi della tutela ambientale menzionati nell'articolo 191 TFUE, nonché con il principio di integrazione e con il criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente esaminati sopra, può costituire un interessante sviluppo progressivo del diritto dell'Unione, che si può realizzare in particolare nel quadro di riferimento normativo rappresentato dall'articolo 37 della Carta, che abbiamo esaminato sopra nel dettaglio<sup>139</sup>. Secondo tale posizione dottrinale, nonostante l'articolo 37 della Carta non abbia istituito un diritto soggettivo per la tutela nell'ambiente, ciò nondimeno esso potrebbe fungere da elemento catalizzatore per rafforzare il quadro di riferimento normativo per la tutela dell'ambiente nell'Unione, mediante una migliore connessione e correlazione tra i principi e i criteri già presenti nel sistema dei trattati istitutivi e nella Carta dei diritti fondamentali<sup>140</sup>. Tale interpretazione risulta condivisibile ed è particolarmente rilevante in quanto può consentire al principio dello sviluppo sostenibile di acquisire un ruolo più incisivo e rilevante nell'ordinamento dell'Unione, sulla falsariga di quanto abbiamo esaminato nel presente capitolo.

### 3.4. *La giustiziabilità dello sviluppo sostenibile sul piano procedurale*

Con riferimento alla giustiziabilità del principio dello sviluppo sostenibile sul piano procedurale nell'ordinamento dell'Unione, il principale punto di riferimento per l'analisi è rappresentato dall'articolo 52 della Carta, rubricato «Portata e interpretazione dei principi». In tale contesto, risulta di particolare rilevanza ai fini della nostra analisi l'articolo 52, paragrafo 5. Tale disposizione si occupa specificamente della giustiziabilità dei principi riconosciuti dalla Carta e dispone che: «Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allor-

<sup>139</sup> E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, in R. RAYFUSE, S. BOGOJEVIC (a cura di) *Environmental Rights in Europe and Beyond*, cit., p. 133-154.

<sup>140</sup> E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 151-153.

ché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.»

Per quel che concerne la presente indagine, tale disposizione va letta alla luce delle Spiegazioni collegate allo stesso articolo 52. In particolare, le Spiegazioni relative all'articolo 52 sanciscono che i principi sanciti dalla Carta assumono rilevanza per il giudice solo quando sono stati attuati mediante atti legislativi o esecutivi adottati dall'Unione o dagli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, i principi saranno rilevanti in giudizio solo quando una controversia verte sull'interpretazione o sul controllo di legalità di un atto normativo adottato in attuazione di essi. Le Spiegazioni ribadiscono altresì che i suddetti principi, anche quando sono stati attuati mediante atti legislativi o esecutivi, non danno adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. A sostegno di tale posizione, le Spiegazioni richiamano la giurisprudenza della Corte di Giustizia, ed in particolare la giurisprudenza resa nel caso *Pfizer c. Consiglio* con riferimento specifico al principio di precauzione<sup>141</sup>.

Nel contesto delle Spiegazioni relative l'articolo 52, paragrafo 5, della Carta vi è inoltre un ulteriore elemento di particolare interesse per la presente trattazione. Esso consiste nel fatto che le Spiegazioni citano a titolo illustrativo alcuni esempi di principi riconosciuti dalla Carta. Tra tali pochi esempi troviamo proprio un riferimento all'articolo 37, che viene esplicitamente riconosciuto come uno dei principi invocabili in giudizio ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità degli atti legislativi ed esecutivi sopra menzionati. A tale proposito, le Spiegazioni non indicano però in che modo debba essere ricostruito ed interpretato il principio di cui all'articolo 37 della Carta. Tale disposizione, come abbiamo visto sopra nel dettaglio, è infatti rubricata «Tutela dell'ambiente», ma di fatto costituisce un principio composito, che si basa sul combinato disposto dei principi di integrazione e dello sviluppo sostenibile, ed è finalizzato al perseguimento di un elevato livello di tutela dell'ambiente e al miglioramento della sua qualità nella predisposizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

L'effettiva giustiziabilità del combinato disposto dei principi di integrazione e sviluppo sostenibile ai sensi dell'articolo 37 della Carta, e per ana-

<sup>141</sup> Tribunale, 11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2002:209.

logia si deve a mio avviso ritenere anche ai sensi dell'articolo 11 TFUE, deve tuttavia essere definita tenendo in considerazione l'ampio potere discrezionale di cui, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, godono le istituzioni dell'Unione nella definizione e nell'attuazione della politica ambientale. Si può ricordare a tale proposito la sentenza della Corte nel caso *Safety Hi Tech*<sup>142</sup>, nel quale si controverteva della legittimità le Regolamento 3093/94/CE che aveva introdotto restrizioni all'uso degli idroclo-rofluorocarburi e degli *halons* nell'ambito di misure comunitarie per la protezione dello strato di ozono, adottate in attuazione degli obblighi internazionali relativi alla messa al bando di sostanze che danneggiavano lo strato di ozono derivanti dalla Convenzione di Vienna del 22 marzo 1985 per la protezione dello strato di ozono e dal connesso Protocollo di Montreal del 16 settembre 1987 relativo alle sostanze che riducono lo strato di ozono. In tale circostanza, la Corte di Giustizia, con riferimento all'allora articolo 130R TCE (corrispondente all'attuale 191 TFUE), aveva affermato in termini generali che la disposizione in esame prevede «una serie di obiettivi, principi e criteri che legislatore comunitario deve rispettare nell'attuazione della politica ambientale». Tuttavia, la stessa Corte aveva altresì precisato che: «in ragione della necessità di prendere in considerazione alcuni obiettivi e principi enunciati all'art. 130R, nonché della complessità dell'attuazione dei criteri stessi, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a verificare se il Consiglio, nell'adottare il regolamento, abbia commesso un errore di valutazione manifesto quanto alle condizioni di applicabilità dell'art. 130R del Trattato»<sup>143</sup>.

Sulla base della giurisprudenza in esame, è possibile sostenere che, in linea generale ed astratta, il combinato disposto dei principi di integrazione e sviluppo sostenibile, ai sensi dell'articolo 37 della Carta, nonché si deve ritenere anche dell'articolo 11 TFUE, possa costituire un possibile parametro di legittimità degli atti di diritto derivato dell'Unione, invocabile nel contesto di un'azione di annullamento<sup>144</sup>. Tuttavia, sulla base di quanto statuito dalla Corte di Giustizia, la valutazione circa la legittimità di un atto legislativo o esecutivo adottato dalle istituzioni dell'Unione rispetto agli

<sup>142</sup> Corte giust., 14 luglio 1998, C-284/95, *Safety Hi Tech*, ECLI:EU:C:1998:352.

<sup>143</sup> Corte giust., *Safety Hi Tech*, cit., punto 37.

<sup>144</sup> B. NASCIBENE, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, cit., p. 35.

obiettivi e ai principi del trattato in materia di tutela dell'ambiente deve essere realizzata tenendo in considerazione l'ampio potere discrezionale di cui le godono le istituzioni dell'Unione<sup>145</sup>. Di conseguenza, l'illegittimità di uno dei suddetti atti normativi può essere pronunciata solo in caso di un errore di valutazione manifesto delle istituzioni dell'Unione circa le condizioni di applicabilità dell'articolo 191 TFUE<sup>146</sup>.

In termini pratici, quindi, in ragione dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto a favore delle istituzioni risulta molto difficile ipotizzare un'effettiva possibilità di annullamento di un atto normativo dell'Unione adottato in violazione del combinato disposto dei principi di integrazione e sviluppo sostenibile. Ne risulta una ridotta rilevanza pratica di tali principi nell'ottica di un'effettiva loro giustiziabilità. Infatti, da un punto di vista generale ed astratto l'obbligo di integrazione e sviluppo sostenibile è applicabile sia in fase di produzione legislativa che in fase di interpretazione degli atti legislativi ed esecutivi adottati dalle istituzioni dell'Unione<sup>147</sup>. Tuttavia, in termini concreti, considerando l'ampio margine di discrezionalità di cui godono le istituzioni nella fase di produzione legislativa, la rilevanza del combinato disposto di tali principi risulta essere di fatto limitata al solo contesto dell'interpretazione dei suddetti atti, nel caso in cui essi vengano ad essere esaminati in sede giudiziale. Soltanto in tale ambito, pertanto, il combinato disposto dei principi di integrazione e sviluppo sostenibile può costituire uno strumento rilevante di interpretazione delle norme contenute negli atti legislativi ed esecutivi dell'Unione e nelle disposizioni nazionali degli Stati membri che ad essi danno attuazione.

Con riferimento più in generale al possibile ruolo che i principi finalizzati alla tutela ambientale possono svolgere come criteri interpretativi del diritto dell'Unione deve essere ricordata in questa sede anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha affermato che i principi posti dal trattato a presidio della protezione dell'ambiente devono essere tenuti in considerazione nell'interpretazione di atti normativi dell'Unione che abbiano ri-

<sup>145</sup> Corte giust., *Safety Hi Tech*, cit., punto 37; 14 luglio 1998, C-341/95, *Bettati*, ECLI:EU:C: 1998:353, punto 35; C-444/15, 21 dicembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, ECLI:EU:C: 2016:978, punto 46; 13 marzo 2019, C-128/17, *Polonia c. Consiglio*, ECLI:EU:C: 2019:194, punto 135; vedi anche J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 26.

<sup>146</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 26.

<sup>147</sup> M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., p. 701.

levanza per la tutela ambientale in senso lato, sia quando essi sono adottati nell'ambito della politica ambientale dell'Unione, sia quando essi non si collocano a stretto rigore nell'ambito di tale politica. Ad esempio, come abbiamo già visto sopra, la giurisprudenza dell'Unione si è dimostrata «espansiva» con riferimento all'applicazione del principio precauzionale, in connessione con la protezione della salute pubblica, anche con riferimento ad atti normativi adottati con basi giuridiche diverse da quelle previste per la normativa ambientale. Si può ricordare ad esempio il caso *Artegodan*<sup>148</sup>, già menzionato in precedenza, relativo ad alcune cause riunite concernenti la revoca di autorizzazioni di immissione in commercio di medicinali per uso umano, nel quale il Tribunale ha affermato che «Nonostante sia menzionato nel Trattato solamente in relazione alla politica ambientale, il principio di precauzione ha quindi un ambito di applicazione più ampio.»<sup>149</sup> Più nello specifico, in tale circostanza, il Tribunale ha sancito la rilevanza trasversale del principio di precauzione nel diritto dell'Unione statuendo che: «il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici. Infatti, essendo le istituzioni comunitarie responsabili, in tutti i loro ambiti d'azione, della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, il principio di precauzione può essere considerato come un principio autonomo che discende dalle menzionate disposizioni del Trattato.»<sup>150</sup> Nel caso di specie, quindi, il Tribunale ha riconosciuto che anche la legislazione dell'Unione non ricadente in senso stretto nel settore della politica ambientale può (e deve) essere interpretata alla luce degli obiettivi e dei principi dell'Unione finalizzati alla tutela ambientale<sup>151</sup>.

Dall'analisi appena condotta emerge quindi che il principio dello sviluppo sostenibile, in collegamento con il principio di integrazione, sia nel contesto dell'articolo 37 della Carta che in quello dell'articolo 11 TFUE, si

<sup>148</sup> Tribunale, 26 novembre 2002, T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, ECLI:EU:T:2002:283, punti 183-186.

<sup>149</sup> Corte giust., *Artegodan*, cit., punto 183.

<sup>150</sup> Corte giust., *Artegodan*, cit., punto 184.

<sup>151</sup> J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., p. 27.

possa ritenere invocabile in giudizio, in collegamento con gli altri principi e criteri del diritto ambientale dell'Unione, come ad esempio il principio precauzione, perlomeno sul piano procedurale come principio di carattere interpretativo, sia nel contesto dell'attuazione delle politiche ambientali, che in termini più generali come principio generale di diritto dell'Unione.



## CAPITOLO IV

### L'ESPORTAZIONE DEI PRINCIPI E DEGLI OBIETTIVI DELL'UNIONE EUROPEA ATTRAVERSO L'AZIONE ESTERNA

SOMMARIO: 4.1. Introduzione: l'esportazione dei principi e degli obiettivi dell'Unione europea. – 4.2. L'autonomia strategica verde. – 4.3. L'estensione territoriale della normativa dell'Unione. – 4.4. L'effetto Bruxelles.

#### *4.1. Introduzione: l'esportazione dei principi e degli obiettivi dell'Unione europea*

L'Unione europea persegue la promozione e l'esportazione dei propri principi ed obiettivi nelle sue relazioni esterne, secondo quanto prescritto dall'articolo 3, paragrafo 5, TUE, in combinato disposto con l'articolo 21, TUE, che abbiamo esaminato nella prima parte del presente lavoro. Ciò è confermato altresì dall'articolo 205 TFUE, posto all'inizio della parte quinta del trattato, in un titolo composto da un solo articolo rubricato «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione». Tale disposizione, infatti, prevede che: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente parte, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V del trattato sull'Unione europea.»<sup>1</sup>

L'esportazione dei principi e degli obiettivi dell'Unione europea attraverso la sua azione esterna è stata definita come una espressione della circostanza che l'intera costruzione dell'Unione europea è basata esclusivamente sul diritto e non sul potere, secondo quanto affermato dall'Avvocato Generale Jacobs<sup>2</sup>. In dottrina, sulla falsariga di tale affermazione, Cremona e Scott hanno affermato che nelle sue relazioni

<sup>1</sup> Su questa tematica vedi E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli, Torino, 2016; M. CREMONA, *Structural Principles in EU External Relations Law* (a cura di), Hart, Oxford, 2018.

<sup>2</sup> Vedi F.G. JACOBS, *Foreword*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS, *Oxford Principles of European Union Law. Volume 1: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018

esterne l'azione dell'Unione basata sul diritto, e non sul potere, può anche essere analizzata come un'espressione del «potere normativo» dell'Unione («*law as power*»)<sup>3</sup>. In altre parole, secondo tali autrici, è possibile sostenere che l'Unione, nel contesto internazionale, si caratterizza come un regolatore autorevole ed influente, le cui normative possono acquisire un'applicazione estesa al di là dei propri confini, in modo diretto o indiretto, volontario o involontario.

L'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio può avvenire prima di tutto in modo diretto o indiretto. Ad esempio, essa può realizzarsi in modo diretto allorché la normativa di altri Paesi si allinea, più o meno negli stessi termini, a quanto previsto dall'Unione europea. Oppure può avere luogo in modo indiretto, allorché le imprese tendono a conformarsi agli standard previsti dalla normativa europea, in quanto questi ultimi vengono riconosciuti come standard di riferimento autorevoli, rigorosi e soddisfacenti su cui fondare l'azione degli operatori economici nel contesto globale. Secondo un diverso criterio di analisi, l'applicazione della normativa dell'Unione può avvenire al di fuori dei propri confini in modo volontario o involontario. Il primo caso si può realizzare quando l'Unione persegue politiche attive, nelle relazioni con gli altri Paesi, per spingere questi ultimi a adottare normative o standard interni, nei loro rispettivi ordinamenti, in linea con quanto previsto in determinati settori dalla normativa dell'Unione. In tal modo, la normativa europea tende ad essere imposta dall'UE ai soggetti terzi (Paesi e operatori economici) come normativa di riferimento a cui adeguarsi a livello globale per regolamentare un determinato settore o una determinata attività. Il secondo caso si può realizzare invece quando vi sono altri Paesi o direttamente gli operatori economici localizzati al di fuori del territorio dell'Unione che spontaneamente decidono di assoggettarsi agli standard previsti dalla normativa dell'UE in una determinata materia, elevandoli, senza alcuna richiesta, pressione o ingerenza da parte dell'Unione, a standard normativi di riferimento per l'esercizio delle loro attività a livello globale, sia per quelle che si svolgono o che hanno degli effetti all'interno del mercato interno

<sup>3</sup> M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 1.

dell'Unione, sia per quelle che si svolgono o hanno degli effetti in altri contesti territoriali non collegati al mercato interno europeo.

In termini concreti, il fenomeno dell'applicazione della normativa dell'Unione al di là dei propri confini territoriali può essere esaminato alla luce diversi criteri e parametri.

In primo luogo, esso può essere esaminato alla luce dei valori, dei principi e degli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione, a norma dei già menzionati articolo 3, paragrafo 5, TUE, e articolo 21 TUE, in connessione con l'articolo 205 TFUE e seguenti. Sulla base del combinato disposto di tali norme, l'azione esterna dell'Unione risulta fundamentalmente basata sulla promozione e la diffusione dei valori, dei principi e degli obiettivi dell'Unione nelle sue relazioni con gli altri Paesi della comunità internazionale<sup>4</sup>. Pertanto, mediante l'esercizio della sua azione esterna l'Unione non persegue solo interessi legati alla sua politica commerciale, alla sua politica estera e di sicurezza comune o alle sue altre politiche di rilevanza esterna, ma attraverso la realizzazione di tali politiche promuove altresì l'esportazione della «ragion d'essere» della sua stessa esistenza, esemplificata dall'insieme dei valori, dei principi e degli obiettivi che stanno alla base del fenomeno politico e giuridico dell'integrazione europea.

In secondo luogo, esso può essere esaminato in ragione delle tipologie di applicazione della normativa europea al di fuori del territorio dell'Unione. In tal senso, si possono identificare tre diverse situazioni. La prima riguarda l'applicazione unilaterale da parte dell'Unione delle proprie normative nei confronti di operatori economici localizzati al di fuori del proprio territorio e di Paesi terzi, che si può realizzare attraverso diverse modalità applicative. La seconda consiste nell'estensione dell'ambito di applicazione delle normative dell'Unione mediante la conclusione di accordi bilaterali di associazione o di cooperazione in materia commerciale, che possono indurre o imporre ai Paesi terzi l'adozione di normative, regole o standard di riferimento simili o comunque comparabili a quelli già adottati dall'Unione in una determinata materia. La terza consiste nell'applicazione indiretta della normativa europea all'esterno del suo terri-

<sup>4</sup> M. CREMONA, *Extending the Reach of EU Law. The EU as an international legal actor*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders*, cit., p. 64-111, a p. 68-74.

torio attraverso il contributo dell'Unione alla definizione di regole e standard comuni da inserire nell'ambito di accordi multilaterali<sup>5</sup>.

In terzo luogo, esso può essere esaminato dal punto di vista delle modalità con le quali si può realizzare l'estensione dell'ambito di applicazione «unilaterale» della normativa europea al di là dei propri confini territoriali. In tal senso, si possono identificare tre diverse modalità di applicazione «unilaterale» delle normative europee a Paesi terzi e/o ad operatori economici posti al di fuori dei confini dell'Unione. Tali modalità consistono in primo luogo nell'applicazione extraterritoriale in senso stretto della normativa europea, in secondo luogo nell'applicazione esterna basata sulla cosiddetta estensione territoriale della normativa dell'Unione, ed in terzo luogo nell'applicazione della normativa europea al di fuori del proprio territorio che si può realizzare attraverso il cosiddetto «effetto Bruxelles»<sup>6</sup>.

Con la prima espressione si intende riferirsi alla circostanza, di tipo più tradizionale, che consiste nell'applicazione di una normativa, di una regola, o di uno standard dell'Unione all'esterno del proprio territorio geografico e doganale di riferimento, che non necessariamente dipende dall'esistenza di una connessione territoriale tra il Paese e il soggetto a cui la normativa europea viene applicata ed il territorio dell'Unione<sup>7</sup>. La questione della definizione di cosa si debba esattamente intendere per applicazione extraterritoriale di una certa normativa di un Paese risulta piuttosto controversa, ed è stata oggetto di dibattito approfondito nel contesto degli Stati Uniti<sup>8</sup>, mentre non risulta così altrettanto discussa ed esaminata con riferimento all'ordinamento europeo<sup>9</sup>. I due criteri di collegamento più comunemente invocati e più frequentemente utilizzati per determinare, nei casi concreti, se una certa normativa nazionale sia soggetta o meno all'applicazione ex-

<sup>5</sup> M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders*, cit., p. 1-2.

<sup>6</sup> M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders*, cit., p. 1; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders*, cit., p. 21-63, a p. 22-35.

<sup>7</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, Volume 62, Fasc. 1, 2014, p. 87-126, a p. 89-91; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., p. 22-24.

<sup>8</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 90-93; K. RAUSTIALA, *Does the Constitution Follow the Flag?: The Evolution of Territoriality in American Law*, Oxford University Press, New York, 2009.

<sup>9</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 93-96.

trattoriale consistono nel criterio della territorialità ed in quello degli effetti.

In base al primo criterio, il quale risulta più o meno pacificamente accettato sia a livello dottrinale che giurisprudenziale, uno Stato o un ente sovranazionale, come nel caso dell'Unione europea, può esercitare una piena giurisdizione rispetto a tutte le persone fisiche e giuridiche che si trovano sul proprio territorio<sup>10</sup>.

Quanto al secondo criterio, il discrimine per l'eventuale esercizio della giurisdizione, e della relativa applicazione della normativa europea, consiste nella possibilità di dimostrare che il comportamento di un determinato soggetto, persona fisica o giuridica, ancorché avvenga al di fuori del territorio dell'Unione, possa avere degli effetti giuridici all'interno del suo ordinamento giuridico<sup>11</sup>. Come è stato rilevato in dottrina<sup>12</sup>, a livello europeo il fenomeno dell'applicazione extraterritoriale della normativa europea al di fuori dei confini naturali dell'Unione basato sul criterio degli effetti è pacificamente e chiaramente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia soltanto nel settore del diritto della concorrenza<sup>13</sup>.

La questione dell'applicazione extra-territoriale della normativa dell'Unione è venuta in rilievo anche con riferimento all'applicazione della normativa climatica, riguardo in particolare all'estensione della normativa EU ETS (*European Union Emission Trading Scheme*) al settore del trasporto aereo<sup>14</sup>. In tale contesto, nel caso *Air Transport Association*, la giurisprudenza della Corte di Giustizia si è occupata incidentalmente della possibilità dell'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del suo territorio, in una situazione caratterizzata dalla presenza di un elemento di connessione di tipo territoriale. In tale circostanza, la Corte ha risolto il caso affermando la legittimità di una applicazione della normativa

<sup>10</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 94-95.

<sup>11</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 95-96.

<sup>12</sup> J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., p. 35-38; J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 92-93.;

<sup>13</sup> Vedi ad esempio Corte giust., 6 settembre 2017, C-413/14 P, *Intel Corp. Inc. contro Commissione europea*, ECLI:EU:C:2017:632; Tribunale, 25 marzo 1999, T-102/96, *Gencor Ltd c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:65, punto 90. In dottrina vedi J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., p. 93; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., p. 35-38.

<sup>14</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 96-98.

dell'Unione al di fuori del proprio territorio, che era caratterizzata però nel caso di specie dalla presenza di una connessione territoriale la quale giustificava l'applicazione della normativa climatica in questione in relazione alla presenza fisica di aeromobili battenti bandiera di Stati terzi all'interno nel territorio dell'Unione europea nelle fasi di partenza e di arrivo dei voli<sup>15</sup>.

Infatti, la presenza di condotte dell'Unione pacificamente ascrivibili alla modalità di applicazione extraterritoriale della normativa europea in senso stretto, ossia caratterizzate dall'assenza di un elemento di connessione territoriale, risulta difficilmente rilevabile a livello dell'Unione<sup>16</sup>. Per questo motivo, vi è chi in dottrina ha proposto l'utilizzo di una diversa categoria concettuale per esaminare il fenomeno dell'applicazione della normativa europea al di fuori dei propri confini. Si tratta della c.d. «estensione territoriale» della normativa dell'Unione, che passeremo adesso ad esaminare<sup>17</sup>.

Con l'espressione «estensione territoriale» della normativa dell'Unione, che corrisponde alla seconda delle tre modalità menzionate sopra, si intende un fenomeno di applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio che si differenzia per certi aspetti dal precedente, anche se presenta con esso diversi elementi in comune. L'espressione è stata coniata e sviluppata in dottrina in particolare da Scott<sup>18</sup>. Con essa, l'autrice intende riferirsi all'ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa dell'Unione all'esterno del suo territorio che, a differenza di quanto avviene nel caso dell'applicazione extraterritoriale della normativa, è caratterizzata dalla presenza di una connessione territoriale, la quale si configura e si realizza sulla base di specifici criteri di collegamento, che esamineremo più avanti nel dettaglio. Una caratteristica del tutto peculiare e tipica del fenomeno dell'estensione territoriale è che in tale circostanza l'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del suo territorio comporta da parte

<sup>15</sup> Corte giust., 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America e altri contro Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864; vedi anche nello stesso caso Conclusioni Avvocato Generale Kokott, 6 ottobre 2021, ECLI:EU:C:2011:637. In dottrina vedi J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., p. 93, nota 27, e p. 96-98, in J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., p. 36.

<sup>16</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 89.

<sup>17</sup> J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, p. 89-94.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

dell'Unione, e segnatamente della Commissione europea, il controllo della condotta di operatori economici che sono localizzati in Paesi terzi<sup>19</sup>.

Con l'espressione «effetto Bruxelles», che è stata conosciuta e sviluppata in dottrina in particolare da Bradford, si intende invece la possibilità che le normative interne dell'Unione possano diventare norme di riferimento anche in altre giurisdizioni, in quanto applicate spontaneamente da operatori economici operanti al di fuori del territorio dell'Unione, e/o recepite da Paesi terzi all'interno del loro ordinamento nazionale, in virtù della riconosciuta autorevolezza e qualità del livello di regolazione stabilito dall'Unione europea per il proprio territorio<sup>20</sup>. In quest'ultimo caso, a differenza di quanto avviene nei due casi precedenti dell'applicazione extraterritoriale e dell'estensione territoriale, non vi è una volontà esplicita dell'Unione di estendere l'ambito di applicazione delle proprie normative all'esterno del suo territorio, ma si viene a realizzare un'applicazione per così dire involontaria e indiretta delle normative dell'Unione, sulla base del comportamento spontaneo degli operatori economici che agiscono a livello internazionale o degli Stati terzi, a prescindere dal loro livello di connessione commerciale o politico-diplomatica con l'Unione.

Dopo questa introduzione generale sulle tre modalità di applicazione unilaterale della normativa dell'Unione all'esterno del suo territorio, nel prossimo paragrafo ci occuperemo di esaminare nel dettaglio le due modalità di applicazione che risultano più rilevanti per l'oggetto della nostra analisi. Si tratta in particolare del fenomeno dell'estensione territoriale e di quello dell'effetto Bruxelles. Prima di passare ad un esame più specifico e dettagliato di queste due modalità di applicazione unilaterale è necessario però collocare l'esportazione dei principi e degli obiettivi dell'Unione che avviene attraverso l'esercizio della sua azione esterna nel contesto della cosiddetta «autonomia strategica verde», che in tempi recenti sta caratterizzando sempre di più l'esercizio delle relazioni esterne dell'Unione europea.

#### 4.2. *L'autonomia strategica verde*

Il concetto di autonomia strategica verde è apparso in tempi piuttosto

<sup>19</sup> J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., p. 24-31.

<sup>20</sup> J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., p. 31-35.

recenti su iniziativa delle istituzioni europee, ed in particolare della Commissione e del Parlamento, che nei loro studi e nei documenti strategici adottati negli ultimi anni hanno coniato tale espressione per cercare di combinare in un unico concetto strategico due obiettivi fondamentali dell'Unione emersi come risposta alle recenti crisi causate da una parte dalle conseguenze economiche della pandemia di Covid-19 e dall'altra dall'invasione russa in Ucraina<sup>21</sup>. Nello specifico, il concetto di autonomia strategica verde costituisce la fusione del concetto di autonomia strategica<sup>22</sup>, coniato nel contesto della politica estera e di difesa dell'Unione, ed utilizzato più recentemente anche nell'ambito della politica energetica, con quello di transizione verde promosso nell'ambito del Green Deal europeo<sup>23</sup>.

Secondo una ricostruzione dottrinale, il concetto di autonomia strategica è presente nel dibattito politico ed istituzionale europeo dal 2013, quando è stato utilizzato per la prima volta dal Consiglio europeo per invocare lo sviluppo di una più forte politica europea di difesa finalizzata al miglioramento dell'autonomia strategica dell'Unione<sup>24</sup>. Altri autori in dottrina che si sono occupati di questa tematica fanno invece risalire l'utilizzo del concetto di autonomia strategica ai dibattiti esistenti sulla politica europea di difesa nel contesto delle relazioni esterne dell'Unione fin dagli anni novanta del secolo scorso, anche se il termine in quanto tale comincia effettiva-

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione di previsione strategica 2023. Sostenibilità e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa, COM/2023/376 def. del 6.7.2023; vedi anche Mario Damen, EPRS (European Parliamentary Research Service) Briefing, *EU green strategic autonomy. The challenge of combining two objectives*, PE 747.465, September 2023.

<sup>22</sup> N. TOCCI, *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, 2021, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-strategic-autonomy-what-it-why-we-need-it-how-achieve-it>; P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in DPCE, Vol. 2, 2023, p. V-XIV.

<sup>23</sup> A. DI MARCO, *Autonomia strategica verde: diadi ineluttabili e incerte capacità ordinarie*, in *Quaderni AISDUE*, Fasc.1, 2024, p. 1-23.

<sup>24</sup> E. KASSOTI, R. A. WESSEL, *Strategic Autonomy: The Legal Contours of a Security Policy Construct*, in *European Foreign Affairs Review*, Volume 28, Fasc. 4, 2023, p. 305-310. Vedi anche C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 18 maggio 2022; M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'unione europea*, Cedam. Padova, 2022.

mente ad essere utilizzato a partire dal 2016<sup>25</sup>, nell'ambito della strategia europea dell'Unione in materia di politica estera e di difesa<sup>26</sup>.

In anni più recenti, ed in particolare dopo l'invasione russa in Ucraina, la tematica dell'autonomia strategica dell'Unione è divenuta di estrema attualità. Di conseguenza, si sono moltiplicati gli studi e i documenti delle istituzioni europee che si occupano di definire e meglio precisare il concetto di autonomia strategica, le sue caratteristiche ed i suoi contorni. In questa sede vale la pena di sottolineare che la Commissione europea in un documento strategico sulla politica commerciale del 2021 ha utilizzato una variante del concetto, parlando di «autonomia strategica aperta», per riferirsi alla volontà dell'Unione di perseguire una azione esterna più incisiva volta a rafforzare la sua autonomia nelle catene di valore internazionali diminuendo al contempo la sua dipendenza dalla fornitura di materie prime provenienti da Paesi terzi, accorciando le filiere economiche e garantendo sostegno alla produzione di beni di interesse strategico all'interno del territorio dell'Unione europea, senza per questo rinnegare il valore fondamentale di un sistema commerciale internazionale aperto<sup>27</sup>. Un altro recente passaggio fondamentale per l'affermazione del concetto di autonomia strategica nel dibattito delle istituzioni europee è stato rappresentato dalla Dichiarazione di Versailles adottata dal Consiglio europeo il 10-11 marzo 2022<sup>28</sup>. All'interno di tale Dichiarazione vi è una specifica richiesta del Consiglio europeo alle altre istituzioni europee di intensificare la sovranità europea in materia di difesa e di energia. In particolare, l'autonomia strategica nel settore energetico viene considerata un obiettivo fondamentale dell'Unione da perseguire negli anni a venire al fine di ridurre la dipendenza dall'importazione energetica dell'Unione da fornitori esteri, mediante la diversificazione dei fornitori e delle fonti di approvvigionamento energetico.

<sup>25</sup> N. HELWIG, V. SINKKONEN, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, Special Issue, 2022, p. 1-20.

<sup>26</sup> EU Global Strategy, *Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 28 giugno 2016, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)

<sup>27</sup> European Commission, *Trade Policy Review. An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy* (18 Feb. 2021), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_645](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_645).

<sup>28</sup> Consiglio Europeo, *Dichiarazione di Versailles*, 10-11 marzo 2022.

Quanto al concetto di transizione verde, come abbiamo menzionato sopra, questo emerge per la prima volta tra le priorità dell'Unione nell'ambito del Green Deal europeo, promosso dalla Commissione a partire dal dicembre 2019, ed è divenuto nel corso degli ultimi anni una delle bussole principali di riferimento per l'azione interna ed esterna dell'Unione europea. Come abbiamo già ricordato sopra, il Green Deal ha adottato un duplice scenario di riferimento, a medio ed a lungo termine, per la lotta contro i cambiamenti climatici, programmando una riduzione delle emissioni di gas serra pari almeno il -55% al 2030 ed allo stesso tempo adottando l'obiettivo della neutralità climatica al 2050. Tali obiettivi, come noto, sono stati resi vincolanti attraverso l'adozione del Regolamento UE 2021/1119<sup>29</sup>, la cosiddetta «legge europea sul clima». Successivamente, subito dopo l'approvazione del suddetto regolamento, la Commissione ha lanciato un pacchetto di misure denominato «Pronti per il 55%» (*Fit for 55%*)<sup>30</sup>, volto al rafforzamento delle politiche in materia di clima ed energia dell'Unione, per il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione di almeno il 55% delle emissioni di gas serra al 2030. Nel contesto di tale pacchetto di misure ricadono anche le recenti modifiche al sistema EU ETS (*European Union Emission Trading Scheme*), che ne hanno ampliato l'ambito di applicazione, nonché l'adozione del Regolamento CBAM (*Carbon border adjustment mechanism*), il quale ha introdotto *ex novo* un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. Di tali strumenti ci occuperemo nel dettaglio nel sesto capitolo del presente lavoro.

Nel frattempo, la fusione tra gli obiettivi dell'autonomia strategica e la transizione energetica ha dato vita al concetto dell'autonomia strategica verde, nel quale si uniscono le esigenze di autonomia strategica dell'Unione con la volontà di promuovere la transizione verde del sistema economico europeo. L'affermarsi dell'autonomia strategica verde dell'Unione è con-

<sup>29</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 in GUUE L243 del 9.7.2021, p. 1 ss. e il Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (c.d. «Legge europea sul clima») in GUUE L328 del 21.12.2018, p. 1 ss.

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM(2021) 550 def. del 14.7.2021.

fermato dall'adozione di molti strumenti nei quali i due obiettivi suddetti si trovano in stretta connessione. Un primo esempio è rappresentato dal programma *Next Generation EU*, adottato come strumento strategico e finanziario per promuovere la ripresa successiva alla crisi economica innescata dalla pandemia di Covid-19 nell'Unione europea<sup>31</sup>.

Un secondo esempio è rappresentato dalla risposta sul piano economico ed energetico portata avanti con l'adozione del programma *RePowerEU*, finalizzato al miglioramento della capacità strategica dell'Unione di soddisfare il proprio fabbisogno energetico mediante una riorganizzazione e riduzione delle importazioni ed un incrementato ricorso alla produzione di energia da fonti rinnovabili ed all'efficienza energetica<sup>32</sup>.

Un terzo ed ulteriore recente esempio di promozione dell'autonomia strategica verde dell'Unione è costituito dalle relazioni di previsione strategica della Commissione europea. In particolare, il tema di riferimento della relazione di previsione strategica del 2022 consiste dalla promozione congiunta delle transizioni verde e digitale previste dal Green Deal europeo nel contesto del nuovo scenario geopolitico conseguente all'invasione russa in Ucraina<sup>33</sup>. Sulla stessa falsariga, la relazione di previsione strategica del 2023 si concentra sui diversi scenari ipotizzabili per la promozione della sostenibilità e del benessere dell'Unione europea nel contesto della strategia autonoma aperta dell'Unione<sup>34</sup>. Anche in tale contesto, il punto di riferimento centrale della relazione di previsione strategica è rappresentato dalla combinazione degli obiettivi dell'autonomia strategica e della transizione

<sup>31</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Next Generation EU*), in GUUE L 57 del 18.2.2021.

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano RE-PowerEU, Bruxelles, COM(2022) 230 def. del 18.5.2022.

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione di previsione strategica 2022. Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico, COM(2022) 289 def. del 29.6.2022.

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione di previsione strategica 2023. Sostenibilità e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa, COM (2023) 376 def. del 6.7.2023.

verde, con una maggiore attenzione altresì alla dimensione sociale della sostenibilità rispetto al rapporto adottato nell'anno precedente<sup>35</sup>.

#### 4.3. *L'estensione territoriale della normativa dell'Unione*

L'espressione «estensione territoriale» della normativa dell'Unione, che è stata coniata e sviluppata in dottrina da Scott<sup>36</sup>, come abbiamo già accennato sopra, si riferisce al fenomeno di ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa dell'Unione all'esterno del suo territorio che risulta caratterizzato dalla presenza di una connessione territoriale. Tale connessione territoriale risulta collegata agli effetti che la condotta di un Paese terzo o di un operatore economico situato all'esterno del territorio dell'Unione può esercitare sul mercato interno europeo. In dottrina, la Scott che ha per prima promosso e studiato l'utilizzo dell'espressione in questione, si è occupata anche di individuare quali siano i criteri di collegamento sulla base dei quali può effettivamente realizzarsi il fenomeno dell'estensione territoriale della normativa europea<sup>37</sup>. L'autrice nella sua analisi dei criteri di collegamento rilevanti, si è soffermata dapprima sui criteri tradizionali che possono giustificare l'applicazione della normativa di una determinata giurisdizione, come nel caso di specie l'Unione europea, all'interno del proprio territorio. Si tratta dei criteri della condotta e della nazionalità<sup>38</sup>. Successivamente, l'autrice ha presentato alcuni dei nuovi criteri di collegamento utilizzati in tempi recenti dall'Unione per ampliare l'estensione

<sup>35</sup> La Relazione di previsione strategica 2023 della Commissione europea si basa sui quattro scenari per un'Unione europea climaticamente neutrale al 2050 individuati ed esaminati nel seguente rapporto di previsione strategica del Centro Comune di Ricerca (JRC) del 2023: C. MATTI, K. JENSEN, L. BONTOUX, P. GORAN, A. PISTOCCHI, M. SALVI, *Towards a fair and sustainable Europe 2050: Social and economic choices in sustainability transitions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/561899, JRC133716.

<sup>36</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, in *Common Market Law Review*, Volume 51, Fasc. 5, 2014, p. 1343-1380

<sup>37</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1344-1346.

<sup>38</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1347-1348.

territoriale dell'applicazione della propria normativa, tra i quali spicca in particolare in criterio degli effetti<sup>39</sup>.

In base al criterio della condotta, l'Unione europea può applicare la propria normativa a tutte le persone fisiche o giuridiche che realizzano condotte rilevanti all'interno del territorio dell'Unione. A tale proposito, va rilevato che la natura della condotta rilevante non è univoca ma può variare a seconda degli specifici settori della normativa dell'Unione. Nell'ambito di tale criterio di collegamento l'elemento normalmente utilizzato per la determinazione dell'applicabilità della normativa europea a determinate condotte risulta essere quello dell'accesso al mercato. In base a tale criterio, ogni qualvolta viene in rilievo l'importazione nel mercato interno dell'Unione di un prodotto fabbricato in un paese terzo, la fornitura di un servizio o più in generale lo svolgimento di un'attività di carattere commerciale ed economico diretta verso consumatori europei, sussiste un collegamento sufficientemente stretto per giustificare l'applicazione della normativa europea alla fattispecie in questione, anche se il prodotto è stato fabbricato al di fuori del territorio dell'Unione oppure i servizi sono realizzati da soggetti che hanno una presenza limitata all'interno del territorio dell'Unione. Con riferimento specifico alle merci, ad esempio, l'ingresso nel territorio doganale dell'Unione di prodotti fabbricati in Paesi terzi risulta normalmente soggetto all'applicazione degli standard europei in materia di sanità e sicurezza dei prodotti. Inoltre, molto spesso la normativa dell'Unione prende in considerazione anche i processi produttivi che hanno portato alla fabbricazione dei prodotti in questione, anche quando questi siano realizzati interamente al di fuori del territorio dell'Unione<sup>40</sup>.

Il criterio della cittadinanza (o della nazionalità) è un altro criterio comunemente utilizzato dall'Unione europea per imporre la propria giurisdizione a persone fisiche e giuridiche. A tale proposito, va preliminarmente rilevato che il criterio della cittadinanza (o della nazionalità) dell'Unione non è un criterio originario, ma derivato. Infatti, ai sensi di quanto stabilisce l'articolo 20 TFUE per le persone fisiche: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.» Lo stesso criterio si applica per la determinazione della nazionalità delle persone giuridi-

<sup>39</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1347-1348 e p. 1355-1356.

<sup>40</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1348-1351.

che, secondo quanto è stabilito in termini generali dall'articolo 54 TFUE, con riferimento specifico al diritto di stabilimento. Tale disposizione prevede che: «Le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri.» Ne consegue che la possibilità di avvalersi della libertà di circolazione e di stabilimento, sia per le persone fisiche che giuridiche, all'interno del territorio dell'Unione è subordinata al possesso della cittadinanza, per le persone fisiche, o della nazionalità per le persone giuridiche, di uno dei Paesi membri dell'Unione, il cui possesso fa scattare automaticamente il possesso della cittadinanza o della nazionalità europea per tali soggetti<sup>41</sup>. Inoltre, in dottrina è stato rilevato che, per quanto riguarda le persone giuridiche, l'Unione ha talvolta applicato il criterio della nazionalità anche con una dimensione extraterritoriale, laddove ha riconosciuto l'applicabilità delle normative e degli standard previsti dal diritto dell'Unione anche nei confronti di società localizzate all'esterno del territorio europeo che risultano essere succursali o filiali di società aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro dell'attività principale all'interno dell'Unione<sup>42</sup>.

