



## IL CONTRIBUTO DELL'ACCORDO UE – MERCOSUR ALLA GOVERNANCE INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

*Leonardo Pasquali*<sup>1</sup>

### RIASSUNTO

L'articolo analizza se ed in che misura il recente accordo commerciale UE-Mercosud possa svolgere un ruolo nella governance internazionale dell'ambiente. La questione potrebbe sembrare peregrina, dato che si tratta di un accordo apparentemente doppiamente limitato, *ratione materiae* (in quanto appunto si tratta di un accordo commerciale) e *ratione loci* concernendo solo due precise regioni del mondo, per quanto importanti. L'esame delle norme giuridiche contenute nell'accordo stesso indica, tuttavia, che effettivamente esso può, in una certa misura, contribuire alla *governance* internazionale dell'ambiente. Ciò è possibile in quanto, in primo luogo, l'accordo non solo contiene disposizioni relative alla liberalizzazione degli scambi commerciali ma, seguendo il modello degli accordi commerciali di nuova generazione dell'Unione Europea, contiene anche disposizioni sullo sviluppo sostenibile e, in particolare, sulla protezione dell'ambiente. Si tratta, inoltre, di norme che, pur perfettibili, risultano indubbiamente più avanzate rispetto a quelle vigenti nel diritto internazionale globale, anche alla luce delle difficoltà che sta attraversando l'OMC. Possono pertanto fungere da modello per l'intera comunità internazionale.

**PAROLE CHIAVE:** Governance ambientale internazionale. Accordo di libero scambio UE-Mercosur. Accordi commerciali di nuova generazione. Politica commerciale dell'UE.

### THE CONTRIBUTION OF THE EU - MERCOSUR AGREEMENT TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

#### ABSTRACT

The article analyses whether and in what extent the recent commercial EU-Mercosud agreement plays a role in the international governance of the Environment. This could be a farfetched issue because of, apparently, it is a doubly limited agreement: *ratione materiae* (it is a commercial agreement) and *ratione loci*, regarding only two Countries in the world, even if they are important. The analysis of the legal provisions of the agreement shows that it can contribute, in some way, to the international governance of the Environment. This is possible because the agreement not only contains provisions on trade liberalisation, following the model of the new-generation trade agreements of the European Union, but it also contains provisions on Sustainable

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Internacional Público pela Universidade de Aix-Marseille III (França) e Universidade di Pisa (Itália) Professor e pesquisador da Faculdade di Giurisprudenza da Universidade di Pisa (Itália). Líder do Jean Monnet Module "SoEULaw".

Development and, especially, about environmental protection. Moreover, even if they are perfectible provisions, they are with no doubt, more advanced compared to those in force in the global International Law, even despite the difficulties the OMC is facing. They can be indeed a model for the whole international community.

**KEYWORDS:** International environmental governance. EU-Mercosur Free Trade Agreement. New generation Trade Agreements. EU trade policy.

## A CONTRIBUIÇÃO DO ACORDO UE-MERCOSUL PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL

### RESUMO

O artigo analisa se e em que medida o recente acordo comercial UE-Mercosud poderia desempenhar um papel na governança ambiental internacional. A questão pode parecer peregrina, já que se trata de um acordo aparentemente duplamente limitado, *ratione materiae* (já que se trata de um acordo comercial) e *ratione loci* cobrindo apenas duas regiões precisas do mundo, por mais importante que seja. Todavia, o exame das regras jurídicas contidas no acordo mostra que ele pode, em certa medida, contribuir para a governança ambiental internacional. Isto é possível porque, em primeiro lugar, o acordo não só contém disposições sobre liberalização do comércio, mas, seguindo o modelo dos acordos comerciais da nova geração da União Europeia, também contém disposições sobre o desenvolvimento sustentável e, em particular, sobre a proteção ambiental. Além disso, trata-se de normas que, embora possam ser melhoradas, parecem indubitavelmente mais avançadas do que as que vigentes no direito internacional global, sobretudo à luz das dificuldades que a OMC está a atravessar. Podem, portanto, servir de modelo para toda a comunidade internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança ambiental internacional. Tratado de Livre Comércio UE-Mercosul. Acordos comerciais de nova geração. Política comercial da UE.

### INTRODUZIONE

Poco più di un anno fa<sup>2</sup>, l'Unione europea ed il Mercosud, sono finalmente giunti al termine di un negoziato durato quasi due decenni<sup>3</sup>, sottoscrivendo un "accordo di principio" per un accordo commerciale definito "*ambitious, balanced and comprehensive*" dalla stessa Commissione europea<sup>4</sup>.

Sebbene tale atto non sia ancora vincolante<sup>5</sup>, su di esso sono riposte molte speranze<sup>6</sup> in quanto concerne complessivamente 773 milioni di cittadini ed il volume di

2 Per l'esattezza in data 28 giugno 2019.

3 Sulle difficoltà del negoziato fra U.E. e Mercosud v. ACCIOLY, Elizabeth. Duas décadas de cooperação UE MERCOSUL, in questa rivista **Nomos**, vol. 36, num. 2, jul./dez. 2016, pp. 371-380.