Quanto ai nuovi criteri di collegamento applicati dall'Unione europea per ampliare l'estensione territoriale della propria normativa, la Scott ha richiamato in particolare tre criteri come esemplificativi di questa categoria. Si tratta del criterio degli effetti, applicato prevalentemente nel diritto della concorrenza<sup>43</sup>, nonché dei criteri dell'antievazione e della transazione, applicati nel settore finanziario<sup>44</sup>. Per quanto riguarda la presente indagine, solamente il primo di tali nuovi criteri appare di una certa rilevanza.

Il criterio degli effetti deriva dal diritto della concorrenza e viene normalmente utilizzato in tale specifico settore. In tale contesto, la Commissione europea sostiene da molto tempo che le normative dell'Unione europea in materia di regolazione della concorrenza devono essere applicate anche alle società di Paesi terzi allorché esse mettano in essere pratiche anti-

<sup>41</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1351-1355.

<sup>42</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1352.

<sup>43</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1356-1359.

<sup>44</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1359-1362.

concorrenziali che possano avere un apprezzabile effetto negativo nel territorio europeo. Tale posizione è stata confermata anche dalla giurisprudenza comunitaria, come già evidenziato sopra<sup>45</sup>.

Come abbiamo già menzionato sopra, una caratteristica specifica del fenomeno dell'estensione territoriale consiste nella circostanza che l'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del suo territorio comporta il controllo da parte dell'Unione, in particolare per tramite della Commissione europea, della condotta di operatori economici che sono localizzati in Paesi terzi. Allorché si realizza tale controllo della condotta di operatori economici non presenti nel territorio europeo da parte dell'Unione si può verificare un fenomeno di sovrapposizione tra la regolamentazione europea e quella nazionale dei Paesi terzi nei quali tali operatori economici sono localizzati. La conseguenza di tale sovrapposizione delle normative applicabili e del relativo controllo risulta quella che i soggetti destinatari del controllo da parte della Commissione si possono trovare ad essere assoggettati allo stesso tempo a normative, regole e standard multipli, che in talune circostanze potrebbero anche essere confliggenti tra di loro.

Per cercare di evitare l'insorgere di conflitti normativi, come è stato rilevato in dottrina sempre da Scott, l'Unione europea in parallelo con l'applicazione dei criteri di collegamento vecchi e nuovi appena esaminati sopra, ha sviluppato altresì dei meccanismi di auto-limitazione giurisdizionale dell'estensione territoriale della propria normativa finalizzati alla prevenzione dei possibili conflitti normativi con altre giurisdizioni. Tali meccanismi sono stati denominati «valvole di sicurezza» dalla Scott, che ne ha identificati e descritti in particolare due, indicandoli come possibili strumenti applicativi del principio di proporzionalità nel contesto dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione. Si tratta dei meccanismi denominati della contingenza e della contestualità<sup>46</sup>.

Il meccanismo della contingenza si basa su un criterio di flessibilità nell'applicazione dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione. Esso prevede che laddove la condotta rilevante di un operatore economico realizzata in un Paese terzo risulti regolata in modo soddisfacente dalla normativa interna di tale Paese o dalla normativa internazionale applicabile in tale Paese, l'Unione possa sospendere l'applicazione dell'estensione ter-

<sup>45</sup> Vedi *supra* nota 13.

<sup>46</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1364-1365.

ritoriale della propria normativa, disapplicando la stessa a favore dell'applicazione delle rilevanti disposizioni normative del Paese terzo in questione<sup>47</sup>. Si tratta quindi di un meccanismo di autolimitazione dell'Unione nell'effettiva applicazione dell'estensione territoriale delle proprie normative prevista in termini generali dal diritto dell'Unione. Nel contesto dell'applicazione di tale meccanismo, un ruolo fondamentale risulta quello assegnato alla Commissione europea che deve valutare caso per caso la contingenza, ossia l'equivalenza sia sul piano sostanziale che procedurale, delle normative dello Stato terzo in questione rispetto alla corrispondente normativa dell'Unione. A tale proposito, va rilevato che la determinazione dell'equivalenza da parte della Commissione europea si realizza attraverso un approccio funzionale, che tende a valorizzare la comparabilità e la similarità tra la normativa dello Stato terzo e la corrispondente normativa europea, più che l'effettiva identità di contenuto tra le due normative. Inoltre, come è stato rilevato in dottrina, anche se la determinazione dell'equivalenza tra le normative costituisce una competenza esclusiva della Commissione europea, ciò nondimeno in termini pratici essa si realizza normalmente nell'ambito di una effettiva collaborazione tra la Commissione e le autorità competenti dei Paesi terzi<sup>48</sup>.

Il meccanismo della contestualità si riferisce invece alla circostanza che, nel contesto dell'applicazione dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione, l'effettiva modalità di applicazione delle regole e degli standard europei viene normalmente calibrata a seconda del contesto applicativo di riferimento<sup>49</sup>. Quest'ultimo viene infatti ad essere determinato dalla Commissione caso per caso, tenendo conto delle specifiche circostanze della fattispecie concreta, piuttosto che sulla base della rigida applicazione di regole predefinite e di esiti predeterminati. Ciò è particolarmente vero, secondo la Scott, con riferimento ai nuovi criteri di collegamento identificati dall'autrice in connessione con il fenomeno dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione a condotte tenute da operatori economici localizzati in Paesi terzi, come ad esempio il criterio degli effetti esaminato sopra<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1365-1367.

<sup>48</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1366-1367.

<sup>49</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1367-1370.

<sup>50</sup> J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., p. 1367.

#### 4.4. *L'effetto Bruxelles*

L'espressione «effetto Bruxelles» si riferisce alla capacità (solitamente involontaria e non deliberata) dell'Unione di esportare in altre giurisdizioni i propri standard regolatori, inizialmente concepiti per il mercato interno europeo, che divengono così direttamente o indirettamente standard di riferimento per il mercato globale.

L'espressione «effetto Bruxelles» è stata coniata in dottrina da Bradford, la quale l'ha utilizzata per la prima volta in un articolo del 2011<sup>51</sup>, riprendendo gli studi e l'impostazione teorica di Vogel, che già nel 1995 aveva creato l'espressione «effetto California» per descrivere la dinamica secondo la quale gli standard regolatori, solitamente piuttosto restrittivi, adottati dallo Stato della California tendono ad imporsi, in ragione della loro qualità ed autorevolezza, come standard di riferimento anche per gli altri Stati federati degli Stati Uniti, nonché per gli altri partner commerciali della California<sup>52</sup>. Tale effetto, secondo gli studi di Vogel, non è necessariamente dovuto ad una politica di volontaria imposizione dei propri standard da parte della California, quanto piuttosto ad un effetto spontaneo delle forze del mercato che riconoscono la validità e l'autorevolezza di tali standard e le elevano a modelli di riferimento. Sulla stessa falsariga, si collocano i successivi studi della Bradford, sviluppati nel corso degli anni e culminati nella pubblicazione nel 2020 di un'opera monografica dal titolo «Effetto Bruxelles»<sup>53</sup>. Tali studi riprendono, ribadiscono e rafforzano l'impostazione teorica di Vogel applicandola allo specifico contesto dell'Unione europea.

Parlando di effetto Bruxelles, la Bradford fa riferimento alla tendenza in atto a livello globale secondo la quale gli standard regolatori elaborati dall'Unione europea per il proprio mercato interno tendono a divenire in molti settori gli standard di riferimento adottati dalle imprese, anche non europee, operanti sul mercato globale. Secondo la Bradford esistono due varianti dell'effetto Bruxelles, che possono operare sia indipendentemente

<sup>51</sup> A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, n. 1, 2012, p. 1-68.

<sup>52</sup> D. VOGEL, *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1995.

<sup>53</sup> A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, Oxford University Press, New York NY, 2020; per la versione in italiano: A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, Franco Angeli, Milano, 2021.

fra di loro che in maniera congiunta e sinergica. Tali varianti vengono denominate «effetto Bruxelles *de facto*» e «effetto Bruxelles *de jure*».

La prima di tali espressioni («effetto Bruxelles *de facto*») si riferisce alla situazione nella quale le imprese operanti a livello globale tendono in numerosi settori a adottare, su base volontaria, gli standard regolatori dell'Unione europea adeguando la loro condotta ad essi anche quando queste non operano nel contesto del mercato interno europeo. In base all'effetto Bruxelles *de facto* quindi sono le imprese, e non tanto le istituzioni dell'Unione o degli altri Paesi, che tendono a rendere tali standard i criteri di riferimento utilizzabili sul mercato globale, a prescindere da un intento o da una specifica azione dell'Unione europea in tale direzione.

La seconda delle espressioni sopra menzionate («effetto Bruxelles *de jure*») indica la situazione in cui gli standard regolatori dell'Unione europea, in talune circostanze, divengono il punto di riferimento ed il criterio ispiratore per la normativa di altri Stati, in considerazione della percezione della loro qualità ed autorevolezza. In tale contesto, assistiamo quindi ad una adozione degli standard europei da parte di altri Paesi che talvolta può essere un effetto della politica europea sulle relazioni esterne, attuata ad esempio attraverso la conclusione di accordi bilaterali tra l'Unione ed i Paesi in questione, ma il più delle volte tende a costituire l'effetto di scelte volontarie da parte degli Stati in questione, che prescindono dall'intento o dalle azioni intraprese dall'Unione stessa. Anzi, secondo quanto sostenuto dalla Bradford, anche nel caso nell'effetto Bruxelles *de jure*, il ruolo fondamentale in questa dinamica non sarebbe tanto quello delle istituzioni dell'Unione o degli Stati in questione, quanto piuttosto quello delle imprese operanti a livello globale che volontariamente tendono ad elevare gli standard europei al rango di standard di riferimento e spingono le proprie istituzioni nazionali ad adottarli a livello normativo anche nei loro ordinamenti nazionali<sup>54</sup>.

Secondo la Bradford quindi il potere regolatorio dell'Unione europea sul mercato globale che si realizza attraverso il fenomeno del cosiddetto effetto Bruxelles sarebbe solo in parte da considerarsi come la conseguenza di un intento o di un'azione specifica dell'Unione, ma risulterebbe invece in larga parte dovuto all'operare delle forze del mercato. Sulla base di tale premessa, l'autrice identifica, dapprima in termini generali e poi con rife-

<sup>54</sup> A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, cit., p. 24.

rimento alla situazione specifica dell'Unione europea, le cinque condizioni applicative necessarie per il verificarsi di una situazione nella quale le normative adottate unilateralmente all'interno di un ordinamento, nella fattispecie quello europeo, siano capaci di imporsi anche in altre giurisdizioni finendo per diventare gli standard di riferimento universalmente accettati per la regolamentazione dei mercati globali<sup>55</sup>. Le cinque condizioni applicative identificate dalla Bradford consistono nella dimensione del mercato, nella capacità regolativa (o capacità regolatoria) dell'Unione<sup>56</sup>, nell'adozione di standard rigorosi che costituiscono la base per la loro autorevolezza, nell'adozione di obiettivi anelastici ossia focalizzati sui consumatori più che direttamente sulle imprese, nonché sulla non divisibilità degli standard stessi<sup>57</sup>.

La prima condizione si riferisce alla dimensione del mercato. Quanto più grande ed attrattivo è un mercato di consumo rispetto ai mercati alternativi disponibili a livello globale tanto maggiore sarà la sua forza di attrattività. Secondo quanto evidenziato dalla Bradford, dal momento che il mercato interno dell'Unione europea è il mercato di consumo più significativo a livello mondiale, ciò provoca la sua maggiore attrattività per le imprese rispetto ad altri mercati concorrenti. In altre parole, nel caso di specie, le imprese di solito tendono a conformarsi volontariamente agli standard in vigore in tale giurisdizione, al fine di massimizzare l'accesso dei propri prodotti a tale mercato. Ciò spiegherebbe il motivo per cui il mercato interno dell'Unione europea finisce per essere più attrattivo di quello di altre economie mondiali di grandi dimensioni, come ad esempio quelle degli Stati Uniti, della Cina e del Giappone.

La seconda condizione si riferisce alla capacità regolativa (o capacità regolatoria) di uno Stato o di un ente sovranazionale *sui generis* come l'Unione europea. Secondo la Bradford con il termine capacità regolativa (o capacità regolatoria) si deve intendere la capacità di un certo ordinamento di adottare un sistema di regole efficiente e di porre in essere gli strumenti idonei per far sì che tali regole vengano effettivamente rispettate dagli attori

<sup>55</sup> A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, cit., p. 60-61.

<sup>56</sup> Nella versione italiana del libro "*Effetto Bruxelles*" si trova l'espressione "capacità regolativa", anche se a mio avviso sarebbe più corretta l'espressione "capacità regolatoria" per tradurre l'originale "*Regulatory Capacity*".

<sup>57</sup> A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, cit., p. 60 ss.

economici che operano all'interno del mercato rilevante. Se si considera tale criterio risulta evidente che l'Unione europea ha una capacità di presentarsi come ente regolatore di riferimento a livello globale che risulta superiore a quella degli altri principali attori dell'economia mondiale. Ciò spiega il motivo per cui gli standard adottati a livello unilaterale dall'Unione europea per disciplinare il proprio mercato interno sono spesso in grado di diventare in molti settori gli standard di riferimento a livello globale.

La terza condizione si riferisce alla volontà di un determinato ordinamento di adottare normative rigorose, che finiscono per imporsi più facilmente come standard di riferimento a livello globale in ragione della loro autorevolezza. Nel caso di specie, la capacità regolativa (o capacità regolatoria) dell'Unione europea, unita alla sua volontà di adottare standard rigorosi e di attuarli in modo efficace fanno sì che l'Unione sia percepita dalle imprese operanti sul mercato mondiale come il migliore punto di riferimento a livello normativo per la definizione di standard universalmente accettabili.

La quarta condizione si riferisce alla presenza di obiettivi anelastici. Tale espressione riguarda la tendenza delle normative rigorose di una determinata giurisdizione, particolarmente rilevanti in ragione dell'importanza del suo mercato interno di consumo, ad imporsi a tutti i produttori che intendono esportare i loro prodotti in tale mercato, a prescindere dal luogo di produzione di tali prodotti. Ad esempio, vista l'importanza del mercato unico europeo come il mercato di consumo più rilevante a livello globale, gli standard adottati dall'Unione europea in materia di salute e sicurezza dei consumatori tendono ad imporsi a tutti i produttori ed ai prodotti operanti a livello globale. Infatti, se tali produttori vogliono avere accesso al mercato interno dell'Unione europea tenderanno ad applicare volontariamente gli standard definiti dalla regolamentazione europea rispetto ai prodotti interessati, oltre naturalmente a rispettare quelli vigenti nel loro Paese. Per questo motivo, l'Unione europea diventa un punto di riferimento nella definizione degli standard applicabili *de facto* a livello globale, principalmente nei settori caratterizzati da obiettivi anelastici, come ad esempio quelli relativi alla sicurezza alimentare, alla tutela dei consumatori, alla protezione ambientale, nonché alla protezione e riservatezza dei dati.

La quinta ed ultima condizione si riferisce al criterio della non divisibilità. Con tale espressione si fa riferimento alla circostanza che gli standard

di un ordinamento rigoroso ed autorevole come quello dell'Unione possono divenire standard di riferimento a livello globale solamente se le imprese scelgono a livello volontario di adottare i requisiti normativi imposti in tale giurisdizione per definire e regolamentare la loro intera attività globale. Infatti, come hanno sottolineato gli studi della Bradford, le aziende operanti a livello globale hanno un interesse ad adottare degli standard globali di riferimento per la loro produzione e per i loro prodotti quando questi ultimi non sono divisibili rispetto ai diversi mercati nei quali l'impresa opera. La non divisibilità si riferisce pertanto alla pratica della standardizzazione dei prodotti o dei processi che viene solitamente adottata a livello volontario da parte delle imprese per migliorare la propria efficienza e garantire una migliore operatività nell'azienda a livello globale.

Nel caso specifico, dagli studi della Bradford emerge come nel caso dell'Unione europea, le cinque condizioni sopra esaminate sussistano tutte contemporaneamente. Ciò dimostra, secondo l'autrice, il motivo per cui si può effettivamente dispiegare in concreto l'effetto Bruxelles in molti settori in cui la regolamentazione dell'Unione viene percepita, soprattutto dalle imprese operanti a livello globale, come il migliore standard di riferimento a cui assoggettarsi volontariamente<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, cit., p. 60-124.



## CAPITOLO V

### LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 5.1. Introduzione: lo sviluppo sostenibile nella politica commerciale comune dell'Unione. – 5.2. Gli accordi commerciali bilaterali di nuova generazione dell'Unione. – 5.3. Analisi dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile negli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione dell'Unione. – 5.4. Valutazione finale sullo sviluppo sostenibile nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali dell'Unione. – 5.5. Riflessioni conclusive

#### *5.1. Introduzione: lo sviluppo sostenibile nella politica commerciale comune dell'Unione*

La politica commerciale comune costituisce uno degli elementi più significativi delle relazioni esterne dell'Unione europea, e prima della Comunità economica europea, fin dai tempi dell'originario Trattato di Roma<sup>1</sup>. La Comunità economica europea ha esercitato fin dalla sua origine una competenza esclusiva in materia di commercio di merci, applicando una tariffa doganale comune nel commercio con i Paesi terzi, nel rispetto degli obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza degli Stati membri, della Comunità prima e dell'Unione poi, al GATT e successivamente anche all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). L'esercizio della competenza esterna della Comunità in materia di politica commerciale comune trovava la sua base giuridica negli articoli 111-114 dell'originario Trattato di Roma (TCEE) e si dispiegava nelle relazioni con i Paesi terzi, malgrado la circostanza che tecnicamente la Comunità non fosse membro del GATT, ma lo fossero invece i suoi stati membri. La situazione si è mo-

<sup>1</sup> J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, cit., p. 230-246.

dificata con l'entrata in vigore del trattato OMC, del quale l'Unione europea, unitamente ai suoi Stati Membri, è Parte Contraente fin dal momento della sua entrata in vigore nel 1995<sup>2</sup>.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona vi sono state lunghe diatribe fra il Consiglio e la Commissione, e quindi indirettamente tra gli Stati membri e la Comunità, circa l'ampiezza della competenza della politica commerciale comune dell'Unione e la sua esclusività<sup>3</sup>. Quanto al primo aspetto per lungo tempo si è discusso se la competenza in materia di politica commerciale dell'Unione dovesse essere limitata al commercio di merci, oppure potesse estendersi anche al commercio di servizi, alla proprietà intellettuale ed alla protezione di altri interessi dell'Unione, come ad esempio la protezione dell'ambiente o della salute pubblica. Per quanto riguarda il secondo aspetto vi è stato per lungo tempo un acceso dibattito sulla questione della possibile esclusività della competenza dell'Unione in materia di politica commerciale comune in collegamento con l'esercizio o meno di tale competenza. Tali questioni sono state in gran parte superate con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che nell'attuale articolo 207, paragrafo 1, TFUE sancisce che la competenza dell'Unione in materia di politica commerciale comune si estende al commercio di merci e di servizi, agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, nonché alla materia degli investimenti diretti esteri<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda più specificamente l'oggetto della presente indagine, vi è un riferimento nell'articolo 207, paragrafo 1, TFUE che merita una specifica e dettagliata menzione. L'ultima frase della disposizione in esame prescrive che: «La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione»<sup>5</sup>. Tale disposizione de-

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>3</sup> Per un'analisi delle questioni relative all'esistenza e all'esclusività della competenza esterna dell'Unione in materia politica commerciale comune, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, e con riferimento in particolare alla sua relazione con gli obiettivi e gli interessi in materia di tutela dell'ambiente, vedi M. MONTINI, *EC External Relations on Environmental Law*, in J. SCOTT (a cura di), *Environmental Protection – European Law and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2009 p. 127-170.

<sup>4</sup> J. WOUTERS *et al.*, *The Law of EU External Relations*, cit., p. 231.

<sup>5</sup> Vedi commenti all'articolo 207 TFUE: A. CALIGIURI, *Articolo 207 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1706-1716; A. LANG, *Articolo 207*

ve quindi essere interpretata ed applicata alla luce dei principi e degli obiettivi stabiliti dall'articolo 21 TUE<sup>6</sup>, che abbiamo già analizzato nei precedenti capitoli del presente lavoro. Come abbiamo dettagliatamente esaminato sopra, all'interno di tali obiettivi rientra anche lo sviluppo sostenibile. A tale proposito, ricordiamo che rileva in particolare la disposizione dell'articolo 21, paragrafo 2, lettera f, TUE, la quale dispone che nel predisporre ed attuare le proprie politiche in materia di azione esterna l'Unione deve tenere conto *inter alia* dell'obiettivo di: «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».

Ne consegue che, alla luce delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona al sistema dei trattati istitutivi, l'attuale articolo 207 TUE deve essere interpretato nel senso che la politica commerciale comune deve realizzarsi nel rispetto anche dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, la cui promozione deve quindi costituire parte integrante dell'azione esterna dell'Unione europea. Tale interpretazione è stata confermata dalla Corte di Giustizia nel parere 2/15 relativo all'accordo commerciale di libero scambio concluso tra l'Unione europea e Singapore<sup>7</sup>. In tale contesto, la Corte di Giustizia ha analizzato in particolare il capitolo 13 dell'accordo di libero scambio in questione, il quale, sulla falsariga di ciò che avviene in tutti gli accordi bilaterali di libero scambio di nuova generazione conclusi dall'Unione europea, prevede un capitolo espressamente dedicato alla materia del commercio e dello sviluppo sostenibile<sup>8</sup>. La Corte si è

*TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1150-1160.

<sup>6</sup> F. CASOLARI, *I principi del diritto dell'unione europea negli accordi commerciali: una visione di insieme*, in G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 73-106; A. ASTERITI, *Article 21 TEU and the EU's common commercial policy: a test of coherence*, in *European Yearbook of International Economic Law*, Vol. 8, 2017, p. 111-137.

<sup>7</sup> Corte giust., 16 maggio 2017, Parere 2/15 (*Accordo UE – Singapore*), ECLI:EU:C:2017:376, punti 139-167.

<sup>8</sup> Per un commento sul parere 2/15 della Corte di Giustizia vedi tra gli altri: C. CELLERINO, *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull'accordo di libero scambio UE-Singapore: luci e ombre*, in *Eurojus*, n. 3, 2017; C. Beaucillon, *Opinion 2/15: Sustainable Is the New Trade. Rethinking Coherence for the New Common Commercial Policy*, in *European Papers*, Vol. 2, n. 3, 2017, p. 819-828, <https://www.europeanpapers.eu/en>; M. CREMONA, *Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017*, in *European Constitu-*

soffermata in particolare sull'ultima frase dell'articolo 207, primo comma, TFEU, sopra menzionata, in base alla quale la politica commerciale comune dell'Unione deve essere condotta nel contesto dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, richiamando espressamente nell'ambito di tali principi il disposto dell'articolo 21, paragrafo 2, lettera f, TUE, relativo all'obiettivo dello sviluppo sostenibile<sup>9</sup>. A tale proposito, la Corte ha richiamato in particolare gli articoli 9 ed 11 TFUE, che sanciscono rispettivamente l'obbligo dell'Unione, nello sviluppo e nell'attuazione delle sue politiche ed attività relative all'esercizio dell'azione esterna, da una parte di tenere conto dell'esigenza di garantire un'adeguata protezione sociale (articolo 9 TFUE) e dall'altra parte di garantire l'integrazione delle esigenze di protezione ambientale nella definizione delle altre politiche ed attività dell'Unione, in particolare nell'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile (articolo 11 TFUE)<sup>10</sup>. A sostegno della sua interpretazione, la Corte ha richiamato altresì anche l'articolo 3, paragrafo 5, TUE, il quale prescrive che l'Unione debba contribuire nelle sue relazioni con il resto del mondo allo sviluppo di un commercio libero ed equo. Sulla base di tale ragionamento, la Corte di Giustizia ha concluso che l'obiettivo dello sviluppo sostenibile forma parte integrante della politica commerciale comune<sup>11</sup>. Nel caso di specie, la centralità dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile come elemento fondamentale della politica commerciale dell'Unione si ricava, secondo la Corte, da una lettura sistematica e dettagliata delle disposizioni del capitolo 13 dell'accordo in questione. In particolare, la Corte ha richiamato in tal senso

*tional Law Review*, Vol. 14, 2018, p. 231-259; F. CASOLARI, *Like a bridge over troubled water: the 2/15 Opinion through the lens of EU loyalty*, in I. BOSSE-PLATIÈRE, C. RAPOPORT (a cura di), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements. Constitutional Challenges*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, p. 85-103.

<sup>9</sup> Parere 2/15, cit., punto 142.

<sup>10</sup> Parere 2/15, cit., punto 146.

<sup>11</sup> Parere 2/15, cit., punto 147. In dottrina vedi J. LARIK, *Trade and Sustainable Development: Opinion 2/15 and the EU's Foreign Policy Objectives*, in *Europe and the World – a law review blog*, 30 May 2017, blogs.ucl.ac.uk; S. GARBEN, *Opinion 2/15: Competence Creep through International Trade?*, in *Europe and the World – a law review blog*, 1 June 2017, blogs.ucl.ac.uk; G. GRUNI, *Towards a Sustainable World Trade Law? The Commercial Policy of the European Union After Opinion 2/15 CJEU*, in *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 13, n. 1, 2018, p. 4-12; S. VILLANI, *Settling Disputes on TSD chapters of EU FTAs: recent trends and future challenges in the light of CJEU's Opinion 2/15*, in A. BIONDI, G. SANGIUOLO, *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations. An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Edward Elgar, Cheltenham 2021, p. 107-125.

il disposto del preambolo dell'accordo nel quale le Parti affermano di essere determinate a rafforzare le loro relazioni in materia economica, commerciale e degli investimenti in accordo con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, inteso nelle sue tre dimensioni economica, sociale ed ambientale. Tale impostazione risulta altresì confermata negli articoli 13, paragrafo 1, e 13, paragrafo 2, dell'accordo, nell'ambito dei quali viene disposto che l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, del quale la tutela sociale dei lavoratori e la protezione dell'ambiente costituiscono componenti che si rafforzano reciprocamente, rappresenta uno degli obiettivi fondamentali che devono informare le relazioni tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore<sup>12</sup>.

Un ulteriore elemento di primaria importanza ai fini della presente indagine che deriva dal Parere 2/15 della Corte di Giustizia è rappresentato dal fatto che secondo la Corte l'importanza fondamentale ascrivibile all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, che nel caso di specie si è concretizzato nelle disposizioni del capitolo 13 dell'accordo in questione tra l'Unione e Singapore dedicate alla tutela dei lavoratori ed alla protezione ambientale, è confermata dalla circostanza che la violazione di tali disposizioni da parte di una delle due Parti contraenti può autorizzare l'altra Parte a terminare o sospendere l'applicazione delle norme sulla liberalizzazione del commercio previste dalle altre disposizioni dello stesso accordo, in attuazione della regola di diritto internazionale consuetudinario codificata all'articolo 60, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>13</sup>. Tale regola, come noto, prevede la possibilità dell'estinzione di un trattato bilaterale o della sospensione totale o parziale della sua applicazione come conseguenza della sua violazione ad opera di una delle due Parti<sup>14</sup>.

La questione del rapporto tra l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e la politica commerciale comune dell'Unione può intersecarsi anche con la tematica della relazione tra la dimensione esterna della politica ambientale dell'Unione e la politica commerciale comune. Tale tematica è stata discussa variamente ed ampiamente nel corso del tempo, soprattutto in relazione alla questione della scelta della base giuridica, in particolare nelle circostanze in cui un determinato accordo concluso dall'Unione europea o un determinato atto normativo con rilevanza esterna adottato dalle istituzioni

<sup>12</sup> Parere 2/15, cit., punto 148.

<sup>13</sup> Parere 2/15, cit., punto 161.

<sup>14</sup> Articolo 60, paragrafo 1, Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969).

dell'Unione possano in linea di principio perseguire sia obiettivi legati alla politica ambientale che interessi ascrivibili alla politica commerciale comune. La Corte di Giustizia è stata chiamata in diversi casi a risolvere controversie relative proprio alla scelta della corretta base giuridica in circostanze caratterizzate dalla sovrapposizione di interessi ambientali e commerciali dell'Unione, come vedremo adesso nel dettaglio.

Il primo caso di particolare rilevanza deciso dalla Corte di Giustizia in tale contesto è rappresentato dal cosiddetto caso *Chernobyl*<sup>15</sup>, nel quale la Grecia contestò l'adozione di una misura dell'Unione finalizzata alla restrizione delle importazioni di prodotti agricoli che avrebbero potuto essere contaminati a seguito del disastro nucleare di Chernobyl. In tale circostanza, la Corte esaminò la sussistenza sia di esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, che di interessi finalizzati all'esercizio della politica commerciale comune. Nel caso di specie, alla luce dell'analisi svolta, la Corte concluse che la misura in questione era finalizzata primariamente a regolare il commercio di merci e doveva quindi essere collocata nell'ambito dell'esercizio della politica commerciale comune dell'Unione, e non nell'ambito della politica ambientale. Di conseguenza, la Corte concluse che nel caso in esame la corretta base giuridica era quella relativa all'esercizio della politica commerciale comune<sup>16</sup>.

La questione della scelta della corretta base giuridica si ripropose in termini simili qualche anno dopo in occasione della ratifica del Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza da parte dell'Unione europea<sup>17</sup>. La Corte di Giustizia venne chiamata ad occuparsi di nuovo della questione con il *Parere 2/2000*<sup>18</sup>. In tale circostanza, la Corte si trovò a doversi confrontare con la questione dell'interpretazione del Protocollo sulla base dei criteri interpretativi previsti dall'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>19</sup>. In particolare, nel caso di specie la Corte si chiese se il Proto-

<sup>15</sup> Corte giust., 29 marzo 1990, 62/88, *Grecia c. Commissione (Chernobyl)*, ECLI EU:C:1990:153.

<sup>16</sup> Corte giust., *Chernobyl*, cit., punti 14-16.

<sup>17</sup> Su questo tema vedi in dottrina J. WOUTERS *et al.*, *The Law of EU External Relations*, cit., p. 324-327; L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 207-233, a p. 216-217.

<sup>18</sup> Corte giust., 6 dicembre 2001, *Parere 2/2000 (Protocollo di Cartagena)*, ECLI EU:C:2001:664.

<sup>19</sup> *Parere 2/2000*, cit., punto 24.

collo di Cartagena, in ragione del suo contesto, del suo scopo e del suo contenuto, dovesse ritenersi un accordo relativo principalmente alla protezione ambientale che poteva avere effetti incidentali sul commercio di organismi geneticamente modificati vivi (*Living Modified Organisms* - LMO), oppure se al contrario esso dovesse essere considerato principalmente un accordo relativo alla politica commerciale comune che incidentalmente teneva in considerazione anche interessi di tipo ambientale, oppure infine se tale accordo dovesse ritenersi come un esempio di strumento internazionale nel quale gli interessi connessi alla protezione ambientale da una parte e dal commercio internazionale dall'altra erano connessi in modo inestricabile<sup>20</sup>. Nella sua analisi dettagliata dell'accordo, la Corte di Giustizia rilevò che, quanto al suo contesto, il Protocollo di Cartagena era stato negoziato e concluso sulla base di una decisione della Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica. Pertanto, doveva ritenersi uno strumento di diritto internazionale ricadente nell'ambito della protezione dell'ambiente<sup>21</sup>. Per quanto riguarda lo scopo del Protocollo, la lettura delle sue disposizioni, a cominciare dal suo articolo 1, contenente un riferimento al principio 15 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, dimostravano che il Protocollo persegue prioritariamente un obiettivo di tipo ambientale. Ciò era confermato e sottolineato dall'esplicito riferimento al principio precauzionale, il quale costituisce un principio fondamentale della protezione ambientale nell'ordinamento comunitario, secondo quanto stabilito dall'allora articolo 174, paragrafo 2, TCE, corrispondente all'attuale articolo 191, paragrafo 2, TFUE<sup>22</sup>. Infine, quanto al contenuto del Protocollo, la Corte notava che l'obbligo fondamentale imposto alle Parti dall'articolo 2(2) del Protocollo consisteva nella prevenzione e nella riduzione dei rischi per la diversità biologica collegati allo sviluppo, alla manipolazione, al trasporto, all'uso, al trasferimento e al rilascio dell'ambiente di organismi geneticamente modificati vivi (LMO). Pertanto, anche il contenuto dell'accordo appariva prioritariamente come rientrante nell'alveo della politica ambientale<sup>23</sup>. Alla luce di tali considerazioni, la Corte di Giustizia concludeva quindi che, sulla base dell'analisi del contesto, dello sco-

<sup>20</sup> Parere 2/2000, cit., punto 25.

<sup>21</sup> Parere 2/2000, cit., punto 26-28.

<sup>22</sup> Parere 2/2000, cit., punto 29.

<sup>23</sup> Parere 2/2000, cit., punto 31.

po e del contenuto del Protocollo, così come interpretato alla luce dei criteri stabiliti dall'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>24</sup>, si doveva ritenere che l'obiettivo principale del Protocollo di Cartagena fosse quello di proteggere la diversità biologica contro i possibili effetti nocivi che potevano risultare da attività concernenti l'utilizzo di organismi geneticamente modificati vivi (LMO), in particolare in relazione al loro movimento transfrontaliero<sup>25</sup>. Secondo la Corte si poteva quindi ragionevolmente ritenere che lo scopo principale dell'accordo fosse quello di perseguire obiettivi legati alla politica ambientale e che, di conseguenza, le possibili ripercussioni sul commercio internazionale causate dalle disposizioni del Protocollo dovessero ritenersi ancillari e marginali rispetto al perseguimento di interessi legati alla protezione dell'ambiente<sup>26</sup>.

Alla luce di questa introduzione su come si configura l'obiettivo dello sviluppo sostenibile nel contesto della politica commerciale comune dell'Unione, sulla base del diritto primario e della rilevante giurisprudenza della Corte di Giustizia, nel prosieguo del presente capitolo l'analisi si concentrerà sui capitoli su commercio e sviluppo sostenibile contenuti negli accordi commerciali bilaterali di nuova generazione dell'Unione europea.

## *5.2. Gli accordi commerciali bilaterali di nuova generazione dell'Unione*

Gli accordi bilaterali di nuova generazione conclusi dall'Unione europea costituiscono una novità che è stata introdotta nell'ambito delle strategie commerciali internazionali dell'Unione europea a partire dal 2006. In tale anno, infatti, la Commissione europea pubblicò la Comunicazione COM (2006) 567 dal titolo «Europa globale: competere nel mondo»<sup>27</sup>. In tale Comunicazione, per la prima volta l'Unione europea affermava di volere, da allora in poi, strutturare la propria politica commerciale, e più in generale le sue relazioni esterne in materia economica con i Paesi terzi, non

<sup>24</sup> Articolo 31, Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969).

<sup>25</sup> Parere 2/2000, cit., punto 34.

<sup>26</sup> Parere 2/2000, cit., punto 40.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE, COM (2006) 567 def. del 4.10.2006.

più soltanto con riferimento alle classiche tematiche legate alla promozione del commercio internazionale. Tali tematiche, come noto, si riferiscono principalmente alla progressiva riduzione delle misure tariffarie delle Parti contraenti finalizzate ad incrementare la liberalizzazione del commercio internazionale, nel contesto delle regole previste dall'Organizzazione Mondiale del commercio (OMC). Nell'ambito della nuova strategia commerciale dell'Unione, invece, veniva affermata l'intenzione dell'Unione di concentrarsi sempre di più su tematiche in materia non tariffaria, come ad esempio quelle legate alla promozione dello sviluppo sostenibile, con particolare riferimento alla protezione dei lavoratori ed alla tutela dell'ambiente, alla tutela della proprietà intellettuale, alla disciplina dei servizi, agli investimenti diretti esteri, agli appalti pubblici ed alla concorrenza<sup>28</sup>.

L'anno successivo alla pubblicazione della suddetta comunicazione della Commissione, la nuova strategia commerciale dell'Unione, caratterizzata dalla prospettiva allargata della promozione e del perseguimento dei valori, degli obiettivi e degli interessi nell'azione esterna dell'Unione, trovava altresì un forte ancoraggio nel diritto primario con la conclusione del Trattato di Lisbona. In tale contesto, come noto, venivano infatti inseriti espliciti riferimenti alla necessità che l'Unione nell'esercizio delle sue politiche ed azioni di rilevanza esterna perseguisse in modo coerente i propri valori, obiettivi ed interessi, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 3 paragrafo 5 TUE, e 21 TUE, già ampiamente esaminati sopra nei precedenti capitoli del presente lavoro.

Successivamente, la nuova strategia commerciale dell'Unione veniva ribadita in numerose ulteriori Comunicazioni della Commissione europea<sup>29</sup>, che si focalizzavano in particolare, dal 2015 in poi, sulla necessità di perseguire una politica di libero scambio e degli investimenti più responsabile, finalizzata tra l'altro alla promozione dei valori dell'Unione, ivi incluso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, nei suoi aspetti sociale ed ambientale,

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 6-8; vedi anche C. GAMBINO, *Commercio e sviluppo sostenibile negli accordi preferenziali di nuova generazione con i partner asiatici alla prova delle competenze esterne dell'UE*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2024, p. 86-133.

<sup>29</sup> C. GAMBINO, *Commercio e sviluppo sostenibile*, cit., p. 93; A. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, in G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, cit. p. 235-255, a p. 237.

e la tutela dei diritti umani<sup>30</sup>; sulla necessità di promuovere un rinnovata politica commerciale europea equilibrata e innovativa, che tenga conto delle esigenze ambientali e globali, nel contesto della globalizzazione e dell'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dei connessi obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>31</sup>; nonché più recentemente sulla necessità promuovere una politica commerciale aperta, sostenibile ed assertiva, focalizzata prioritariamente sull'esigenza di superare l'attuale crisi dell'OMC, in linea con i già citati obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite<sup>32</sup>.

In tempi più recenti, nell'ambito di una revisione della politica commerciale comune finalizzata ad un migliore perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione COM (2022) 409 intitolata «Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica giusta e verde»<sup>33</sup>. In tale documento, la Commissione ha evidenziato l'importanza di rafforzare la centralità dello sviluppo sostenibile, nelle sue tre dimensioni economiche sociali ed ambientali, come elemento cardine comune a tutti gli accordi commerciali bilaterali da essa negoziati e conclusi.

Nell'ambito di tale contesto di riferimento, devono essere esaminati gli accordi commerciali bilaterali di nuova generazione dell'Unione europea<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile, COM (2015) 497 def. del 14.10.2015.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione, COM (2017) 492 def. del 13.9.2017.

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Riesame della politica commerciale. Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva, COM (2021) 66 def. del 18.2.2021.

<sup>33</sup> 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 def. del 22.6.2024.

<sup>34</sup> G. ADINOLFI, *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*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 3-32, a p. 5-9; A. LANG, *Rafforzare l'impatto normativo dell'Unione europea attraverso gli accordi commerciali e di asso-*

Tali strumenti dell'azione esterna dell'Unione costituiscono una categoria molto ampia di tipologie di accordi bilaterali, caratterizzata dal perseguimento di un insieme variegato e composito di interessi ed obiettivi. In tale categoria, rientrano sia gli accordi della politica commerciale dell'Unione che hanno come base giuridica l'articolo 207 TFUE, sia gli accordi di associazione che trovano la loro base giuridica nell'articolo 217 TFUE. La conclusione degli accordi di nuova generazione, in tempi più recenti, costituisce altresì espressione della nuova politica dell'Unione in materia di relazioni esterne che risulta caratterizzata da esigenze legate al rafforzamento dell'autonomia strategica verde dell'Unione<sup>35</sup>.

Gli accordi bilaterali di nuova generazione perseguono in linea generale due tipologie di obiettivi ed interessi fondamentali. Da una parte promuovono i principi e gli obiettivi dell'Unione, secondo il combinato disposto degli articoli 3, paragrafo 5, TUE e 21 TUE. In secondo luogo, perseguono gli interessi commerciali ed economici, nonché le più ampie esigenze strategiche finalizzate alla creazione di partenariati espressione dell'azione geopolitica dell'Unione sulla scena internazionale. Tali tipologie di interessi si combinano in modo diverso nei differenti accordi bilaterali conclusi dall'Unione. Questi ultimi, in linea di massima, tendono a seguire modelli comuni e comparabili, ma nel concreto non risultano avere sempre uno schema univoco, adattandosi di volta in volta alle diverse circostanze che emergono dai negoziati dell'Unione con la controparte.

Nell'ambito di tali accordi bilaterali di nuova generazione risulta, tuttavia, costantemente presente un capitolo su commercio e sviluppo sostenibile. Nell'ambito di tale capitolo vengono identificati gli obblighi reciproci dell'Unione e dello Stato terzo, nell'ottica di promuovere il rispetto degli obblighi internazionali derivanti dalle convenzioni multilaterali rilevanti in materia di protezione dell'ambiente e di tutela dei lavoratori, nonché di perseguire gli interessi specifici dell'Unione connessi al macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile, caratterizzato dall'esigenza della promozione integrata delle sue tre dimensioni economica, sociale ed ambientale<sup>36</sup>.

*ciazione*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, cit., p. 55-72.

<sup>35</sup> Su questo tema vedi *supra* capitolo 4.

<sup>36</sup> K. HRADILOVÁ, O. SVOBODA, *Sustainable development chapters in the EU free trade agreements: searching for effectiveness*, in *Journal of World Trade*, Vol. 52, n.6, 2018, p.