4 V. EUROPEAN COMMISSION. **EU and Mercosur reach agreement on trade**. Bruxelles, Press release, 28 giugno 2019. Il documento si trova su Internet, all'indirizzo:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_3396](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3396). Ultimo accesso: 26.09.2020.

5 Manca invero più di un passaggio: "Based on this agreement in principle, the parties will proceed to legal revision, to produce a final text of the agreement. The Commission will then translate the text it into all EU official languages and submit the agreement for approval by the Council and the European Parliament"; v. EUROPEAN COMMISSION. **Key elements of the EU-Mercosur trade agreement**. Bruxelles, 28 giugno 2019, pag. 4. Il documento si trova su Internet, all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/OANDA\\_19\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/OANDA_19_3375). Ultimo accesso: 26.09.2020.

Alle difficoltà della ratifica fanno riferimento BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri. The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks. **Policy Contribution**, num. 1, 2019, pp. 1-16.

6 Queste le parole dei commissari europei al momento della firma: "In the midst of international trade tensions, we are sending today a strong signal with our Mercosur partners that we stand for rules-

comercio stimato ammonta a ben 88 miliardi di Euro in beni e 34 miliardi di Euro in servizi.

Elemento di particolare rilievo è inoltre che si tratta di una “prima volta” per il Mercosud, dato che mai prima l'organizzazione regionale Latino-americana aveva sottoscritto un accordo commerciale con un partner primario.

In ciò essa si distingue totalmente dall'Unione europea la quale, al contrario, possiede una lunga tradizione di accordi commerciali con i suoi partner<sup>7</sup>. L'Unione oggi è infatti uno dei principali attori nel sistema economico internazionale, anche in virtù del fatto che essa ha istituito il più ampio *network* commerciale del mondo, grazie alla stipula di quarantuno accordi commerciali che coinvolgono settantadue Paesi.

Se tutte queste considerazioni sono vere, esse non sono tuttavia sufficienti a fornire una risposta soddisfacente al quesito di fondo, e cioè come possa un accordo commerciale, come è quello fra Unione europea e Mercosud, per di più localizzato (riguardando “solo” gli Stati membri delle summenzionate organizzazioni regionali e non la comunità internazionale *at large*) incidere sulla *governance* internazionale dell'ambiente?

A questa domanda si cercherà di rispondere nelle prossime pagine.

---

based trade. Through this trade pact, Mercosur countries have decided to open up their markets to the EU. This is obviously great news for companies, workers and the economy on both sides of the Atlantic, saving over €4 billion worth of duties per year. This makes it the largest trade agreement the EU has ever concluded. Thanks to the hard and patient work of our negotiators, this is matched with positive outcomes for the environment and consumers. And that's what makes this agreement a win-win deal.” (così il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker); “Today's agreement brings Europe and South America closer together in a spirit of cooperation and openness. Once this deal is in place, it will create a market of 780 million people, providing enormous opportunities for EU businesses and workers in countries with whom we have strong historical links and whose markets have been relatively closed up to now. The agreement will save European companies over €4 billion in duties at the border – four times as much as our deal with Japan – whilst giving them a head start against competitors from elsewhere in the world. It also sets high standards and establishes a strong framework to jointly address issues like the environment and labour rights, as well as reinforcing sustainable development commitments we have already made, for example under the Paris Agreement. Over the past few years the EU has consolidated its position as the global leader in open and sustainable trade. Agreements with 15 countries have entered into force since 2014, notably with Canada and Japan. This agreement adds four more countries to our impressive roster of trade allies.” (così la Commissaria per il commercio, Cecilia Malmström); “The EU-Mercosur agreement is a fair and balanced deal with opportunities and benefits on both sides, including for Europe's farmers. Our distinctive, high quality EU agri-food products will now get the protection in Mercosur countries that they deserve, supporting our market position and growing our export opportunities. Today's agreement also presents some challenges to European farmers and the European Commission will be available to help farmers meet these challenges. For this agreement to be a win-win, we will only open up to agricultural products from Mercosur with carefully managed quotas that will ensure that there is no risk that any product will flood the EU market and thereby threaten the livelihood of EU farmers.” (così il Commissario per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, Phil Hogan). Cfr. EUROPEAN COMMISSION. **EU and Mercosur reach agreement**, cit.

7 Anche se, come ricorda la dottrina, “La UE ha realizado un giro bastante brusco en su política exterior en el último tiempo, cuando priorizó el acceso a nuevos mercados... Antes la política comercial de la UE, en relación con la firma de acuerdos comerciales, estaba muy limitada a sus ex colonias, en particular su política con algunos países africanos, así como el acercamiento con economías en desarrollo de América Latina. Sin embargo, la estrategia política de la UE dio un vuelco significativo, mostrando ahora prioridad en su interés económico sobre cualquier otro aspecto, obteniendo acuerdos de libre comercio más globales o profundos que los que se practicaban en el pasado”; BARTHESAGHI, Ignacio; DE MARÍA CALVELO, Natalia; MELGAR ALASSIO, Natalia; PEREIRA, María Eugenia. La nueva generación de acuerdos de la Unión Europea y sus implicancias en el sistema internacional. In: TREMOLADA ALVAREZ, Eric (ed.). **Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 452.