Nel prosieguo del presente capitolo ci occuperemo di analizzare le principali caratteristiche dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile contenuti in alcuni tra i più rilevanti accordi bilaterali di nuova generazione conclusi dall'Unione. L'analisi si svilupperà attraverso una serie di criteri di comparazione, basati sia su elementi sostanziali che procedurali, riconducibili all'attuazione concreta dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile nel contesto di tali accordi. L'analisi condotta sarà volta a verificare come il macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile si declina nei diversi capitoli su commercio e sviluppo sostenibile contenuti negli accordi bilaterali di nuova generazione. In particolare, verranno esaminati gli obblighi sostanziali e procedurali a carico delle Parti che si collegano all'attuazione dello sviluppo sostenibile inteso come ampio e variegato obiettivo condiviso dalle Parti. Successivamente, sulla base di tale analisi, verificheremo se (e come) alcuni dei meccanismi e dei criteri emergenti nel contesto dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile possano dare luogo in talune circostanze ad un diverso ruolo dello sviluppo sostenibile, inteso come principio utilizzabile per promuovere il bilanciamento dei diversi interessi delle Parti contraenti che possono eventualmente venire in contrasto nell'applicazione dell'accordo bilaterale in questione<sup>37</sup>.

### *5.3. Analisi dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile negli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione dell'Unione*

Come rilevato sopra, tutti gli accordi commerciali bilaterali di nuova generazione conclusi dall'Unione europea contengono un capitolo dedicato alla tematica del rapporto tra commercio e sviluppo sostenibile. Il contenuto specifico di tale capitolo può variare da un accordo all'altro, ma tende a

1019-1042; G. MARÍN DURÁN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, in *Common Market Law Review*, 2020, vol. 57, n.4, p. 1031-1068; M. COLLI VIGNARELLI, *The European Trade Policy Review. The Effectiveness of Sustainable Development Chapters in EU FTAs*, in *European Papers*, Vol. 6, n. 1, 2021, p. 1-5; M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, Vol. 24, n. 1, 2021, p. 25-51; L. DI ANSELMO, *La promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: alla ricerca di strumenti di enforcement più incisivi?* in *Federalismi*, n. 10, 2023, p. 90-119.

<sup>37</sup> A. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, cit., p. 248-250.

seguire uno schema comune e presenta alcune caratteristiche generali di riferimento che non cambiano, almeno nei loro termini generali, da un accordo all'altro, malgrado l'esistenza di interessi commerciali e non commerciali differenti che collegano l'Unione ai Paesi terzi e che caratterizzano in alcune circostanze l'effettivo contenuto degli accordi in questione.

L'analisi delle principali caratteristiche costitutive dei capitoli su commercio e ambiente si svilupperà attraverso l'utilizzo di una serie di criteri di comparazione, basati sia su elementi sostanziali che procedurali. Tali criteri sono accomunati dalla loro riconducibilità allo scopo comune dell'attuazione concreta dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile nel contesto di tali accordi. In ultima istanza, l'analisi che verrà proposta sarà finalizzata a verificare come il macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile si declina nei diversi capitoli su commercio e sviluppo sostenibile contenuti negli accordi bilaterali di nuova generazione. In particolare, verranno esaminati gli obblighi sostanziali e procedurali a carico delle Parti che si collegano all'attuazione dello sviluppo sostenibile inteso come obiettivo condiviso dalle Parti, con riferimento in particolare alle dimensioni ambientali e sociali dello sviluppo sostenibile. Successivamente, sulla base di tale analisi verificheremo se in talune circostanze possa emergere un diverso ruolo dello sviluppo sostenibile inteso come principio utilizzabile per promuovere il bilanciamento dei diversi interessi delle Parti eventualmente confliggenti nell'attuazione concreta dell'accordo bilaterale oggetto di esame.

Nel concreto, i criteri di comparazione che verranno utilizzati nella presente analisi possono essere riassunti come segue. Essi consisteranno nella verifica della presenza dei seguenti impegni e delle seguenti disposizioni all'interno dei capitoli suddetti:

- 1) presenza di un impegno generale delle Parti a promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile;
- 2) presenza di disposizioni che ribadiscono l'impegno delle Parti a ratificare ed attuare gli obblighi convenzionali derivanti da convenzioni internazionali in materia ambientale e sociale (*international obligations*);
- 3) presenza di disposizioni che ribadiscono il diritto di legiferare di ciascuna delle Parti negli ambiti ambientali e sociali (*right to regulate*) e di stabilire liberamente i propri standard e criteri in tali settori;
- 4) presenza di disposizioni in base alle quali le Parti si impegnano a dare efficace attuazione nel loro ordinamento alle proprie normative interne

in materia di protezione dell'ambiente e tutela dei lavoratori (*enforcement duty*), nonché a non abbassare il livello di tutela previsto dalle loro normative interne nei settori ambientale e sociale (*non regression clause*);

5) presenza di disposizioni di carattere procedurale per il monitoraggio dell'accordo, il coordinamento della sua attuazione tra le Parti contraenti e la risoluzione di eventuali controversie (*procedural matters*).

A tali criteri di comparazione se ne può aggiungere un sesto, che si riferisce ad elementi che non si trovano solitamente all'interno dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile, ma risultano comunque ad essi logicamente connesse. Si tratta del criterio relativo alla presenza di (eventuali) clausole di condizionalità collegate all'attuazione degli obblighi previsti dall'accordo e alla conseguente possibilità di sospendere o recedere dall'accordo (o da parti dell'accordo) in caso di violazione di tali obblighi ad opera della controparte (*conditionality and suspension or termination of treaties*).

La presenza di elementi riconducibili ai suddetti criteri di comparazione verrà verificata qui di seguito rispetto a tre diverse tipologie di accordi, vale a dire gli accordi di associazione, gli accordi di libero scambio e gli accordi per la promozione degli scambi commerciali e degli investimenti. Nella prima tipologia, relativa in particolare agli accordi di associazione conclusi dall'Unione con i Paesi che rientrano nella politica di vicinato, si possono far rientrare gli accordi conclusi dall'Unione con Ucraina<sup>38</sup>, Moldova<sup>39</sup>, e Georgia<sup>40</sup>. Nella seconda tipologia possono essere collocati gli accordi di libero scambio conclusi dall'Unione con la Corea del Sud<sup>41</sup>, il Giappone<sup>42</sup>,

<sup>38</sup> Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, pubblicato in GUUE L161 del 29.5.2014, pag. 3 ss.

<sup>39</sup> Accordo di associazione tra l'Unione Europea e la Comunità Europea dell'Energia Atomica e i loro Stati Membri, da una parte, e la Repubblica di Moldova, dall'altra, pubblicato in GUUE L260 del 30.8.2014, p. 4 ss.

<sup>40</sup> Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra, pubblicato in GUUE L261 del 30.8.2014, pag. 4 ss.

<sup>41</sup> Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, pubblicato in GUUE L127 del 14.5.2011, p. 6 ss.

<sup>42</sup> Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, pubblica-

il Canada<sup>43</sup>, e in maniera parzialmente diversa il Regno Unito<sup>44</sup>, dopo il suo recesso dall'Unione. Nella terza tipologia, relativa agli accordi in materia di promozione degli scambi commerciali e degli investimenti che presenta caratteristiche in gran parte simili alla seconda categoria appena menzionata, possono farsi rientrare gli accordi conclusi dall'Unione con Singapore<sup>45</sup> e con il Vietnam<sup>46</sup>.

Il primo criterio di comparazione consiste nella presenza nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile di un impegno generale delle Parti a promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, in particolare nelle sue dimensioni ambientale e sociale. Non si tratta di un impegno generico ed astratto, bensì di un dovere qualificato dal richiamo contenuto negli accordi in questione ad alcuni degli strumenti internazionali di *soft law* attraverso i quali nel corso degli ultimi vent'anni si sono meglio sostanziati i termini del richiamo all'obiettivo dello sviluppo sostenibile. In tal senso si possono ricordare, riguardo alla dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile i frequenti riferimenti all'Agenda 21 sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, al Piano di attuazione del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, alla Dichiarazione ministeriale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite sulla piena occupazione e il lavoro dignitoso del 2006, al Documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012, intitolato «The Future We Want», nonché al Documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2015, che ha approvato l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile e i correlati obiettivi di sviluppo sostenibile, intitolato «Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development». Con riferimento alla dimensione sociale, i richiami più frequenti sono quelli re-

to in GUUE L330 del 27.12.2018, p. 3 ss.

<sup>43</sup> Accordo Economico e Commerciale Globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, pubblicato in GUUE L11 del 14.1.2017, p. 23 ss.

<sup>44</sup> 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, pubblicato in GUUE L149 del 30.4.2021, p. 10 ss.

<sup>45</sup> Accordo di libero scambio tra Unione europea e Singapore, pubblicato in GUUE L294 del 14.11.2019, p. 3 ss.

<sup>46</sup> Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica Socialista del Vietnam, pubblicato in GUUE L186 del 12.6.2020, p. 3 ss.

lativi ai più importanti piani e programmi politici concordati a livello internazionale in materia di politica sociale e del lavoro, in particolare l'Agenda per il lavoro dignitoso adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e la Dichiarazione ministeriale del 2006 del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite sulla piena occupazione e il lavoro dignitoso.

I riferimenti a tali documenti internazionali di *soft law* sullo sviluppo sostenibile si trovano, in termini più o meno simili sia negli accordi di associazione dell'Unione con alcuni dei Paesi limitrofi sviluppati nell'ambito della politica di vicinato, sia negli accordi commerciali di libero scambio, sia negli accordi in materia di promozione degli scambi commerciali e degli investimenti che legano l'Unione ad alcuni dei suoi più importanti partner in materia di commercio e investimenti, ivi inclusi sia i Paesi più industrializzati che quelli meno sviluppati. Qui di seguito verranno presentati alcuni dei più rilevanti esempi relativi alla presenza di elementi riconducibili al primo criterio di comparazione, con riferimento alle tre diverse tipologie di accordi conclusi dall'Unione menzionati sopra.

Rispetto alla prima tipologia di accordi, ossia quelli relativi agli accordi di associazione conclusi dall'Unione con i Paesi che rientrano nella politica di vicinato, possiamo soffermarci in particolare sull'accordo con l'Ucraina, che risulta paradigmatico rispetto alla tipologia di accordi in questione. Nell'accordo tra Unione europea e Ucraina, all'articolo 289, che apre il capitolo 13 dedicato a commercio e sviluppo sostenibile, troviamo sia un riferimento generale all'obiettivo della promozione dello sviluppo sostenibile, sia un richiamo più specifico ad alcuni documenti di *soft law* relativi alle dimensioni ambientale e sociale. Con riferimento al primo aspetto, mediante la disposizione in esame le Parti sanciscono un loro impegno generale alla promozione del commercio internazionale nell'ottica della promozione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. A sostegno di tale impegno, le Parti riconoscono la necessità di promuovere in maniera sinergica ed integrata le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile a favore delle proprie popolazioni, tenendo in considerazione anche le esigenze delle generazioni future<sup>47</sup>. Quanto alla dimensione ambientale, le Parti richiamano in partico-

<sup>47</sup> Articolo 289, Accordo Unione Europea – Ucraina: «Le Parti riaffermano il loro impegno per promuovere lo sviluppo del commercio internazionale in modo da contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, e per far sì che questo obiettivo sia integrato e preso in considerazione a ogni livello delle loro relazioni commerciali. 2. A tal

lare l'Agenda 21 sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 ed il piano di attuazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002, mentre riguardo alla dimensione sociale l'accordo prevede espliciti riferimenti ad alcuni dei piani e programmi politici concordati a livello internazionale in materia di politica sociale e del lavoro, in particolare l'Agenda per il lavoro dignitoso dell'OIL e la Dichiarazione ministeriale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite sulla piena occupazione e il lavoro dignitoso del 2006<sup>48</sup>. Simili riferimenti si trovano negli accordi di associazione conclusi dall'Unione con la Moldova<sup>49</sup> e con la Georgia.<sup>50</sup>

Con riferimento alla seconda tipologia di accordi, ossia quelli di libero scambio, possiamo fare riferimento ad esempio all'accordo CETA, concluso dall'Unione con il Canada. Tale accordo contiene un riconoscimento della circostanza che le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, vale a dire lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione ambientale costituiscono componenti interdipendenti che si rafforzano reciprocamente. A ciò si affianca un impegno delle Parti di carattere generale finalizzato allo sviluppo del commercio internazionale nell'ottica della promozione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, con il fine di promuovere il benessere delle generazioni presenti e future<sup>51</sup>. Anche nell'accordo in questione vi sono specifici riferimenti a documenti di *soft law* riconducibili alle dimensioni ambientale e sociale dello sviluppo sostenibile. Quanto al primo aspetto, le Parti richiamano in particolare la Dichiarazione di Rio

fine le Parti riconoscono l'importanza di tenere pienamente conto degli interessi economici, sociali e ambientali non solo delle rispettive popolazioni, ma anche delle future generazioni e garantiscono la sinergia delle politiche ambientali, sociali e di sviluppo economico.»

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Articolo 363, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>50</sup> Articolo 227, Accordo Unione europea – Georgia.

<sup>51</sup> Articolo 22.1, Accordo Unione europea – Canada: «Le parti riconoscono che lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione dell'ambiente sono interdipendenti e costituiscono componenti dello sviluppo sostenibile che si rafforzano reciprocamente; le parti riaffermano il loro impegno a promuovere lo sviluppo del commercio internazionale in modo da contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, per il benessere delle generazioni presenti e future. 2. Le parti sottolineano i benefici che derivano dal considerare le questioni ambientali e del lavoro attinenti al commercio nel quadro di un approccio globale al commercio e allo sviluppo sostenibile. Di conseguenza, le parti convengono che i diritti e gli obblighi derivanti dai capi 23 (Commercio e lavoro) e 24 (Commercio e ambiente) devono essere considerati nel contesto del presente accordo.»

sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, l'Agenda 21 sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002 e il Piano di attuazione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002, mentre con riferimento alla dimensione sociale i riferimenti specifici vanno alla Dichiarazione ministeriale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite sulla piena occupazione e il lavoro dignitoso del 2006, e alla Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa del 2008<sup>52</sup>. Disposizioni simili si trovano anche negli accordi bilaterali dell'Unione con la Corea del Sud<sup>53</sup> e nell'accordo con il Giappone<sup>54</sup>.

Sempre con riferimento alla seconda tipologia di accordi, risulta di particolare interesse quanto previsto nell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (accordo TCA) tra Unione europea e Regno Unito. Tale accordo contiene un capitolo su commercio e sviluppo sostenibile (il capo 8) leggermente difforme da quello presente negli altri accordi di libero scambio conclusi dall'Unione europea, che va letto in collegamento con i capitoli precedenti dedicati alle dimensioni sociale (capo 6) ed ambientale (capo 7) della cooperazione tra le Parti. In termini concreti, comunque, nell'accordo in questione si trovano alcune disposizioni che sul piano sostanziale corrispondono in larga parte a quelle contenute nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli altri accordi esaminati.

Ad esempio, l'accordo tra Unione europea e Regno Unito prevede innanzitutto un richiamo dettagliato ad alcuni dei più rilevanti documenti di *soft law* relativi alle dimensioni ambientale e sociale dello sviluppo sostenibile, quali l'Agenda 21 e la Dichiarazione di Rio del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo adottate dalla Conferenza di Rio del 1992; il Piano di attuazione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002; la Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa del 2008; il Documento finale «The Future We Want» della Conferenza Rio+20 del 2012; l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile ed i connessi obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>55</sup>. Sulla base del richiamo ai docu-

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Articolo 13.1, Accordo Unione europea – Corea del Sud.

<sup>54</sup> Articolo 16.1, Accordo Unione europea – Giappone.

<sup>55</sup> Articolo 397, Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra Unione europea e Regno Unito.

menti sopramenzionati, il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede che: «Dato il paragrafo 1 del presente articolo, l'obiettivo del presente capo è integrare maggiormente lo sviluppo sostenibile, in particolare per gli aspetti del lavoro e dell'ambiente, nelle relazioni commerciali e di investimento fra le parti, a complemento degli impegni da esse assunti a norma dei capi 6 e 7»<sup>56</sup>.

In aggiunta al precedente, l'accordo tra Unione europea e Regno Unito contiene anche un'ulteriore disposizione rilevante per il primo criterio di comparazione in esame. Si tratta di una norma contenuta nel capo dedicato alla dimensione ambientale, la quale prevede un impegno delle Parti al rispetto dei principi ambientali e climatici riconosciuti dal diritto internazionale ed europeo dell'ambiente. In tale disposizione, le Parti, dopo avere affermato l'importanza della tutela della biosfera dall'inquinamento transfrontaliero, sanciscono il loro impegno comune a rispettare i principi per la tutela ambientale riconosciuti a livello internazionale dalla Dichiarazione di Rio del 1992 e dai principali accordi multilaterali in materia ambientale, tra cui in particolare la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e la Convenzione sulla diversità biologica del 1992<sup>57</sup>. In tale contesto, la Parti richiamano espressamente i seguenti principi ambientali: «a) principio dell'integrazione della tutela dell'ambiente nell'elaborazione delle politiche, anche attraverso valutazioni d'impatto; b) principio dell'azione preventiva per evitare danni ambientali; c) approccio precauzionale di cui all'articolo 356, paragrafo 2<sup>58</sup>; d) principio della correzione, in via prioritaria-

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Articolo 393, Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra Unione europea e Regno Unito, il quale dispone che: «1. In considerazione del fatto che Unione e Regno Unito condividono la stessa biosfera per quanto riguarda l'inquinamento transfrontaliero, ciascuna parte s'impegna a rispettare i principi ambientali riconosciuti a livello internazionale ai quali si è vincolata, quali quelli della dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo adottata a Rio de Janeiro il 14 giugno 1992 («dichiarazione di Rio del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo») e degli accordi multilaterali in materia ambientale, tra cui la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici conclusa a New York il 9 maggio 1992 («UNFCCC») e la convenzione sulla diversità biologica conclusa a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 («convenzione sulla diversità biologica»).»

<sup>58</sup> Articolo 356, paragrafo 2, Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra Unione europea e Regno Unito, il quale dispone che: «2. Le parti riconoscono che, conformemente all'approccio precauzionale, qualora vi siano ragionevoli motivi di temere che sussistano potenziali minacce di danni gravi o irreversibili all'ambiente o alla salute umana, la

ria alla fonte, dei danni causati all'ambiente; e) principio chi inquina paga»<sup>59</sup>.

Con riferimento alla terza tipologia di accordi conclusi dall'Unione europea, ossia gli accordi in materia di promozione degli scambi commerciali e degli investimenti, si può fare riferimento all'accordo tra Unione europea e Singapore. Tale accordo, all'articolo 12.1 contiene in primo luogo un riferimento ad alcuni dei principali strumenti di *soft law* relativi alle dimensioni ambientale e sociale dello sviluppo sostenibile ed in secondo luogo, tenendo in considerazione tali strumenti, prevede un impegno delle Parti a sviluppare le loro relazioni economiche e commerciali bilaterali con la finalità di promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile<sup>60</sup>. Su tali basi, le Parti riconoscono che le tre componenti dello sviluppo sostenibile sono interdipendenti tra di loro e si rafforzano in maniera reciproca e sottolineano l'importanza della cooperazione bilaterale sulle questioni sociali ed ambientali collegate al commercio, che deve essere realizzata nel quadro di un'impostazione complessiva in materia di commercio e sviluppo sosteni-

mancanza di piena certezza scientifica non può essere invocata quale giustificazione per impedire a una parte di adottare misure adeguate per prevenire tali danni.»

<sup>59</sup> Articolo 393, Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra Unione europea e Regno Unito.

<sup>60</sup> Articolo 12.1, paragrafo 1, Accordo di libero scambio tra Unione europea e Singapore, il quale dispone che: «Le parti ricordano l'Agenda 21 della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, il preambolo dell'accordo OMC, la dichiarazione ministeriale di Singapore dell'OMC del 1996, il piano di attuazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002, la dichiarazione ministeriale del Consiglio economico e sociale dell'ONU sull'occupazione piena e produttiva e sul lavoro dignitoso per tutti del 2006, e la dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (di seguito «OIL») sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa, del 2008. Tenendo in considerazione tali strumenti, le parti ribadiscono il loro impegno a sviluppare e promuovere il commercio internazionale e le loro relazioni economiche e commerciali bilaterali in modo da contribuire allo sviluppo sostenibile.»

bile del loro accordo bilaterale<sup>61</sup>. Una simile disposizione si trova anche nell'accordo tra l'Unione europea ed il Vietnam<sup>62</sup>.

Il secondo criterio di comparazione utilizzabile per l'analisi degli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione conclusi dall'Unione riguarda la presenza in tali accordi di disposizioni che ribadiscono l'impegno reciproco delle Parti a ratificare ed attuare gli obblighi derivanti da convenzioni internazionali in materia ambientale e sociale (*international obligations*). In tale contesto, il riferimento rinvenibile negli accordi bilaterali in questione presenta caratteristiche diverse con riferimento agli aspetti ambientali da una parte e sociali dall'altra.

Con riferimento agli aspetti ambientali, negli accordi bilaterali esaminati vi è normalmente un riferimento ad un impegno generale delle Parti ad implementare in modo efficace gli obblighi internazionali che derivano dalla partecipazione ai cosiddetti accordi multilaterali ambientali (*Multilateral Environmental Agreements* – MEAs). Spesso, nell'ambito degli accordi bilaterali conclusi dall'Unione troviamo anche un esplicito riferimento ad alcuni dei più rilevanti accordi multilaterali ambientali in materia di cambiamenti climatici, come ad esempio la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici. Negli accordi conclusi più in tempi più recenti è altresì rinvenibile un riferimento esplicito all'Accordo di Parigi.

Con riferimento alla prima tipologia di accordi, ossia quelli relativi agli accordi di associazione conclusi dall'Unione con i Paesi che rientrano nella politica di vicinato, possiamo menzionare l'accordo con l'Ucraina, nel quale è presente soltanto un riferimento generale ed astratto al riconoscimento del valore della *governance* e degli accordi multilaterali ambientali come adeguata ed idonea risposta della comunità internazionale ai problemi ambientali globali o regionali, nonché un impegno generico delle Parti a dare efficacia attuazione, nella loro normativa nazionale agli obblighi previsti dagli accordi multilaterali ambientali di cui sono Parti Contraenti. In tale contesto non è invece presente alcuna menzione esplicita di specifici accor-

<sup>61</sup> Articolo 12.1, paragrafo 2, Accordo di libero scambio tra Unione europea e Singapore, il quale prevede che. «Le parti riconoscono che lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la tutela dell'ambiente sono interdipendenti e costituiscono componenti dello sviluppo sostenibile che si rafforzano reciprocamente. Esse sottolineano i benefici della cooperazione sulle questioni sociali e ambientali collegate al commercio, nel quadro di un'impostazione globale in materia di commercio e sviluppo sostenibile.»

<sup>62</sup> Articolo 13.1, Accordo Unione Europea – Vietnam.

di multilaterali ambientali<sup>63</sup>. Simili riferimenti sono rinvenibili negli accordi di associazione conclusi dall'Unione con la Moldova<sup>64</sup> e con la Georgia<sup>65</sup>.

La situazione è leggermente diversa con riferimento agli accordi bilaterali conclusi dall'Unione ricadenti nella seconda tipologia sopra menzionata, vale a dire quella degli accordi di libero scambio. A tale proposito risulta particolarmente rilevante l'accordo bilaterale concluso dall'Unione europea con il Giappone, che non prevede soltanto un generico impegno delle Parti al rispetto dei propri obblighi derivanti dall'appartenenza alle convenzioni multilaterali ambientali, ma risulta il primo in ordine di tempo a contenere altresì un esplicito riferimento all'impegno delle Parti a dare efficacia attuazione agli obblighi previsti dalla Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici e dall'Accordo di Parigi. In tale contesto, peraltro, le Parti non si impegnano solamente a rispettare gli obblighi internazionali previsti dai summenzionati accordi, ma si assumono un impegno a cooperare tra di loro per promuovere il contributo positivo del commercio per la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ed uno sviluppo sostenibile maggiormente resiliente nei confronti dei cambiamenti climatici<sup>66</sup>.

L'accordo TCA concluso dall'Unione con il Regno Unito risulta ancora più dettagliato e specifico. In tale accordo, le Parti affermano l'importanza

<sup>63</sup> Articolo 292, Accordo Unione Europea – Ucraina, rubricato «Accordi multilaterali in materia di ambiente», il quale dispone che: «1. Le Parti riconoscono il valore della governance e degli accordi internazionali in materia di ambiente come risposta della comunità internazionale ai problemi ambientali globali o regionali».

<sup>64</sup> Articolo 366, Accordo Unione Europea – Moldova.

<sup>65</sup> Articolo 230, Accordo Unione Europea – Georgia.

<sup>66</sup> Articolo 16.4, paragrafo 4, Accordo Unione Europea – Giappone, rubricato «Accordi multilaterali in materia di ambiente»: «Le parti riconoscono l'importanza di realizzare l'obiettivo ultimo della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conclusa a New York il 9 maggio 1992, (di seguito «UNFCCC») per affrontare l'urgente minaccia dei cambiamenti climatici, come pure il ruolo del commercio a tal fine. Le parti ribadiscono il loro impegno a dare efficace attuazione all'UNFCCC e all'accordo di Parigi, concluso a Parigi il 12 dicembre 2015 dalla conferenza delle parti dell'UNFCCC nel corso della sua 21a sessione. Le parti cooperano per promuovere il contributo positivo del commercio alla transizione verso basse emissioni di gas a effetto serra e uno sviluppo resiliente al clima. Le parti si impegnano a collaborare per prendere provvedimenti volti a lottare contro i cambiamenti climatici al fine di realizzare l'obiettivo ultimo dell'UNFCCC e di conseguire la finalità dell'accordo di Parigi.»

di intervenire con urgenza per la lotta contro i cambiamenti climatici ed i loro effetti e riconoscono il ruolo che il commercio e gli investimenti possono svolgere nel perseguimento degli obiettivi previsti dagli strumenti multilaterali per la lotta ai cambiamenti climatici. Sulla base di tale impegno generale, ciascuna delle Parti contraenti si impegna a dare effettiva attuazione alla Convenzione Quadro e all'Accordo di Parigi, a promuovere sinergie tra le politiche e le misure commerciali da una parte e quelle climatiche dall'altra, nonché a favorire l'eliminazione degli ostacoli agli scambi e agli investimenti in beni e servizi rilevanti per incrementare la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. In aggiunta a ciò, le Parti si impegnano a collaborare per rafforzare la cooperazione, bilaterale, regionale o internazionale, sugli aspetti attinenti al commercio delle politiche e delle misure per la lotta ai cambiamenti climatici<sup>67</sup>.

Quanto alle disposizioni contenute nella terza tipologia, vale a dire quelle degli accordi in materia di promozione degli scambi commerciali e degli investimenti possiamo richiamare quanto previsto dall'accordo tra l'Unione europea e Singapore. In tale contesto, è rinvenibile una situazione simile a quella vista sopra nell'accordo con il Giappone, dal momento che

<sup>67</sup> Articolo 401, Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra Unione europea e Regno Unito: «Le parti riconoscono l'importanza di intervenire con urgenza per combattere i cambiamenti climatici e i loro effetti, così come riconoscono il ruolo che commercio e investimenti svolgono nel perseguimento di quest'obiettivo, coerentemente con l'UNFCCC, con le finalità e gli obiettivi dell'accordo di Parigi adottato il 12 dicembre 2015 dalla conferenza delle parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici nella 21a sessione tenuta a Parigi («accordo di Parigi») e con gli altri accordi multilaterali in materia di ambiente e strumenti multilaterali sui cambiamenti climatici. Sulla scorta del paragrafo 1, ciascuna parte: a) s'impegna a dare effettiva attuazione all'UNFCCC e all'accordo di Parigi, di cui uno degli obiettivi principali è rafforzare la risposta globale ai cambiamenti climatici, mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e proseguire gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali; b) promuove le sinergie fra politiche e misure commerciali e politiche e misure climatiche, così da contribuire alla transizione verso un'economia a basse emissioni di gas a effetto serra ed efficiente sotto il profilo delle risorse e verso uno sviluppo resiliente ai cambiamenti climatici; e c) favorisce l'eliminazione degli ostacoli agli scambi e agli investimenti in beni e servizi di particolare rilevanza per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi, quali le energie rinnovabili e i prodotti e servizi efficienti sotto il profilo energetico, per esempio affrontando la questione delle barriere tariffarie e non tariffarie o adottando politiche che favoriscono la diffusione delle migliori soluzioni disponibili.»

l'accordo in esame contiene sia un impegno generico delle Parti al rispetto degli obblighi derivanti dagli accordi multilaterali ambientali, sia un impegno specifico a dare efficace attuazione alla Convenzione Quadro ed all'Accordo di Parigi, come contributo agli sforzi della comunità internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici<sup>68</sup>.

In modo parzialmente dissimile, in un altro accordo appartenente alla terza tipologia, vale a dire l'accordo concluso dall'Unione europea con il Vietnam, sono contenute disposizioni più simili a quelle rinvenibili nell'accordo con il Regno Unito. Infatti, in questo contesto, vi è una specifica disposizione dedicata alla lotta contro i cambiamenti climatici, nella quale si trova sia un impegno generale delle Parti a dare efficace attuazione agli obblighi derivanti dalla Convenzione Quadro e dall'Accordo di Parigi, sia un impegno specifico a cooperare per lo scambio delle migliori pratiche per la fissazione del prezzo del carbonio e per la promozione dei mercati interni e internazionali del carbonio, nonché per la promozione dell'efficienza energetica, delle tecnologie a basse emissioni e delle energie rinnovabili<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Articolo 12.6, Accordo Unione europea – Singapore, rubricato «Norme e accordi multilaterali in materia di ambiente»: «1. Le parti riconoscono il valore della governance e degli accordi internazionali in materia di ambiente come risposta della comunità internazionale ai problemi ambientali globali o regionali e sottolineano la necessità di rafforzare le sinergie tra le politiche, le norme e le misure in materia di commercio e di ambiente. In tale contesto, le parti si consulteranno e coopereranno, nei modi opportuni, per quanto riguarda i negoziati su questioni ambientali di comune interesse attinenti al commercio. 2. Le parti danno efficace attuazione agli accordi multilaterali in materia di ambiente di cui sono firmatarie, nelle rispettive leggi e nei regolamenti o in altre misure o pratiche vigenti nei rispettivi territori. 3. Le parti confermano il loro impegno a realizzare l'obiettivo ultimo della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (di seguito «UNFCCC»), e di attuare effettivamente l'UNFCCC, il relativo protocollo di Kyoto, e l'accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 in modo coerente con i principi e le disposizioni dell'UNFCCC.»

<sup>69</sup> Articolo 13.6, Accordo Unione europea – Singapore, rubricato «Cambiamenti climatici»: «1. Per affrontare l'urgente minaccia dei cambiamenti climatici, le parti ribadiscono il proprio impegno a realizzare l'obiettivo ultimo della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (di seguito «UNFCCC») e a dare efficace attuazione all'UNFCCC, al protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, modificato da ultimo l'8 dicembre 2012 (di seguito «protocollo di Kyoto»), e all'accordo di Parigi concluso il 12 dicembre 2015 nell'ambito della suddetta convenzione. Le parti cooperano all'attuazione dell'UNFCCC, del protocollo di Kyoto e dell'accordo di Parigi. Le parti cooperano e promuovono, ove opportuno, il contributo posi-

Con riferimento agli obblighi convenzionali in materia sociale, negli accordi bilaterali conclusi dall'Unione si trova generalmente il riferimento ad un impegno generale delle Parti a rispettare, promuovere ed implementare nelle loro normative interne i principi di tutela derivanti dagli obblighi contenuti nelle convenzioni promosse dall'OIL. In particolare, in tale contesto, le Parti si impegnano ad attuare in modo effettivo le convenzioni dell'OIL che esse hanno ratificato, nonché a ratificare le rilevanti convenzioni eventualmente ancora non ratificate e quindi non ancora applicabili nel loro ordinamento interno. Talvolta, negli accordi in questione si trova anche un impegno delle Parti a ratificare gli aggiornamenti futuri delle suddette convenzioni dell'OIL.

Nell'ambito della prima tipologia di accordi bilaterali conclusi dall'Unione, ossia quelli con Ucraina, Moldova e Georgia, possiamo richiamare ancora una volta l'accordo con l'Ucraina, nel quale le Parti, dopo aver riconosciuto che la piena e produttiva occupazione e la possibilità di avere un lavoro dignitoso per tutti rappresentano elementi essenziali a supporto dello sviluppo degli scambi commerciali, si assumono una duplice tipologia di impegni. Da una parte, le Parti affermano il proprio impegno ad attuare le convenzioni fondamentali dell'OIL da loro ratificate, nonché la Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali al lavoro del 1998 e si impegnano altresì a considerare anche la ratifica e l'attuazione di tutte le convenzioni dell'OIL che saranno classificate come "aggiornate" dalla stessa organizzazione internazionale. Dall'altra parte, le Parti si impegnano a promuovere e ad attuare le norme fondamentali del lavoro internazionalmente riconosciute, che consistono nei seguenti quattro obblighi fondamentali: «a) la libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del

tivo del presente capo al rafforzamento delle capacità delle parti nella transizione verso economie a basse emissioni di gas a effetto serra e resilienti ai cambiamenti climatici, conformemente all'accordo di Parigi. 2. Nel quadro dell'UNFCCC, le parti riconoscono il ruolo delle politiche interne nella lotta ai cambiamenti climatici. Di conseguenza le parti si consultano e scambiano informazioni ed esperienze di interesse prioritario o reciproco, tra l'altro, sui seguenti temi: a) le migliori pratiche e gli insegnamenti tratti in materia di elaborazione, attuazione e gestione dei meccanismi per la fissazione del prezzo del carbonio; b) la promozione dei mercati interni ed internazionali del carbonio, anche attraverso meccanismi come i sistemi di scambio di quote di emissione e la riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado delle foreste; e c) la promozione dell'efficienza energetica, delle tecnologie a basse emissioni e delle energie rinnovabili.»

diritto di contrattazione collettiva; b) l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligato; c) l'abolizione effettiva del lavoro minorile; d) l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e di occupazione»<sup>70</sup>.

Simili disposizioni sono rinvenibili negli accordi conclusi dall'Unione europea con la Moldova<sup>71</sup> e la Georgia<sup>72</sup>. Dalle norme in questione emerge un quadro ampio e variegato per la tutela dei lavoratori, che basandosi sulle convenzioni dell'OIL e i relativi principi come livello minimo di tutela, esplicita e concretizza l'ambito della dimensione sociale del capitolo sul commercio e sviluppo sostenibile.

Con riferimento alla seconda categoria di accordi, che include quelli con Corea del Sud, Giappone, Canada e Regno Unito, possiamo richiamare in particolare l'accordo con la Corea del Sud, che è stato anche oggetto di una controversia tra le Parti, proprio in merito alla mancata attuazione da parte della Corea del Sud di alcune convenzioni dell'OIL. Tale accordo prevede la stessa struttura e la medesima duplice tipologia di impegni a carico delle Parti contraenti già vista sopra nell'accordo con l'Ucraina. Tale struttura risulta basata sul rispetto delle convenzioni fondamentali dell'OIL, nonché sull'attuazione dei quattro obblighi fondamentali previsti delle norme fondamentali del lavoro internazionalmente riconosciute<sup>73</sup>. Nella

<sup>70</sup> Articolo 291, Accordo Unione europea – Ucraina, rubricato: «Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro»: «1. Le Parti riconoscono che la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti rappresentano elementi essenziali per gli scambi commerciali nel quadro della globalizzazione. Le Parti riaffermano l'impegno a promuovere lo sviluppo del commercio in una forma che contribuisca alla piena e produttiva occupazione e a garantire a tutti, uomini, donne e giovani, un lavoro dignitoso. 2. Le Parti promuovono e attuano, nelle rispettive disposizioni legislative e pratiche, le norme fondamentali del lavoro internazionalmente riconosciute, ossia: a) la libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; b) l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligato; c) l'abolizione effettiva del lavoro minorile; d) l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e di occupazione. 3. Le Parti riaffermano l'impegno a dare efficace attuazione alle convenzioni fondamentali e prioritarie dell'OIL da esse ratificate e alla dichiarazione dell'OIL del 1998 sui principi e i diritti fondamentali al lavoro. Le Parti considereranno anche la ratifica e l'attuazione di altre convenzioni OIL classificate come «aggiornate» dall'OIL.»

<sup>71</sup> Articolo 365, Accordo Unione Europea – Moldova.

<sup>72</sup> Articolo 229, Accordo Unione Europea – Georgia.

<sup>73</sup> Articolo 13.4, Accordo Unione europea – Corea del Sud.

controversia sopra menzionata che ha opposto l'Unione europea e la Corea del Sud il Panel chiamato a determinare se, in ragione della mancata ratifica da parte della Corea del Sud delle Convenzioni n. 87 e n. 98 dell'OIL, tale Paese avesse violato le disposizioni dell'accordo bilaterale, ha stabilito che il linguaggio testuale di un accordo come quello in esame, basato su impegni generici delle Parti alla ratifica e all'attuazione delle rilevanti convenzioni dell'OIL prevede un ampio potere discrezionale a favore delle stesse Parti nell'attuazione degli obblighi derivanti dalle suddette convenzioni<sup>74</sup>. Di conseguenza, il Panel ha escluso che ai sensi di quanto previsto dall'accordo bilaterale in questione potesse configurarsi a carico della Corea del Sud una responsabilità per inadempimento<sup>75</sup>.

Una disposizione simile è rinvenibile anche negli accordi conclusi dall'Unione europea con il Canada (accordo CETA) e con il Giappone. Anche nel conteso di tali accordi viene affermato il duplice impegno delle Parti al rispetto delle convenzioni fondamentali dell'OIL, nonché all'attuazione dei quattro obblighi fondamentali previsti delle norme fondamentali del lavoro internazionalmente riconosciute<sup>76</sup>. In aggiunta a ciò, nell'accordo con il Canada si trova un ulteriore impegno delle Parti a fare in modo che le proprie legislazioni e le proprie prassi in materia di lavoro promuovano i seguenti tre obiettivi per il lavoro dignitoso riconosciuti dall'OIL: «a) salu-

<sup>74</sup> Caso Unione europea – Corea del Sud, Rapporto del Panel (*Report of the Panel of Experts – Proceeding constituted under article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement*), 20 gennaio 2021, punto 174, disponibile al seguente link: [https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/bilateral-disputes/korea-labour-commitments\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/bilateral-disputes/korea-labour-commitments_en).

<sup>75</sup> C. GAMBINO, *Commercio e sviluppo sostenibile*, cit., p. 112-113; S. PEERS, *Free trade v freedom of association? The EU/South Korea free trade agreement and the panel report on the EU challenge to South Korean labour law*, in *EU Law Analysis*, 26.01.2021, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/free-trade-v-freedom-of-association.html>. Sulla tematica della tutela dei diritti dei lavoratori nel contesto degli accordi bilaterali dell'Unione, alla luce del caso in esame, vedi: M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Taking the Enforcement of Labour Standards in the EU's Free Trade Agreements Seriously*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, n. 6, 2019, p. 1591-1622; J. HARRISON, M. BARBU, L. CAMPLING, B. RICHARDSON, A. SMITH, *Governing labour standards through free trade agreements: limits of the European Union's Trade and Sustainable Development chapters*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, n. 2, 2019, p. 260-277.

<sup>76</sup> Articolo 23.3, Accordo Unione europea – Canada; articolo 16.3, accordo Unione europea – Giappone.

te e sicurezza sul lavoro, ivi compresi la prevenzione di infortuni o malattie professionali e il risarcimento in caso di tali infortuni o malattie; b) fissazione di standard minimi di occupazione accettabili per i lavoratori subordinati, compresi quelli che non rientrano in un contratto collettivo; c) non discriminazione per quanto riguarda le condizioni di lavoro, anche per i lavoratori migranti.»

Anche l'accordo TCA fra l'Unione europea ed il Regno Unito prevede una struttura ed una tipologia di obblighi simile a quella già vista negli accordi precedentemente menzionati. A tale proposito, va rilevato che l'accordo in questione contiene da una parte un impegno generale delle Parti a dare piena attuazione alle convenzioni dell'OIL effettivamente ratificate, ad impegnarsi a ratificare le eventuali convenzioni non ancora ratificate nonché gli aggiornamenti alle convenzioni dell'OIL che verranno successivamente approvati. A ciò si aggiunge un impegno delle Parti ad attuare le disposizioni della Carta Sociale europea accettate dagli Stati membri dell'Unione e dal Regno Unito in quanto membri del Consiglio d'Europa. Dall'altra parte, l'accordo prevede, sulla falsariga di quanto già visto nei precedenti accordi esaminati, un impegno generale delle Parti a rispettare e promuovere ed attuare in maniera effettiva le norme fondamentali per la tutela del lavoro riconosciute a livello internazionale desumibili dalle convenzioni fondamentali dell'OIL.

Per quanto riguarda la terza categoria di accordi bilaterali conclusi dall'Unione europea, possiamo ricordare l'accordo con Singapore<sup>77</sup>, nonché l'accordo con il Vietnam<sup>78</sup>, i quali prevedono una struttura del tutto simile a quella vista nei precedenti accordi esaminati, sia per quanto riguarda l'impegno delle Parti a ratificare le convenzioni dell'OIL, sia con riferimento all'obbligo di rispettare e promuovere e attuare in modo efficace le norme fondamentali riconosciute a livello internazionale per la tutela dei lavoratori.

Il terzo criterio di comparazione utilizzabile per l'analisi degli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione conclusi dall'Unione concerne la presenza negli accordi in questione di disposizioni che ribadiscono il diritto di legiferare (o diritto di regolamentare) di ciascuna delle parti negli ambiti ambientali e sociali (*right to regulate*) e di stabilire liberamente i

<sup>77</sup> Articolo 12.3, Accordo Unione europea – Singapore.