## 1. IL RAPPORTO FRA COMMERCIO E AMBIENTE NELLE NORME DELL'ACCORDO COMMERCIALE FRA UNIONE EUROPEA E MERCOSUD

Per elaborare una risposta a tale quesito appare opportuno cominciare dall'esame del dato normativo<sup>8</sup>.

Il primo elemento che è possibile trarre è che, effettivamente, l'accordo UE/Mercosud, sebbene dedichi ampio spazio all'eliminazione dei dazi<sup>9</sup> -il che non sorprende affatto, trattandosi pur sempre di un accordo commerciale- non contiene esclusivamente disposizioni concernenti la circolazione delle merci ma, al contrario, adotta l'approccio definito "deep trade"<sup>10</sup>.

In concreto ciò significa che molti dei profili fondamentali regolamentati dall'accordo UE/Mercosud riguardano questioni, aspetti o settori che tradizionalmente non sono contemplati negli accordi commerciali "standard". Nello specifico sono in esso contenute, tra l'altro, norme in materia di circolazione dei servizi<sup>11</sup> e stabilimento delle persone<sup>12</sup>, e-commerce<sup>13</sup>, proprietà intellettuale (ivi compresa l'indicazione geografica), specificazioni tecniche e standard, piccole e medie imprese, protezione dei

---

8 Poiché, come già cennato *supra*, sebbene sia stato raggiunto un accordo di principio il testo definitivo dell'accordo non è entrato in vigore (dovendo essere ancora rivisto, firmato e ratificato), l'analisi che segue si baserà sul testo dell'accordo di principio.

9 "O acordo irá liberalizar amplamente o comércio de mercadorias. A UE irá eliminar direitos aduaneiros em 100 % dos produtos industriais ao longo de um período de transição até dez anos... Os direitos aduaneiros serão gradualmente eliminados em 93 % das rubricas pautais relativas a exportações agroalimentares da UE... A UE irá liberalizar 82 % das importações agrícolas, ficando as importações restantes sujeitas a compromissos de liberalização parcial, incluindo contingentes pautais para produtos mais sensíveis, e um número muito reduzido de produtos que serão totalmente excluídos". Allo stesso tempo "O Mercosul irá liberalizar totalmente 91 % das suas importações provenientes da UE ao longo de um período de transição até dez anos para a maioria dos produtos... O Mercosul irá remover totalmente os direitos aduaneiros em setores prioritários de expansão tais como o setor automóvel, das peças automóveis, das máquinas e dos produtos químicos e farmacêuticos. V. **Novo acordo comercial UE-Mercosul O acordo de princípio**. Bruxelles, 1° luglio 2019, p. 2. Il documento (in inglese, spagnolo e portoghese) si trova su Internet, all'indirizzo: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Ultimo accesso: 26/09/2020.

10 "Con l'espressione 'deep trade'... si fa... riferimento alla tendenza ad approfondire ('to deepen', per l'appunto) le relazioni economiche tra un limitato numero di Stati mediante specifici accordi internazionali, al fine di aumentare la compatibilità dei rispettivi ordinamenti giuridici attraverso la loro armonizzazione, piuttosto che creare legami con il maggior numero possibile di Stati, ampliando così ('to broaden') il numero dei partner a discapito però della profondità del legame instaurato che, necessariamente, tenderà, in questo caso, ad assestarsi su livelli più bassi di integrazione. Mentre quest'ultimo approccio è generalmente fondato su meccanismi di rimozione delle barriere tariffarie come la clausola della nazione più favorita, il primo pone maggiore attenzione alle barriere non tariffarie e alla creazione, tra i partner, di sistemi giuridici di regolamentazione che siano il più possibile simili tra loro e, proprio per le caratteristiche descritte, viene sovente indicato come uno dei fattori responsabili della crisi del sistema commerciale multilaterale e della sua frammentazione in sottosistemi"; RUOTOLO, Gianpaolo Maria. Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi. **Studi sull'integrazione europea**, num. 2-3, 2016, pp. 345-346. UE e "Deep trade" è il soggetto di un libro di MELO ARAUJO, Billy A. **The EU's Deep Trade Agenda**. Oxford: OUP, 2016.

11 L'idea di fondo è quella di garantire un "level playing field" fra i fornitori di servizi dell'U.E. e del Mercosud. A tal fine sono state previste disposizioni *ad hoc* per la regolamentazione di specifici settori dei servizi, quali: i servizi postali (artt. 19-23), le telecomunicazioni (artt. 24-34), i servizi finanziari (artt. 35-41), e quelli marittimi, che peraltro costituivano, sino alla stipula di questo accordo un settore chiuso nel Mercosud.

12 Ad es. vi sono norme che permettono a professionisti residenti in uno Stato membro di una delle due organizzazioni regionali trasferiti temporaneamente per motivi di lavoro di stabilirsi sul territorio di uno Stato membro dell'altra organizzazione regionale; cfr. artt. 6-10 dell'Accordo. Sebbene disposizioni in materia siano presenti anche nel GATS, un confronto fra i due trattati internazionali mostra agevolmente come le norme contenute nell'accordo U.E./Mercosud siano indubbiamente più generose.