<sup>78</sup> Accordo 13.4, Accordo Unione europea – Vietnam.

propri standard e livelli di protezione in tali settori. Tali disposizioni prevedono innanzitutto il riconoscimento del diritto sovrano di ciascuna delle Parti dell'accordo di determinare i propri livelli di protezione nazionale in materia di protezione dell'ambiente e tutela dei lavoratori, nonché il diritto di modificare nel tempo le proprie normative nazionali. Per converso, le Parti si impegnano a promuovere elevati livelli di protezione dell'ambiente e del lavoro, in conformità con gli obblighi internazionali esistenti in materia, nonché a continuare a migliorare nel tempo le proprie normative. Sempre con riferimento al presente criterio va sottolineato che negli accordi di cooperazione con Paesi non vicini, che rientrano nella seconda e terza categoria, si trova un riferimento o ad un generico obbligo di cooperazione, che esclude (implicitamente o esplicitamente) qualsiasi volontà delle Parti di armonizzazione delle proprie legislazioni, mentre negli accordi rientranti nella prima categoria, ossia nella politica di vicinato dell'Unione, è previsto generalmente un obbligo di ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari a carico della controparte dell'Unione.

Quest'ultima situazione è ben esemplificata nell'accordo concluso dall'Unione europea con l'Ucraina. Tale accordo prevede innanzitutto il riconoscimento del diritto di regolamentare a favore di ciascuna delle Parti contraenti. A ciò si collega però una duplice tipologia di impegni. Da una parte, si trova l'impegno simmetrico a carico di entrambe le Parti a prevedere elevati livelli di protezione dell'ambiente e del lavoro ed un generico impegno al miglioramento della loro legislazione nazionale, nell'ambito del riconoscimento del diritto di ciascuna di esse a stabilire autonomamente i propri livelli di protezione interna in materia di ambiente e lavoro, nonché le politiche e le priorità interne in materia di sviluppo sostenibile. Dall'altra parte, vi è un impegno asimmetrico, posto esclusivamente a carico dell'Ucraina, in base al quale quest'ultima si impegna al ravvicinamento delle sue disposizioni legislative e regolamentari all'*acquis* dell'Unione<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Articolo 290, Accordo Unione europea – Ucraina, rubricato «Diritto di regolamentare»: «1. Le Parti, riconoscendo il diritto di ciascuna di esse di stabilire i livelli di protezione interna in materia di ambiente e lavoro e le politiche e priorità in materia di sviluppo sostenibile conformemente ai pertinenti accordi e principi internazionalmente riconosciuti nonché quello di adottare o modificare di conseguenza le proprie disposizioni legislative, dispongono che la propria legislazione preveda livelli elevati di protezione dell'ambiente e del lavoro e si adoperano per il miglioramento di tale legislazione. 2. Per realizzare gli obiettivi di cui al presente articolo, l'Ucraina procede al ravvicinamento delle sue disposizioni legislative e

Disposizioni simili che riconoscono il diritto di legiferare a favore delle Parti unitamente all'impegno di adottare elevati livelli di protezione dell'ambiente e del lavoro nelle loro legislazioni interne ed un impegno al miglioramento di tali livelli nel corso del tempo sono rinvenibili negli accordi conclusi dall'Unione con Moldova<sup>80</sup> e Georgia<sup>81</sup>. In tali accordi non è tuttavia prevista nel contesto dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile una specifica disposizione sull'obbligo del ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari di tali Paesi con la normativa dell'Unione europea, che è tuttavia sancito in termini generali in altre disposizioni degli accordi in questione.

Per quanto riguarda gli accordi che rientrano nella seconda e nella terza tipologia in esame, possiamo richiamare in questa sede l'accordo che lega l'Unione europea con la Corea del Sud. Tale accordo prevede un impegno generale a carico di entrambe le Parti di promuovere livelli elevati di protezione dell'ambiente e del lavoro ed un impegno più specifico a adoperarsi per migliorare nel tempo la propria normativa e le proprie politiche, nell'ambito del riconoscimento del diritto di ciascuna delle Parti contraenti di stabilire i propri livelli di protezione in materia di ambiente e di lavoro<sup>82</sup>.

Disposizioni simili si possono trovare nella maggior parte degli altri accordi commerciali bilaterali conclusi dall'Unione europea che rientrano nella seconda e nella terza categoria oggetto della presente analisi, come ad esempio l'accordo con il Giappone<sup>83</sup>, con Singapore<sup>84</sup> e con il Vietnam<sup>85</sup>. Un esempio di particolare interesse per la presente indagine è rappresentato dall'accordo CETA, concluso dall'Unione europea con il Canada, nel quale

regolamentari e delle sue pratiche amministrative all'acquis dell'UE.»

<sup>80</sup> Articolo 364, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>81</sup> Articolo 228, Accordo Unione europea – Georgia.

<sup>82</sup> Articolo 13.3, Accordo Unione europea – Corea del Sud, rubricato «Diritto di regolamentare e livelli di protezione»: «Ciascuna delle parti, riconoscendo il diritto di ciascuna delle parti di stabilire i propri livelli di protezione in materia di ambiente e di lavoro e di adottare o modificare di conseguenza la propria legislazione e le proprie politiche, si adopera affinché la propria legislazione e le proprie politiche prevedano e promuovano livelli elevati di protezione dell'ambiente e del lavoro, in conformità delle norme o degli accordi internazionali riconosciuti di cui agli articoli 13.4 e 13.5, e si adopera per continuare a migliorare la propria legislazione e le proprie politiche.»

<sup>83</sup> Articolo 16.2, Accordo Unione europea – Giappone.

<sup>84</sup> Articolo 12.2, Accordo Unione europea – Singapore.

<sup>85</sup> Articolo 13.2, Accordo Unione europea – Vietnam.

sono rinvenibili una struttura ed un linguaggio simile a quello già visto nell'accordo con la Corea del Sud e negli altri accordi sopra menzionati. Tale struttura da una parte richiede a ciascuna Parte di adoperarsi per garantire elevati livelli di protezione e per continuare a migliorare tali livelli nel tempo, dall'altra riconosce il diritto di ciascuna delle Parti di stabilire le proprie priorità e di adottare di conseguenza le proprie politiche e disposizioni legislative interne. Vi è tuttavia una peculiarità rinvenibile nell'accordo CETA, che lo differenzia dagli altri accordi. Tale peculiarità consiste nella circostanza che il diritto di legiferare non è previsto in un unico articolo applicabile sia in materia ambientale che di tutela del lavoro, ma è contenuto in due diverse disposizioni, costruite con un linguaggio del tutto simile tra di loro, una dedicata alla tutela dell'ambiente<sup>86</sup> e l'altra alla protezione del lavoro<sup>87</sup>. In questo contesto, deve essere sottolineato che costituisce altresì un caso del tutto particolare l'accordo TCA tra Unione europea e Regno Unito, nell'ambito del quale non è contenuta nessuna specifica disposizione sul diritto di legiferare delle Parti in materia di ambiente e lavoro.

A proposito delle disposizioni sopra menzionate, che riconoscono il diritto delle Parti di legiferare a livello interno in materia di tutela dell'ambiente e protezione del lavoro, stabilendo liberamente i propri standard e i relativi livelli di protezione, nel rispetto di un generico obbligo di garantire un elevato livello di protezione ed un impegno al suo migliora-

<sup>86</sup> Articolo 24.3, Accordo Unione europea – Canada, rubricato «Diritto di legiferare e livelli di protezione» (ambiente): «Le parti riconoscono il diritto di ciascuna di esse di stabilire le sue priorità in materia di ambiente e i suoi livelli di protezione ambientale, come pure di adottare o modificare di conseguenza le proprie leggi e politiche in maniera compatibile con gli accordi multilaterali in materia di ambiente di cui è parte e con il presente accordo. Ciascuna parte si adopera per garantire che tali leggi e politiche prevedano ed incoraggino elevati livelli di protezione ambientale e per continuare a migliorare tali leggi e politiche e i livelli di protezione ad esse sottesi.»

<sup>87</sup> Articolo 23.2, Accordo Unione europea – Canada, rubricato «Diritto di legiferare e livelli di protezione» (lavoro): «Riconoscendo il diritto di ciascuna parte di stabilire le sue priorità in materia di lavoro e i suoi livelli di protezione del lavoro, come pure di adottare o modificare di conseguenza le proprie politiche e disposizioni legislative nel rispetto dei propri impegni internazionali in materia di lavoro, compresi quelli di cui al presente capo, ciascuna parte si adopera per garantire che tali politiche e disposizioni legislative prevedano ed incoraggino elevati livelli di protezione del lavoro e per continuare a migliorarle al fine di garantire elevati livelli di protezione del lavoro.»

mento nel corso del tempo, in dottrina è stato rilevato, in particolare da Adinolfi<sup>88</sup>, che gli impegni in questione in base ai quali ciascuna parte «si adopera» affinché la propria legislazione nazionale promuova livelli elevati di tutela e «si adopera» per il miglioramento continuo delle proprie normative e politiche rappresentano degli impegni di tipo “aspirazionale” (*best endeavour obligations*), che la cui effettiva cogenza appare piuttosto limitata<sup>89</sup>. In altre parole, tali impegni si configurano come obblighi di mezzi difficilmente invocabili in giudizio.

In alcuni degli altri accordi commerciali bilaterali conclusi dall’Unione, come ad esempio quelli con la Corea del Sud<sup>90</sup>, il Giappone<sup>91</sup>, Singapore<sup>92</sup>, risulta altresì affermato in modo esplicito che l’obiettivo delle disposizioni dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile non è quello di armonizzare le legislazioni nazionali delle parti in materia di protezione ambientale, ma piuttosto quello di rafforzare la cooperazione tra le Parti in materia commerciale, nell’ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile<sup>93</sup>.

Un ulteriore obbligo delle Parti connesso al loro diritto di stabilire liberamente i propri livelli di protezione in materia ambientale e sociale, che si trova esplicitato in alcuni degli accordi bilaterali commerciali conclusi dall’Unione, è rappresentato dall’impegno a non utilizzare per scopi protezionistici le proprie norme nazionali finalizzate alla tutela dell’ambiente e alla protezione del lavoro<sup>94</sup>. Un esempio in tal senso si può trovare

<sup>88</sup> G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement’s Chapters on Sustainable Development. Further Steps towards the Attainment of the Sustainable Development Goals?*, in C. BEVERELLI, J. KURTZ, D. RAESS, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, p. 15-49, a p. 32-35; vedi anche C. GAMBINO, *Commercio e sviluppo sostenibile*, cit., p. 113-114.

<sup>89</sup> G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement’s Chapters on Sustainable Development*, cit., p. 34.

<sup>90</sup> Articolo 13.1, paragrafo 3, Unione europea – Corea del Sud: «Le parti riconoscono che non è loro intenzione armonizzare nel presente capo le loro norme in materia di lavoro e di ambiente, ma quello di rafforzare i loro rapporti e la loro cooperazione commerciali in modo da promuovere lo sviluppo sostenibile, come indicato nei paragrafi 1 e 2.»

<sup>91</sup> Articolo 16.1, Accordo Unione europea – Giappone.

<sup>92</sup> Articolo 12.1, Accordo Unione europea – Singapore.

<sup>93</sup> G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement’s Chapters on Sustainable Development*, cit., p. 34.

<sup>94</sup> G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement’s Chapters on Sustainable Development*, cit., p. 35.

nell'accordo dell'Unione con la Corea del Sud<sup>95</sup>, nell'accordo con Singapore<sup>96</sup>, negli accordi conclusi con l'Ucraina<sup>97</sup>, la Moldova<sup>98</sup>, nonché nell'accordo con il Vietnam, limitatamente alle norme in materia di lavoro<sup>99</sup>.

In termini più concreti e specifici, alcuni degli accordi bilaterali dispongono esplicitamente che l'attuazione delle normative nazionali delle Parti deve essere realizzata in modo da non farle diventare né un possibile mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra le parti, né una restrizione dissimulata al commercio. A tale proposito, possiamo ricordare l'accordo con il Giappone<sup>100</sup>, nonché gli accordi con l'Ucraina<sup>101</sup>, la Moldova<sup>102</sup> ed il Vietnam limitatamente alle norme in materia di ambiente<sup>103</sup>. In tal senso, gli accordi bilaterali in questione richiamano, direttamente o indirettamente, il linguaggio utilizzato dall'accordo GATT e dagli altri accordi multilaterali sul diritto del commercio internazionale.

Proprio con riferimento al criterio di comparazione legato al diritto di legiferare (o diritto di regolamentare) di ciascuna delle Parti in materia di tutela dell'ambiente si è verificato l'unico recente caso rilevante per la tematica della giustiziabilità degli obblighi connessi allo sviluppo sostenibile contenuti nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali esaminati. Il caso riguardava una controversia sorta tra l'Unione europea e l'Ucraina<sup>104</sup>, prima dello scoppio del conflitto bellico tra Russia e

<sup>95</sup> Articolo 13.2, paragrafo 2, Accordo Unione europea – Corea del Sud: «Le parti sottolineano il fatto che le norme in materia di ambiente e di lavoro non dovrebbero essere utilizzate per scopi protezionistici.»

<sup>96</sup> Articolo 12.1, paragrafo 3, Accordo Unione europea – Singapore.

<sup>97</sup> Articolo 291, paragrafo 4, Accordo Unione europea – Ucraina.

<sup>98</sup> Articolo 365, paragrafo 5, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>99</sup> Articolo 13.4, paragrafo 5, Accordo Unione europea – Vietnam.

<sup>100</sup> Articolo 16.1, paragrafo 2, Accordo Unione europea – Giappone: «Le parti riconoscono il contributo del presente accordo alla promozione dello sviluppo sostenibile, di cui lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la tutela dell'ambiente sono componenti che si rafforzano reciprocamente.»

<sup>101</sup> Articolo 292, paragrafo 3, Accordo Unione europea – Ucraina.

<sup>102</sup> Articolo 366, paragrafo 5, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>103</sup> Articolo 13.5, paragrafo 4, Accordo Unione europea – Vietnam.

<sup>104</sup> Per un inquadramento della controversia nel contesto dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali dell'Unione europea vedi S. VILLANI, *I capitoli in materia di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: prove di rilevanza sistemica*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 3, 2022, p. 707-742.

Ucraina. In tale circostanza, il Panel costituito sulla base delle procedure di risoluzione delle controversie previste dall'accordo bilaterale in esame si è trovato a confrontare la questione del bilanciamento tra diversi interessi conflittuali delle Parti, tutti riconducibili alle tre dimensioni ambientale, sociale ed economica dello sviluppo sostenibile<sup>105</sup>. Nello specifico, la controversia aveva come tema del contendere la gestione sostenibile delle risorse forestali ucraine nel contemperamento delle esigenze economiche da una parte e di quelle ambientali dall'altra, nella più ampia cornice dell'attuazione dello sviluppo sostenibile<sup>106</sup>. In tale contesto, il quadro di riferimento normativo per la risoluzione della controversia in oggetto era rappresentato dalle disposizioni generali sulla liberalizzazione del commercio tra le Parti, in combinato disposto con le norme del capitolo su commercio e sviluppo sostenibile, dell'accordo di cooperazione concluso tra l'Unione e l'Ucraina nel 2014<sup>107</sup>. Nella propria decisione, il Panel istituito sulla base dell'accordo bilaterale tra Unione europea e Ucraina per risolvere la controversia ha affermato che le disposizioni contenute nel capitolo 13 su commercio e sviluppo sostenibile dell'accordo bilaterale in questione potevano fungere da "contesto rilevante" per l'interpretazione delle disposizioni generali dell'accordo bilaterale relative alla regolamentazione del commercio tra le Parti ed alle relative eccezioni, rappresentate nel caso di specie dagli articoli 35-36 dell'accordo bilaterale in questione<sup>108</sup>. Tali disposizioni dovevano essere interpretate ai sensi degli articoli XI, XX(b), e XX(g) del GATT. In

<sup>105</sup> Final Report of the Arbitration Panel, Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union, 11 December 2020, [https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/bilateral-disputes/ukraine-wood-export-ban\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/bilateral-disputes/ukraine-wood-export-ban_en)

<sup>106</sup> Per un commento sulla decisione del Panel vedi tra gli altri: G. M. RUOTOLO, *Knock on wood. il contenzioso UE/Ucraina sul divieto di esportazione di legname tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci*, in *Quaderni di SIDIBlog*, Vol. 6, 2019, p. 245 ss.; I. POLOVETS, *Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, in *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 48, Fasc. 1, 2021, p. 95-108.

<sup>107</sup> A. MUCCIONE, *Il rapporto dei capitoli su "commercio e sviluppo sostenibile" con la disciplina in materia commerciale*, cit., p. 250-255; S. VILLANI, *I capitoli in materia di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: prove di rilevanza sistematica*, p. 725-730.

<sup>108</sup> Final Report of the Arbitration Panel, Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union, cit., punto 245.

tale circostanza, il Panel ha riconosciuto in particolare la rilevanza delle disposizioni del capitolo 13 su commercio e sviluppo sostenibile dell'accordo bilaterale come "contesto rilevante" per interpretare l'articolo 36 dello stesso accordo bilaterale, al fine di determinare se le misure restrittive delle esportazioni di legname relative ad alcune specie protette adottate dall'Ucraina a partire dal 2005 potessero essere giustificate in quanto considerate "necessarie" per proteggere la salute e la vita degli esseri umani, degli animali o delle piante, ai sensi e per gli effetti dell'articolo XX (b) del GATT<sup>109</sup>. Sulla base di tale impostazione, il Panel nel caso di specie ha rilevato che le misure nazionali adottate dall'Ucraina per la protezione del proprio patrimonio forestale soddisfacevano il criterio della "necessità" rispetto all'obiettivo perseguito. Quanto alla loro proporzionalità, il Panel ha ritenuto che dovesse considerarsi proporzionale e quindi giustificabile sulla base dell'articolo XX(b) del GATT e dell'articolo 36 dell'accordo bilaterale il divieto di esportazione di legname derivante dal taglio di alcune specie protette identificate dalla normativa nazionale introdotto dall'Ucraina a partire dal 2005<sup>110</sup>.

La decisione del Panel nel caso in esame risulta a mio avviso particolarmente rilevante sotto un duplice profilo. Da una parte in quanto afferma la possibilità di utilizzare le disposizioni dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile dell'accordo bilaterale in questione come criteri di interpretazione contestuale e sistematica delle disposizioni dell'accordo bilaterale, e in via indiretta del GATT, alla luce delle regole generali di interpretazione codificate dall'articolo 31, paragrafi 1 e 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che si devono ritenere corrispondenti al diritto internazionale consuetudinario. Dall'altra parte in quanto riconosce allo sviluppo sostenibile, così come reso operativo attraverso le disposizioni del capitolo 13 su commercio e sviluppo sostenibile dell'accordo bilaterale in questione, il ruolo di principio interpretativo utilizzabile come criterio di bilanciamento tra i confliggenti interessi ambientali, sociali ed economici delle Parti, corrispondenti alle sue tre dimensioni.

Il quarto criterio di comparazione utilizzabile per l'analisi degli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione conclusi dall'Unione concerne la presenza di disposizioni in base alle quali le parti si impegnano a dare

<sup>109</sup> *Ibidem*, punto 251.

<sup>110</sup> *Ibidem*, punto 374.

efficace ed effettiva attuazione nel loro ordinamento alle proprie normative interne in materia di protezione dell'ambiente e per la tutela dei lavoratori (*enforcement duty*), nonché a non abbassare il livello di tutela previsto dalle loro normative interne nei settori ambientale e sociale (*non regression clause*).

Tali disposizioni si trovano negli accordi dell'Unione europea appartenenti a tutte e tre le tipologie oggetto della presente indagine. Con riferimento alla prima tipologia di accordi si possono trovare esempi di tali disposizioni negli accordi con Ucraina<sup>111</sup>, Moldova<sup>112</sup> e Georgia<sup>113</sup>. Riguardo alla seconda e alla terza tipologia di accordi, si possono rinvenire tali disposizioni negli accordi con la Corea del Sud<sup>114</sup>, il Giappone<sup>115</sup>, il Canada<sup>116</sup>, Singapore<sup>117</sup> ed il Vietnam<sup>118</sup>.

In tale contesto, in primo luogo è previsto l'impegno generale per le Parti di dare efficace attuazione alle proprie normative interne in materia di ambiente e lavoro. In termini concreti, sulla base di tale obbligo le Parti devono evitare di influire negativamente sugli scambi o sugli investimenti, con la propria azione o inazione prolungata o ricorrente.

L'effettiva invocabilità della violazione di tale obbligo è sottoposta però a due condizioni. La prima condizione consiste nell'onere di dimostrare che una Parte abbia mancato di applicare in modo efficace le proprie normative in materia di ambiente e lavoro attraverso un comportamento commissivo o omissivo prolungato nel tempo o ricorrente. A tale proposito,

<sup>111</sup> Articolo 296, Accordo Unione europea – Ucraina.

<sup>112</sup> Articolo 371, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>113</sup> Articolo 235, Accordo Unione europea – Georgia.

<sup>114</sup> Articolo 13.7, paragrafo 1, Accordo Unione europea – Corea del Sud, rubricato «Mantenimento dei livelli di protezione nell'applicazione e nell'esecuzione di leggi, regolamenti o norme»: «1. Le parti non omettono di dare efficace applicazione alle proprie leggi in materia di ambiente e di lavoro, con la loro azione o inazione prolungata o ricorrente, in modo tale da influire sugli scambi o gli investimenti tra le parti. 2. Le parti non indeboliscono o riducono la protezione in materia di ambiente o di lavoro garantita dalla loro legislazione per favorire gli scambi o gli investimenti non applicando le loro leggi, i loro regolamenti o le loro norme, o altrimenti derogandovi o proponendo di non applicarli o di derogarvi, in modo tale da influire sugli scambi o gli investimenti tra le parti.»

<sup>115</sup> Articolo 16.2, paragrafo 2, Accordo Unione europea – Giappone.

<sup>116</sup> Articolo 24.3 (su lavoro), Accordo Unione europea – Canada.

<sup>117</sup> Articolo 12.12, Accordo Unione europea – Singapore.

<sup>118</sup> Articolo 13.3, paragrafo 3, Accordo Unione europea – Vietnam.

quindi non costituisce una violazione di tale obbligo un singolo episodio di mancata attuazione della propria normativa interna nei settori ambientale o sociale ad opera di una delle due Parti. La seconda condizione consiste nell'onere di dimostrare che il comportamento commissivo od omissivo di una Parte rispetto all'attuazione efficace ed effettiva della propria normativa in materia ambientale e di lavoro abbia influito sugli scambi o gli investimenti tra le Parti. Sulla base di tale condizione, pertanto, la mancata attuazione della propria normativa ad opera di una delle Parti non è proibita di per sé, ma solamente se e quando essa ha l'effetto di incidere effettivamente sugli scambi o sugli investimenti tra le Parti. Quindi, per invocare la violazione di tale impegno la Parte che si ritiene danneggiata dovrà dimostrare che effettivamente la mancata efficace attuazione delle proprie normative nazionali in materia ambientale e sociale ad opera della controparte abbia consentito agli operatori economici della controparte stessa di godere di un vantaggio competitivo tale da incidere sul regolare funzionamento degli scambi commerciali o degli investimenti tra le Parti<sup>119</sup>.

In secondo luogo, nelle disposizioni in questione è contenuto anche l'impegno posto a carico delle Parti contraenti di non abbassare il livello di tutela previsto dalle loro normative interne nei settori ambientale e sociale. Si tratta della cosiddetta clausola di non regresso (o clausola di non regressione) (*non regression clause*). Ai sensi di tale clausola, le Parti si impegnano a non indebolire o ridurre il livello di protezione in materia di protezione dell'ambiente e tutela del lavoro garantito dalla loro legislazione nazionale. Tutti gli accordi bilaterali sopra menzionati contengono disposizioni piuttosto simili tra di loro relative al presente obbligo posto a carico delle Parti. L'unica disposizione che nella sua formulazione si differenzia nettamente dalle altre, concentrandosi specificamente sulla sola clausola di non regresso, e tralasciando i riferimenti all'obbligo delle Parti di dare efficace attuazione alle loro normative interne, risulta quella contenuta nell'accordo tra Unione europea e Regno Unito<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development*, cit., p. 35-36.

<sup>120</sup> Articolo 387, Accordo Unione europea – Regno Unito (Accordo TCA), rubricato «Clausola di non regresso»: «1. Le parti affermano il diritto di ciascuna di definire le proprie politiche e priorità nei settori contemplati dal presente capo, di determinare i livelli di tutela sociale e del lavoro che reputa opportuni e di adottare o modificare la propria normativa e le proprie politiche in sintonia con i propri impegni internazionali, compresi quelli assunti con

Anche l'effettiva invocabilità della violazione dell'impegno relativo alla clausola di non regresso è sottoposta ad una duplice condizione, la cui sussistenza deve essere provata dalla Parte che ne afferma l'asserita violazione. La clausola di non regresso infatti è invocabile solamente allorché sia dimostrabile che una Parte abbia indebolito o ridotto il livello di protezione garantito dalla propria legislazione nazionale in materia di ambiente e lavoro al fine specifico di favorire gli scambi o gli investimenti, mediante la mancata applicazione della propria normativa o la deroga alla sua attuazione, purché tale abbassamento del livello di tutela sia stato tale da influire effettivamente sugli scambi o gli investimenti tra le Parti. Si tratta quindi a ben vedere di una situazione simile a quella vista sopra con riferimento all'obbligo di efficace attuazione della propria legislazione nazionale. Anche in questo caso, quindi, si deve ritenere che l'effettiva prova della violazione dell'obbligo di non regresso sia condizionata alla dimostrazione che il comportamento commissivo o omissivo di una Parte abbia conferito un vantaggio competitivo ai propri operatori commerciali negli scambi o negli investimenti realizzati sulla base dell'accordo bilaterale tra le Parti<sup>121</sup>.

Il quinto criterio di comparazione utilizzabile per l'analisi degli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione conclusi dall'Unione consiste nella presenza di disposizioni di carattere procedurale per la trasparenza, il monitoraggio dell'accordo, il coordinamento della sua attuazione tra le Parti contraenti e la risoluzione di eventuali controversie (*procedural matters*).

In primo luogo, gli accordi bilaterali esaminati prevedono una norma dedicata alla trasparenza. Tale disposizione è finalizzata a creare un obbligo a carico di ciascuna delle Parti contraenti di provvedere affinché tutte le

il presente capo. 2. Ciascuna parte si astiene dall'adottare o dal mantenere in vigore, in una maniera che abbia ripercussioni sul commercio o sugli investimenti, i livelli di tutela sociale e del lavoro al di sotto di quelli vigenti alla fine del periodo di transizione, anche omettendo di far rispettare concretamente il proprio diritto e i propri standard. 3. Le parti riconoscono che ciascuna conserva il diritto di esercitare una ragionevole discrezionalità e di decidere in buona fede di destinare le risorse preposte alla verifica del rispetto delle regole ad altri aspetti del diritto del lavoro cui attribuisce maggiore priorità, purché l'esercizio di tale discrezionalità e le decisioni assunte non siano incompatibili con gli obblighi che le incombono in virtù del presente capo. 4. Ciascuna parte continua a adoperarsi per innalzare i propri livelli di tutela sociale e del lavoro di cui al presente capo.»

<sup>121</sup> G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development*, cit., p. 35-36.

nuove normative e di tutte le modifiche di quelle esistenti in materia di protezione dell'ambiente e tutela dei lavoratori che possano influire sugli scambi commerciali tra le due Parti siano gestite in maniera trasparente, sulla base delle normative interne delle Parti contraenti e delle disposizioni rilevanti dell'accordo bilaterale, fornendo al pubblico ragionevoli possibilità e tempo sufficiente per formulare osservazioni e pubblicando tali misure. Tale obbligo si trova con una formulazione piuttosto simile nella maggior parte degli accordi esaminati appartenenti alle tre tipologie oggetto della presente indagine, come ad esempio negli accordi con Corea del Sud<sup>122</sup>, Giappone<sup>123</sup>, Canada<sup>124</sup>, Singapore<sup>125</sup>, Vietnam<sup>126</sup>, Moldova<sup>127</sup>, Georgia<sup>128</sup>. Si differenzia da tutti gli altri accordi sopra menzionati l'accordo tra l'Unione europea ed il Regno Unito, il quale prevede una disposizione dedicata alla trasparenza nell'ambito del capitolo su commercio e sviluppo sostenibile molto più dettagliata di quelle rinvenibili negli altri accordi<sup>129</sup>. Risulta invece assente una disposizione specifica in materia di trasparenza nel contesto del capitolo su commercio e sviluppo sostenibile nell'accordo dell'Unione con l'Ucraina, anche se in tale accordo bilaterale non mancano disposizioni di carattere più generale dedicate alla tematica della trasparenza.

Gli accordi bilaterali esaminati contengono altresì solitamente una disposizione dedicata al monitoraggio *in itinere* degli effetti dell'accordo sullo sviluppo sostenibile. Sulla base di tale norma, le Parti si impegnano nell'attuazione dell'accordo bilaterale ad esaminare, monitorare e valutare gli effetti della sua applicazione sullo sviluppo sostenibile, attraverso le procedure e i meccanismi partecipativi previsti dalla propria legislazione nazionale, nonché mediante quelli previsti dall'accordo bilaterale in questione<sup>130</sup>. Anche in questo caso, siffatte disposizioni sono rinvenibili con una formulazione piuttosto simile nella maggior parte degli accordi esami-

<sup>122</sup> Articolo 13.9, Accordo Unione europea – Corea del Sud.

<sup>123</sup> Articolo 16.10, Accordo Unione europea – Giappone.

<sup>124</sup> Articolo 22.2, Accordo Unione europea – Canada.

<sup>125</sup> Articolo 12.13, Accordo Unione europea – Singapore.

<sup>126</sup> Articolo 13.12, Accordo Unione europea – Vietnam.

<sup>127</sup> Articolo 373, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>128</sup> Articolo 237, Accordo Unione europea – Georgia.

<sup>129</sup> Articolo 398, Accordo Unione europea – Regno Unito.

<sup>130</sup> Articolo 13.10, Accordo Unione europea – Corea del Sud.

nati, quali ad esempio gli accordi con Corea del Sud<sup>131</sup>, Giappone<sup>132</sup>, Singapore<sup>133</sup>, Vietnam<sup>134</sup>, Ucraina<sup>135</sup>, Moldova<sup>136</sup>, Georgia<sup>137</sup>. Non è invece presente una disposizione specificamente dedicata al monitoraggio dell'impatto dell'accordo sullo sviluppo sostenibile nell'accordo bilaterale con il Canada.

Gli accordi bilaterali oggetto della presente indagine prevedono altresì solitamente un obbligo generale di cooperazione tra le Parti sugli aspetti delle loro politiche nazionali in materia sociale ed ambientale rilevanti per il commercio internazionale. A tale proposito, si possono menzionare le disposizioni degli accordi dell'Unione con Corea del Sud<sup>138</sup>, Giappone<sup>139</sup>, Vietnam<sup>140</sup>, Ucraina<sup>141</sup>, Moldova<sup>142</sup>, Georgia<sup>143</sup>, ed in maniera parzialmente difforme con il Canada<sup>144</sup>. Non è invece presente una disposizione specificamente a questa tematica nell'accordo bilaterale con Singapore.

A sostegno dell'obbligo generale di cooperazione, ciascuna parte è chiamata dall'accordo bilaterale ad istituire un meccanismo istituzionale di cooperazione, basato sulla creazione nell'ambito della sua amministrazione nazionale di un punto di contatto con l'altra parte che sia competente per il monitoraggio e l'attuazione delle disposizioni contenute nel capitolo su commercio e sviluppo sostenibile dell'accordo bilaterale<sup>145</sup>. Inoltre, ciascuna Parte è tenuta ad istituire nel proprio ordinamento nazionale un meccani-

<sup>131</sup> Articolo 13.10, Accordo Unione europea – Corea del Sud.

<sup>132</sup> Articolo 16.11, Accordo Unione europea – Giappone.

<sup>133</sup> Articolo 12.14, Accordo Unione europea – Singapore.

<sup>134</sup> Articolo 13.13, Accordo Unione europea – Vietnam.

<sup>135</sup> Articolo 298, Accordo Unione europea – Ucraina.

<sup>136</sup> Articolo 374, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>137</sup> Articolo 238, Accordo Unione europea – Georgia.

<sup>138</sup> Articolo 13.11, Accordo Unione europea – Corea del Sud.

<sup>139</sup> Articolo 16.12, Accordo Unione europea – Giappone.

<sup>140</sup> Articolo 13.14, Accordo Unione europea – Vietnam.

<sup>141</sup> Articolo 302, Accordo Unione europea – Ucraina.

<sup>142</sup> Articolo 375, Accordo Unione europea – Moldova.

<sup>143</sup> Articolo 239, Accordo Unione europea – Georgia.

<sup>144</sup> Articolo 22.4, Accordo Unione europea – Canada.

<sup>145</sup> Articolo 13.12, Accordo UE-Corea del Sud; Articolo 22.4, Accordo UE – Canada; Articolo 16.13, Accordo UE – Giappone; Articolo 300, Accordo UE – Ucraina; Articolo 376, Accordo UE – Moldova; Articolo 240, Accordo UE – Georgia; Articolo 12.15, Accordo UE – Singapore; Articolo 13.15, Accordo UE – Vietnam.

simo di dialogo con la società civile, basato su un forum nazionale dei rappresentanti della società civile finalizzato all'instaurazione di un dialogo sugli aspetti relativi allo sviluppo sostenibile che emergono nell'ambito dei rapporti commerciali instaurati tra le Parti sulla base dell'accordo bilaterale<sup>146</sup>.

Per la risoluzione delle controversie che possono sorgere in attuazione del capitolo su commercio e ambiente contenuto negli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione conclusi dall'Unione europea, è normalmente previsto che le Parti non possano fare ricorso ai meccanismi ordinari per la risoluzione delle controversie previsti dagli accordi in questione. A tale proposito, i capitoli su commercio e ambiente dispongono solitamente che tutte le controversie inerenti alla loro applicazione debbano essere risolte sulla base di una procedura *ad hoc*, caratterizzata da un approccio di tipo conciliativo e non arbitrare. Tale procedura si basa sulla consultazione governativa tra le Parti<sup>147</sup>. Nel caso in cui tale consultazione non porti ad una soluzione soddisfacente, novanta giorni dopo l'avvio della fase di consultazione, ciascuna delle Parti può chiedere la convocazione di un gruppo di esperti per esaminare la questione controversa<sup>148</sup>. Il gruppo di esperti in tal caso sarà incaricato di fornire alle Parti raccomandazioni di natura non vincolante per la risoluzione della controversia, la cui effettiva attuazione sarà in ogni caso demandata di nuovo al dialogo tra le Parti. In caso di mancata attuazione delle raccomandazioni del gruppo di esperti, infatti, non è prevista la possibilità per ciascuna Parte di adottare contromisure nei confronti della controparte<sup>149</sup>.

<sup>146</sup> Articolo 13.13, Accordo UE-Corea del Sud; Articolo 22.5, Accordo UE – Canada; Articolo 16.16, Accordo UE – Giappone; Articolo 299, Accordo UE – Ucraina; Articolo 377, Accordo UE – Moldova; Articolo 241, Accordo UE – Georgia; Articolo 12.15, Accordo UE – Singapore; Articolo 13.15, Accordo UE – Vietnam.

<sup>147</sup> Articolo 13.14, Accordo UE-Corea del Sud; Articolo 23.9, Accordo UE – Canada; Articolo 16.17, Accordo UE – Giappone; Articolo 300, Accordo UE – Ucraina; Articolo 378, Accordo UE – Moldova; Articolo 242, Accordo UE – Georgia; Articolo 12.16, Accordo UE – Singapore; Articolo 13.16, Accordo UE – Vietnam.

<sup>148</sup> Articolo 13.15, Accordo UE-Corea del Sud; Articolo 23.10, Accordo UE – Canada; Articolo 16.18, Accordo UE – Giappone; Articolo 301, Accordo UE – Ucraina; Articolo 379, Accordo UE – Moldova; Articolo 243, Accordo UE – Georgia; Articolo 12.17, Accordo UE – Singapore; Articolo 13.17, Accordo UE – Vietnam.

<sup>149</sup> Vedi G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development*, cit., p. 39-41; vedi anche C.

Tale circostanza ha fatto sì che in dottrina le procedure di tipo conciliativo previste dagli accordi commerciali bilaterali per la risoluzione delle controversie che eventualmente possono sorgere in applicazione dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile siano state oggetto di numerose critiche. Su tali posizioni si è espresso anche il Parlamento europeo, il quale nel 2016 ha sollecitato l'istituzione di meccanismi in grado di rendere più efficaci gli impegni e gli obblighi previsti nell'ambito dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali commerciali dell'Unione<sup>150</sup>. La Commissione europea inizialmente non ha raccolto le indicazioni del Parlamento europeo, decidendo di mantenere anche nei successivi accordi commerciali bilaterali, come ad esempio quello concluso con il Giappone nel 2018<sup>151</sup>, un approccio di tipo conciliativo per la risoluzione delle controversie inerenti all'attuazione dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile<sup>152</sup>. Una prima apertura verso l'assoggettamento anche dei capitoli su commercio e ambientale alle procedure ordinarie di risoluzione delle controversie, basate su un approccio di tipo arbitrale, è stata contemplata in tempi più recenti nella Comunicazione COM 2022 (409)<sup>153</sup>. In tale contesto, la Commissione ha proposto che nei futuri accordi commerciali bilaterali possa essere anche prevista la possibilità per le Parti di adottare sanzioni commerciali nei confronti della controparte in caso di gravi violazioni degli impegni fondamentali previsti nei capitoli su commercio e ambiente dell'accordo<sup>154</sup>. Al momento, tuttavia, tale diverso approccio ha trovato una concreta applicazione soltanto in un caso, rappresen-

GAMBINO, *Commercio e sviluppo sostenibile*, cit., p. 116 (e dottrina ivi citata, nota 76).

<sup>150</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2016 sull'attuazione delle raccomandazioni 2010 del Parlamento sulle norme sociali e ambientali, i diritti umani e la responsabilità delle imprese (2015/2038(INI)), P8 TA (2016) 298, in GUUE C 101/19 del 16.3.2018.

<sup>151</sup> Vedi *supra* nota 42.

<sup>152</sup> G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development*, cit., p. 41-42.

<sup>153</sup> 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 def. del 22.6.2024.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 12-13.

tato dal recente accordo di libero scambio concluso dall'Unione con la Nuova Zelanda nel 2024<sup>155</sup>.

Come abbiamo menzionato nella parte introduttiva del presente paragrafo, ai cinque criteri di comparazione rinvenibili all'interno dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali dell'Unione esaminati, se ne può aggiungere un sesto, che consiste nella (eventuale) presenza di clausole di condizionalità collegate all'attuazione degli obblighi previsti dall'accordo e nella conseguente possibilità di sospendere o recedere dall'accordo (o da parti dell'accordo) in caso di violazione di tali obblighi ad opera della controparte (*conditionality and suspension or termination of treaties*). La specificità di questo criterio rispetto ai precedenti risiede nel fatto che esso fa riferimento a clausole di condizionalità che non sono solitamente rinvenibili nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile, ma sono comunque ad essi logicamente connessi.

In termini concreti, è possibile rilevare che alcuni degli accordi bilaterali commerciali di nuova generazione conclusi dall'Unione europea includono delle "clausole di mancato adempimento" (o clausole di inadempimento), che sono state definite in dottrina come "clausole di condizionalità politica"<sup>156</sup>. Sulla base di tali clausole, in caso di violazione di uno degli "elementi essenziali" di un accordo bilaterale ad opera di una Parte la controparte può adottare misure appropriate finalizzate a ripristinare il rispetto degli obblighi previsti dall'accordo in questione che si assume violato dalla controparte. Tali misure devono interferire il meno possibile con il funzionamento dell'accordo in questione e devono essere adottate nel rispetto dei principi e delle norme del diritto internazionale consuetudinario. A tale proposito, va rilevato che in dottrina<sup>157</sup> tali clausole di mancato adempi-

<sup>155</sup> Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda, pubblicato in GUUE L866 del 25.3.2024, p. 1 ss.

<sup>156</sup> G. ADINOLFI, *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*, cit., p. 3-32, a p. 26-30; vedi anche G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 4, 2016, p. 653-682; S. POLI, *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *DUE*, n. 3, 2018, p. 525-552; A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 1-57.

<sup>157</sup> G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali*

mento sono state considerate un'applicazione della norma consuetudinaria di diritto internazionale generale codificata all'articolo 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>158</sup>. In particolare, l'articolo 60, paragrafo 3, della Convenzione contiene la definizione di "violazione sostanziale" di un accordo a cui può seguire la sospensione o l'estinzione dello stesso nel caso in cui una Parte si renda responsabile della violazione di un suo elemento essenziale. Come noto, la corrispondenza dell'articolo 60 della Convenzione di Vienna al diritto internazionale consuetudinario è stata esplicitamente riconosciuta dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Gabcikovo – Nagymaros* del 1997<sup>159</sup>. Inoltre, la sua applicabilità nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea è stata affermata dalla Corte di Giustizia nel caso *Portogallo c. Consiglio* del 1996<sup>160</sup>. In tale circostanza, la Corte dopo avere rilevato che una disposizione contenuta in un accordo commerciale concluso dell'Unione la quale prescriva che il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici costituisce un "elemento fondamentale" dell'accordo in questione non esorbita dagli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione<sup>161</sup>, ha ritenuto che la violazione di una tale disposizione «può essere, in particolare, un elemento importante per esercitare il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo»<sup>162</sup>.