13 V. artt. 42-51.

consumatori<sup>14</sup> e trasparenza (sia in generale<sup>15</sup> che nello specifico campo delle transazioni finanziarie<sup>16</sup>) ma anche (e sopra tutto, ai fini del presente scritto) disposizioni sulla tutela dell'ambiente (e delle condizioni di lavoro) nonché su argomenti quali la sicurezza degli alimenti e la salute della flora e della fauna.

A commercio e sviluppo sostenibile è, invero, dedicato un intero capitolo dell'accordo<sup>17</sup>, composto da ben 18 articoli il quale, nelle parole della stessa Commissione europea “*está à altura das normas mais exigentes constantes de capítulos semelhantes em outros acordos modernos*”<sup>18</sup>.

Un primo profilo degno della massima attenzione è la scelta di fondo operata dalle Parti, che consiste nel collocare il commercio e l'attrazione degli investimenti in posizione ancillare rispetto alla tutela ambientale<sup>19</sup>. L'aumento del commercio non può infatti andare a detrimento dell'ambiente dovendo, al contrario, contribuire alla promozione dello sviluppo sostenibile, “per il benessere delle generazioni presenti e future”<sup>20</sup>. Affinché ciò avvenga, lo sviluppo delle relazioni commerciali ed economiche fra le parti (che è la ragion d'essere della stipula dell'accordo UE/Mercosud) deve avvenire in modo da contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo sostenibile e nel rispetto degli standard e degli obiettivi ambientali. Il libero scambio è, inoltre, soggetto all'applicazione delle norme di diritto internazionale pertinenti<sup>21</sup>.

Come disposto a chiare lettere dall'art. 2 del summenzionato capitolo, le Parti non possono, ai fini di incoraggiare il commercio o gli investimenti, né indebolire i livelli di protezione previsti dal diritto interno dell'ambiente, né derogare (o offrirsi di farlo) dalle proprie normative in materia ambientale, né evitare di applicare effettivamente la propria legislazione interna in materia di ambiente mediante ripetuti comportamenti attivi od omissivi, dovendo più in generale impegnarsi al fine di migliorare le proprie leggi e politiche onde assicurare un livello di tutela dell'ambiente elevato ed effettivo. E' comunque riconosciuto loro il pieno diritto di decidere quale livello di tutela accordare all'ambiente nel loro diritto interno, pur nell'ambito dei vincoli derivanti dal diritto internazionale.

L'unico, inevitabile, limite che l'accordo impone agli Stati coinvolti è che le loro normative interne in materia di ambiente non possono costituire una restrizione dissimulata al commercio o una discriminazione arbitraria<sup>22</sup>. Le Parti tuttavia, in

---

14 Ad esempio, l'art. 34 sul *roaming* telefonico, l'art. 32 sulla riservatezza delle comunicazioni o l'art. 49 che mira a garantire la sicurezza on-line per i consumatori in caso di e-commerce.

15 V. art. 12.

16 V. art. 37.

17 Il testo del capitolo *Trade and Sustainable Development*, nella sola lingua inglese, si trova all'indirizzo Internet: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf). Ultimo accesso: 26.09.2020.

18 Cfr. Novo acordo comercial UE-Mercosul O acordo de princípio, *cit.*, p. 26.

19 Nel concetto di sviluppo sostenibile, come accolto puntualmente nell'accordo UE/Mercosur, oltre alla tutela dell'ambiente è ricompresa anche quella delle condizioni di lavoro. Visto l'argomento del presente contributo, ci si limiterà ad analizzare la materia dal punto di vista del diritto dell'ambiente, con espresso avviso che ciò che si afferma vale anche per quanto concerne il diritto del lavoro. Chi fosse interessato nello specifico a tale ultimo aspetto può leggere il commento critico di BRONCKERS, Marco; GRUNI, Giovanni. Taking the enforcement of labour standards in the EU's free trade agreements seriously. *Common Market Law Review*, vol. 56, num. 6, 2019, pp. 1591-1622.

20 Cfr. art. 1, comma 3 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

21 Cfr. art. 1, comma 4 lett. a) del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

22 V. art. 2, comma 6 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

applicazione del principio di precauzione, possono adottare misure di tutela dell'ambiente anche in assenza di dati scientifici certi e sufficienti<sup>23</sup>.

Il principio-cardine è che lo sviluppo del commercio non può avvenire ignorando le ragioni dell'ambiente o, peggio, sacrificandolo, come accadeva nel passato. La questione è centrale, nella misura in cui rappresenta il passo decisivo da un sistema fondato sul libero commercio ad uno incentrato sul commercio equo.

Nell'accordo UE/Mercosud pertanto il profilo ambientale (così come peraltro quello sociale) sono considerati strettamente connessi a quello più prettamente economico/commerciale in quanto costituiscono "le dimensioni dello sviluppo sostenibile che si rinforzano mutuamente"<sup>24</sup>.

Queste affermazioni di principio si concretizzano negli impegni che le parti prendono in diversi rami del diritto ambientale.

In primo luogo, ciò avviene per il cambiamento climatico, con l'impegno specifico a collaborare affinché il commercio serva per combattere il cambiamento climatico e per mitigarne gli effetti negativi<sup>25</sup>.

Gli altri settori presi espressamente in considerazione, mediante l'approvazione di norme *ad hoc*, sono la biodiversità<sup>26</sup>, le foreste<sup>27</sup> e la pesca e l'acquacoltura<sup>28</sup>.

L'idea di fondo, comune a queste disposizioni, è che la gestione ed il commercio di risorse naturali quali appunto i prodotti forestali, la pesca e la fauna selvatica siano improntati alla sostenibilità. Ciò comporta l'impegno a lottare contro comportamenti come la deforestazione<sup>29</sup> e la pesca illegali, prevenendo il commercio di prodotti ottenuti illegittimamente e promuovendo, al contempo, il commercio di prodotti che per converso contribuiscano alla conservazione della biodiversità.

Tali impegni specifici che le Parti assumono si inquadrano nell'impegno più generale che esse prendono di rispettare, promuovere ed applicare effettivamente i principi e le linee-guida che sussistono nel diritto internazionale in materia ambientale, quali quelli riconosciuti negli accordi ambientali internazionali<sup>30</sup> e, più nello specifico,

---

23 Cfr. art. 10, comma 2 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*. In tal caso, tuttavia, le misure saranno soggette a revisione periodica, dovendo altresì la Parte che ha adottato la misura cercare di ottenere le informazioni scientifiche nuove o addizionali necessari per una valutazione più decisiva "and shall review the measure as appropriate"; *ibid.*

24 V. art. 1, comma 3 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

25 Cfr. art. 6, comma 2, lett. b) del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

26 V. art. 7 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

27 Cfr. art. 8 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

28 V. art. 7 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

29 Come sottolinea la Commissione europea: "As iniciativas do setor privado reforçam estes compromissos, por exemplo ao não adquirir carne de propriedades em áreas recentemente desflorestadas... O texto salvaguarda várias iniciativas relevantes em matéria de agricultura sustentável, incluindo ações do setor privado da UE com um objetivo de desflorestação igual a zero nas cadeias de abastecimento e iniciativas lideradas pelos produtores, como a moratória brasileira sobre a soja, a fim de limitar a expansão das plantações de soja nos terrenos florestais... O acordo elenca uma série de áreas de potencial cooperação com vista a garantir que o comércio apoia as prioridades da sustentabilidade, incluindo a desflorestação igual a zero nas cadeias de abastecimento"; v. **Novo acordo comercial UE-Mercosul O acordo de princípio**, cit., p. 28.

30 "Article 5 - **Multilateral Environmental Agreements** - 1. The Parties recognize that the environment is one of the three dimensions of sustainable development and that its three dimensions -economic, social and environmental- should be addressed in a balanced and integrated manner. Additionally, the Parties recognize the contribution that trade could make to sustainable development. - 2. The Parties recognise the importance of the United Nations Environment Assembly (UNEA) of the United Nations Environment Programme (UNEP) and multilateral environment agreements as a response of the international community to global or regional environmental challenges and stress the need to

nell'ambito degli strumenti convenzionali multilaterali esistenti nei suddetti settori, quali la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e l'Accordo di Parigi sul clima<sup>31</sup>, la Convenzione di Rio de Janeiro sulla Diversità Biologica (CBD), la Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES) o il Trattato internazionale sulle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura<sup>32</sup>, senza dimenticare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile ed altri atti rilevanti delle Nazioni Unite<sup>33</sup>.

Oltre a ciò, e sempre al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, l'Accordo prevede che le Parti rafforzino la cooperazione per armonizzare le rispettive politiche e misure ambientali relative al commercio<sup>34</sup>.

La portata di tale obbligo, già piuttosto blando di per sé, è tuttavia ulteriormente ridotta dal fatto che ciò debba avvenire tenendo conto delle diverse realtà, capacità,

---

enhance the mutual supportiveness between trade and environment policies. - 3. Recalling the above paragraphs, each Party reaffirms its commitments to promote and effectively implement, multilateral environmental agreements (MEAs), protocols and their amendments to which it is a party. - 4. The Parties shall regularly exchange information on their respective progress as regards the ratifications of MEAs, including their protocols and amendments. - 5. The Parties shall consult and cooperate, as appropriate, on trade-related environmental matters of mutual interest in the context of multilateral environmental agreements. - 6. The Parties acknowledge their right to invoke Article [insert article number - General Exceptions] in relation to environmental measures. - 7. Nothing in this agreement shall prevent Parties from adopting or maintaining measures to implement the MEAs to which they are party provided that such measures are consistent with Article 2.6". Questa norma sviluppa quanto già disposto, in maniera più sintetica, dall'art. 1, comma 4 lett. b).

31 "Article 6 - **Trade and Climate Change** - 1. The Parties recognise the importance of pursuing the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in order to address the urgent threat of climate change and the role of trade to this end. - 2. Pursuant to paragraph 1, each Party shall: (a) effectively implement the UNFCCC and the Paris Agreement established thereunder; (b) consistent with article 2 of the Paris Agreement, promote the positive contribution of trade to a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development and to increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change in a manner that does not threaten food production."