Un esempio paradigmatico di clausola di mancato adempimento che può essere invocata da una Parte di un accordo bilaterale al fine di denunciare o sospendere in tutto o in parte il funzionamento dell'accordo, o di un suo eventuale accordo integrativo, nel caso in cui la controparte si renda responsabile di un inadempimento grave e sostanziale degli obblighi descritti come elementi essenziali dell'accordo stesso, si può trovare

dell'Unione europea, cit., p. 29.

<sup>158</sup> Articolo 60, Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, «*Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach.*»

<sup>159</sup> Corte Internazionale di Giustizia, 25 settembre 1997, Caso *Gabcikovo - Nagymaros (Ungheria c. Slovacchia)*, in ICJ Reports, 1997, p. 7 ss., a p. 38, punto 46.

<sup>160</sup> Corte giust., 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:461.

<sup>161</sup> Corte giust., *Portogallo c. Consiglio*, cit., punto 24.

<sup>162</sup> Corte giust., *Portogallo c. Consiglio*, cit., punto 27.

nell'accordo TCA concluso dall'Unione europea con il Regno Unito<sup>163</sup>. Nella disposizione in oggetto, non soltanto viene sancita la clausola di mancato adempimento, ma sono previste altresì disposizioni procedurali per l'esercizio di tale clausola<sup>164</sup>.

Tale disposizione richiama inoltre un'altra norma dell'accordo bilaterale in questione nella quale sono individuati, mediante rinvio ad altre norme, gli elementi essenziali dell'accordo la cui violazione può giustificare il ricorso alla clausola di mancato adempimento<sup>165</sup>. Nel caso di specie, gli elementi essenziali in questione vengono individuati con riferimento a tre categorie di principi, valori e norme fondamentali, che sono identificate come le basi fondamentali della cooperazione bilaterale tra le parti. La prima categoria riguarda i principi, i valori e le norme relative alla democrazia, allo stato di diritto ed alla tutela dei diritti umani<sup>166</sup>, la seconda categoria concerne la lotta ai cambiamenti climatici<sup>167</sup>, mentre la terza categoria si riferisce alla lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa<sup>168</sup>.

Nell'accordo con il Regno Unito, con riferimento in particolare alla

<sup>163</sup> Articolo 772, Accordo Unione europea – Regno Unito.

<sup>164</sup> Articolo 772, Accordo Unione europea – Regno Unito, rubricato «Adempimento degli obblighi descritti come elementi essenziali»: «1. La parte che ritenga l'altra parte responsabile di un inadempimento grave e sostanziale degli obblighi descritti come elementi essenziali all'articolo 771 può decidere di denunciare o sospendere, in tutto o in parte, il funzionamento del presente accordo o eventuale accordo integrativo. 2. Prima di procedere, la parte che si appella alle disposizioni del presente articolo chiede che il consiglio di partenariato si riunisca immediatamente per trovare una soluzione tempestiva e accettabile per entrambe. In mancanza di soluzione accettabile per le parti entro 30 giorni dalla data richiesta al consiglio di partenariato, detta parte può prendere le misure di cui al paragrafo 1. 3. Le misure di cui al paragrafo 1 sono adottate nel pieno rispetto del diritto internazionale e sono proporzionate. Sono prioritarie le misure che provocano il minor turbamento possibile nel funzionamento del presente accordo o eventuale accordo integrativo. 4. Le parti ritengono che, perché una situazione configuri inadempimento grave e sostanziale degli obblighi descritti come elementi essenziali all'articolo 771, la sua natura e gravità dovrebbero essere di eccezionalità tale da minacciare la pace e la sicurezza o da avere ripercussioni internazionali. A fini di chiarezza, si considera sempre atto o omissione che possa vanificare nella sostanza l'oggetto e la finalità dell'accordo di Parigi un inadempimento grave e sostanziale ai fini del presente articolo.»

<sup>165</sup> Articolo 771, Accordo Unione europea – Regno Unito.

<sup>166</sup> Articolo 763, Accordo Unione europea – Regno Unito.

<sup>167</sup> Articolo 764, Accordo Unione europea – Regno Unito.

<sup>168</sup> Articolo 765, Accordo Unione europea – Regno Unito.

prima ed alla terza categoria degli elementi essenziali dell'accordo, le Parti da un lato affermano in termini generali la loro intenzione di difendere i valori e i principi condivisi di democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani che stanno alla base delle loro politiche interne e internazionali, dall'altro richiamano in modo esplicito alcuni strumenti internazionali rilevanti, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed i trattati internazionali in materia di tutela dei diritti umani di cui sono Parti contraenti<sup>169</sup>.

Il riferimento alla tutela dei diritti umani come elemento essenziale degli accordi bilaterali si trova anche in altri accordi conclusi dall'Unione europea<sup>170</sup>, come ad esempio negli accordi con Ucraina, Moldova e Georgia che rientrano nella prima tipologia esaminata. Ad esempio, nell'accordo concluso tra Unione europea e Ucraina le Parti affermano che costituiscono elementi essenziali dell'accordo il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, così come definiti in particolare nell'Atto finale di Helsinki del 1975 della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e nella Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990, nonché in altri strumenti in materia di diritti umani, tra cui la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>171</sup>. Nella medesima disposizione dell'accordo vengono anche indicati come elementi essenziali dell'accordo il rispetto del principio dello stato di diritto, la promozione del rispetto dei principi di sovranità e integrità territoriale, inviolabilità delle frontiere e indipendenza, nonché la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, dei loro componenti e dei relativi vettori<sup>172</sup>. Simili disposizioni sono contenute negli accordi conclusi dall'Unione europea con Moldova<sup>173</sup> e Georgia<sup>174</sup>. Non sono invece rinve-

<sup>169</sup> Articolo 763, Accordo Unione europea – Regno Unito, rubricato «Democrazia, Stato di diritto e diritti umani»: «1. Le parti continuano a difendere i valori e i principi condivisi di democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani che ne sottendono le politiche interne e internazionali. Esse ribadiscono il rispetto della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dei trattati internazionali in materia di diritti umani di cui sono parte.»

<sup>170</sup> G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, cit., p. 27.

<sup>171</sup> Articolo 2, Accordo Unione europea – Ucraina.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> Articolo 2, Accordo Unione europea – Moldova.

nibili disposizioni relative all'esplicita individuazione degli elementi essenziali dell'accordo negli altri accordi bilaterali appartenenti alla seconda ed alla terza tipologia esaminate, come ad esempio quelli di libero scambio con la Corea del Sud, il Giappone del Canada, e quelli finalizzati alla promozione degli scambi commerciali e degli investimenti con Singapore e con il Vietnam.

Riguardo alla seconda categoria degli elementi essenziali dell'accordo viene di nuovo in rilievo in particolare, come già accennato sopra, l'accordo concluso dall'Unione europea con il Regno Unito. In tale contesto, le Parti dopo avere affermato in termini generali che il rispetto della disposizione che richiama la lotta contro i cambiamenti climatici costituisce un elemento essenziale dell'accordo<sup>175</sup>, nella norma in questione affermano di ritenere che i cambiamenti climatici costituiscano una minaccia essenziale per l'umanità e ribadiscono il loro impegno comune a rafforzare la risposta globale a tale minaccia. Le Parti riconoscono altresì che le loro politiche interne ed estere in materia di lotta contro i cambiamenti climatici si basano sulla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e sull'Accordo di Parigi. Con riferimento specifico a quest'ultimo strumento internazionale, le Parti si impegnano a rispettare le sue disposizioni ed i relativi processi istituzionali e ad astenersi da atti o omissioni che possano vanificare il suo oggetto o la sua finalità<sup>176</sup>.

Un ulteriore elemento di particolare rilevanza inerente all'applicazione delle clausole di mancato adempimento è rappresentato dalla determinazione di quali siano le misure appropriate che una Parte può adottare in caso di mancato adempimento degli obblighi da parte della controparte. Alcuni degli accordi bilaterali in esame definiscono esplicitamente quali siano tali misure appropriate e determinano le procedure da seguire per loro effettiva adozione e attuazione. Un esempio paradigmatico in tal senso è rinvenibile nell'accordo concluso dall'Unione europea con l'Ucraina<sup>177</sup>. In tale contesto, le Parti dopo avere esplicitamente affermato che la violazione di uno degli elementi essenziali dell'accordo ad opera di una Parte legittima la controparte alla sospensione dei diritti e degli obblighi previsti dall'accordo

<sup>174</sup> Articolo 2, Accordo Unione europea – Georgia.

<sup>175</sup> Articolo 771, Accordo Unione europea – Regno Unito.

<sup>176</sup> Articolo 764, Accordo Unione europea – Regno Unito.

<sup>177</sup> Articolo 478, Accordo Unione europea – Ucraina.

bilaterale in questione<sup>178</sup>, definiscono i criteri generali per la notifica di una richiesta formale di risoluzione della controversia alla controparte, per le successive consultazioni tra le Parti e per la scelta delle misure appropriate. A tale proposito, la disposizione di oggetto specifica come criterio generale che «nella scelta delle misure appropriate, si privilegiano quelle che meno interferiscono con il funzionamento del presente accordo»<sup>179</sup>.

#### 5.4. *Valutazione finale sullo sviluppo sostenibile nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali dell'Unione*

L'analisi svolta nel presente capitolo, condotta sulla base dei sei criteri di comparazione che hanno rappresentato gli elementi di riferimento per l'indagine, ha mostrato che lo sviluppo sostenibile nel contesto dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile e delle disposizioni ad essi logicamente collegate costituisce un obiettivo generale, di natura composita e multiforme, della politica commerciale comune dell'Unione, che si struttura in maniera simile, ma al contempo differenziata e non sempre univoca, nei diversi accordi bilaterali esaminati.

Nello specifico, l'analisi svolta sopra nell'ambito del primo criterio di comparazione degli accordi esaminati ha mostrato la costante presenza di un impegno generale delle Parti a promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Come abbiamo visto, nel contesto dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile tale obiettivo viene richiamato non soltanto in maniera generica, ma il suddetto richiamo viene qualificato con riferimento ad alcuni ricorrenti strumenti internazionali di *soft law* sia in materia di protezione dell'ambiente che di tutela dei lavoratori, in attuazione delle dimensioni ambientale e sociale dello sviluppo sostenibile.

Quanto al secondo criterio di comparazione, l'analisi svolta ha mostrato la costante presenza di disposizioni con le quali le Parti si impegnano reciprocamente a ratificare ed attuare gli obblighi derivanti dalle più rilevanti convenzioni internazionali in materia ambientale e sociale. Come abbiamo visto sopra, la maggior parte degli accordi esaminati fa esplicito riferimento agli obblighi internazionali derivanti dai più importanti accordi multilaterali

<sup>178</sup> Articolo 478, paragrafo 3, Accordo Unione europea – Ucraina.

<sup>179</sup> Articolo 478, paragrafo 2, Accordo Unione europea – Ucraina.

ambientali, ivi comprese la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'Accordo di Parigi. Con riferimento alla dimensione sociale, questa si concretizza solitamente nella tutela dei lavoratori secondo i principi e i criteri di tutela derivanti degli obblighi contenuti nelle più importanti convenzioni promosse dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

Con riferimento al terzo criterio di comparazione, l'indagine svolta sopra ha mostrato la presenza negli accordi in esame di disposizioni che riconoscono e affermano in maniera esplicita il diritto di legiferare di ciascuna delle Parti e di stabilire i propri standard in materia di protezione dell'ambiente e di tutela dei lavoratori, nonché il diritto di modificare nel tempo le proprie normative nazionali. Al riconoscimento di tale diritto di regolazione si collega, tuttavia, l'impegno delle Parti di perseguire elevati livelli di protezione dell'ambiente e dei lavoratori, in conformità con i pertinenti obblighi internazionali esistenti in tali materie. Le Parti si impegnano altresì a migliorare nel tempo le proprie normative, tenendo in considerazione anche l'evoluzione degli standard internazionali di riferimento.

Sulla base del quarto criterio di comparazione, l'indagine svolta ha consentito di verificare la costante presenza negli accordi esaminati di un impegno comune delle Parti di dare efficace attuazione nel loro ordinamento alle proprie normative interne in materia di protezione dell'ambiente e tutela dei lavoratori. A tale obbligo di attuazione delle proprie normative si collega altresì la cosiddetta clausola di non regressione, vale a dire l'impegno delle Parti a non abbassare il livello di tutela previsto dalle loro normative interne nei settori ambientale e sociale. Come abbiamo visto sopra, l'effettiva invocabilità in giudizio del rispetto di tali obblighi di efficace attuazione delle proprie normative interne e della clausola di non regressione è sottoposta a precise condizioni. Tale circostanza, tuttavia, non inficia in alcun modo la rilevanza dei suddetti impegni delle Parti che caratterizzano gli accordi bilaterali esaminati.

Riguardo al quinto criterio di comparazione, l'indagine svolta ha mostrato la costante presenza negli accordi bilaterali esaminati di una serie di disposizioni di carattere procedurale finalizzate a garantire l'obbligo di trasparenza che ciascuna delle Parti, nel rispetto del proprio diritto sovrano di regolazione, si impegna a mantenere nei confronti dei portatori di interesse e della controparte, con riferimento a tutte le nuove normative internazionali e alle modifiche di quelle esistenti in materia di protezione dell'ambiente

e di tutela dei lavoratori che possono influire sugli scambi commerciali tra le Parti. Gli accordi in esame prevedono un obbligo generale di cooperazione tra le Parti sugli aspetti delle loro politiche nazionali in materia ambientale e sociale rilevanti per il commercio internazionale e per l'attuazione dell'accordo, nonché una serie di disposizioni dedicate al monitoraggio *in itinere* degli accordi che si realizzano attraverso meccanismi istituzionali di cooperazione e meccanismi di dialogo con la società civile. Inoltre, gli accordi bilaterali esaminati prevedono l'istituzione di specifiche procedure per la risoluzione delle controversie che possono sorgere in applicazione dei capitoli sul commercio e sviluppo sostenibile e la contestuale esclusione di tali controversie dall'ambito di applicazione delle procedure ordinarie di risoluzione delle controversie. Le procedure previste per la risoluzione delle controversie inerenti all'attuazione dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile sono normalmente caratterizzate da un approccio di tipo conciliativo e non arbitrare, malgrado la recente apertura dell'Unione verso la possibile assoggettabilità anche delle controversie relative ai suddetti capitoli alle discipline ordinarie di risoluzione delle controversie.

Infine, l'indagine svolta sulla base del sesto criterio di comparazione, che si aggiunge ai cinque criteri specificamente inerenti ai capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali in esame, ma che risulta logicamente connesso all'applicazione di questi ultimi, ha mostrato come in alcuni degli accordi bilaterali commerciali esaminati siano rinvenibili delle "clausole di mancato adempimento" (o clausole di inadempimento). In applicazione di tali clausole, nel caso in cui una Parte si renda responsabile della violazione di uno degli "elementi essenziali" dell'accordo bilaterale in questione, la controparte può adottare misure appropriate finalizzate a ripristinare il rispetto degli obblighi previsti dall'accordo. Tali misure devono interferire il meno possibile con il funzionamento dell'accordo e devono essere adottate nel rispetto dei principi e delle norme del diritto internazionale consuetudinario, così come codificati all'articolo 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la cui applicabilità nel contesto dell'ordinamento dell'Unione è stata esplicitamente riconosciuta dalla Corte di Giustizia.

Dopo avere verificato che gli elementi corrispondenti ai sei criteri di comparazione utilizzati per l'indagine svolta sono rinvenibili in tutte le tipologie di accordi bilaterali dell'Unione esaminati si tratta adesso di verificare se sussistano delle specifiche differenze con riferimento alle tre tipolo-

gie di accordi bilaterali secondo le quali sono stati raggruppati gli accordi in esame. Come si ricorderà, le tre tipologie identificate corrispondono la prima agli accordi di associazione conclusi dall'Unione con i Paesi rientranti nella sua politica di vicinato, la seconda agli accordi di libero scambio conclusi con alcuni dei suoi più rilevanti partner commerciali, nonché la terza agli accordi in materia di promozione degli scambi commerciali e degli investimenti conclusi con alcuni degli altri suoi più importanti partner commerciali.

A tale proposito, possiamo rilevare che in linea di massima l'indagine svolta non ha mostrato differenze sostanziali nella presenza degli elementi e dei criteri riferibili ai sei criteri di comparazione nelle tre tipologie di accordi in esame. In altri termini, lo studio degli accordi bilaterali in questione ha mostrato che all'interno di una matrice di riferimento comune sussistono delle differenze quanto allo specifico contenuto degli elementi riportabili ai diversi criteri di comparazione nel contesto degli accordi esaminati. Tuttavia, non è possibile sostenere che vi sia una rimarcabile differenza di impostazione quanto agli elementi riconducibili ai sei criteri di comparazione che dipende dalla loro collocazione all'interno di una o l'altra delle tre tipologie di accordi esaminati. Le differenze rinvenibili nell'esame degli accordi riguardano solitamente specifiche caratteristiche dei vari accordi esaminati che non dipendono in linea di principio dalla loro appartenenza ad una o all'altra delle tre tipologie di accordi. Ne consegue che la classificazione degli accordi bilaterali dell'Unione europea secondo le tre tipologie di accordi sopra individuate mantiene un valore quanto all'obiettivo e alle caratteristiche principali degli accordi in questione, ma non sembra presentare uno specifico rilievo con riferimento ai capitoli su commercio e sviluppo sostenibile contenuti nei suddetti accordi.

### *5.5. Riflessioni conclusive*

Dall'analisi svolta sopra emerge come lo sviluppo sostenibile nel contesto dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali conclusi dall'Unione si configuri solitamente come un obiettivo generale che informa le relazioni commerciali tra l'Unione europea ed i suoi Paesi partner. Nell'ambito dei suddetti capitoli degli accordi bilaterali esaminati le Parti contraenti si impegnano non solo ad un generico rispetto dell'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, ma promuovono l'attua-

zione concreta di tale obiettivo mediante il rispetto dei principi e dei criteri derivanti dalle rilevanti dichiarazioni generali di *soft law* in materia di protezione ambientale e di tutela dei lavoratori, nonché attraverso l'implementazione degli obblighi internazionali derivanti da alcuni dei principali accordi e strumenti internazionali applicabili in tali settori. In tale contesto, le Parti si impegnano altresì, nell'ambito del loro diritto sovrano di regolazione, a dare efficace attuazione alle proprie normative interne e a non abbassare il livello di tutela previsto da queste ultime in materia di tutela ambientale e sociale. Nell'insieme, quindi, dall'analisi dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali esaminati, lo sviluppo sostenibile emerge come un obiettivo generale connotato da specifici obblighi delle Parti, che possono variare, anche sensibilmente, da un accordo all'altro.

In aggiunta a ciò, tuttavia, va sottolineato che, in caso di violazione degli obblighi legati all'attuazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile previsti dagli accordi bilaterali in questione, può emergere anche un diverso ruolo dello sviluppo sostenibile. Infatti, lo sviluppo sostenibile, inteso in un'accezione più concreta e operativa, può trovarsi talvolta a svolgere il ruolo di un vero e proprio principio utilizzabile come criterio di bilanciamento tra gli interessi delle Parti che possono trovarsi in posizioni concorrenti e talvolta e confliggenti. In tale contesto, le eventuali controversie che possono insorgere tra le Parti in attuazione dei loro accordi commerciali bilaterali possono riguardare proprio il temperamento delle diverse esigenze legate alle tre dimensioni (ambientali, sociali ed economiche) dello sviluppo sostenibile. Costituisce un esempio in tal senso la recente controversia sorta tra l'Unione europea e l'Ucraina con riferimento all'applicazione del loro accordo bilaterale, già esaminata sopra nel dettaglio. La controversia riguardava l'applicazione della normativa interna dell'Ucraina volta alla protezione del proprio patrimonio forestale, in attuazione della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile. Nel caso di specie le esigenze ambientali dell'Ucraina si trovavano in contrasto con gli interessi economici legati al commercio internazionale del legname e dei prodotti forestali. Tuttavia, il Panel chiamato a risolvere la controversia da una parte, in linea generale, ha riconosciuto la rilevanza delle disposizioni del capitolo su commercio e sviluppo sostenibile dell'accordo bilaterale in questione come "contesto rilevante" per interpretare le specifiche disposizioni finalizzate alla liberalizzazione del commercio tra le Parti, e dall'altra parte, nello specifico, ha rilevato che le misure restrittive delle esportazioni di le-

gname relative ad alcune specie protette, adottate dall'Ucraina per la protezione del proprio patrimonio forestale, soddisfacessero i criteri della necessità e della proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito e potessero quindi essere giustificate ai sensi e per gli effetti dell'articolo XX (b) del GATT e dell'articolo 36 dell'accordo bilaterale. Ne consegue che tale controversia può essere considerata una buona esemplificazione del fatto che lo sviluppo sostenibile, oltreché svolgere il ruolo di obiettivo generale che ispira l'accordo bilaterale, può assumere in determinate circostanze la funzione di principio interpretativo finalizzato al bilanciamento dei diversi interessi concorrenti e talvolta confliggenti nel contesto delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.



## CAPITOLO VI

### LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA POLITICA CLIMATICA DELL'UNIONE EUROPEA: DALL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI ALLA POLITICA CLIMATICA DELL'UNIONE CON RILEVANZA ESTERNA

SOMMARIO: 6.1. Introduzione: dall'attuazione degli obblighi internazionali allo sviluppo della politica climatica interna dell'Unione. – 6.2. La promozione dello sviluppo sostenibile nell'accordo di Parigi e la correlazione tra l'accordo di Parigi e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. – 6.3. La promozione dello sviluppo sostenibile nella politica climatica dell'Unione europea: dal sistema EU ETS (rilevanza interna) al meccanismo CBAM (rilevanza esterna). – 6.3.1. Il sistema EU ETS. – 6.3.2. Il meccanismo CBAM. – 6.4. Il meccanismo CBAM come espressione della proiezione della politica climatica dell'Unione nell'ambito della sua azione esterna nel contesto dello sviluppo sostenibile. – 6.5. Riflessioni conclusive.

#### *6.1. Introduzione: dall'attuazione degli obblighi internazionali allo sviluppo della politica climatica interna dell'Unione*

La politica climatica dell'Unione si è sviluppata nel corso degli ultimi venticinque anni in stretta correlazione con l'evoluzione della normativa internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici<sup>1</sup>. In particolare, essa è stata connotata da due caratteristiche principali, da una parte la necessità dell'Unione di sviluppare azioni e adottare atti normativi in attuazione dei propri obblighi internazionali per la lotta contro i cambiamenti

<sup>1</sup> T. O'RIORDAN, J. JÄGER (a cura di), *Politics of Climate Change: a European Perspective*, Routledge, London, 1996; A. JORDAN, D. HUITEMA, H. VAN ASSELT, F. BERKHOUT, T. RAYNER (a cura di), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; K. KULOVESI, *Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you to)*, in E. MORGERA (a cura di), *The External Environmental Policy of the European Union EU and International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 115-148.

climatici e dall'altra la volontà dell'Unione di porsi come leader nello sviluppo di politiche e soluzioni normative innovative in grado di costituire un esempio ed una guida per molti altri Paesi della comunità internazionale<sup>2</sup>.

L'origine della politica climatica dell'Unione europea si può far risalire al 1989, allorché venne adottata una Risoluzione del Consiglio europeo sull'effetto serra e la Comunità<sup>3</sup>. In tale documento il Consiglio europeo auspicava la conclusione di una convenzione internazionale in materia di lotta contro i cambiamenti climatici ed asseriva la disponibilità dell'allora Comunità europea e dei suoi Stati membri a contribuire fattivamente alla negoziazione di tale nascente convenzione internazionale. Il Consiglio europeo dava altresì mandato alla Commissione di rivedere rapidamente le politiche e le iniziative esistenti a livello comunitario rilevanti per la lotta contro i cambiamenti climatici, al fine di verificarne l'adeguatezza rispetto agli emergenti sviluppi a livello internazionale<sup>4</sup>. Inoltre, l'anno successivo il Consiglio europeo ribadiva e rilanciava l'impegno comunitario per la lotta contro i cambiamenti climatici chiedendo agli Stati membri di adottare possibili target e strategie a livello nazionale per contribuire e rafforzare la politica climatica europea<sup>5</sup>.

Tre anni dopo, nell'ambito della Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo del giugno 1992, veniva conclusa la Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC), promossa dalle Nazioni Unite<sup>6</sup>. Tale Convenzione avrebbe da allora in poi costituito il fondamentale punto di riferimento normativo a livello internazionale per le iniziative finalizzate alla

<sup>2</sup> S. OBERTHÜR, C. ROCHE KELLY, *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, in *The International Spectator*, Vol. 43, n. 3, 2008, p.35-50; A. JORDAN, H. VAN ASSELT, F. BERKHOUT, D. HUITEMA, T. RAYNER, *Understanding the paradoxes of multi-level governing: Climate change policy in the European Union*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 12, n. 2, 2012, p. 43-66.

<sup>3</sup> Risoluzione del Consiglio del 21 giugno 1989 sull'effetto serra e la Comunità (89/C 183/03), in GUCE C183 del 20.07.1989, p. 4-5.

<sup>4</sup> L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 207-233, a p. 220.

<sup>5</sup> Consiglio europeo, Conclusioni, Roma, 27-28 ottobre 1990.

<sup>6</sup> Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, New York, 9 maggio 1992, in *International Legal Materials*, Vol. 31, 1992, p. 849 ss.

lotta contro i cambiamenti climatici<sup>7</sup>. La Convenzione Quadro prevedeva la possibilità di adesione sia della Comunità europea, come organizzazione economica di cooperazione regionale, nonché dei suoi Stati membri. Ed infatti, nel 1993, circa un anno dopo la conclusione dei negoziati e la sua firma, la Convenzione Quadro veniva ratificata dalla Comunità europea con una Decisione del Consiglio che istituiva un meccanismo per il controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra<sup>8</sup>. Tale decisione rappresentava l'avvio ufficiale della politica e della normativa climatica dell'Unione europea. In tal senso, l'elemento più rilevante sul piano normativo dell'istituzione di una vera e propria politica climatica europea, che si collocava nell'alveo della politica ambientale dell'allora Comunità, ed utilizzava come base giuridica le disposizioni del titolo del trattato istitutivo dedicato all'ambiente, era costituita dalla circostanza che lo sviluppo di una politica e di una normativa climatica della Comunità europea per la lotta contro i cambiamenti climatici veniva ad istituire un livello normativo intermedio tra quello internazionale e quello nazionale<sup>9</sup>. Tale livello intermedio corrisponde alle politiche ed agli atti normativi adottati da allora in poi dall'Unione in attuazione dei propri obblighi internazionali ed alle determinazioni autonome della sua politica ambientale.

La principale conseguenza dell'introduzione di un tale livello normativo intermedio a livello comunitario consiste nella circostanza che gli Stati membri della Comunità, poi dell'Unione, si vengono a trovare assoggettati ad un duplice sistema di obblighi normativi in materia di lotta contro i cambiamenti climatici. Da una parte, infatti, essi sono direttamente soggetti agli obblighi derivanti dalla Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici del 1992, e dai suoi strumenti integrativi, come il Protocollo di Kyoto e

<sup>7</sup> Per un'analisi delle principali caratteristiche della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici vedi M. MONTINI, *La risposta istituzionale al problema dei cambiamenti climatici*, in M. MONTINI (a cura di), *Il Protocollo di Kyoto e il Clean Development Mechanism. Aspetti giuridici ed istituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 3-29, a p. 5-9; F. YAMIN, J. DEPLEDGE, *The International Climate Change Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

<sup>8</sup> Decisione del Consiglio 93/389/CEE del 24 giugno 1993, su un meccanismo di controllo delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad effetto serra nella Comunità, in GUCE L167 del 9.7.1993, p. 31-33.

<sup>9</sup> L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, cit., p. 221.

l'Accordo di Parigi, e dall'altra essi sono soggetti all'applicazione degli atti normativi adottati dalla Comunità (poi dall'Unione) europea in attuazione dei suoi obblighi internazionali e nel perseguimento degli autonomi obiettivi della propria politica climatica. In tal senso, peraltro, dal punto di vista degli Stati membri, gli obblighi di diritto comunitario (poi dell'Unione) scaturenti dagli atti normativi adottati delle istituzioni comunitarie (poi dell'Unione) vengono ad avere una natura maggiormente cogente rispetto ai corrispettivi obblighi internazionali, in quanto sono assistiti dagli strumenti previsti dall'ordinamento comunitario (poi dell'Unione) a tutela della loro effettiva attuazione, rappresentati *in primis* dalla possibilità della Commissione di ricorrere alla procedura di infrazione in caso di inadempimento a parte degli Stati membri dei loro obblighi derivanti dall'attuazione della normativa climatica europea.

La Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC) prevedeva come obiettivo generale quello di raggiungere la stabilizzazione delle concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera ad un livello tale da prevenire dannose interferenze antropiche con il sistema climatico<sup>10</sup>. Per il raggiungimento di tale obiettivo, essa prevedeva però solamente obblighi di carattere procedurale a carico delle Parti contraenti. Tali obblighi procedurali consistevano nella predisposizione di adeguati sistemi nazionali di inventario e monitoraggio delle emissioni di gas ad effetto serra, nonché nella predisposizione ed invio al segretariato della Convenzione Quadro di periodiche comunicazioni nazionali finalizzate a conoscere le effettive emissioni delle Parti contraenti, nonché le loro politiche interne per la lotta contro i cambiamenti climatici. La Convenzione Quadro non prevedeva tuttavia obblighi di riduzione delle emissioni a carico delle Parti contraenti<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Articolo 2 (Objective), Convenzione quadro sui cambiamenti climatici: «The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.»

<sup>11</sup> M. MONTINI, *La risposta istituzionale al problema dei cambiamenti climatici*, cit. p. 5-9; F. YAMIN, J. DEPLEDGE, *The International Climate Change Regime*, cit.

Per questo motivo immediatamente dopo l'entrata in vigore della Convenzione Quadro, avvenuta nel 1994, le Parti decisero di avviare un negoziato per la conclusione di un protocollo attuativo ed integrativo della Convenzione, finalizzato alla definizione di obblighi vincolanti di controllo e di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Tale obbligo si sarebbe dovuto applicare almeno ad alcuni dei Paesi membri della Convenzione, corrispondenti ai Paesi allora membri dell'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, elencati nell'allegato I della Convenzione Quadro. Alla lista dei Paesi assoggettati ad obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si aggiungeva la Comunità economica europea, l'unica organizzazione di cooperazione regionale sovranazionale Parte della UNFCCC, che avrebbe dovuto soddisfare tale obbligo in stretta correlazione con i propri Stati membri.

Nel 1997, in occasione della terza conferenza delle parti della convenzione quadro sui cambiamenti climatici (COP-3), venne raggiunto un accordo sulla conclusione del cosiddetto Protocollo di Kyoto<sup>12</sup>, che per la prima volta introdusse un obbligo di controllo e riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a carico dei Paesi suddetti. Tali Paesi, come detto sopra, erano già stati identificati nell'allegato I della Convenzione Quadro e che vennero inseriti nell'allegato B del Protocollo di Kyoto. Quest'ultimo strumento prevedeva obblighi vincolanti di riduzione percentuale delle emissioni di gas serra a carico degli Stati inclusi in tale allegato<sup>13</sup>. Gli obblighi vincolanti di riduzione a carico dei Paesi obbligati (e della Comunità europea) vennero definiti sulla base del principio delle responsabilità co-

<sup>12</sup> Protocollo alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, Kyoto, 11 dicembre 1997, in *International Legal Materials*, Vol. 37, 1998, p. 22.

<sup>13</sup> Per un'analisi delle principali caratteristiche del Protocollo di Kyoto vedi S. NESPOR, A. L. DE CESARIS, *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il protocollo di Kyoto*, Gedit edizioni, Bologna, 2004; D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, Oxford University Press, Oxford, 2005; M. BOTHE, E. REHBINDER, *Climate Change Policy*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2005; R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005; M. PEETERS, K. DEKETELAERE (a cura di), *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives*, 2006; M. MONTINI, *La risposta istituzionale al problema dei cambiamenti climatici*, cit., p. 10-14; W. TH. DOUMA, L. MASSAI, M. MONTINI (a cura di), *The Kyoto Protocol and Beyond: Legal and Policy Challenges of Climate Change*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007.

muni ma differenziate<sup>14</sup>. La Comunità europea ed i suoi Paesi membri con il Protocollo di Kyoto assunsero un obbligo cumulativo di riduzione delle emissioni di gas serra nel loro territorio pari al -8% rispetto ai livelli del 1990. Il Protocollo di Kyoto prevedeva un primo periodo di riferimento corrispondente al quinquennio 2008-2012 rispetto al quale si sarebbero dovute misurare le riduzioni effettive delle emissioni di gas effetto serra realizzate dalle Parti contraenti. L'obbligo di riduzione del -8% venne ripartito tra i Paesi membri dell'allora Comunità europea mediante un accordo di condivisione dell'onere di riduzione, denominato accordo di *burden sharing*, concluso nell'ambito del Consiglio Ambiente del 16-17 giugno 1998<sup>15</sup>. Tale accordo venne poi recepito a livello normativo mediante la Decisione del Consiglio 2000/358/CE di approvazione del Protocollo di Kyoto da parte della Comunità europea<sup>16</sup>. L'accordo tra i Paesi membri della Comunità europea prevedeva un ampio ventaglio di obblighi differenziati a seconda del Paese membro, che andava da un minimo del -28% del Lussemburgo ad un massimo del +27% per il Portogallo. Gli obiettivi dovevano essere raggiunti dai Paesi membri della Comunità secondo gli stessi criteri e la stessa tempistica prevista dal Protocollo di Kyoto, ossia con riferimento al quinquennio 2008-2012. Come è stato correttamente osservato in dottrina, tale peculiare accordo di *burden sharing*, nella specifica ottica dell'ordinamento comunitario, può essere considerato un'espressione dei principi di solidarietà, proporzionalità e leale cooperazione tra gli Stati membri, nonché tra questi ultimi e la Comunità, al fine del raggiungimento di un obiettivo comune e condiviso, in attuazione degli obblighi internazionali posti a carico della Comunità e dei suoi Stati membri<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Vedi *infra* nota 34 in questo capitolo.

<sup>15</sup> Consiglio della Comunità europea, Strategia Comunitaria in materia di Cambiamenti Climatici, Doc. 9702/98 del 19 giugno 1998, Allegato I.

<sup>16</sup> Decisione del Consiglio 2000/358/CE del 25 aprile 2002, pubblicato in GUUE L130 del 15 maggio 2002, p. 1-3. Va sottolineato a proposito della decisione del Consiglio in questione volta a ratificare a nome della Comunità europea il protocollo di Kyoto che, quanto alla sua base giuridica, la decisione del Consiglio si basa sull'articolo 175(1) TFUE, mentre la relativa proposta della Commissione aveva individuato l'articolo 174 (4) come base giuridica. Vedi a tale proposito la proposta della Commissione COM 2001/579 final del 26 marzo 2002, p. 17-32. Su questo tema vedi in dottrina: J. WOUTERS *et al.*, *The Law of EU External Relations*, cit., p. 318-321.

<sup>17</sup> L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, cit., p. 223.

Negli anni immediatamente successivi alla ratifica del Protocollo di Kyoto da parte della Comunità europea vi fu una fase di stallo a livello internazionale dovuta alla mancanza, per diversi anni, del numero di ratifiche necessarie per consentire l'entrata in vigore del Protocollo. La situazione si sbloccò soltanto nel 2004, anno in cui intervenne la ratifica da parte della Russia che consentì di soddisfare il criterio previsto dall'articolo 25 del Protocollo di Kyoto per la sua entrata in vigore, avvenuta quindi finalmente nel 2005<sup>18</sup>.

Immediatamente dopo l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, la comunità internazionale cominciò a discutere circa le opzioni per la definizione di un successivo pacchetto di impegni per gli anni successivi al periodo di riferimento 2008-2012 previsto dal Protocollo di Kyoto per il conseguimento degli obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas serra posti a carico delle parti incluse nell'allegato B del Protocollo stesso. I negoziati presero avvio ufficialmente nel 2007, nell'ambito della COP-13, con l'adozione del cosiddetto *Bali Action Plan*. Il suddetto piano prevedeva l'avvio di due linee negoziali parallele dalle quali sarebbe dovuto scaturire un secondo periodo di riferimento per il protocollo di Kyoto oppure in alternativa un nuovo accordo sostitutivo del suddetto Protocollo, anch'esso funzionalmente collegato e dipendente dalla Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici del 1992<sup>19</sup>.

I suddetti negoziati ebbero un primo momento culminante nella Conferenza di Copenaghen del 2009, la cosiddetta COP-15, nella quale la Comunità europea svolse un ruolo fondamentale nel cercare di promuovere la conclusione di un accordo globale per l'instaurazione di nuovo regime internazionale in materia di lotta ai cambiamenti climatici per il periodo successivo al 2013. Malgrado gli sforzi profusi per cercare di raggiungere tale obiettivo, tuttavia, la Conferenza di Copenaghen si risolse in un fallimento, dal momento che non venne raggiunto il consenso necessario per la revisione degli obblighi internazionali materia di lotta ai cambiamenti climatici<sup>20</sup>. Le Parti, o più precisamente alcune delle Parti presenti alla Conferenza

<sup>18</sup> L'articolo 25 del Protocollo di Kyoto subordinava la sua entrata in vigore alla ratifica di almeno 55 Paesi dell'Allegato I, le cui emissioni cumulative dovevano superare il 55% delle emissioni totali dei Paesi elencati nell'Allegato stesso, calcolate sui livelli del 1990.

<sup>19</sup> K. KULOVESI, *Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you to)*, cit., p. 125-127.

<sup>20</sup> M. MONTINI, *L'accordo di Copenaghen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Vol. XXV, n. 2, 2010, p. 659-667; K. KULOVESI, *Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you*

di Copenaghen, capeggiate da Stati Uniti e Cina, raggiunsero però un accordo politico che si limitò a identificare alcuni criteri e principi generali per la prosecuzione dei negoziati volti alla definizione di un futuro accordo tra le Parti della Convenzione Quadro destinato a sostituire negli anni a venire il Protocollo di Kyoto<sup>21</sup>. Negli anni successivi i negoziati proseguirono incessantemente<sup>22</sup>, finché nel 2015, nell'ambito della COP-21, le Parti raggiunsero finalmente il consenso necessario per la conclusione di un nuovo accordo, vale a dire l'Accordo di Parigi, del quale diremo più avanti in maggiore dettaglio.

Nel periodo tra il 2009 e il 2015, ossia tra la Conferenza di Copenaghen e quella di Parigi, vi fu una rilevante evoluzione della politica climatica dell'Unione europea. Infatti, la politica dell'Unione per la lotta contro i cambiamenti climatici aveva ricevuto un'accelerazione nel 2009 proprio in vista della Conferenza di Copenaghen. Nello specifico, in preparazione della suddetta Conferenza, la Comunità europea aveva adottato il cosiddetto pacchetto "clima ed energia" del 2009, il quale prevedeva una serie di misure, indicate brevemente con lo slogan "20 20 2020", che si basavano su tre diversi obiettivi, collegati tra di loro, caratterizzati dalla percentuale del 20% da raggiungere entro il 2020<sup>23</sup>. Mediante l'adozione del pacchetto "clima ed energia", la Comunità europea si impegnavo in particolare a ridurre del 20% le proprie emissioni di gas serra rispetto al 1990, ad incrementare al 20% del consumo totale di energia la quota prodotta da fonti rinnovabili, nonché ad aumentare del 20% l'efficienza energetica nell'intero territorio dell'Unione<sup>24</sup>.

to), cit., p. 127-130.

<sup>21</sup> Accordo di Copenhagen, Decision 2/CP.15, UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1; vedi M. Montini, *L'accordo di Copenhagen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, cit. p. 661-665.

<sup>22</sup> K. KULOVESI, *Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you to)*, cit., p. 130-133.

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Due volte 20 per il 2020 L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa, COM(2008) 30 def. del 23.1.2008.

<sup>24</sup> K. KULOVESI, E. MORGERA, M. MUÑOZ, *Environmental integration and multi-faceted international dimensions of EU law. Unpacking the EU's 2009 climate and energy package*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, Fasc. 3, 2011, p. 829-891; K. KULOVESI, *Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you to)*, cit., p. 136-138.

Nell'ambito del pacchetto clima ed energia del 2009, un atto normativo di particolare rilevanza era rappresentato dalla Decisione 406/2009/CE del 23 Aprile 2009<sup>25</sup>, la quale conteneva il nuovo accordo destinato a ripartire tra gli Stati membri l'onere complessivo di riduzione del 20% delle emissioni entro il 2020, sul modello dell'accordo di *burden sharing* già concluso nel 1998. Questo nuovo accordo tra le Parti, che prese il nome di *effort sharing*, prevedeva un sistema di impegni differenziati tra gli Stati membri, simile al precedente, che era basato anche in questo caso sui principi dell'ordinamento comunitario già richiamati sopra di solidarietà, proporzionalità e leale cooperazione tra gli Stati membri. La decisione di *effort sharing* in commento presentava tuttavia una particolarità di estremo interesse. Infatti, su una base di un impegno di carattere unilaterale raggiunto nell'ambito del Consiglio europeo del 8-9 Marzo 2009<sup>26</sup>, la Comunità europea decideva di adottare provvisoriamente un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni al 2020 pari al -20% rispetto ai livelli del 1990. Tuttavia, allo stesso tempo, la Comunità proclamava la sua disponibilità ad aumentare il proprio impegno unilaterale di riduzione delle emissioni al 2020 fino al -30% rispetto ai livelli del 1990, nel caso che fosse stato raggiunto un accordo globale per il periodo successivo al 2012. Tale più elevato sforzo di riduzione era condizionato però alla circostanza che (almeno) gli altri Paesi più sviluppati Parti del sistema della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyoto si fossero impegnati a realizzare riduzioni delle proprie emissioni comparabili con quelle proposte dalla Comunità, mentre dal canto loro i Paesi in via di sviluppo non assoggettati ad obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni sulla base del Protocollo di Kyoto si fossero impegnati a contribuire allo sforzo globale di riduzione delle emissioni sulla base delle proprie responsabilità e capacità, in attuazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate<sup>27</sup>. La suddetta disponibilità ad aumentare il livello percentuale di riduzione delle emissioni al 2020 da parte della Comunità, tuttavia, non si concretizzò dal momento che, come già rilevato sopra, le Parti della Convenzione Qua-

<sup>25</sup> Decisione n. 406/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, in GUUE L140/136, del 5.6.2009.