32 "Article 7 - **Trade and Biodiversity** -1. The Parties recognise the importance of the conservation and sustainable use of biological diversity consistent with the Convention on Biological Diversity (CBD), the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, and the decisions adopted thereunder and the role that trade can play in contributing to the objectives of these agreements. - 2. Pursuant to paragraph 1, each Party shall: (a) promote the use of CITES as an instrument for conservation and sustainable use of biodiversity; including through the inclusion of animal and plant species in the Appendices to the CITES where the conservation status of that species is considered at risk because of international trade. (b) implement effective measures leading to a reduction of illegal trade in wildlife, consistent with international agreements to which it is Party. (c) encourage trade in natural resource-based products obtained through a sustainable use of biological resources or which contribute to the conservation of biodiversity, in accordance with domestic laws. (d) promote the fair and equitable sharing of benefits arising from the use of genetic resources and, where appropriate, measures for access to such resources and prior informed consent. 3. The Parties shall also exchange information on initiatives and good practices on trade in natural resource-based products with the aim of conserving biological diversity and cooperate, as appropriate, bilaterally, regionally and in international fora on issues covered by this article."; *ibid.*

33 "2. The Parties recall the Agenda 21 and the Rio Declaration on Environment and Development of 1992, the Johannesburg Declaration on Sustainable Development and the Johannesburg Plan of Implementation on Sustainable Development of 2002, the Ministerial Declaration of the United Nations Economic and Social Council on Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development of 2006, the Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation of 2008 of the International Labour Organisation (ILO), and the Outcome Document of the UN Conference on Sustainable Development of 2012 entitled "The Future We Want" and the document "Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development", adopted in 2015."; art. 1.2 del Capitolo **Trade and Sustainable Development**. In altre disposizioni sono richiamati espressamente specifici obiettivi dell'Agenda 2030, quali quelli concernenti la gestione sostenibile delle foreste (nell'art.8) e della pesca e dell'acquacoltura (nell'art. 9).

34 Cfr. art. 1, comma 4 lett. c) del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

esigenze e livelli di sviluppo nazionale e nel rispetto delle politiche e delle priorità nazionali<sup>35</sup>.

Per comprendere la *ratio* di tale norma bisogna tenere ben presente che si tratta di un accordo internazionale, sottoscritto liberamente dalle parti le quali procedono in tal senso solo se valutano che i benefici che ne possono trarre non sono inferiori ai costi cui saranno sottoposte. Il necessario equo bilanciamento fra gli interessi delle due parti deve essere effettuato prendendo in considerazione le condizioni delle stesse che, nel caso di specie, presentano divergenze piuttosto rilevanti, trattandosi di differenze strutturali da un punto di vista economico e produttivo. Come ben evidenziato in studi specifici, infatti, la produzione di materie prime è molto più rilevante nel Mercosud che nell'Unione europea, mentre è vero il contrario per quanto concerne i prodotti industriali. Inoltre, gli Stati membri dell'organizzazione regionale europea hanno maggiori complementarità nelle loro strutture produttive ed un livello superiore di scambi commerciali fra essi rispetto a quanto non accada in quella latino-americana<sup>36</sup>. Alla luce di ciò si ipotizza che il flusso di prodotti fra Unione europea e Mercosud si svilupperà in questo modo: prodotti con valore aggiunto medio-alto dalla prima alla seconda regione e percorso inverso per le materie prime ed i prodotti agricoli<sup>37</sup>.

La timidità dell'approccio nell'Accordo di cui *supra* può pertanto essere in parte compresa se si prende in considerazione la differenza che sussiste nelle performance ambientali dei due blocchi.

Tale differenza è stata ben messa in rilievo nel recente studio effettuato dalla *London School of Economics* per conto della Commissione europea<sup>38</sup>, utilizzando un apposito indice, denominato indice di sostenibilità ambientale (o, secondo l'acronimo in lingua inglese, EPI<sup>39</sup>), in grado di fornire un quadro piuttosto significativo. Il calcolo di tale indice è fondato sulla ponderazione di ben 32 indicatori di performance (fra i quali i principali sono la qualità dell'aria, l'acqua e la potabilità, le fonti d'acqua, la pesca, la biodiversità e l'habitat, le foreste, il clima ed l'energia), suddivisi in due macro-categorie: la salute ambientale e la vitalità dell'ecosistema.

Orbene, da tali dati, relativi al 2018, anno precedente alla firma dell'Accordo UE/Mercosud (dati riassunti nel suddetto studio in un grafico *ad hoc*) si evince che il valore dell'indice di sostenibilità ambientale di ciascun paese del Mercosud è inferiore alla media europea. Se tuttavia si prende in considerazione il solo indicatore relativo all'agricoltura, emerge che la performance di tutti i paesi del Mercosud è migliore rispetto a quella aggregata dell'UE<sup>40</sup>.

---

35 Ibid.

36 V., *inter alios*, VILLANI, Davide; OLIVERA, Margarita. Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. **Ens. Econ**, vol. 27, num. 50, 2017, p. 109.

37 *Ibidem*, p. 115-116.

38 LSE CONSULTING. **Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur**, Draft Final Report. Londra, Luglio 2020. Lo studio si trova su Internet, all'indirizzo: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc\\_158889.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf). Ultimo accesso: 26.09.2020.

39 L'indice di sostenibilità ambientale (EPI) è stato sviluppato dalla Yale University e dalla Columbia University in collaborazione con il Forum Economico Mondiale e il Centro comune di ricerca della Commissione europea. Il rapporto EPI considerato è quello del 2018; WENDLING, Zachary A.; EMERSON, John Wesley; ESTY, Daniel C.; LEVY, Micheal; DE SHERBININ, Alex et al. **2018 Environmental Performance Index**. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy, 2018.

40 LSE CONSULTING, *op. cit.*, pp. 70-71.

Un giudizio sulla bontà o meno delle disposizioni dell'accordo UE/Mercosud non può tuttavia prescindere da una valutazione del grado di efficacia delle stesse. Come rilevato dal succitato studio, il fatto che i vantaggi in materia di commercio e più in generale sul piano economico che dovrebbero discendere dal trattato non vadano a detrimento dell'ambiente dipende (ovviamente) *in primis* dall'applicazione effettiva di tali norme ad opera dell'Unione europea e del Mercosud. Nel *paper* si menzionano, ad esempio, gli effetti dell'accordo sul settore agricolo nel Mercosud. Tali effetti dovrebbero essere positivi sul piano economico e di conseguenza su quello occupazionale. Per converso, tuttavia, ciò comporta dei rischi a livello ambientale, con un potenziale aumento di uso del suolo, deforestazione, pressione sulle risorse idriche, maggiore uso di fertilizzanti e pesticidi<sup>41</sup>.

Al fine di favorire detta applicazione effettiva l'accordo stesso statuisce, *in primis*, che venga istituita una sottocommissione *ad hoc*, appunto per il commercio e lo sviluppo sostenibile<sup>42</sup>. Oltre a questo, la stessa Commissione europea ritiene che a ciò possano contribuire i meccanismi di consultazione della società civile previsti nell'accordo medesimo, i quali sono peraltro destinati ad integrare le stesse norme in materia ambientale esaminate *supra*<sup>43</sup>. Meccanismi della società civile il cui coordinamento è attribuito alla summenzionata sottocommissione per il commercio e lo sviluppo<sup>44</sup>.

Per valutare se ed in che misura le parti siano portate ad applicare effettivamente le disposizioni analizzate *supra* è inoltre fondamentale esaminare quali siano le conseguenze di un eventuale mancato rispetto delle medesime.

Nel capitolo su "Commercio e sviluppo sostenibile" dell'accordo è in primo luogo previsto che le Parti debbano cercare di risolvere pacificamente ogni controversia relativa all'applicazione (ma anche all'interpretazione) degli articoli contenuti nel capitolo stesso (e quindi anche delle norme concernenti la protezione dell'ambiente), attraverso il dialogo, la consultazione, lo scambio di informazioni e la cooperazione<sup>45</sup>.

Oltre a ciò, tuttavia, è istituito un procedimento *ad hoc* di soluzione delle controversie, cui è prevista la partecipazione anche della sottocommissione per il commercio e lo sviluppo sostenibile<sup>46</sup>.

La prima fase consiste in un tentativo di risoluzione mediante consultazioni formali fra gli Stati interessati<sup>47</sup>, che hanno inizio a seguito di una richiesta formale di una delle parti e si svolgono nel rispetto della procedura dettata dall'art. 16 del capitolo su Commercio e sviluppo sostenibile.

Se tale tentativo non porta ad un esito positivo nel termine previsto dall'art. 17, sempre su richiesta di una delle parti, la controversia può essere sottoposta all'attenzione di un *panel* di esperti indipendenti, la cui nomina è affidata alla sottocommissione per il commercio e lo sviluppo sostenibile, il quale opererà secondo quanto stabilito

---

41 *Ibidem*, pp. 186-189.

42 V. art. 14 comma 3 lett. a) del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

43 Cfr. Novo accordo comercial UE-Mercosul O acordo de principio, *cit.*, p. 28.

44 V. art. 14 comma 3 lett. c) del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

45 Cfr. art. 15, comma 1 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

46 V. art. 14 comma 3 lett. b) del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

47 V. art. 16 del Capitolo *Trade and Sustainable Development*.

nello stesso articolo e concluderà la sua attività con un rapporto finale contenente raccomandazioni rivolte alle parti<sup>48</sup>.

Attenzione specifica è dedicata alla trasparenza delle varie fasi dell'intero procedimento di risoluzione delle controversie<sup>49</sup>, con pubblicazione dei documenti più rilevanti "para que possam ser acompanhados pelas partes interessadas e pelos representantes das partes"<sup>50</sup>.