<sup>26</sup> Consiglio europeo, Conclusioni, 8-9 Marzo 2009.

<sup>27</sup> Vedi *infra* note 34-35 in questo capitolo.

dro riunite a Copenaghen non riuscirono trovare un accordo globale per la definizione di nuovi impegni per la lotta ai cambiamenti climatici per il periodo successivo al 2012<sup>28</sup>. Rimane comunque il fatto che la decisione in questione costituì un primo esempio di possibile incremento *in itinere*, su base volontaria ed unilaterale, del livello di ambizione dell'Unione europea in materia di riduzione delle emissioni di gas serra, come contributo ulteriore all'impegno globale per la lotta ai cambiamenti climatici. L'approccio della Comunità europea in tale circostanza è stato definito in dottrina come un esempio di "unilateralismo virtuoso", finalizzato a istituire un collegamento tra lo sviluppo della politica climatica europea e la promozione di misure più avanzate nell'ambito del quadro internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici<sup>29</sup>.

Il successivo passaggio rilevante l'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea avvenne nel 2014, in preparazione della Conferenza delle Parti di Parigi, la COP-21, nella quale sarebbe stato infine concluso il summenzionato Accordo di Parigi. In tale circostanza, il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014<sup>30</sup>, su proposta della Commissione, adottò il "Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima", contenente quattro nuovi obiettivi di riferimento per la politica climatica europea, vale a dire un impegno dell'Unione a ridurre entro il 2030 le proprie emissioni del -40% rispetto ai livelli del 1990, un incremento al 27% della quota di energia consumata prodotta da fonti rinnovabili, un aumento al 27% dell'efficienza energetica ed il completamento del mercato interno dell'energia da realizzarsi tramite un potenziamento delle interconnessioni elettriche tra i Paesi membri<sup>31</sup>.

L'Accordo di Parigi<sup>32</sup>, che venne finalmente concluso a Parigi nell'ambito della COP-21, rappresenta il trattato internazionale che crea il nuovo quadro di riferimento normativo per la definizione degli obblighi di riduzione a carico delle parti contraenti della Convenzione Quadro, sostit-

<sup>28</sup> M. MONTINI, *L'accordo di Copenaghen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, cit., p. 661.

<sup>29</sup> L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, cit., p. 225.

<sup>30</sup> Consiglio europeo, Conclusioni, 23-24 ottobre 2014.

<sup>31</sup> L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, cit., p. 226-227.

<sup>32</sup> Accordo di Parigi alla Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici, 12 dicembre 2015.

tuendo il precedente Protocollo di Kyoto, che ormai non corrispondeva più alle esigenze della comunità internazionale<sup>33</sup>. I motivi principali della necessità di superare l'approccio del Protocollo di Kyoto devono essere ricercati nella sua eccessiva rigidità, dal momento che esso era basato su obiettivi vincolanti di riduzione stabiliti nell'allegato B del Protocollo stesso, con l'utilizzo di un approccio *top-down*, nonché nel numero eccessivamente basso di Paesi, segnatamente quelli più industrializzati (corrispondenti alla lista contenuta nell'Allegato I della Convenzione Quadro), che erano assoggettati al rispetto di tali obblighi vincolanti di riduzione. Con l'Accordo di Parigi, invece, viene adottato un criterio completamente diverso. Infatti, agli obblighi vincolanti di riduzione fissati direttamente nel testo dello strumento internazionale si sostituiscono contributi di riduzione delle emissioni di tipo volontario che le Parti contraenti adottano a livello interno, con un approccio di definizione degli obblighi dal basso (approccio *bottom-up*). La determinazione volontaria dei propri contributi di riduzione delle emissioni che le Parti contraenti sono chiamate a realizzare costituisce un'attuazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate (*common but differentiated responsibilities*), sancito dal Principio 7 della Dichiarazione di Rio del 1992<sup>34</sup>. Tale principio risulta composto da due

<sup>33</sup> Per un'analisi delle principali caratteristiche dell'Accordo di Parigi vedi D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, Vol. 110, n. 2, 2016, p. 288-319; D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *RECIEL*, Vol. 25, n. 2, 2016, p. 142-150; LORD CARNWATH JSC, *Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, n. 1, 2016, p. 5-9; L. RAJAMANI, *Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, 2016, p. 493-514; L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, n. 2, 2016, p. 337-358; C. STRECK *et al.*, *The Paris Agreement A New Beginning*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 13, 2016, p. 3-29; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Fasc. 3, 2017, p. 719-755; J. E. VIÑUALES *et al.*, *Climate policy after the Paris 2015 climate conference*, in *Climate Policy*, Vol. 17, n. 1, 2017, p. 1-8; L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, cit., p. 226-227.

<sup>34</sup> Il Principio 7 della Dichiarazione di Rio (Rio Declaration on Environment and Development), adottata a Rio de Janeiro il 14 giugno 1992, è così formulato: «States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental

elementi costitutivi fondamentali: il dovere generale di cooperazione degli Stati e la differenziazione delle loro rispettive responsabilità, che deve essere basata sulle proprie capacità tecnologiche, finanziarie e umane<sup>35</sup>.

In estrema sintesi, si può rilevare che gli obblighi fondamentali a carico delle Parti che derivano dall'Accordo di Parigi sono essenzialmente tre<sup>36</sup>. Il primo è un obbligo di tipo collettivo e consiste nell'obiettivo generale adottato dall'Accordo in materia di controllo e stabilizzazione della concentrazione delle emissioni di gas serra in atmosfera. Nello specifico, con l'Accordo in esame le Parti si sono impegnate collettivamente a stabilizzare la concentrazione delle emissioni di gas serra in atmosfera ad un livello tale che dovrebbe consentire di non superare un aumento medio della temperatura terrestre di oltre 2 °C rispetto ai livelli preindustriali. Tale obiettivo costituisce l'obiettivo minimo, ma le Parti nell'Accordo si sono altresì impegnate a cercare di raggiungere l'obiettivo ancora più ambizioso di non superare l'aumento medio della temperatura terrestre di oltre 1,5 °C<sup>37</sup>.

Gli altri due obiettivi fondamentali posti a carico delle Parti contraenti dall'Accordo di Parigi sono invece di carattere individuale. Il secondo dei tre obiettivi consiste nell'obbligo di predisporre piani nazionali contenenti i rispettivi contributi finalizzati al controllo e alla riduzione delle emissioni determinate a livello della singola Parte contraente. Tali piani vengono normalmente identificati con l'espressione *Nationally Determined Contributions* (NDCs). Il terzo obbligo consiste nella revisione quinquennale dei suddetti piani contenenti i contributi di ciascuna delle Parti contraenti. Tale revisione periodica deve tenere conto dell'evoluzione scientifica e deve rispettare il criterio previsto nell'Accordo di Parigi,<sup>38</sup> secondo la quale le Par-

degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.»

<sup>35</sup> P. CULLET, Principle 7, in J. VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 229 ss.; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, cit., p. 719-755.

<sup>36</sup> M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, cit., p. 734-738; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani (OIDU)*, 2020, p. 506-537, a p. 514-515.

<sup>37</sup> IPCC, Report, Global Warming of 1.5°C, 2018.

<sup>38</sup> Articolo 4(3), Accordo di Parigi, il quale dispone quanto segue: «Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's

ti si impegnano nel tempo ad innalzare gradualmente il loro livello di ambizione nella lotta contro i cambiamenti climatici<sup>39</sup>. L'inserimento di questo criterio nell'Accordo di Parigi rappresenta un'applicazione concreta del principio di non regressione, il quale costituisce un principio emergente del diritto ambientale a livello globale<sup>40</sup>. In base a tale principio, nel corso del tempo, l'evoluzione normativa e regolamentare in un determinato ambito del diritto ambientale non dovrebbe mai tornare indietro rispetto ai precedenti livelli di tutela<sup>41</sup>. Con riferimento specifico alla materia dei cambiamenti climatici, questo significa che ciascuna Parte contraente in prima istanza è libera di determinare il proprio livello di ambizione contenuto nel suo piano nazionale redatto in attuazione dell'Accordo di Parigi. Tuttavia, nelle successive revisioni quinquennali dei piani nazionali ciascuna Parte deve necessariamente adottare politiche e misure sempre più ambiziose che consentano di fornire un contributo più elevato al summenzionato obiettivo generale stabilito collettivamente a carico delle Parti contraenti dell'Accordo di Parigi<sup>42</sup>.

Successivamente alla conclusione dell'Accordo di Parigi ed alla sua ratifica avvenuta mediante la Decisione del Consiglio 2016/1841<sup>43</sup>, l'Unione europea ribadì i suoi impegni con l'adozione, avvenuta l'anno successivo, dei propri obiettivi nazionali in attuazione degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi, i cosiddetti NDCs, già menzionati sopra. Mediante

then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.»

<sup>39</sup> C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?*, cit., *Quest. Int. Law, Zoom-in*, 26, 2016, p. 17 ss.

<sup>40</sup> M. PRIEUR, G. SOZZO (a cura di), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012; M. PRIEUR, *The principle of non-regression*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, p. 251 ss.

<sup>41</sup> M. MONTINI, *Quali principi giuridici per l'economia circolare nell'Unione europea?*, cit., p. 3268-3271; G. TAMBURELLI, Introduzione, in G. TAMBURELLI (a cura di), *Atti del Convegno 50 anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, p. 10-12.

<sup>42</sup> L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, cit., p. 354; C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for Parties?*, cit., p. 21.

<sup>43</sup> Decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio del 5 ottobre 2016, pubblicato in GUUE L 282 del 19.10.2016, p. 1-3.

l'adozione dei propri obiettivi ai sensi dell'Accordo di Parigi, l'Unione europea confermò l'obiettivo principale di ridurre le proprie emissioni di gas serra entro il 2030 di una percentuale del -40%, rispetto ai livelli del 1990. Successivamente, dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi, l'attuazione del suddetto pacchetto di misure da parte dell'Unione si concretizzò nell'adozione di una serie di atti normativi vincolanti. Tra questi meritano una specifica menzione la Direttiva UE 2018/410, il Regolamento UE 2018/841, nonché il Regolamento UE 2018/842<sup>44</sup>.

In tempi più recenti, la politica climatica dell'Unione europea è stata ulteriormente rafforzata e rilanciata dalla nuova Commissione europea presieduta da Ursula von Der Leyen, entrata in carica il 1° dicembre 2019. Tra gli impegni proposti della nuova Commissione, nell'ambito del Green Deal europeo e dei successivi atti normativi di attuazione, si è registrato un ulteriore incremento del livello di ambizione dell'Unione in materia di lotta contro i cambiamenti climatici. In particolare, l'obiettivo di riduzione delle emissioni dell'Unione europea al 2030 è stato portato dal -40% al -55%, mediante una modifica dei summenzionati NDCs dell'Unione europea adottati in attuazione degli obblighi previsti dall'Accordo di Parigi<sup>45</sup>.

L'obiettivo di riduzione del -55% è stato poi reso giuridicamente vincolante, insieme all'obiettivo di lungo periodo finalizzato al raggiungimento della neutralità climatica da parte dell'Unione europea entro il 2050, mediante

<sup>44</sup> Direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814, pubblicato in GUUE L 76 del 19.3.2018, p. 3-27; Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE, pubblicato in GUUE L 156 del 19.6.2018, p. 1-25; Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del Regolamento (UE) 525/2013, pubblicato in GUUE L 156 del 19.06.2018, p. 26-42.

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, COM (2019) 640 def. del 11.12.2019.

l'adozione del Regolamento UE 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, la cosiddetta "legge europea sul clima"<sup>46</sup>. A tale proposito, va rilevato che in dottrina si è discusso ampiamente della effettiva rilevanza giuridica dell'obiettivo della neutralità climatica<sup>47</sup>. Per il momento, stante l'incertezza dell'impegno in questione, ed in assenza di giurisprudenza sul punto, mi sembra difficile ipotizzare un vero e proprio effetto giuridico vincolante a carico delle istituzioni dell'Unione corrispondente al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Tale obbligo dovrebbe infatti essere probabilmente qualificato come un obbligo di mezzi, piuttosto che come un obbligo di risultato.

Tuttavia, rimane aperta la questione se dall'adozione di un tale impegno vincolante da parte dell'Unione possa derivare un obbligo positivo di condotta a carico dell'Unione volto alla difesa dei propri cittadini che potrebbero subire dei danni più rilevanti in conseguenza del fenomeno dei cambiamenti climatici, i quali potrebbero essere amplificati in assenza di idonee politiche e misure climatiche poste in essere da parte dell'Unione. A tale proposito, nell'ambito dell'emergere del fenomeno della giustizia climatica, che sta crescendo in tutto il territorio europeo, sia a livello delle giurisdizioni nazionali, sia nel contesto delle giurisdizioni sovranazionali dell'Unione e della CEDU, si può porre la questione se l'adozione di un tale impegno possa costituire un criterio per valutare la legittimità degli atti normativi dell'Unione in materia di lotta contro i cambiamenti

<sup>46</sup> Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («normativa europea sul clima», pubblicato in GUUE L243 del 9.7.2021, p. 1 ss.

<sup>47</sup> Sul tema della rilevanza giuridica dell'obiettivo della neutralità climatica alla luce del Regolamento (UE) 2021/1119 vedi in dottrina C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, cit., pp. 207-211; B. P. DE LAS HERAS, *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 2021, p. 19-32; J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law - A New Legal Revolution towards Climate Neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, 2021, p. 39-54; A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA-Forum*, 2021, vol. 21, n. 4, pp. 681-697; C. PESCE, *La rilevanza giuridica dell'obiettivo della neutralità climatica nell'Unione europea*, in *IANUS*, n. 28, 2023, p. 99-120; C. PESCE, *Il Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L. F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nei tempi delle crisi - una riflessione multidisciplinare*, Roma, 2023, p. 359-371; K. KULOVESI, S. OBERTHÜR, H. VAN ASSELT, A. SAVARESI, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, p. 23-42.

climatici, nel caso che questi possano essere ritenuti non sufficienti a soddisfare gli ambiziosi impegni di riduzione delle emissioni di gas serra, ed in prospettiva di raggiungimento della neutralità climatica, assunti a livello normativo dall'Unione<sup>48</sup>. Questa tematica è stata sollevata davanti alla Corte di Giustizia nel caso *Carvalho*<sup>49</sup>, che però è stato risolto sul piano procedurale, negando la legittimazione ad agire ai ricorrenti in applicazione della formula *Plaumann*, senza un esame nel merito dei motivi di ricorsi presentati. La posizione della Corte di Giustizia adesso andrebbe letta anche alla luce della recente sentenza della CEDU, nel caso *Klimaseniorrinnen* del 2024<sup>50</sup>, anche se è probabilmente ancora presto per ipotizzare l'eventuale impatto che la recente giurisprudenza della CEDU in materia giustizia climatica potrà avere su quella della Corte di Giustizia.

## 6.2. *La promozione dello sviluppo sostenibile nell'accordo di Parigi e la correlazione tra l'accordo di Parigi e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile*

L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, con la quale sono stato adottati gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), contengono riferimenti incrociati il primo allo sviluppo sostenibile e la seconda alla lotta contro i cambiamenti climatici. Tali riferimenti incrociati risultano particolarmente rilevanti ai fini della nostra indagine, in quanto dimostrano le forti potenzialità che possono sorgere dall'integrazione tra gli sforzi della comunità internazionale nella lotta contro i cambiamenti climatici da una parte e nella promozione di percorsi e processi di sviluppo sostenibile dall'altra<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, cit., p. 506-537; M. MONTINI, *La giustizia climatica nell'Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in *Ordine internazionale e diritti umani (OIDU)*, 2023 p. 654-659.

<sup>49</sup> Tribunale, 8 maggio 2019, T-330/18, *Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2019:324; Corte giust., 25 marzo 2021, C-565/19 P, *Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2021:252.

<sup>50</sup> Corte EDU, 9 aprile 2024, 53600/20, *Klimaseniorrinnen*.

<sup>51</sup> M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, cit., p. 1-19; M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development: renaissance or sunset boulevard?*, in L. WESTRA *et al.* (a cura di), *The Role of Integrity in the Governance of the Commons*, Spring-

Nello specifico, va rilevato che da un lato l'obiettivo 13 degli SDGs è esplicitamente dedicato alla lotta contro i cambiamenti climatici e richiede alla comunità internazionale di adottare azioni urgenti per combattere il fenomeno dei cambiamenti climatici ed i suoi effetti<sup>52</sup>. Ad ulteriore specificazione di tale obiettivo, l'indicatore 13.2 ad esso collegato richiede agli Stati membri delle Nazioni Unite di integrare le misure finalizzate alla lotta contro i cambiamenti climatici nella definizione delle proprie politiche, strategie e misure di pianificazione adottate per la promozione dello sviluppo sostenibile<sup>53</sup>.

Dall'altro lato, l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici mostra un approccio innovativo per quanto riguarda il rapporto tra il fenomeno dei cambiamenti climatici e l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, differenziandosi nettamente da quanto previsto in precedenza dalla Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici e dal Protocollo di Kyoto. Infatti, l'Accordo di Parigi contiene un duplice esplicito riconoscimento, nel preambolo e nell'articolo 2, alla necessità di integrare la lotta contro i cambiamenti climatici con la promozione dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nelle iniziative promosse a livello nazionale e sovranazionale<sup>54</sup>.

Il preambolo dell'Accordo di Parigi afferma in termini generali lo stretto legame tra il fenomeno dei cambiamenti climatici e lo sviluppo sostenibile sottolineando l'intrinseca relazione che gli impatti dei cambiamenti climatici e le relative risposte che si realizzano attraverso le politiche e le azioni finalizzate alla lotta contro i cambiamenti climatici hanno sulla sostenibilità dello sviluppo, con particolare riferimento alla dimensione sociale dello sviluppo sostenibile ed alla lotta contro la povertà<sup>55</sup>.

Sulla stessa falsariga si colloca anche l'articolo 2 dell'Accordo di Parigi, il quale dispone che gli sforzi della comunità internazionale e delle singole Parti contraenti nella lotta contro i cambiamenti climatici devono porsi

er, 2017, p. 169-178.

<sup>52</sup> Obiettivo 13, SDGs: «Take urgent action to combat climate change and its impacts»

<sup>53</sup> Indicatore 13.2, SDGs: «13.2 Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning»

<sup>54</sup> M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, cit., p. 1-19; M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development: renaissance or sunset boulevard?*, cit., p. 169-178.

<sup>55</sup> Preambolo, Accordo di Parigi, nel quale si legge *inter alia* quanto segue: «Emphasizing the intrinsic relationship that climate change actions, responses and impacts have with equitable access to sustainable development and eradication of poverty.»

nell'ottica di migliorare l'obiettivo generale di stabilizzazione delle emissioni di gas serra e di favorire la prevenzione degli effetti negativi che le emissioni di natura antropica possono provocare sulla stabilità del clima, già previsto dalla Convenzione Quadro, rafforzando la risposta globale alla minaccia del cambiamento climatico, nel contesto del perseguimento dello sviluppo sostenibile e dello sradicamento della povertà<sup>56</sup>.

Con riferimento all'obiettivo a lungo termine dell'Accordo di Parigi, che consiste nella progressiva riduzione nel tempo delle emissioni di gas serra volta a mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e a perseguire tutti gli sforzi delle Parti per limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, in linea con quanto suggerito dalla scienza e cristallizzato nelle raccomandazioni contenute nei rilevanti rapporti dell'IPCC, come ad esempio il Rapporto del 2018 specificamente dedicato a questa tematica<sup>57</sup>, l'articolo 4 dell'Accordo di Parigi dispone che le Parti nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di stabilizzazione della temperatura media globale a lungo termine sancito nell'Articolo 2 mirano a promuovere l'equità ed a rafforzare gli sforzi per sradicare la povertà a livello globale, nel contesto della dimensione sociale dello sviluppo sostenibile<sup>58</sup>.

L'Accordo di Parigi introduce quindi una chiara e forte correlazione tra gli obiettivi specifici legati alla lotta contro i cambiamenti climatici e l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile come obiettivi interconnessi e che si rafforzano reciprocamente, in attuazione del principio del "mutuo

<sup>56</sup> Articolo 2, Accordo di Parigi, il quale dispone che: «This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.»

<sup>57</sup> IPCC, Report, Global Warming of 1.5°C, 2018.

<sup>58</sup> Articolo 4(1), Accordo di Parigi, il quale dispone quanto segue: «In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.»

supporto” (*mutual supportiveness*)<sup>59</sup>. Questo crea un’interessante potenzialità legata al perseguimento di una duplice finalità, legata sia agli obiettivi climatici che a quelli sviluppo sostenibile, nella realizzazione concreta delle politiche e delle azioni intraprese per l’implementazione dell’Accordo di Parigi, sia a livello nazionale che sovranazionale. In tale contesto si inserisce la politica climatica dell’Unione europea, che verrà esaminata nel prossimo paragrafo con specifico riferimento all’evoluzione del sistema europeo di controllo e scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, da uno strumento di rilevanza puramente interna ad uno di rilevanza anche esterna.

### 6.3. *La promozione dello sviluppo sostenibile nella politica climatica dell’Unione europea: dal sistema EU ETS (rilevanza interna) al meccanismo CBAM (rilevanza esterna)*

L’analisi che verrà presentata nel presente paragrafo si incentrerà sulla tematica dell’evoluzione della politica climatica dell’Unione europea, che verrà analizzata dallo specifico punto di vista del percorso evolutivo del sistema europeo di controllo e scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, il cosiddetto sistema EU ETS (*European Union Emission Trading Scheme*). In particolare, lo studio si focalizzerà dapprima sul ruolo che il sistema EU ETS ha svolto dal 2003 ad oggi come fondamentale strumento strategico dell’Unione per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra mediante l’applicazione di un meccanismo di matrice economica. Successivamente, il focus si sposterà sull’analisi del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, recentemente istituito nell’ordinamento europeo mediante l’adozione del regolamento CBAM (*Carbon border adjustment mechanism*). L’indagine, dopo avere presentato il nuovo strumento ed evidenziato le sue caratteristiche peculiari, si concentrerà in particolare sulla rilevanza di quest’ultimo come completamento logico del sistema EU ETS che estende l’approccio del sistema europeo di controllo e scambio

<sup>59</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES, M. M. MBENGUE, *A “Footnote as a Principle”. Mutual Supportiveness and its Relevance in an Era of Fragmentation*, in AA.VV., *Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Brill Nijhoff, Leiden, 2012, p. 1615–1637.

di quote di emissioni dei gas a effetto serra al contesto dell'azione esterna dell'Unione.

### 6.3.1. *Il sistema EU ETS*

Il sistema EU ETS è stato originariamente introdotto nell'ordinamento comunitario dalla direttiva CE 2003/87<sup>60</sup>, con l'obiettivo di istituire un sistema di controllo e scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, finalizzato a contribuire alla loro progressiva riduzione nel territorio europeo<sup>61</sup>. Il sistema EU ETS si applica alle installazioni industriali appartenenti a determinati settori ad elevato consumo energetico. Tali settori comprendono la produzione di energia elettrica e di calore ed altri settori industriali ad alta intensità energetica, come la raffinazione del petrolio, le acciaierie, la produzione di ferro e metalli, nonché la produzione di cemento, vetro, ceramica, legno, carta, cartone e prodotti chimici. Nel corso degli anni, l'ambito di applicazione della direttiva in questione è stato esteso anche al settore del trasporto aereo, pur con qualche difficoltà applicativa e numerosi rinvii. In tempi più recenti, infine, l'Unione ha deciso l'estensione del sistema anche al settore del trasporto marittimo, nonché ad altri settori non precedentemente assoggettati a tale regime. Su queste modifiche diremo in maggiore dettaglio più avanti nel presente paragrafo.

Il sistema EU ETS si basa sull'approccio *cap and trade*, teorizzato dall'economia ambientale. Si tratta di un approccio basato su due elementi strutturali interconnessi tra di loro. In primo luogo, vi è l'elemento del *cap*, ossia del tetto massimo alle emissioni. Nel sistema EU ETS, sulla base di tale elemento, viene imposto alle installazioni industriali assoggettate

<sup>60</sup> Direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, pubblicata in GUCE L275 del 25.10.2003, p. 32 ss.

<sup>61</sup> Sul sistema EU ETS vedi ad esempio M. PEETERS, M.G. FAURE, *Climate Change and European Emissions Trading: Lessons for Theory and Practice*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008; S. BOGOJEVIC, *Emissions Trading Schemes: Markets, States and Law*, Hart, Oxford, 2013; S.E. WEISHAAR, *Emissions Trading Design: A Critical Overview*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014; A. VERBRUGGEN, E. LAES, E. WOERDMAN, *Anatomy of Emissions Trading Systems: What is the EU ETS?*, in *Environmental Science & Policy*, Vol. 98, 2019, p. 11-19.

all'applicazione del regime di controllo delle emissioni di gas serra un tetto massimo non superabile di quantità di emissioni che ogni installazione industriale può emettere in un determinato anno solare. La caratteristica peculiare di tale tetto è che esso decresce di anno in anno secondo un coefficiente di diminuzione percentuale stabilito in anticipo dalla normativa europea.

In secondo luogo, vi è l'elemento del *trade*, ossia del commercio in unità di riduzione delle emissioni di gas serra. Sulla base di tale elemento, tutte le installazioni industriali assoggettate al sistema EU ETS possono commerciare in unità di riduzione delle emissioni, sia tra di loro che con soggetti esterni al sistema attraverso un vero e proprio mercato delle emissioni. La logica del sistema EU ETS è quella secondo la quale le installazioni industriali che in un determinato anno solare non riescono a rispettare il tetto massimo ad esse imposto possono acquistare sul mercato le unità di riduzione necessarie a coprire il loro fabbisogno. Per converso, le installazioni industriali che in un determinato anno solare risultassero virtuose, ossia emettessero in atmosfera una quantità di emissioni di gas serra inferiore al tetto al loro assegnato, possono vendere sul mercato le unità di riduzione non utilizzate. La combinazione dei due elementi strutturali appena descritti, ossia il *cap* e il *trade*, dà luogo ad un sistema integrato di controllo, riduzione e scambio delle emissioni che viene anche definito "mercato del carbonio" (*carbon market*).

Attualmente, il mercato europeo del carbonio istituito dalla direttiva EU ETS costituisce il più grande mercato del suo genere esistente a livello globale. Esso si applica infatti ad oltre 10.000 installazioni industriali localizzate in 30 Paesi europei, che corrispondono al territorio dei 27 Stati Membri dell'Unione a cui si aggiungono i tre Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo, vale a dire Norvegia, Liechtenstein e Islanda. A proposito dell'estensione geografica del sistema EU ETS, va sottolineato che fino al momento del suo recesso dall'Unione europea, ossia fino al 2020, faceva parte del sistema EU ETS anche il Regno Unito, in quanto Stato membro dell'Unione. Successivamente al suo recesso, il Regno Unito è uscito dal sistema europeo, ma ha mantenuto in vigore un analogo sistema di controllo, riduzione e scambio delle emissioni di gas serra, operante a livello nazionale.

Come già rilevato sopra, la Direttiva CE 2003/87, che ha originariamente istituito il sistema EU ETS nell'ordinamento dell'Unione europea, è stata rivista, modificata ed integrata in diverse circostanze. Uno dei passaggi fon-

damentali dell'evoluzione di tale direttiva nel corso dei suoi vent'anni di esistenza è stata la modifica introdotta dalla Direttiva CE 2009/29<sup>62</sup>, che ha accentrato nelle mani della Commissione europea il potere di determinare le quantità massime di gas ad effetto serra che ogni installazione industriale assoggettata al sistema EU ETS può emettere in un determinato anno solare. La modifica in questione ha consentito di superare il precedente regime, che era stato introdotto nella prima fase sperimentale di implementazione del regime EU ETS, nella quale la definizione e l'implementazione dei piani di assegnazione dei tetti massimi delle emissioni di gas serra imposti alle installazioni industriali assoggettate al sistema erano di competenza degli Stati membri. Il motivo dell'accentramento nella mani della Commissione europea dei poteri relativi alla definizione ed implementazione dei piani di assegnazione dei tetti massimi di emissione a carico delle installazioni industriali si è configurato come un correttivo necessario ad evitare possibili differenze di trattamento nei diversi Stati membri per le installazioni industriali assoggettate al sistema europeo, rispondendo quindi sia ad esigenze di carattere ambientale che ad interessi legati al buon funzionamento del mercato interno europeo.

Un'ulteriore evoluzione del sistema EU ETS è consistita nell'adozione della Direttiva UE 2018/410<sup>63</sup>, che ha introdotto nell'ambito del sistema EU ETS, una riserva stabilizzatrice del mercato. Quest'ultima costituisce uno strumento finalizzato a conseguire un prezzo minimo delle unità di riduzione delle emissioni più elevato di quello che potrebbe risultare dall'operare delle forze del mercato, mediante la riduzione dell'offerta di quote disponibili, ossia attraverso la messa in riserva di quote di riduzione delle emissioni che dovrebbero naturalmente essere messe all'asta in un determinato anno solare. Questa forma di intervento pubblico sul mercato, che anche in questo caso risulta accentrato nelle mani della Commissione europea, è finalizzata alla promozione di un regime più efficiente, in grado

<sup>62</sup> Direttiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, pubblicata in GUUE L140 del 5.6.2009, p. 63 ss.

<sup>63</sup> Direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018 che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814, pubblicata in GUUE L76 del 19.3.2018, p. 3 ss.

di raggiungere meglio gli obiettivi di progressiva riduzione delle emissioni totali di gas serra ottenuti da parte del sistema industriale europeo.

Un ultimo passaggio evolutivo della direttiva EU ETS è rappresentato dall'adozione della recente Direttiva UE 2023/959<sup>64</sup> che ha rafforzato il sistema di controllo e scambio delle emissioni con l'obiettivo di contribuire a raggiungere nel medio termine una riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 e nel più lungo periodo a perseguire l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, come previsto dal Regolamento UE 2021/111 già menzionato sopra. Nello specifico, la nuova Direttiva UE 2023/959 ha introdotto modifiche sia con riferimento agli impianti industriali già assoggettati al regime EU ETS ed al trasporto aereo, sia ampliando l'ambito di applicazione del sistema alle emissioni prodotte dal trasporto marittimo. Inoltre, la nuova direttiva ha previsto l'estensione a partire dal 2025 dell'applicazione del sistema EU ETS anche alle emissioni di gas serra provenienti dai combustibili e dai carburanti utilizzati dagli edifici, dal trasporto stradale e da altri settori non precedentemente assoggettati al regime di controllo e scambio delle emissioni. In particolare, a tal fine, è prevista la creazione di un sistema, cosiddetto EU ETS 2, che sarà parallelo ma distinto da quello già esistente<sup>65</sup>.

### 6.3.2. Il meccanismo CBAM

Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, meglio conosciuto come meccanismo CBAM (*Carbon border adjustment mechanism*), è stato introdotto nell'ordinamento dell'Unione dal Regolamento (UE) 2023/956<sup>66</sup>. Il meccanismo CBAM si configura come uno strumento

<sup>64</sup> Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, pubblicata in GUUE L130 del 16.5.2023, p. 134 ss.

<sup>65</sup> Sulle novità introdotte dalla nuova Direttiva 2023/959/UE vedi: <https://www.ets.minambiente.it/NovitaEUETS>.

<sup>66</sup> Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, pubblicato in GUUE L130 del 16.5.2023, p. 52 ss.

ideato per estendere ai prodotti provenienti dall'esterno del mercato interno europeo le stesse condizioni vigenti nell'Unione europea per la fabbricazione degli stessi prodotti o di prodotti simili<sup>67</sup>. In altre parole, la logica del sistema è quella di parificare il trattamento dell'importazione di prodotti appartenenti a determinate categorie e settori produttivi con quello a cui gli stessi prodotti sarebbero assoggettati se fabbricati all'interno del territorio dell'Unione, in quanto le relative installazioni industriali sarebbero assoggettate all'applicazione del sistema di controllo, riduzione e scambio delle emissioni EU ETS.

Il regolamento CBAM prevede un obiettivo generale ed un obiettivo specifico. L'obiettivo generale consiste nel contribuire all'evoluzione della politica climatica dell'Unione, nel contesto dell'attuazione degli obblighi internazionali gravanti sull'Unione ai sensi dell'Accordo di Parigi. Quest'ultimo accordo, come noto, prevede che le Parti contraenti sviluppino le loro politiche interne e adottino conseguenti atti normativi, in linea con i loro obiettivi denominati NDCs (*nationally determined contributions*), al fine di contribuire all'obiettivo complessivo previsto dall'Accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, con l'impegno a cercare di limitare tale aumento della temperatura entro gli 1,5°C, sempre rispetto ai livelli preindustriali. In tale

<sup>67</sup> Sul meccanismo CBAM e la sua origine vedi ad esempio J. PAUWELYN, *Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law*, in D. PRÉVOST, G. VAN CALSTER (a cura di), *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, p. 448-506; K. KULOVESI, *EU Emissions Trading Scheme: Preventing Carbon Leakage Before and After the Paris Agreement*, in R. LEAL-ARCAS, J. WOUTERS (a cura di), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, p.417-431; M. MEHLING, H. VAN ASSELT, K. DAS, S. DROEGE, C. VERJUIKL, *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*, in *American Journal of International Law*, Vol. 113, 2019, p. 433-481; T. MEYER, T.N. TUCKER, *A Pragmatic Approach to Carbon Border Measures*, in *World Trade Review*, Vol. 21, 2022, p. 109-120; S. SATO, *EU's Carbon Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective(s)?*, in *Journal of World Trade*, Vol. 56, 2022, p. 383-404; A. PIRLOT, *Carbon Leakage and International Climate Change Law*, in *Transnational Environmental Law*, Vol. 13, 2024, p. 61-86; G. MARÍN DURÁN, J. SCOTT, *Global EU Climate Action and the Principle of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities*, *EUI Law Working Paper* 2024/2, in K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES, *EU External Relations and the Power of Law*, Hart Publishing, Oxford, 2024.

contesto, va sottolineato che il Patto di Glasgow<sup>68</sup>, siglato nell'ambito della Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro (COP-26 di Glasgow), ha registrato un impegno politico finalizzato a cercare di mantenere l'aumento medio della temperatura preferibilmente entro gli 1,5°C, in linea con quanto suggerito dalla relazione del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) del 2018<sup>69</sup>. Nel contesto del Patto di Glasgow le Parti si sono impegnate altresì a rafforzare i propri impegni e di propri obiettivi interni, in linea con l'obiettivo generale del progressivo innalzamento del livello di ambizione delle politiche climatiche previsto dallo stesso Accordo di Parigi.

In tale quadro di riferimento internazionale, va letto il rafforzamento della politica climatica dell'Unione previsto inizialmente dal Green Deal europeo del 2019, che ha reso l'obiettivo della neutralità climatica da conseguire entro il 2050 uno dei fini principali della complessiva politica dell'Unione finalizzata alla promozione dello sviluppo sostenibile, con riferimento alle sue tre dimensioni economica, sociale ed ambientale. In tal senso, in attuazione di quanto previsto in linea generale dal Green Deal europeo, l'Unione si è impegnata da una parte a ridurre del -55% rispetto ai livelli del 1990 le proprie emissioni di gas serra entro il 2030, nonché a perseguire entro il 2050 il già menzionato obiettivo della neutralità climatica. Questi obiettivi, come già rilevato sopra, sono stati poi resi giuridicamente vincolanti mediante l'adozione del Regolamento 2021/1119, la cosiddetta "legge europea sul clima"<sup>70</sup>.

È quindi nell'ambito del rafforzamento della politica ambientale dell'Unione, la quale si realizza alla luce del quadro di riferimento internazionale e del contesto europeo sopra menzionato, che l'Unione ha promosso l'adozione del regolamento CBAM istituendo un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera. Come evidenziato sopra, il meccanismo CBAM, oltre all'obiettivo generale sopra menzionato, prevede il perseguimento di un obiettivo specifico, che consiste nella volontà di affrontare in modo adeguato il rischio di "rilocalizzazione" delle emissioni di carbonio. Con tale espressione le istituzioni dell'Unione intendono riferirsi alla possibilità che, a causa dei costi imposti dalle politiche climatiche euro-

<sup>68</sup> Glasgow Climate Pact, 13 November 2021, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2021/L.16.

<sup>69</sup> IPCC, Report, Global Warming of 1.5°C, 2018.

<sup>70</sup> Vedi *supra* nota 46.

pee sulle imprese appartenenti a determinati settori industriali ai quali si applicano le regole previste dal sistema EU ETS esaminato sopra, tali imprese possano decidere di trasferire la loro produzione in altri Paesi al di fuori dall'Unione oppure aumentare le importazioni provenienti da tali Paesi in sostituzione di prodotti simili fabbricati all'interno del territorio europeo. Secondo l'Unione ciò da una parte potrebbe provocare un fenomeno di concorrenza sleale nei confronti delle imprese europee assoggettate al sistema EU ETS e dall'altra potrebbe portare ad un aumento delle emissioni di gas serra a livello globale, che si porrebbe in contrasto sia con gli obiettivi previsti dall'Accordo di Parigi menzionati sopra, finalizzati al contenimento dell'aumento medio della temperatura media mondiale entro certi limiti, sia con le ambiziose politiche climatiche dell'Unione, con il rischio di compromettere quindi l'efficacia di quest'ultime.

Per questi motivi, l'Unione ha ideato il meccanismo CBAM per creare una parità di trattamento tra le installazioni industriali appartenenti a certi settori assoggettati al sistema EU ETS e gli importatori di prodotti fabbricati al di fuori del territorio dell'Unione corrispondenti a quelli a cui si applica il sistema EU ETS. L'obiettivo dell'Unione europea, in altre parole, è quello di creare mediante il meccanismo CBAM un *level playing field* tra la produzione (nel territorio doganale europeo) e l'importazione (dal suo esterno) di merci nei settori soggetti all'applicazione del sistema EU ETS. Ciò sarà reso possibile assoggettando, attraverso il meccanismo CBAM, i prodotti importati ad un sistema normativo parallelo e simile rispetto a quello EU ETS. Tale sistema è finalizzato ad applicare ai prodotti importati costi del carbonio equivalenti a quelli sostenuti dai produttori europei assoggettati al sistema EU ETS. Il risultato in termini economici dovrà essere quello di pervenire ad un collegamento tra il sistema ETS ed il meccanismo CBAM mediante l'imposizione di un prezzo del carbonio equivalente ai prodotti fabbricati all'interno dell'Unione ed a quelli simili importati dall'esterno del mercato unico.

Il regolamento CBAM intende quindi creare un parallelismo nel contesto della politica climatica dell'Unione tra il sistema di controllo e scambio delle emissioni EU ETS da una parte e il meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera dall'altra parte. Entrambe le normative sono infatti finalizzate alla fissazione di un prezzo del carbonio equivalente alle attività industriali individuate ad alta intensità energetica dalla normativa dell'Unione. Se però l'obiettivo specifico del sistema EU ETS e del mecca-

nismo CBAM è fondamentalmente coincidente, vi è una importante differenza applicativa tra i due strumenti. Infatti, mentre il sistema EU ETS si applica a determinati processi produttivi appartenenti ai settori industriali identificati dalla direttiva, il meccanismo CBAM si applica all'importazione di merci relative ai medesimi settori. L'oggetto di riferimento per la fissazione del prezzo del carbonio consiste quindi da una parte nel processo produttivo che genera emissioni di gas ad effetto serra e dall'altra parte nelle merci che incorporano le emissioni che sono state generate con la loro produzione. Tra l'altro, il regolamento che introduce il meccanismo CBAM chiarisce che tale strumento dovrebbe applicarsi inizialmente alle sole emissioni dirette di gas ad effetto serra connesse con la produzione delle suddette merci. Tuttavia, esso prevede altresì che nel futuro l'applicazione dello strumento potrebbe estendersi anche alle cosiddette emissioni indirette, ossia le emissioni che derivano dalla produzione di energia elettrica utilizzata per produrre le merci in questione. L'ambito di applicazione del sistema EU ETS e del meccanismo CBAM, come già evidenziato sopra, risulta simile e consiste nei seguenti settori industriali: siderurgia, raffinerie, cemento, alluminio, prodotti chimici organici di base, idrogeno, concimi. La lista di tali settori è sancita all'Allegato 1 del regolamento CBAM e corrisponde ai settori già assoggettati all'applicazione della direttiva EU ETS.

Una delle principali problematiche giuridiche sollevate dell'introduzione del meccanismo CBAM nell'ordinamento dell'Unione è rappresentata dalla sua compatibilità con le regole del diritto del commercio internazionale, ed in particolare con quelle previste dall'accordo GATT, che come noto regola il commercio di merci a livello globale. A tale proposito, deve essere rilevato che in linea di principio l'assoggettamento di un prodotto al meccanismo in esame sembra corrispondere *prima facie* all'applicazione di una misura tariffaria, la cui compatibilità con il regime giuridico previsto dal trattato GATT andrà verificata con particolare riferimento agli articoli I e III del GATT<sup>71</sup>. I legislatori dell'Unione europea sembrano essere ben consapevoli del rischio che il meccanismo CBAM possa essere considerato in violazione delle norme del GATT, ed in parti-

<sup>71</sup> Su questo tema vedi ad esempio N. ZUGLIANI, *La Proposta di un Meccanismo Europeo di Adeguamento del Carbonio alle Frontiere (CBAM). Tra il Raggiungimento degli Obiettivi Prefigurati nell'Accordo di Parigi e Presunte Violazioni degli Obblighi OMC*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, vol. 36, n.1, 2022, p. 165-190.

colare degli articoli I e III sopra menzionati. Tuttavia, le istituzioni dell'Unione sembrano confidare sul fatto che in ogni caso il meccanismo in questione potrebbe essere considerato giustificabile sulla base delle eccezioni previste nell'articolo XX(b) e XX(g) dello stesso trattato GATT. A tale proposito, l'ostacolo principale potrebbe essere il soddisfacimento del requisito della non discriminazione previsto dallo *chapeau* dell'articolo XX del GATT, dedicato alle eccezioni. Per converso, non sembra destare particolare preoccupazione da parte delle istituzioni dell'Unione la possibilità di invocare le sopramenzionate eccezioni, anche se per la verità esse non sono mai state applicate per giustificare misure nazionali delle Parti contraenti finalizzate alla lotta contro i cambiamenti climatici. Tuttavia, considerando i precedenti giurisprudenziali dei Panel e dell'Organo di Appello dell'OMC in materia ambientale, sembra ragionevole ritenere che le suddette eccezioni possano essere utilizzate anche nel caso di una misura della politica climatica come quella rappresentata dal meccanismo CBAM.

In termini operativi, l'avvio del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere avverrà in due fasi. Nella prima fase, denominata fase transitoria, che è iniziata il 1° ottobre 2023 e si concluderà il 31 dicembre 2025, non è prevista la concreta applicazione di nessuna misura tariffaria nei confronti dei prodotti importati ricadenti nell'ambito di applicazione del meccanismo CBAM. In questa fase transitoria vi sarà solamente una mappatura delle importazioni dei prodotti che a regime saranno assoggettabili al meccanismo. L'eventuale applicazione del dazio o della tassa di effetto equivalente avverrà solamente a partire dal 1° gennaio 2026, sulla base della mappatura precedentemente realizzata dall'Unione. Solo a partire da tale data l'Unione potrà cominciare ad applicare il meccanismo nei confronti dei prodotti importati provenienti da installazioni industriali non assoggettate a sistemi di controllo, riduzione e scambio delle emissioni comparabili con il sistema EU ETS. Quanto all'eventuale gettito relativo all'applicazione del meccanismo CBAM, vale la pena di sottolineare che esso rientra nell'ambito delle competenze dell'Unione relative all'applicazione della politica commerciale comune ed alla gestione della tariffa doganale comune imposta a tutti i prodotti che entrano all'interno del territorio doganale dell'Unione europea. I proventi di tale misura tariffaria si configureranno quindi come tributi propri dell'Unione destinati ad alimentare direttamente il bilancio dell'Unione senza passare attraverso i bilanci nazionali degli Stati membri.

Il regolamento CBAM prevede due principali possibilità di esenzione dall'applicazione della tariffa doganale, la cui concreta applicazione, come già evidenziato sopra, è prevista a partire dal 1° gennaio 2026. La possibilità di prevedere esenzioni all'applicazione della tariffa doganale in questione è giustificata dal fatto che l'obiettivo generale del meccanismo CBAM non è tanto quello di incrementare le entrate collegate all'applicazione della tariffa, quanto quello di evitare la "rilocalizzazione" delle emissioni di carbonio ed il conseguente rischio di aumento delle emissioni globali di gas ad effetto serra. In questo contesto, si collocano e vanno esaminate le disposizioni del regolamento CBAM che prevedono le due principali possibilità di esenzione nei casi in cui possa essere dimostrato che le merci importate nel territorio doganale dell'Unione sono state già assoggettate a sistemi di controllo e scambio delle quote di emissione comparabili al sistema EU ETS vigente nel territorio doganale europeo, oppure sono state comunque assoggettate al pagamento di un prezzo per il carbonio equivalente o similare rispetto a quello applicato all'interno dell'Unione europea.

La prima possibilità di esenzione prevista dal regolamento CBAM è rappresentata dall'esenzione per Paese. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento possono essere esentati dall'applicazione del meccanismo in questione le merci provenienti dai Paesi non appartenenti all'Unione europea a cui si applica il sistema EU ETS. Ciò è possibile allorché tra i Paesi terzi in questione e l'Unione europea sia stato concluso uno specifico accordo per l'estensione dell'applicazione del sistema EU ETS al loro territorio. I Paesi in questione sono elencati nell'allegato 3, punto 1, e corrispondono al momento a due categorie di Paesi. La prima categoria è quella degli Stati appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), ossia Norvegia, Islanda e Liechtenstein. Ad essi si applica pienamente il sistema EU ETS. La seconda categoria è quella dei Paesi non appartenenti direttamente al sistema EU ETS, che hanno concluso con l'Unione europea un accordo di collegamento tra il loro sistema nazionale ed il sistema EU ETS, ossia un cosiddetto accordo *linking*. Un tale tipo di accordo al momento è vigente solo nei confronti della Svizzera, la quale pertanto costituisce al momento il solo Stato elencato nell'allegato 3 del regolamento CBAM appartenente a tale seconda categoria. Va tuttavia sottolineato, a questo proposito, che da molti anni l'Unione europea sta cercando di concludere ulteriori accordi di collegamento tra il proprio sistema EU ETS e sistemi similari di *emission trading* in vigore in altri paesi. Ad esempio, fin da quando si è concretizza-

to il recesso del Regno Unito dall'Unione europea e la sua conseguente uscita dal sistema EU ETS, le due Parti hanno avviato un dialogo finalizzato a collegare i loro rispettivi sistemi ETS. In tal caso, il collegamento sarebbe tecnicamente piuttosto semplice, dal momento che fino al perfezionarsi della sua uscita del sistema EU ETS il Regno Unito è stato parte integrante di tale sistema, e dopo il suo recesso dall'Unione ha mantenuto un proprio sistema nazionale di controllo e scambio delle emissioni del tutto comparabile a quello europeo. In linea di massima, comunque, è importante sottolineare che nella categoria di Paesi che potrebbero concludere un accordo di collegamento dei loro sistemi nazionali con il sistema EU ETS non devono rientrare necessariamente Stati appartenenti al continente europeo. Infatti, in linea generale e astratta l'Unione europea potrebbe concludere accordi di collegamento anche con Paesi extra europei che possiedano un sistema di controllo e scambio di emissioni comparabile con quello europeo. A tale proposito, visto il rapido incremento dell'istituzione di sistemi di controllo e scambio delle emissioni a livello nazionale che è avvenuto negli ultimi anni in molti Paesi del mondo, il regolamento CBAM dispone che l'elenco degli Stati di cui all'allegato 3 possa essere modificato da parte della Commissione europea, nel caso di conclusione di ulteriori accordi di collegamento tra l'Unione e tali Paesi, senza la necessità di un emendamento del regolamento in questione.

La seconda possibilità di esenzione prevista dal regolamento CBAM consiste nell'esenzione individuale prevista dall'articolo 9 del regolamento. Tale possibilità di esenzione prevede che un singolo dichiarante, ossia un singolo importatore di merci all'interno del territorio doganale dell'Unione, possa chiedere l'esenzione parziale o totale dall'applicazione del meccanismo CBAM in considerazione dell'eventuale prezzo del carbonio già pagato nel Paese di origine delle merci importate per le emissioni incorporate in tali prodotti. La possibilità di chiedere una tale esenzione individuale risulta naturalmente condizionata alla circostanza di poter dimostrare l'effettivo pagamento di un determinato prezzo del carbonio nel paese di origine delle merci in questione. La competenza a consentire l'esenzione individuale, parziale o totale, dall'applicazione del meccanismo CBAM è affidata alla Commissione europea. A tale proposito, è possibile affermare che l'intero sistema delle esenzioni costituisce una dimostrazione del tendenziale accentramento nelle mani della Commissione di un ampio potere discrezionale nell'applicazione del meccanismo CBAM.

In conclusione di questa analisi è possibile rilevare che, malgrado il meccanismo CBAM contempli, a partire dal 2026, l'applicazione di una misura tariffaria nei confronti dei prodotti provenienti da Paesi che non possiedono un sistema di controllo, riduzione e scambio delle emissioni comparabile al sistema EU ETS, come rilevato sopra l'obiettivo dell'introduzione di tale meccanismo non sembra tanto quello di contribuire con proventi ulteriori a finanziare il bilancio dell'Unione europea, quanto piuttosto quello di soddisfare due diverse finalità. In primo luogo, il meccanismo sembra finalizzato a perseguire una certa flessibilità nella politica climatica per contribuire ad una più efficiente riduzione globale delle emissioni di gas serra cercando di incentivare l'adozione di sistemi nazionali di riduzione, controllo e scambio delle emissioni nei Paesi terzi comparabili al sistema europeo EU ETS. In secondo luogo, il meccanismo sembra orientato alla protezione delle installazioni industriali europee assoggettate al sistema EU ETS dal rischio di rilocalizzazione e dalla concorrenza sleale di imprese localizzate al di fuori del territorio dell'Unione, che non siano assoggettate al rispetto di standard comparabili con quelli dell'UE. In questo caso, si tratta quindi di un obiettivo non ambientale, ma economico, che risulta legato al buon funzionamento del mercato interno europeo ed alla protezione delle imprese europee dalla concorrenza non equa delle imprese extra-europee, che in assenza del meccanismo si potrebbero avvantaggiare dall'applicazione di standard climatici meno elevati.

#### *6.4. Il meccanismo CBAM come espressione della proiezione della politica climatica dell'Unione nell'ambito della sua azione esterna nel contesto dello sviluppo sostenibile*

Al termine della presente analisi sull'evoluzione della politica climatica dell'Unione, che è stata analizzata dallo specifico punto di vista del percorso evolutivo del sistema europeo di controllo e scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, è giunto il momento di esaminare brevemente la situazione che si è venuta a creare in conseguenza del collegamento e dell'interazione tra la politica climatica interna e l'azione esterna dell'Unione, nel più ampio contesto della promozione dello sviluppo sostenibile.

In particolare, deve essere rilevato che dal combinato disposto

dell'applicazione del sistema EU ETS come strumento della dimensione interna della politica climatica europea con l'attuazione del meccanismo CBAM come espressione della proiezione della stessa politica nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, si viene a creare un'estensione all'esterno del territorio doganale europeo degli standard europei relativi alla fissazione del prezzo del carbonio per i prodotti appartenenti a determinati settori individuati come settori ad alta intensità energetica da parte dell'Unione stessa.

In tale contesto, il meccanismo CBAM costituisce l'espressione della proiezione della politica climatica dell'Unione nell'ambito della sua azione esterna, che si realizza in stretta connessione con l'applicazione del sistema EU ETS nell'ambito del mercato interno europeo. Il conseguente parallelismo applicativo che si realizza tra il sistema EU ETS ed il meccanismo CBAM fa sorgere il legittimo quesito se, mediante l'istituzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, l'Unione non stia procedendo ad una sorta di esportazione degli standard europei all'esterno del suo territorio doganale. Questo fenomeno si colloca nell'ambito del fenomeno dell'autonomia strategica verde dell'Unione europea, che è stato presentato ed analizzato sopra nel quarto capitolo del presente lavoro. Più concretamente, l'esportazione degli standard europei in materia di controllo delle emissioni di gas a effetto serra che si realizza attraverso l'applicazione del meccanismo CBAM si colloca nel contesto delle due modalità di applicazione unilaterale della normativa europea al di là dei propri confini territoriali rappresentate da una parte dall'estensione territoriale della normativa dell'Unione e dall'altra parte dall'effetto Bruxelles, anch'esse esaminate nel dettaglio nel precedente quarto capitolo del presente studio.

Come evidenziato sopra, con l'espressione estensione territoriale della normativa dell'Unione si intende riferirsi al fenomeno dell'ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa europea all'esterno del suo territorio, che si realizza in presenza di una connessione territoriale. Quest'ultima risulta solitamente collegata agli effetti che la condotta di un paese terzo o di un operatore economico situato in un Paese terzo, e quindi all'esterno del territorio dell'Unione, può esercitare sul mercato interno europeo. D'altro canto, con l'espressione effetto Bruxelles si intende riferirsi alla diversa circostanza nella quale si realizza una esportazione in altre giurisdizioni nazionali della normativa e/o degli standard europei, inizialmente concepiti esclusivamente per il mercato interno europeo, che diventano di-

rettamente o indirettamente gli standard di riferimento per altri Paesi, in virtù di una loro applicazione spontanea e volontaria da parte di operatori economici localizzati all'esterno del mercato interno europeo. Tale applicazione volontaria non è solitamente promossa o influenzata dall'Unione, ma si basa piuttosto sul riconoscimento della normativa dell'Unione come lo standard di riferimento più autorevole in una determinata materia utilizzabile dagli operatori economici come benchmark di riferimento a livello globale per regolamentare una certa fattispecie.

In termini concreti ed operativi, l'effetto Bruxelles si viene quindi a realizzare tutte le volte in cui si verifica una sorta di adeguamento spontaneo da parte degli operatori economici (e talvolta anche delle normative dei Paesi terzi) agli standard previsti dall'Unione per il funzionamento del proprio mercato interno. In linea di principio, tale effetto non si verifica però allorché vi sia una sorta di esportazione deliberata, o addirittura di imposizione, da parte dell'Unione dei propri standard a soggetti terzi localizzati al di fuori del proprio territorio. A questa seconda circostanza sembra invece più propriamente riconducibile il fenomeno dell'estensione territoriale dell'ambito di applicazione dei propri standard in materia di controllo e riduzione delle emissioni di gas serra che si realizza mediante il meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, il quale opera, come evidenziato sopra, in stretta connessione con il funzionamento del sistema EU ETS nel contesto del mercato interno dell'Unione. A tale proposito, va rilevato che l'istituzione del meccanismo CBAM può essere letta come l'espressione della volontà dell'Unione di rafforzare il suo ruolo ponendosi come un regolatore di riferimento a livello globale in materia di lotta contro i cambiamenti climatici, in attuazione degli obiettivi della politica climatica europea che l'Unione si è data in attuazione del Green deal europeo. In tal senso, l'istituzione del meccanismo in esame rientrerebbe nell'esercizio della cosiddetta "diplomazia del Green Deal" dell'Unione<sup>72</sup>, finalizzata a diffondere i propri standard al di fuori del suo territorio, mediante l'estensione territoriale dell'ambito di applicazione delle regole inizialmente adottate per il suo mercato interno. Secondo tale chiave di lettura, l'applicazione del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera si colloca quindi a pieno titolo nel contesto dell'autonomia strategica verde,

<sup>72</sup> Comunicazione della Commissione COM (2019) 640 final, cit., p. 22.

nell'ambito della quale l'Unione si pone come un regolatore di rilevanza globale che tenta di imporre i suoi standard climatici e di sostenibilità nei confronti di tutti suoi partner commerciali, ovunque essi siano localizzati.

A tale proposito, va altresì rilevato che se il meccanismo CBAM dovesse essere contestato da uno o più dei partner commerciali dell'Unione davanti agli organi di risoluzione delle controversie dell'OMC, e dovesse passare indenne tale vaglio, ne potrebbe risultare ulteriormente rafforzata la capacità dell'Unione di porsi come un regolatore globale in materia lotta ai cambiamenti climatici, nel più ampio contesto della promozione dello sviluppo sostenibile.

#### *6.5. Riflessioni conclusive*

Dall'analisi svolta sopra emerge che nell'ambito degli strumenti normativi dell'Unione esaminati lo sviluppo sostenibile svolge primariamente il ruolo di obiettivo generale che permea la predisposizione e l'attuazione della normativa climatica europea. Questo risulta vero sia con riferimento alla normativa europea che regola il sistema EU ETS, che ha una rilevanza prettamente interna focalizzata sul territorio europeo, sia con riferimento al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (meccanismo CBAM), che rappresenta invece l'estensione della logica sottostante al funzionamento del sistema EU ETS al contesto delle relazioni esterne dell'Unione. In entrambi i casi, gli strumenti normativi in esame configurano lo sviluppo sostenibile primariamente come un obiettivo generale che deve essere perseguito dall'Unione, sia nella dimensione interna che nella dimensione esterna della propria politica climatica. Anche in questo caso, così come in quello esaminato nel capitolo precedente emerge, tuttavia, che lo sviluppo sostenibile, oltre a svolgere il ruolo di obiettivo generale ispiratore degli strumenti normativi in esame, può svolgere in talune circostanze anche la diversa funzione di principio finalizzato al bilanciamento dei differenti interessi contrapposti legati alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile. Tale diversa funzione dello sviluppo sostenibile a stretto rigore non riguarda la realizzazione dell'azione esterna dell'Unione, anche se essa può venire in rilievo in circostanze caratterizzate da una dimensione internazionale, legata alla nazionalità degli operatori economici coinvolti.

Le circostanze in cui può configurarsi un tale diverso ruolo dello sviluppo sostenibile come criterio di bilanciamento possono riguardare l'attuazione della politica climatica ed energetica dell'Unione, in situazioni inerenti, ad esempio, alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. In tali casi, possono venire a trovarsi in contrapposizione esigenze di tipo economico e climatico da una parte con esigenze di tipo ambientale e sociale dall'altra. Infatti, come è stato esaminato nel dettaglio in dottrina, le esigenze di tipo climatico ed economico, ben esemplificate, nel contesto della politica climatica ed energetica, dalla normativa dell'Unione finalizzata alla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, la cosiddetta normativa RED III<sup>73</sup>, costituiscono solitamente la motivazione principale che ispira e guida la realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>74</sup>. La realizzazione di tali impianti, infatti, in primo luogo risponde ad un interesse di tipo climatico, in quanto può certamente fornire un contributo positivo alla riduzione delle emissioni di gas serra nel territorio dell'Unione, sostituendo l'utilizzo di energia da fonti fossili con energia prodotta da fonti rinnovabili. D'altronde, la costruzione e l'esercizio di tali impianti possiede spesso un forte interesse economico in quanto è solitamente sostenuta da ingenti contributi pubblici, sotto forma di incentivi o sgravi fiscali. Tuttavia, in tali circostanze, gli interessi di tipo climatico ed economico possono venire a trovarsi in contrapposizione con le esigenze di natura ambientale e sociale legate alla corretta pianificazione territoriale, dando vita a conflitti tra le diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, che sono definibili come "conflitti intra-ambientali"<sup>75</sup>. Tali conflitti sono caratterizzati da un difficile bi-

<sup>73</sup> Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, pubblicata in GUUE L del 31.10.2023.

<sup>74</sup> Su questa tematica vedi in dottrina: M. MONTINI, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?*, in *Quaderni AISDUE*, Vol. 3, 2023, *Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 41-58; M. MONTINI, *L'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea alla luce del principio di sussidiarietà*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO, *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 89-113.

<sup>75</sup> M. MONTINI, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?*, cit., p. 42-45.

lanciamento tra gli interessi concorrenti e confliggenti, che risulta spesso falsato dalla pressione esercitata dall'urgenza climatica, così come recepita nella normativa europea sulla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili. In tale contesto, lo sviluppo sostenibile può venire a svolgere il ruolo di principio finalizzato al bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti, sia a livello amministrativo che giurisprudenziale. Tuttavia, tale potenziale ruolo non mi pare che risulti riconosciuto e valorizzato dalla più recente normativa europea sulla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, la cosiddetta direttiva RED III già menzionata sopra. Nell'ambito di tale normativa, infatti, assistiamo alla tendenza del legislatore dell'Unione a fornire *ex lege* una priorità agli interessi di tipo climatico ed economico rispetto alle esigenze di tipo ambientale e sociale, prevedendo nel testo della direttiva che la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili costituisca un "interesse pubblico prevalente" rispetto a tutti gli altri interessi giuridicamente protetti potenzialmente confliggenti<sup>76</sup>.

La scarsa giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia esistente in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>77</sup>, ancorché riferita a tempi non recentissimi e non specificamente relativa all'applicazione della direttiva sulla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, tende a confermare l'impressione che, in tale contesto, il bilanciamento tra i contrapposti interessi climatici ed economici da una parte ed ambientali e sociali dall'altra non avvenga su un piano di effettiva parità. Ciò è dovuto alla tendenziale prevalenza degli interessi legati all'urgenza climatica, che spinge per l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, talvolta anche a costo di sacrificare altri interessi comunque protetti dalla normativa ambientale dell'Unione. In tale contesto, lo sviluppo sostenibile potrebbe e dovrebbe avere un ruolo maggiormente significativo come principio utilizzabile per realizzare un migliore temperamento tra i diversi interessi in gioco, soprattutto a livello giurisprudenziale. Risulta quindi

<sup>76</sup> M. MONTINI, *L'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea alla luce del principio di sussidiarietà*, cit., p. 102-105; M. MONTINI, *Addressing the conflicts between climate-related renewable energy goals and environmental protection interests under the RED Directive*, in *European Law Open*, n. 3, 2024, p. 209-219, a p. 214-215, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-law-open>

<sup>77</sup> Corte giust., 4 maggio 2016, C-346/2014, *Commissione europea c. Austria (Schwarze Sulm)*, punti 74-81.

possibile sostenere che, anche con riferimento al caso della politica climatica europea, lo sviluppo sostenibile, oltre a possedere il ruolo di obiettivo generale di tale politica dell'Unione, ha il potenziale di svolgere anche la diversa funzione di principio interpretativo finalizzato al migliore bilanciamento dei diversi interessi concorrenti e confliggenti nell'ambito applicativo delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.



## CONCLUSIONI

Il presente studio ha esaminato come si realizza l'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile, sia nella sua accezione di obiettivo generale che di principio interpretativo.

Nel primo capitolo, che riguarda in termini generali gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione elencati nell'articolo 21, comma 2. TUE, si è evidenziato che essi possono integrare gli obiettivi specifici delle politiche materiali dell'Unione ai quali l'azione esterna si collega, a seconda delle circostanze specifiche, senza per questo sostituirsi ad essi, né modificare la portata e l'ampiezza della relativa base giuridica di riferimento. In altri termini, gli obiettivi di cui all'articolo 21, paragrafo 2, TUE possono consentire all'Unione, nell'ambito dell'esercizio della sua azione esterna, di concorrere a realizzare fini e scopi ulteriori rispetto a quelli previsti dai trattati nelle disposizioni relative alle competenze materiali dell'Unione, senza per questo alterare il sistema della ripartizione delle competenze previsto dai trattati istituzionali.

Nel secondo capitolo che si è concentrato sul concetto dello sviluppo sostenibile e sulle sue caratteristiche costitutive, si è cercato di accertare come il concetto dello sviluppo sostenibile si configuri nell'ordinamento dell'Unione europea sia nel contesto dei trattati istitutivi dell'Unione europea, sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In secondo luogo, è stato esaminato il progressivo emergere e consolidarsi del concetto dello sviluppo sostenibile nelle disposizioni programmatiche più rilevanti del diritto dell'Unione, dai Programmi di azione in materia ambientale, passando per la Strategia per lo sviluppo sostenibile fino ad al Green Deal europeo ed alla sua normativa di attuazione.

Nel terzo capitolo, sono state affrontate due questioni di fondamentale importanza: la prima riguarda la qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile, mentre la seconda riguarda la sua giustiziabilità.

Con riferimento alla questione della qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile, dall'analisi svolta è emerso che da una parte vi sono alcune disposizioni, come il preambolo del TUE e l'articolo 37 della Carta, che qualificano esplicitamente lo sviluppo sostenibile come un principio,

mentre dall'altra parte vi sono norme, come l'articolo 3 e l'articolo 21 TUE, che fanno rientrare lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi che devono guidare l'azione dell'Unione europea, sia a livello interno che nella sua dimensione esterna. Ne consegue che non risulta possibile pervenire ad una qualificazione unitaria dello sviluppo sostenibile come un principio o come un obiettivo sulla base del dato testuale dei trattati istitutivi e della Carta. Allo stesso risultato perviene altresì l'analisi della scarsa giurisprudenza rilevante per la qualificazione dello sviluppo sostenibile.

Sulla base di tali risultanze, è stata proposta una possibile soluzione all'apparente difformità di impostazione tra il preambolo del TUE e l'articolo 37 della Carta da una parte, e gli articoli 3 e 21 TUE dall'altra parte, che consiste nella possibilità di configurare lo sviluppo sostenibile in una duplice parallela accezione. Da un lato, esso può essere qualificato come un obiettivo generale di tipo programmatico, finalizzato a indirizzare e guidare le politiche e le azioni dell'Unione, sia sul piano interno che nell'azione esterna. Dall'altro lato, vi è comunque la possibilità di qualificarlo in talune circostanze come un principio interpretativo utilizzabile al fine di definire l'interpretazione o determinare la validità di un atto normativo, in connessione con gli altri principi e criteri del diritto dell'Unione europea finalizzati alla tutela ambientale, come ad esempio il principio di integrazione contenuto nell'articolo 11 TFUE e nell'articolo 37 della Carta, nonché gli altri criteri e principi ambientali contenuti nell'articolo 191 TFUE. In questo senso, il principio dello sviluppo sostenibile, in combinato disposto con i suddetti principi e criteri, può talvolta essere utilizzato per il bilanciamento degli interessi concorrenti e talvolta confliggenti riconducibili alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, vale a dire quella economica, quella sociale e quella ambientale. In termini concreti ed operativi, la possibilità di qualificare in talune circostanze lo sviluppo sostenibile come un principio interpretativo, che può concretamente operare in connessione con gli altri principi e criteri per la tutela ambientale richiamati in particolare dagli articoli 11 e 191 TFUE, deriva in particolare dal richiamo contenuto nelle Spiegazioni annesse all'articolo 37 della Carta, le quali menzionano esplicitamente l'articolo 3 paragrafo 3 TUE, l'articolo 11 TFUE, nonché l'articolo 191 TFUE, come basi giuridiche di riferimento per l'applicazione dell'articolo 37 della Carta.

Riguardo alla questione della giustiziabilità dello sviluppo sostenibile, l'indagine si è focalizzata su un duplice punto di vista, analizzando la tematica sia sul piano sostanziale, che su quello procedurale.

Sul piano sostanziale, è stata esaminata in primo luogo la relazione esistente tra il principio dello sviluppo sostenibile e gli altri principi e criteri previsti dal diritto primario dell'Unione per la tutela dell'ambiente, che possono svolgere il ruolo di principi e criteri operativi in grado di concretizzare il principio dello sviluppo sostenibile operando in combinato disposto con quest'ultimo. Si tratta in particolare del criterio dell'elevato livello di tutela di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e all'articolo 37 della Carta, del principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE e all'articolo 37 della Carta, nonché dei principi per la tutela ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, vale a dire il principio precauzionale, il principio di prevenzione, il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, ed il principio chi inquina paga. In secondo luogo, l'analisi si è incentrata sul contributo che possono fornire in questo contesto i principi ed i criteri operativi dello sviluppo sostenibile desumibili dalla legislazione secondaria. In tal senso, è stata verificata in particolare la possibilità di utilizzare il principio dello sviluppo sostenibile in connessione con il «principio di non arrecare danno significativo all'ambiente» (c.d. principio DNSH - *Do not significant harm*).

L'analisi dei principi e dei criteri contenuti sia nel diritto primario che nel diritto secondario dell'Unione ha rivelato come sia effettivamente possibile sostenere la tesi che il collegamento del principio generale dello sviluppo sostenibile con il criterio dell'elevato livello di tutela, con il principio di integrazione, nonché con i principi per la tutela ambientale sanciti dall'articolo 191 TFUE e dalla pertinente legislazione secondaria dell'Unione, possa servire a fornire elementi nuovi a sostegno di una più chiara e completa qualificazione dello sviluppo sostenibile come un principio interpretativo, e non solo come un obiettivo generale, nell'ordinamento dell'Unione. Inoltre, è emerso che la combinazione tra il principio dello sviluppo sostenibile e gli altri principi operativi che connotano e caratterizzano la politica ambientale dell'Unione può servire a promuovere lo sviluppo progressivo del diritto ambientale dell'Unione, soprattutto nell'ottica di valorizzare un più marcato ruolo del principio dello sviluppo sostenibile come strumento interpretativo privilegiato per effettuare in sede giurisdi-

zionale il contemperamento degli interessi economici, sociali ed ambientali concorrenti e talvolta confliggenti riconducibili alle sue tre dimensioni.

Sul piano procedurale, partendo dal richiamo al principio dello sviluppo sostenibile contenuto nell'articolo 37 della Carta è stata analizzata la questione della sua eventuale invocabilità in giudizio davanti alla Corte di Giustizia, nei limiti previsti dall'articolo 52, paragrafo 5, della Carta. A tale proposito, l'analisi si è soffermata sia sul dato letterale rappresentato dal combinato disposto degli articoli 37 e 52, paragrafo 5, della Carta, sia sull'analisi della giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia, per arrivare a sostenere che, in linea generale ed astratta, il combinato disposto dei principi di integrazione e sviluppo sostenibile, ai sensi dell'articolo 37 della Carta, nonché si deve ritenere anche dell'articolo 11 TFUE, può costituire un possibile parametro di legittimità degli atti di diritto derivato dell'Unione. Tuttavia, è stato altresì rilevato che, sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia, la valutazione circa la legittimità di un atto legislativo o esecutivo adottato dalle istituzioni dell'Unione rispetto agli obiettivi e ai principi del TFUE in materia di tutela dell'ambiente deve essere realizzata tenendo in considerazione l'ampio potere discrezionale di cui godono le istituzioni dell'Unione. Di fatto, quindi, l'illegittimità di uno dei suddetti atti normativi può essere pronunciata solo in caso di un errore di valutazione manifesto delle istituzioni dell'Unione circa le condizioni di applicabilità dell'articolo 191 TFUE. Ne risulta che, in termini pratici, in ragione dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto a favore delle istituzioni risulta molto difficile ipotizzare un'effettiva possibilità di annullamento di un atto normativo dell'Unione adottato in violazione del combinato disposto dei principi di integrazione e sviluppo sostenibile. La rilevanza del combinato disposto di tali principi risulta quindi essere limitata al solo contesto dell'interpretazione degli atti legislativi ed esecutivi dell'Unione e delle disposizioni nazionali degli Stati membri che ad essi danno attuazione.

Alla luce delle precedenti considerazioni generali, nel quarto capitolo l'analisi si è focalizzata su come l'Unione europea persegue la promozione e l'esportazione dei propri obiettivi nella sua azione esterna, secondo quanto prescritto dall'articolo 3, paragrafo 5, TUE, in combinato disposto con l'articolo 21, TUE. In tale contesto, abbiamo visto come il fenomeno dell'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio possa essere esaminato alla luce di diversi criteri e parametri.

L'indagine si è incentrata in particolare sulle due modalità di applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio che risultano più rilevanti per l'oggetto del presente studio, vale a dire l'estensione territoriale e l'effetto Bruxelles, ed ha verificato come esse si collocano nel quadro di riferimento rappresentato dalla cosiddetta «autonomia strategica verde», che in tempi recenti sta caratterizzando le relazioni esterne dell'Unione europea ed influenzando fortemente il loro esercizio.

Nel quinto capitolo, dopo una introduzione su come si configura l'obiettivo dello sviluppo sostenibile nel contesto della politica commerciale comune dell'Unione, sulla base del diritto primario e della rilevante giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'analisi si è incentrata sulle principali caratteristiche dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile contenuti in alcuni tra i più rilevanti accordi bilaterali di nuova generazione conclusi dall'Unione, con riferimento a tre diverse tipologie di accordi, vale a dire gli accordi di associazione, gli accordi di libero scambio e gli accordi per la promozione degli scambi commerciali e degli investimenti. L'indagine si è sviluppata attraverso sei criteri di comparazione, basati sia su elementi sostanziali che procedurali, al fine di verificare come il macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile si declina nei suddetti capitoli su commercio e sviluppo sostenibile. In particolare, sono stati esaminati gli obblighi sostanziali e procedurali a carico delle Parti che si collegano all'attuazione dello sviluppo sostenibile inteso come ampio e variegato obiettivo generale condiviso tra le Parti. Dall'analisi svolta è emerso come l'obiettivo dello sviluppo sostenibile nel contesto dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile degli accordi bilaterali esaminati si configuri solitamente come un obiettivo generale che informa le relazioni commerciali tra l'Unione europea ed i suoi Paesi partner. Ciò non esclude, tuttavia, che in caso di violazione degli obblighi legati all'attuazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile previsti dagli accordi bilaterali in questione possa emergere un diverso ruolo dello sviluppo sostenibile. In tali circostanze, infatti, lo sviluppo sostenibile, inteso in un'accezione più concreta e operativa, può trovarsi talvolta a svolgere il ruolo di un principio interpretativo utilizzabile come criterio di bilanciamento tra gli interessi contrapposti e confliggenti delle Parti, nel contemperamento delle diverse esigenze legate alle tre dimensioni ambientali, sociali ed economiche dello sviluppo sostenibile.

Nel sesto capitolo l'analisi si è incentrata sull'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea. In tale contesto, è emerso come anche tale

politica possa contribuire a promuovere l'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile nell'esercizio dell'azione esterna dell'Unione. In particolare, l'indagine si è focalizzata dapprima sul ruolo che il sistema europeo di controllo e scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, il cosiddetto sistema EU ETS (*European Union Emission Trading Scheme*), ha svolto negli ultimi due decenni come fondamentale strumento strategico della politica climatica dell'Unione. Successivamente, il focus si è spostato sull'analisi del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, recentemente istituito nell'ordinamento europeo mediante l'adozione del regolamento CBAM (*Carbon border adjustment mechanism*). Dall'analisi svolta è emerso che nell'ambito di tali strumenti normativi lo sviluppo sostenibile svolge primariamente il ruolo di obiettivo generale che permea la predisposizione e l'attuazione della politica e della normativa climatica europea. Questo risulta vero sia con riferimento alla normativa europea che regola il sistema EU ETS, che ha una rilevanza prettamente interna focalizzata sul territorio europeo, sia con riferimento al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (meccanismo CBAM), che rappresenta l'estensione della logica sottostante al funzionamento del sistema EU ETS al contesto delle relazioni esterne dell'Unione. In entrambi i casi, gli strumenti normativi esaminati configurano lo sviluppo sostenibile come un obiettivo generale che deve essere perseguito dall'Unione sia nella dimensione interna che nella dimensione esterna della propria politica climatica. Tuttavia, in analogia con quanto visto sopra nel contesto della politica commerciale comune, dall'indagine svolta è emerso che lo sviluppo sostenibile ha il potenziale di svolgere anche il diverso ruolo di principio interpretativo finalizzato al bilanciamento dei differenti interessi concorrenti e talvolta confliggenti collegati alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Dallo svolgimento dell'analisi svolta nel quinto e nel sesto capitolo è risultata quindi confermata l'ipotesi secondo la quale lo sviluppo sostenibile, oltre a possedere il ruolo di obiettivo generale che permea l'azione esterna dell'Unione, può talvolta svolgere anche il diverso ruolo di principio interpretativo finalizzato a consentire il migliore bilanciamento dei diversi interessi contrapposti nell'attuazione della politica commerciale comune e della politica climatica europea, con particolare riferimento alle esigenze riconducibili alle tre dimensioni ambientale, sociale ed economica dello sviluppo sostenibile.

In conclusione, è importante soffermarsi sulla relazione che intercorre tra lo sviluppo sostenibile, inteso sia come obiettivo che come principio, ed il principio di coerenza, così come essa emerge alla luce dell'indagine svolta nel presente lavoro. Il principio di coerenza, oltre a costituire uno specifico criterio di riferimento per l'esercizio dell'azione esterna dell'Unione, secondo quanto disposto dall'articolo 21 paragrafo 3, TUE, rappresenta un principio di carattere generale che dovrebbe permeare l'attuazione di tutte le politiche e le azioni dell'Unione, sia a livello interno che esterno, secondo quanto previsto in particolare dall'articolo 7 TFUE. A tale proposito va sottolineato che, in termini concreti ed operativi, lo sviluppo sostenibile, inteso sia come obiettivo generale sia come principio interpretativo, può servire ad assicurare la coerenza tra le politiche e le azioni dell'Unione sia con riferimento specifico all'azione esterna dell'Unione, secondo quanto previsto dall'articolo 21, paragrafo 3, TUE, sia in termini più generali, riguardo sia alla dimensione sia interna che esterna, in attuazione dell'articolo 7 TFUE.

Con riferimento specifico all'azione esterna dell'Unione, lo sviluppo sostenibile, in ragione della sua capacità di porsi come obiettivo generale in grado di operare in connessione con numerosi altri criteri e principi riconosciuti e tutelati dal diritto primario e secondario dell'Unione, può rappresentare uno strumento privilegiato per garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione, in attuazione dell'articolo 21 paragrafo 3, TUE. Infatti, in tale contesto, lo sviluppo sostenibile può svolgere una funzione unificatrice dei diversi interessi riconducibili alle sue tre dimensioni, ponendosi come un veicolo privilegiato per garantire la concreta attuazione del principio di coerenza nelle relazioni esterne dell'Unione. Inoltre, operando talvolta in funzione di principio interpretativo, nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, esso può garantire il bilanciamento dei diversi interessi concorrenti e talvolta e confliggenti riconducibili alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Riguardo al contesto rappresentato dall'articolo 7 TFUE, lo sviluppo sostenibile può operare come strumento utilizzabile in un senso più ampio e generalizzato, riferibile sia alla dimensione interna che a quella esterna delle politiche e delle azioni dell'Unione. A tale proposito, lo sviluppo sostenibile, in ragione della sua natura multiforme e delle sue caratteristiche variegate e composite, che emergono dai diversi riferimenti all'obiettivo e/o al principio dello sviluppo sostenibile contenuti nel TUE, nel TFUE e nella

Carta dei diritti fondamentali, può consentire di promuovere e perseguire in termini generali la coerenza tra le varie politiche ed azioni dell'Unione. Ad esempio, nel contesto dell'articolo 3 TUE, con specifico riferimento alla dimensione interna delle politiche e delle azioni dell'Unione lo sviluppo sostenibile può operare come un obiettivo generale in grado di influenzare, indirizzare e guidare tutte le politiche dell'Unione nella prospettiva del perseguimento delle sue tre dimensioni ambientale, sociale ed economica. In maniera simile, esso può operare come un obiettivo generale nell'ambito dell'articolo 21 TUE, nel contesto specifico dell'azione esterna, come già evidenziato sopra. Infine, in collegamento con il principio di integrazione, lo sviluppo sostenibile, inteso come principio, può essere utilizzato in termini più concreti e operativi come fine ultimo a cui dovrebbe tendere l'integrazione delle esigenze ambientali nella definizione dell'attuazione di tutte le politiche dell'Unione, così come previsto dall'articolo 11 TFUE, nonché come criterio di riferimento per l'integrazione di un elevato livello di tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità, nell'ambito dell'articolo 37 della Carta. Nei contesti sopra menzionati, lo sviluppo sostenibile può svolgere una funzione unificatrice e di raccordo rispetto ai numerosi altri obiettivi e principi riconosciuti e tutelati nell'ordinamento dell'Unione. In tal senso, sulla base dell'indagine svolta, è possibile concludere che l'attuazione dello sviluppo sostenibile può costituire uno strumento privilegiato per assicurare la coerenza tra le varie politiche e le diverse normative dell'Unione, con particolare riferimento all'esercizio dell'azione esterna.

## BIBLIOGRAFIA

- R. ADAM, *Articolo 13 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 117-130
- R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2016
- G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development. Further Steps towards the Attainment of the Sustainable Development Goals?*, in C. BEVERELLI, J. KURTZ, D. RAESS, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, p. 15-49
- G. ADINOLFI, *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*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 3-32
- S. AMADEO, *Articolo 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 407-414
- K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES (a cura di), *EU External Relations and the Power of Law. Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Hart, Oxford, 2024
- A. ASTERITI, *Article 21 TEU and the EU's common commercial policy: a test of coherence*, in *European Yearbook of International Economic Law*, Vol. 8, 2017, p. 111-137
- G. BÁNDI, *Principles of EU Environmental Law Including the (Objective) of Sustainable Development*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2020, p. 36-53
- I. BANTEKAS, F. SEATZU, *The UN Sustainable Development Goals. A Commentary*, Oxford, 2023
- M. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Articolo 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014, p. 222-227
- M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021
- V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 23, 2012, p. 377 ss.
- V. BARRAL, P. M. DUPUY, *Principle 4. Sustainable Development through Integration*, in J. E. VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and*

- Development. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 157-180
- M. C. BARUFFI, Articolo 7 TFUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, p. 170-172
- C. BEAUCILLON, *Opinion 2/15: Sustainable Is the New Trade. Rethinking Coherence for the New Common Commercial Policy*, in *European Papers*, Vol. 2, n. 3, 2017, p. 819-828
- U. BEYERLIN, T. MARAHUN, *International Environmental Law*, Oxford, 2011
- C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, Fasc. 5, p. 207-211
- P. BIRNIE, A. E. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2009
- D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, Vol. 110, n. 2, 2016, p. 288-319
- D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *RECIEL*, Vol. 25, n. 2, 2016, p. 142-150
- S. BOGOJEVIC, *Emissions Trading Schemes: Markets, States and Law*, Hart, Oxford, 2013
- L. BOISSON DE CHAZOURNES, M. M. MBENGUE, *A "Footnote as a Principle". Mutual Supportiveness and its Relevance in an Era of Fragmentation*, in AA.VV., *Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Brill Nijhoff, Leiden, 2012, p. 1615-1637
- K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, II ed., Routledge, Abingdon, 2016
- M. BOTHE, E. REHBINDER, *Climate Change Policy*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2005
- A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999
- A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, n. 1, 2012, p. 1-68
- A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, Oxford University Press, New York NY, 2020
- A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, Franco Angeli, Milano, 2021
- M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Taking the Enforcement of Labour Standards in the EU's Free Trade Agreements Seriously*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, n. 6, 2019, p. 1591-1622
- M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, Vol. 24, n. 1, 2021, p. 25-51

- E. BROWN WEISS, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, Tokyo, 1989
- H. C. BUGGE, C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008
- A. CALIGIURI, *Articolo 207 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 1706-1716
- E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017
- J. L. CARADONNA, *Sustainability: A History*, Oxford University Press, Oxford, 2014
- M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, n. 4, 2020, p. 54 ss.
- LORD CARNWATH JSC, *Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, n. 1, 2016, pp. 5-9
- S. M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Napoli, 2009
- F. CASOLARI, *Like a bridge over troubled water: the 2/15 Opinion through the lens of EU loyalty*, in I. BOSSE-PLATIÈRE, C. RAPOPORT (a cura di), *The Conclusion and Implementation of EU Free Trade Agreements. Constitutional Challenges*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, p. 85-103
- F. CASOLARI, *I principi del diritto dell'unione europea negli accordi commerciali: una visione di insieme*, in G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 73-106
- C. CELLERINO, *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull'accordo di libero scambio UE-Singapore: luci e ombre*, in *Eurojus*, n. 3, 2017
- C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *I Post di AISDUE*, 18 maggio 2022
- E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19-48
- A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 1-57
- M. COLLI VIGNARELLI, *The European Trade Policy Review. The Effectiveness of Sustainable Development Chapters in EU FTAs*, in *European Papers*, Vol. 6, n. 1, 2021, p. 1-5
- M. CONDINANZI, *Articolo 21 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, 2014, p. 102-105

- G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, Fasc. 3, p. 587-612
- M. C. CORDONIER SEGGER, A. KHALFAN (a cura di), *Sustainable Development Law. Principles, Practices and Prospects*, Oxford, 2006
- M. CREMONA, *A reticent Court?: policy objectives and the Court of Justice*, in M. CREMONA, A. THIES (a cura di), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Hart, Oxford, 2014, p. 15-32
- M. CREMONA, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, in *Current Legal Problems*, Vol. 69, n. 1, 2016, p. 35-69
- M. CREMONA, *Structural Principles in EU External Relations Law* (a cura di), Hart, Oxford, 2018
- M. CREMONA, *Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, 2018, p. 231-259
- M. CREMONA, *Extending the Reach of EU Law. The EU as an international legal actor*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 64-111
- M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019
- M. CREMONA, A. THIES (a cura di), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Hart, Oxford, 2014
- A. CRESCENZI, G. TAMBURELLI (a cura di), *Cinquant'anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023
- P. CULLET, Principle 7, in J. VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 229 ss.
- N. DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford, 2002
- N. DE SADELEER, *Environnement et marché intérieur. Commentaire J. Mégret*, Bruxelles, 2010
- C. CURTI GIALDINO, *Osservazioni sul contenuto e sul valore giuridico del preambolo del trattato sull'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 457-481
- J.L. DA CRUZ VILAÇA, *Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour*, in *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, TMC Asser Press, The Hague, 2013, p. 279 ss.
- A. DASHWOOD, *Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences*, in A. DASHWOOD, M. MARESCAU, *Law and Practice of EU*

- External Relations Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 70-103
- A. DASHWOOD, *The Continuing Bipolarity of EU External Action*, in I. GOVAERE ET AL. (a cura di), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Nijhoff, Leiden, 2013
- G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 4, 2016, p. 653-682
- B. P. DE LAS HERAS, *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 2021, p. 19-32
- S. DE BELLIS, *Articolo 7 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, Milano, p. 394-395
- P. DE PASQUALE, *Sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *DUE*, Fasc. 1, 2022, p. 67 ss.
- P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, Vol. 2, 2023, p. V-XIV
- N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003
- L. DI ANSELMO, *La promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: alla ricerca di strumenti di enforcement più incisivi?* in *Federalismi*, n. 10, 2023, p. 90-119
- L. DI DOMENICO, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale*, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna online, Fasc. 1, 2023, p. 821 ss
- A. DI MARCO, *Autonomia strategica verde: diadi ineluttabili e incerte capacità ordinarie*, in *Quaderni AISDUE*, Fasc. 1, 2024, p. 1-23
- W. TH. DOUMA, L. MASSAI, M. MONTINI (a cura di), *The Kyoto Protocol and Beyond: Legal and Policy Challenges of Climate Change*, T.M.C. Asser Press, 2007
- W. TH. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R.A. WESSEL, *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, TMC Asser Press, The Hague, 2021
- P. M. DUPUY, *Ou en est le droit international de l'environnement a la fin du siècle?*, in *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, Vol. 101, 1997, p. 873 ss.
- P.M. DUPUY, J. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, II ed., 2018

- J. EBBESSON, E. HEY (a cura di), *The Cambridge Handbook of the Sustainable Development Goals and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022
- P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, II ed. Oxford University Press, Oxford, 2011
- A. EPINEY, *Environmental Principles*, in R. MACRORY (a cura di), *Reflections of 30 Years of EU Environmental Law*, Groningen, 2006, p. 19-39
- A. EPINEY, *Umweltrecht Der Europäischen Union*, Nomos, Baden Baden, 2013
- M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 379 ss.
- G. F. FERRARI, *L'interpretazione teleologica e la sua applicazione: un caso esemplare*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2013, p. 313 ss.
- F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4, 2021, 777 ss.
- F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, vol. 58, n. SP2, 2023, p. 41-56
- A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009
- P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 94-148
- F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 41 ss.
- D. FREESTONE, *Sustainable Development and International Environmental Law*, Cheltenham, 2018
- D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- D. FRENCH, *International Law and Policy of Sustainable Development*, in *Melland Schill Studies in International Law*, Manchester, 2005
- D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018
- L. FUMAGALLI, *Preambolo TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, Milano, p. 4-7
- L. FUMAGALLI, *Articolo 3 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, Milano, p. 15-20

- A. GALLETTI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2019, p. 114 ss.
- C. GAMBINO, *Commercio e sviluppo sostenibile negli accordi preferenziali di nuova generazione con i partner asiatici alla prova delle competenze esterne dell'UE*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2024, p. 86-133
- S. GARBEN, *Opinion 2/15: Competence Creep through International Trade?*, in *Europe and the World – a law review blog*, 1 June 2017, blogs.ucl.ac.uk
- P. GAUTIER, *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union*, in *European Law Journal*, 2004, p. 23-41
- U. GROBER, *Sustainability. A cultural history*, Green Books, Cambridge, 2010
- G. GRUNI, *Towards a Sustainable World Trade Law? The Commercial Policy of the European Union After Opinion 2/15 CJEU*, in *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 13, n. 1, 2018, p. 4-12
- M.E. HARRIS, *The Normative Values of the European Green Deal*, in *Eurojus*, n. 2, 2024, pp. 116-133
- J. HARRISON, M. BARBU, L. CAMPLING, B. RICHARDSON, A. SMITH, *Governing labour standards through free trade agreements: limits of the European Union's Trade and Sustainable Development chapters*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, n. 2, 2019, p. 260-277
- N. HELWIG, V. SINKKONEN, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, Special Issue, 2022, p. 1-20
- L. HERTO, S. STROSS, *Coherence in EU External Relations. Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 18, Fasc. 3, 2013, p. 373-388
- R. HOLDGAARD, *External Relations Law of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008
- K. HRADILOVÁ, O. SVOBODA, *Sustainable development chapters in the EU free trade agreements: searching for effectiveness*, in *Journal of World Trade*, Vol. 52, n.6, 2018, p. 1019-1042
- M. HUMPHREYS, *Sustainable Development in the European Union. A General Principle*, Routledge Abingdon, 2018
- I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2017
- S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006

- F.G. JACOBS, *Foreword*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS, *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018
- J. JANS, *Stop the Integration Principle?*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 33, Fasc. 5, 2011, p. 1533-1547
- J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, V ed., Europa Law Publishing, Zutphen, 2024
- A. JORDAN, D. HUIITEMA, H. VAN ASSELT, F. BERKHOUT, T. RAYNER (a cura di), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010
- A. JORDAN, H. VAN ASSELT, F. BERKHOUT, D. HUIITEMA, T. RAYNER, *Understanding the paradoxes of multi-level governing: Climate change policy in the European Union*, in *Global Environmental Politics*, Vol. 12, n. 2, 2012, p. 43-66
- J. JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2001, p. 491 ss.
- V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments such as the European Green Deal*, in *European Papers*, Vol. 8, n. 1, 2023, p. 159-189
- E. KASSOTI, R. A. WESSEL, *Strategic Autonomy: The Legal Contours of a Security Policy Construct*, in *European Foreign Affairs Review*, Volume 28, Fasc. 4, 2023, p. 305-310
- S. KINGSTON, *Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, Vol. 16, 2010, p. 780 ss.
- A. KISS, D. SHELTON, *Guide to International Environmental Law*, Nijhoff, Leiden-Boston, 2007
- P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, II ed, Hart, Oxford, 2015
- L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018
- L. KRÄMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 267 ss.
- L. KRÄMER (WITH C. BADGER), *Krämer's EU Environmental Law*, IX ed., Hart, Oxford, 2024
- P.J. KUIJPER, *The case law of the Court of Justice of the EU and the allocation of external relations powers: whither the traditional role of the executive in EU foreign relations?*, in M. CREMONA, A. THIES (a cura di), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Hart, Oxford, 2014, p. 95-114

- K. KULOVESI, *Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you to)*, in E. MORGERA (a cura di), *The External Environmental Policy of the European Union EU and International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 115-148
- K. KULOVESI, *EU Emissions Trading Scheme: Preventing Carbon Leakage Before and After the Paris Agreement*, in R. LEAL-ARCAS, J. WOUTERS (a cura di), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, p. 417-431
- K. KULOVESI, E. MORGERA, M. MUÑOZ, *Environmental integration and multifaceted international dimensions of EU law. Unpacking the EU's 2009 climate and energy package*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, Fasc. 3, 2011, p. 829-891
- K. KULOVESI, S. OBERTHÜR, H. VAN ASSELT, A. SAVARESI, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, p. 23-42
- A. LANG, *Articolo 207 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, p. 1150-1160
- A. LANG, *Rafforzare l'impatto normativo dell'Unione europea attraverso gli accordi commerciali e di associazione*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 55-72
- J. LARIK, *From Speciality to a Constitutional Sense of Purpose: on the Changing Role of the Objectives of the European Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, Vol. 63, Fasc. 4, p. 935-962
- J. LARIK, *Foreign policy objectives in European constitutional law*, Oxford University Press, Oxford, 2016
- J. LARIK, *Trade and Sustainable Development: Opinion 2/15 and the EU's Foreign Policy Objectives*, in *Europe and the World – a law review blog*, 30 May 2017, blogs.ucl.ac.uk
- K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *To Say What the Law of the EU Is. Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, *EUI Working Papers*, AEL 2013/9
- M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Springer, Dordrecht, 2011, p. 217-240

- L. LONARDO, *Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, Fasc. 3, 2018
- V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in A. BOYLE e D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999
- A. LUCARELLI, *La tutela dell'ambiente (Articolo 37)*, in R. BIFULCO, M., CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti – Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 258-265
- R. MACRORY, (a cura di), *Principles of European Environmental Law*, Groningen, 2004
- S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 581-621
- S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 1-93
- G. MARÍN DURÁN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, in *Common Market Law Review*, 2020, vol. 57, n.4, p. 1031-1068
- G. MARÍN DURÁN, E. MORGERA, *Article 37*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2014, p. 983 ss.
- G. MARÍN DURÁN, J. SCOTT, *Global EU Climate Action and the Principle of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities*, *EUI Law Working Paper 2024/2*, in K. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES, *EU External Relations and the Power of Law*, Hart Publishing, Oxford, 2024
- O. MCINTYRE, *The Integration Challenge: Integrating Environmental Requirements into Other Policies under European Union Law*, in S. KINGSTON (a cura di), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Abingdon, 2013
- D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, Potomac Associates Books, Washington, 1972
- M. MEHLING, H. VAN ASSELT, K. DAS, S. DROEGE, C. VERJUIKL, *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*, in *American Journal of International Law*, Vol. 113, 2019, p. 433-481
- T. MEYER, T.N. TUCKER, *A Pragmatic Approach to Carbon Border Measures*, in *World Trade Review*, Vol. 21, 2022, p. 109-120

- P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, in F. Galgano (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1990, vol. XV
- R. MICELI, *Il principio comunitario di effettività quale fondamento dell'integrazione giuridica europea*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, vol. II, p. 1623 ss.
- A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Jovene, Napoli, 2009
- A. MIGNOLLI, *Sviluppo sostenibile: unità d'intenti per l'azione esterna dell'Unione europea?*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 355-368
- R. MONACO, *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1963, p. 3 ss.
- M. MONTINI, *Il contributo allo sviluppo sostenibile derivante dall'attuazione della normativa internazionale sul cambiamento climatico*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 549-567
- M. MONTINI, *La risposta istituzionale al problema dei cambiamenti climatici*, in M. MONTINI (a cura di), *Il Protocollo di Kyoto e il Clean Development Mechanism. Aspetti giuridici ed istituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 3-29
- M. MONTINI, *EC External Relations on Environmental Law*, in J. SCOTT (a cura di), *Environmental Protection – European Law and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2009 p. 127-170
- M. MONTINI, *L'accordo di Copenhagen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Vol. XXV, n. 2, 2010, p. 659-667
- M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, p. 9-100
- M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Giuffrè, Milano, 2015
- M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Fasc. 3, 2017, p. 719-755
- M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 139-149
- M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 9, 2019, p. 1-21

- M. MONTINI, *La condizionalità nella duplice transizione verde e digitale nel Recovery Fund dell'Unione Europea*, in IANUS, Forum sull'emergenza Covid-19, 2020, [www.ianus.it](http://www.ianus.it)
- M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani (OIDU)*, 2020, p. 506-537
- M. MONTINI, *I fondamenti giuridici della sostenibilità*, in E. GIOVANNINI e A. RICCABONI (a cura di), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, ASviS e SantaChiaraLab, Roma, 2021, p. 352-364
- M. MONTINI, *The European Green Deal from an environmental protection perspective: the missing role of the environmental integration principle*, in K. J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER, (a cura di), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening - Liber amicorum Jan Jans*. Uitgeverij Paris, Zutphen, 2021, p. 97-104
- M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 80-151
- M. MONTINI, *Quali principi giuridici per l'economia circolare nell'Unione europea?*, in *DPCE Online*, Vol. 61, n. 4, 2023, p. 3257-3275
- M. MONTINI, *La giustizia climatica nell'Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in *Ordine internazionale e diritti umani (OIDU)*, 2023 p. 654-659
- M. MONTINI, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?*, in *Quaderni AISDUE*, Vol. 3, 2023, *Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 41-58
- M. MONTINI, *L'evoluzione della politica climatica dell'Unione europea alla luce del principio di sussidiarietà*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO, *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 89-113
- M. MONTINI, *Addressing the conflicts between climate-related renewable energy goals and environmental protection interests under the RED Directive*, in *European Law Open*, n. 3, 2024, p. 209-219, <https://www.cambridge.org/core/journals/>
- M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, in *Federalismi*, n. 21, 2016, p. 1-19
- M. MONTINI, F. VOLPE, *Regulation for Sustainability: Promoting an Ecology-based Approach*, in *Federalismi*, n. 3, 2017, p. 1-16
- M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development: renaissance or sunset boulevard?*, in L. WESTRA et al. (a cura di), *The Role of Integrity in the Governance of the Commons*, Springer, 2017, p. 169-178

- 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*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 235-255
- F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013
- B. NASCIBENE, *L’evoluzione in tema di tutela dell’ambiente nel diritto dell’Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, in B. NASCIBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell’Unione europea*, Cacucci, Bari, 2012, p. 25-47
- S. NESPOR, A. L. DE CESARIS, *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il protocollo di Kyoto*, Gedit edizioni, Bologna, 2004
- S. OBERTHÜR, C. ROCHE KELLY, *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, in *The International Spectator*, Vol. 43, n. 3, 2008, p.35-50
- M. ONIDA, *The ‘Do Not (Significantly) Harm’ Principle*, in K. J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER, (a cura di), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening - Liber amicorum Jan Jans*, Uitgeverij Paris, Zutphen, 2021, p. 45-59
- M. ONIDA, *Articolo 37, Tutela dell’ambiente*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, p. 691-707
- M. ONIDA, *Il Green Deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l’integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257 ss.
- T. O’RIORDAN, J. JÄGER (a cura di), *Politics of Climate Change: a European Perspective*, Routledge, London, 1996
- R. ORMAND, *L’utilisation particulière de la méthode d’interprétation des traités selon leur «effet utile» par la Cour de Justice des Communautés Européennes*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, p. 624 ss.
- J. PAUWELYN, *Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law*, in D. PRÉVOST, G. VAN CALSTER (a cura di), *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, p. 448-506
- S. PEERS, *Free trade v freedom of association? The EU/South Korea free trade agreement and the panel report on the EU challenge to South Korean labour law*, in *EU Law Analysis*, 26.01.2021, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/free-trade-v-freedom-of-association.html>

- M. PEDRAZZI, *Articolo 3 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, p. 8-13
- M. PEETERS, K. DEKETELAERE (a cura di), *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives*, 2006
- M. PEETERS, M.G. FAURE, *Climate Change and European Emissions Trading: Lessons for Theory and Practice*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008
- P. PESCATORE, *Monisme, dualisme et "effet utile" dans la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne*, in *Une Communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, BWV, Berlin, 2003, p. 329 ss.
- C. PESCE, *Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella giurisprudenza dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 359 ss.
- C. PESCE, *Ambiente*, in P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), in *Manuale di Diritto dell'Unione europea - Volume II*, 2021, p. 511 ss.
- C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, Fasc. 3, p. 529-547;
- C. PESCE, *La rilevanza giuridica dell'obiettivo della neutralità climatica nell'Unione europea*, in *IANUS*, n. 28, 2023, p. 99-120
- C. PESCE, *Il Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L. F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi. Una riflessione multidisciplinare nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa*, Roma, 2023, p. 359-371
- P. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 232-250
- P. A. PILLITU, *Articolo 11 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, p. 173-175
- L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 705-712
- L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future We Want. Rio+20 o vent'anni trascorsi inutilmente?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, p. 795-821
- A. PIRLOT, *Carbon Leakage and International Climate Change Law*, in *Transnational Environmental Law*, Vol. 13, 2024, p. 61-86
- S. POLI, *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *DUE*, n. 3, 2018, p. 525-552

- I. POLOVETS, *Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, in *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 48, Fasc. 1, 2021, p. 95-108
- A. POSTIGLIONE, *Diritto internazionale dell'ambiente*, Aracne, Roma, 2013
- M. PRIEUR, G. SOZZO (a cura di), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012
- M. PRIEUR, *The principle of non-regression*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 251 ss.
- J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law - A New Legal Revolution towards Climate Neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, 2021, p. 39-54
- O. QUIRICO, *Integrating human rights and environmental duties: prospective implications of article 37 of the EU charter of fundamental rights*, in *Boston University International Law Journal*, Vol. 39, Fasc. 1, 2021, p. 41-77
- L. RAJAMANI, *Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, 2016, p. 493-514
- L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, n. 2, 2016, p. 337-358
- L. RAJAMANI, *Common but differentiated responsibilities*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO, *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, p. 291-302
- K. RAUSTIALA, *Does the Constitution Follow the Flag?: The Evolution of Territoriality in American Law*, Oxford University Press, New York, 2009
- D. RINOLDI, *Principio di coerenza. Commento*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Giappichelli, Torino, 2011
- F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *DUE*, Fasc. 1, 2022, p. 185 ss.
- F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, Vol. 58, n. SP2, 2023, p. 561-574
- R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, p. 151-231

- G. M. RUOTOLO, *Knock on wood. il contenzioso UE/Ucraina sul divieto di esportazione di legname tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci*, in *Quaderni di SIDIBlog*, Vol. 6, 2019, p. 245 ss.
- P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003
- P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, III ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012
- S. SATO, *EU's Carbon Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective(s)?*, in *Journal of World Trade*, Vol. 56, 2022, p. 383-404
- L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 207-233
- N. SCHRIJVER, F. WEISS (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Principles and practice*, Leiden, 2004
- N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours, The Hague Academy of International Law*, Vol. 329, 2008, p. 217 ss.
- E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli, Torino, 2016
- E. SCOTFORD, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Hart, Oxford, 2017
- E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context. Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, in S. BOGOJEVIC, R. RAYFUSE (a cura di), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, p. 133-154
- J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, Volume 62, Fasc. 1, 2014, p. 87-126
- J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, in *Common Market Law Review*, Volume 51, Fasc. 5, 2014, p. 1343-1380
- J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 21-63
- T. SCOVAZZI, *Ordinamento internazionale*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 52-66
- A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA-Forum*, 2021, vol. 21, n. 4, p. 681-697
- B. SJÄFJELL, *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, in B SJÄFJELL, A. WIESBROCK (a cura di), *The Greening of Eu-*

- European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Routledge, Abingdon, 2015, p. 51 ss.
- B. SJÄFJELL, *The Environmental Integration Principle: A Necessary Step Towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. IPPOLITO, M.E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (a cura di), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Abingdon, 2019
- F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 41 ss.
- F. SPERA, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l’impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, p. 739 ss.
- C. STRECK *et al.*, *The Paris Agreement A New Beginning*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 13, 2016, p. 3-29
- G. TAMBURELLI, *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia giuridica Trecani*, Istituto dell’Enciclopedia italiana, Roma, 2004
- G. TAMBURELLI, *Introduzione*, in A. CRESCENZI, G. TAMBURELLI (a cura di), *Cinquant’anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell’ambiente in regressione?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 10-12
- G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell’Unione Europea*, Vol. I, II ed. (a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO), Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Nuovi strumenti del diritto internazionale privato. Liber Fausto Pocar*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 925 ss.
- T. TRIDIMAS, *The Court of Justice and Judicial Activism*, in *European Law Review*, 1996, p. 199 ss.
- N. TOCCI, *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, IAI, Roma, 2021
- S. VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, in *Utrecht Law Review*, Vol. 10, Fasc. 2, 2014, p. 60-76
- J. VAN ZEBEN, *The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?*, in *European Law Journal*, Vol. 36, Fasc. 5-6, 2020, p. 300-318
- M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell’unione europea*, Cedam. Padova, 2022
- A. VERBRUGGEN, E. LAES, E. WOERDMAN, *Anatomy of Emissions Trading Systems: What is the EU ETS?*, in *Environmental Science & Policy*, Vol. 98, 2019, p. 11-19
- R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005

- I. VIARENGO, Articolo 13 TUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova, p. 68-70
- S. VILLANI, *Settling Disputes on TSD chapters of EU FTAs: recent trends and future challenges in the light of CJEU's Opinion 2/15*, in A. BIONDI, G. SANGIUOLO, *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations. An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Edward Elgar, Cheltenham 2021, p. 107-125
- S. VILLANI, *I capitoli in materia di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: prove di rilevanza sistemica*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 3, 2022, p. 707-742
- U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, V ed., Cacucci, Bari, 2017
- J. E. VIÑUALES, *The Rise and Fall of Sustainable Development*, in *RECIEL*, Vol. 22, Fasc. 1, 2013, p. 3-13
- J. E. VIÑUALES *et al.*, *Climate policy after the Paris 2015 climate conference*, in *Climate Policy*, Vol. 17, n. 1, 2017, pp. 1-8
- D. VOGEL, *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1995
- C. VOIGT, *Sustainable development as a principle of international law: resolving conflicts between climate measures and WTO law*, Leiden, 2009
- C. VOIGT, *The principle of Sustainable Development: Integration and Ecological Integrity*, in C. VOIGT (a cura di), *Rule of Law for Nature*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 146-157
- C. VOIGT, *Article 11 in Light of the Principle of Sustainable Development in International Law*, in B. SJÅFJELL, A. WIESBROCK (a cura di), *The Greening of European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Routledge, Abingdon, 2015, p. 31 ss.
- C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?*, in *Quest. Int. Law, Zoom-in*, 26, 2016, p. 17 ss.
- F. YAMIN, J. DEPLEDGE, *The International Climate Change Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004
- M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 38, Fasc. 1, 2001, p. 159-177
- S.E. WEISHAAR, *Emissions Trading Design: A Critical Overview*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014
- M. WENNERÅS, *Towards an ever greener Union? Competence in the field of the environment and beyond*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 1645-1685

- R. A. WESSEL, *The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 5, Fasc. 1, 2009, p. 117-142
- R. A. WESSEL, *Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, in *European Papers*, Vol. 1, Fasc. 2, 2016
- R. A. WESSEL, J. LARIK (a cura di), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, II ed., Hart, Oxford, 2020
- R. A. WESSEL, G. BUTLER (a cura di), *EU External Relations Law*, Hart, Oxford, 2022
- J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (a cura di), *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2021
- N. ZUGLIANI, *La Proposta di un Meccanismo Europeo di Adeguamento del Carbonio alle Frontiere (CBAM). Tra il Raggiungimento degli Obiettivi Prefigurati nell'Accordo di Parigi e Presunte Violazioni degli Obblighi OMC*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, vol. 36, n. 1, 2022, p. 165-190



## GIURISPRUDENZA

### CORTE DI GIUSTIZIA

- Corte giust., 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17;  
Corte giust., 13 febbraio 1969, 14/68, *Walt Wilhelm*, ECLI:EU:C:1969:4;  
Corte giust., 5 maggio 1981, 112/80, *Dürbeck c. Hauptzollamt Frankfurt a. M.*,  
ECLI:EU:C:1981:94;  
Corte giust., 7 febbraio 1985, 240/83, *Procureur de la République contro Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECLI:EU:1985:59;  
Corte giust., 9 luglio 1992, C-2/90, *Commissione c. Belgio (Rifiuti valloni)*,  
ECLI:EU:C:1992:310;  
Corte giust., 10 maggio 1995, C-422/92, *Commissione c. Germania*,  
ECLI:EU:C:1995:125;  
Corte giust., 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*,  
ECLI:EU:C:1996:461;  
Corte giust., 5 maggio 1998, C-157/96, *National Farmers' Union*,  
ECLI:EU:C:1998:191;  
Corte giust., 5 maggio 1998, C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*,  
ECLI:EU:C:1998:192;  
Corte giust., 14 luglio 1998, C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl contro S. & T. Srl*,  
ECLI:EU:C:1998:352;  
Corte giust., 14 luglio 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353;  
Corte giust., 19 novembre 1998, 150/94, *Regno Unito c. Consiglio*,  
ECLI:EU:C:1998:547;  
Corte giust., 5 ottobre 1999, C-175/98 e C-177/98, *Lirussi e Bizarro*,  
ECLI:EU:C:1999:486;  
Corte giust., 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace*, ECLI:EU:C:2000;  
Corte giust., 23 maggio 2000, C-209/98, *Sydhavnens Sten & Grus*,  
ECLI:EU:C:2000:279;  
Corte giust., 15 giugno 2000, C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland*,  
ECLI:EU:C:2000:318;  
Corte giust., 6 dicembre 2001, Parere 2/2000, ECLI:EU:C:2001:664;  
Corte giust., 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus*, ECLI:EU:C:2002:495;  
Corte giust., 24 luglio 2003, C-39/03, *Artogodan c. Commissione*,  
ECLI:EU:C:2003:418;

- Corte giust., 9 settembre 2003, C-236/01, *Monsanto*, ECLI:EU:C:2003:431;  
Corte giust., 7 settembre 2004, C-127/02, *Waddenzee*, ECLI:EU:C:2004:482;  
Corte giust., 7 settembre 2004, C-1/03, *Van de Walle*, ECLI:EU:C:2004:490;  
Corte giust., 15 dicembre 2005, C-86/03, *Grecia c. Commissione*, EU:C:2005:769;  
Corte giust., 13 settembre 2005, C-176/03, *Commissione c. Consiglio*,  
ECLI:EU:C:2005:542;  
Corte giust., 20 ottobre 2005, C-6/04, *Commissione c. Regno Unito*,  
ECLI:EU:C:2005:626;  
Corte giust., 26 aprile 2007, C-135/05, *Commissione c. Italia*,  
ECLI:EU:C:2007:250;  
Corte giust., 24 giugno 2008, C-188/07, *Commune de Mesquer*,  
ECLI:EU:C:2008:359;  
Corte giust., 9 dicembre 2008, C-121/07, *Commissione c. Francia*,  
ECLI:EU:C:2008:695;  
Corte giust., 16 luglio 2009, C-254/08, *Futura Immobiliare*, ECLI:EU:C:2009:479;  
Corte giust., 28 gennaio 2010, C-333/08, *Commissione c. Francia*,  
ECLI:EU:C:2010:44;  
Corte giust., 25 febbraio 2010, C-172/08, *Pontina Ambiente*, ECLI:EU:C:2010:87;  
Corte giust., 8 luglio 2010, C-343/09, *Afton Chemical*, ECLI:EU:C:2010:419;  
Corte giust., 22 dicembre 2010, C-77/09, *Gowan*, ECLI:EU:C:2010:803;  
Corte giust., 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America e  
altri c. Secretary of State for Energy and Climate Change*,  
ECLI:EU:C:2011:864;  
Corte giust., 2 dicembre 2014, C-196/13, *Commissione c. Italia*,  
ECLI:EU:C:2014:2407;  
Corte giust., 4 marzo 2015, C-534/13, *Ministero dell'Ambiente c. Fipa Group srl*,  
ECLI:EU:C:2015:140;  
Corte giust., 21 dicembre 2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus c.  
Comune di Venezia et al.*, ECLI:EU:C:2016:978;  
Corte giust., 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company, c. Her Majesty's Treasury  
e altri*, C-72/15, EU:C:2017:236;  
Corte giust., 16 maggio 2017, Parere 2/15, ECLI:EU:C:2017:376;  
Corte giust., 6 settembre 2017, *Intel Corp. Inc. contro Commissione europea*, C-  
413/14 P, ECLI:EU:C:2017:632  
Corte giust., 12 aprile 2018, C-323/17, *People Over Wind e Sweetman*,  
ECLI:EU:C:2018:244;  
Corte giust., 13 marzo 2019, C-128/17, *Polonia c. Parlamento Europeo e Consi-  
glio*, ECLI:EU:C:2019:194;

- Corte giust., 29 luglio 2019, C-411/17, *Inter-Environment Wallonie*, ECLI:EU:C:2019:622;
- Corte giust., 6 ottobre 2020, C-134/19, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2020:793;
- Corte giust., 14 ottobre 2020, C-629/19, *Sappi Austria Produktions GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2020:824;
- Corte giust., 22 settembre 2020, C-594/18, *Austria c. Commissione (Hinkley point C)*, ECLI:EU:C:2020:742;
- Corte giust., 25 marzo 2021, C-565/19 P, *Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2021:252;
- Corte giust., 29 giugno 2023, C-501/22 a C-504/22, *Interfel*, ECLI:EU:C:2023:531;

## TRIBUNALE

- Tribunale, 25 marzo 1999, T-102/96, *Gencor Ltd c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:65;
- Tribunale, 8 maggio 2019, T-330/18, *Carvalho e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2019:324;
- Tribunale, 26 novembre 2022, T-74/00 e T-76/00, *Artegodan c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:283.

## CONCLUSIONI DEGLI AVVOCATI GENERALI

- Conclusioni Avvocato Generale Leger, 7 marzo 2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*, ECLI:EU:C:2000:108
- Conclusioni Avvocato Generale Leger, 16 maggio 2000, C-36/98, *Spagna c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2000:246
- Conclusioni Avvocato Generale Jacobs, 26 ottobre 2000, C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswag AG*, ECLI:EU:C:2000:585
- Conclusioni Avvocato Generale Mischo, 13 dicembre 2001, C-513/99, *Concordia Bus*, ECLI:EU:C:2001:686
- Conclusioni, Avvocato Generale Kokott, 6 ottobre 2021, C-366/10, *Air Transport Association of America e altri contro Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2021:637
- Conclusioni Avvocato Generale Bot, 8 maggio 2013, C-204/12 e C-208/12, *Essent Belgium NV*, ECLI:EU:C:2013:294



*Collana di Studi e documenti di diritto internazionale ed europeo*  
diretta da Ida Caracciolo

1. A. Costa, *Il diritto CEE anti-trust*, 1984
2. E. Milanesi, *Le sanzioni dell'UNESCO*, 1985
3. U. Leanza e L. Sico (a cura di), *Zona economica esclusiva e Mare Mediterraneo*, 1989
4. M.C. Ciciriello, *Le formazioni insulari e la delimitazione degli spazi marini*, 1990
5. U. Leanza (a cura di), *Le convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, 1992
6. T. Vassalli di Dachenhausen, *Il coordinamento tra convenzioni di diritto internazionale privato e processuale*, 1993
7. U. Leanza (a cura di), *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel mare Mediterraneo*, 1993
8. G. Pasquali, *Parti sociali e regioni nella Comunità europea*, 1993
9. U. Leanza, P. Paone, A. Saggio (a cura di), *Il tribunale di primo grado della Comunità Europea*, 1994
10. M.C. Ciciriello (a cura di), *L'impatto ambientale delle attività di esplorazione e sfruttamento dei fondali marini internazionali*, 1995
11. P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, 1996
12. U. Leanza e A. Del Vecchio (a cura di), *Fifty years of international case law on fisheries*, 1997
13. S. Bevilacqua e N. Romana (a cura di), *La marittimità in Sicilia. Problematiche interne ed internazionali*, 1997
14. M.C. Ciciriello (a cura di), *La protezione del patrimonio culturale e naturale a venticinque anni dalla convenzione dell'UNESCO*, 1997
15. F. Lattanzi e E. Sciso (a cura di), *The International Criminal Court. Comments on the Draft Statute*, 1998
16. P. Paone (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, 1998
17. F. Mucci, *La Comunità europea ed il diritto d'autore: sfida digitale e aspetti culturali*, 1998
18. M. Panebianco e C. Risi (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, 1999
19. M.C. Ciciriello, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, 1999

20. D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, II ed., 2005
21. I. Caracciolo, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale. Il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, 2000
22. P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, 2000
23. G. Scalese, *Diritto dei trattati e dovere di coerenza nella condotta. Nemo potest venire contra factum proprium*, 2000
24. A. Di Stasi, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il sistema europeo*, II ed., 2010
25. U. Leanza, *Le attività degli Stati nell'ambito degli spazi liberi*, 2000
26. F. Graziani, *Rifugiati, displaced persons e internally displaced persons nel diritto internazionale contemporaneo*, 2002
27. M.L. Pecoraro, *La protezione internazionale delle minoranze*, 2003
28. I. Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione Europea. Una proiezione internazionale per l'identità giuridica occidentale*, 2003
29. P. Gargiulo, *Diritto internazionale e lotta al terrorismo. Le norme internazionali convenzionali. Le altre attività di cooperazione tra Stati. I diritti nazionali*, 2003
30. M.C. Ciciriello, *La Comunità Europea e i suoi principi giuridici. Lezioni di diritto comunitario*, IV ed., 2010
31. F. Lattanzi e M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo* 2004
32. A. Del Vecchio e A. Dal Ri Júnior (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, 2005
33. P. De Pasquale, *La tutela della concorrenza oltre i confini comunitari tra applicazione extraterritoriale e cooperazione*, 2005
34. G. Martino, *La riforma del sistema di soluzione delle controversie dell'OMC. Trasformazione sistemica e adeguamento funzionale*, 2005
35. G. Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, II ed., 2008
36. S. Quadri, *Le migrazioni internazionali. Da una disciplina statale dell'immigrazione al diritto internazionale delle migrazioni*, 2006
37. L. Quadarella, *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità. Da crimine a rilevanza internazionale a crimine internazionale dell'individuo*, 2006
38. F. Graziani, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, 2006
39. S. Izzo, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, 2006
40. C. Forte, *Diritto e cooperazione allo sviluppo tra Governance internazionale ed europea*, 2006

41. F. Graziani, *Antichi e nuovi "rifugiati" nel diritto internazionale contemporaneo*, 2006
42. F. Borgia, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, 2007
43. U. Draetta, N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, 2007
44. U. Leanza, *Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo*, 2008
45. D. Marrani, *Profili di diritto internazionale e comunitario dell'innovazione nanotecnologica*, 2007
46. G. Scalse, *La rilevanza delle scusanti nella teoria dell'illecito internazionale*, 2008
47. S. Poli, *La controversia sugli organismi geneticamente modificati tra obblighi OMC e competenza comunitaria*, 2008
48. L. Panella, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, 2009
49. A. Giansanti, *La tutela di interessi non economici nel sistema OMC. Ambiente, salute dei consumatori e "core labour standards" nel diritto del commercio internazionale*, 2009
50. G. Fiengo, *Gli atti "atipici" della Comunità europea*, 2009
51. P. Troianiello, *Lo stabilimento delle società nell'Unione europea*, 2009
52. I. Pretelli, *Garanzie del credito e conflitti di leggi. Lo statuto dell'azione revocatoria*, 2010
53. F. Graziani, *Il contrasto alla pirateria marittima nel diritto internazionale*, 2010
54. L. Magi, *Protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori e attività delle organizzazioni economiche e finanziarie internazionali. Problemi di ccordinamento e di responsabilità internazionale*, 2010
55. R. Ciccone, *Il rinvio pregiudiziale e le basi del sistema giuridico comunitario*, 2011
56. S. Angioi, F. Raimondi (a cura di), *La ragionevole durata del processo. Genesi, effetti e sviluppi della legge Pinto*, 2011
57. E. Pagano (a cura di), *Saggi di diritto internazionale privato dell'Unione europea*, 2012
58. C. Tuosto, *Il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani. Limiti e proposte di riforma*, 2012
59. F. Borgia, *Il regime giuridico dell'Artico. Una nuova frontiera per il diritto internazionale*, 2012
60. C. Pesce, *I nuovi strumenti di public enforcement. Commissione europea e Antitrust nazionale a confronto*, 2012

61. F. Buonomenna, *Diritto internazionale dell'energia. Sovranità territoriale e governance internazionale*, 2012
62. T. Russo, *Immunità dalla giurisdizione per atti di Stati stranieri. La c.d. 'Immunityreview'*, 2012
63. F. Mucci, *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale. Da ratio implicita a oggetto diretto di protezione*, 2012
64. V. Capuano, *Abuso di posizione dominante e proprietà intellettuale nel diritto dell'Unione europea*, 2012
65. D. Rinoldi, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea*, 2012
66. R. Mazza, *Microstati e Nazioni Unite*, 2012
67. M.S. Cataleta, *Il Tribunale speciale per il Libano*, 2014
68. V. Zambrano, *Il "controllo effettivo" nella ripartizione della responsabilità tra organizzazioni internazionali e Stati*, 2014
69. A. Iermano, *Garanzie minime nello spazio europeo di giustizia penale*, 2014
70. P. De Pasquale, C. Pesce, *I cittadini e l'Europa. Principio democratico e libertà economiche*, 2015
71. Celeste Pesce, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, 2016
72. A. Damato, P. De Pasquale (a cura di), *Politica economica e monetaria dell'Unione europea. Procedura legislativa e ruolo delle istituzioni*, 2016
73. Daniela Marrani (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, 2017
74. Susanna Quadri, *Sovranità funzionale e immigrazione nel Diritto Internazionale*, 2018
75. Gaspare Fiengo, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali. Inquadramento giuridico e prassi evolutiva*, 2018
76. Marco Giacalone, *Alternative dispute resolution e garanzia di accesso alla giustizia. Nuove forme di tutela nello Stato di Diritto*, 2020
77. Loredana Teodorescu (a cura di), *Riflessioni sul futuro dell'Europa. Un confronto generazionale per rilanciare l'UE*, 2020
78. F. Graziani, *Giudice e amministrazione della prova nel contenzioso internazionale. Il ruolo della Corte internazionale di giustizia*, 2020
79. Daniela Marrani, *La cooperazione internazionale per la sicurezza e la stabilità nel Cyberspace*, 2020

80. Marco Mellone, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata*, 2020.
81. S. Angioi, S. Cappabianca (a cura di), *Norme giuridiche e prassi sanitaria. Diritto internazionale e diritto interno alla prova del Covid-19. Temi scelti*, 2021
82. Massimo Panebianco, *Il neo-Stato euro-globale. (Il case Russia v. Ucraina)*, 2022
83. Lisa Tino, *L'Applicazione provvisoria dei Trattati internazionali. Fra istanze di certezza giuridica ed esigenze di flessibilità*, 2022
84. Vincenzo Lorubbio, *The best Interests of the Child. More Than 'a Right, a Principle, a Rule of Procedure' of International Law*, 2022
85. Rita Mazza, *I microstati isola nel sistema internazionale*, 2022
86. Massimiliano Montini, *Il recesso di uno Stato membro dell'Unione europea*, 2023
87. Francesca Graziani, *Valutazione e quantificazione del danno da contenzioso internazionale tra Stati*, 2023
88. Angela Correrà, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, 2023
89. Federica Mucci, *Dall'equa condivisione dei benefici ai clearing house mechanisms: verso modelli partecipativi di internazionalismo istituzionale per la protezione del patrimonio comune*, 2023
90. Antonio J. Palma, *La natura degli atti finali dei vertici internazionali*, 2024

Finito di stampare presso la *Vulcanica Print* (Na)  
Nel mese di gennaio 2025