Il fatto che sia previsto un procedimento di soluzione delle controversie che sorgono in materia di interpretazione ed applicazione degli articoli contenuti nel capitolo dell'accordo UE/Mercosud su Commercio e sviluppo sostenibile sembrerebbe *prima facie* dover essere valutato positivamente ai fini dell'essenziale applicazione effettiva delle disposizioni in materia di protezione ambientale. In realtà, tuttavia, l'istituzione di un procedimento *ad hoc* va nella direzione contraria, in quanto esso funge da contraltare all'impossibilità per le parti di avvalersi del procedimento generale di risoluzione delle controversie relative all'interpretazione ed applicazione delle norme dell'accordo UE/Mercosud di cui al capitolo VIII dell'accordo medesimo, secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 15, comma 5 del capitolo su Commercio e sviluppo sostenibile. Con la differenza, fondamentale, che mentre il procedimento generale si conclude con un provvedimento di un terzo (lodo arbitrale) vincolante per le parti, in virtù di quanto esplicitamente previsto dall'art. 15 del capitolo VIII, quello speciale produce, al massimo, delle mere raccomandazioni.

Pertanto, l'esistenza di un procedimento specifico di soluzione delle controversie anziché costituire uno stimolo all'applicazione delle norme in materia ambientale lascia in ultima istanza un maggior margine di discrezionalità alle parti, rispetto a quanto sarebbe accaduto se, invece si fosse optato per l'applicabilità, anche alle norme contenute nel capitolo su Commercio e sviluppo sostenibile, del meccanismo generale di risoluzione alle controversie in materia.

## 2. L'APPROCCIO DELL'ACCORDO FRA UNIONE EUROPEA E MERCOSUD IN MATERIA DI COMMERCIO E AMBIENTE NELL'AMBITO DELL'EVOLUZIONE DIRITTO INTERNAZIONALE IN MATERIA

Per dare una risposta alla questione che ci siamo posti *supra* - ovvero se e quale impatto effettivamente possa avere sulla *governance* internazionale dell'ambiente un accordo come quello fra Unione europea e Mercosud -il quale non solo è un accordo di tipo commerciale, ma inoltre concerne esclusivamente i Paesi di due regioni del mondo, per quanto importanti- oltre ad analizzare nel dettaglio le norme giuridiche pertinenti contenute nell'accordo UE-Mercosud pare opportuno procedere all'esame dell'evoluzione del rapporto fra commercio ed ambiente nel diritto internazionale attuale.

Tradizionalmente commercio ed ambiente erano invero considerati come fattori contrapposti. Se il commercio internazionale è innegabilmente un elemento di primo

---

48 Cfr. art. 17 del Capitolo Trade and Sustainable Development.

49 V. in particolare art. 16, comma 7 ed art. 17 comma 10.

50 Cfr. Novo acordo comercial UE-Mercosul O acordo de princípio, *cit.*, p. 28.

piano dello sviluppo economico, i rischi che la sua crescita può avere sull'ambiente in generale e sul cambiamento climatico nello specifico sono stati sempre temuti.

Il rapporto tra commercio e ambiente è estremamente complesso e, spesso, la crescita economica e l'innovazione sono associate alla riduzione del capitale naturale del mondo e ai crescenti livelli di inquinamento<sup>51</sup>. Inoltre, il commercio può aumentare la vulnerabilità dei Paesi al cambiamento climatico: il commercio internazionale induce i Paesi a specializzarsi nella produzione di prodotti in cui hanno un vantaggio comparato, contando sulle importazioni per soddisfare il loro fabbisogno di altri beni e servizi. Ciò rende i Paesi estremamente dipendenti dalle importazioni e se, a causa del cambiamento climatico vi fosse un'improvvisa interruzione nella fornitura di beni e servizi importati, le difficoltà potrebbero essere molto rilevanti<sup>52</sup>. Tuttavia, l'interazione tra commercio e ambiente, se correttamente gestita, è in grado di produrre anche risultati positivi: il commercio può divenire lo strumento per promuovere l'impegno dei Paesi partner ad uniformarsi alle norme in materia ambientale creando incentivi al perseguimento dei propri impegni e può, altresì, creare condizioni favorevoli per lo sviluppo sostenibile in ogni suo aspetto<sup>53</sup>.

In ragione di ciò, in particolare a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso si sono cominciate ad affacciare, nel diritto internazionale, soluzioni volte a coniugare tali valori *prima facie* inconciliabili, mediante l'adozione di soluzioni in grado di rendere le regole del commercio internazionale funzionali non solo alla crescita delle economie, ma anche delle condizioni sociali degli Stati coinvolti e, al medesimo tempo, capaci di stimolare la tutela ambientale.

Un importante sforzo in tal senso è stato compiuto dall'O.N.U., come dimostrano le due "Agende" adottate rispettivamente negli anni '90 del secolo scorso e nel secondo decennio di questo millennio.

Nell'Agenda 21<sup>54</sup>, dopo l'affermazione di carattere generale secondo cui è necessario promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso la liberalizzazione degli scambi e

---

51 V., *ex plurimis*, ALI, Saleem H.; PUPPIM DE OLIVEIRA, José A. Pollution and economic development: an empirical research review. *Environ. Res. Lett.*, vol. 13, num. 12, 2018. Esistono vari studi del fenomeno in dottrina. Volendo citarne uno solo, si può ricordare, *ex plurimis*, il celebre caso delle esportazioni di soia e olio di palma da parte di Paesi a basso reddito come l'Indonesia e la Malesia che, pur costituendo una risorsa per tali Paesi, hanno comportato perdita di biodiversità e promosso la deforestazione. Sul tema v. FRY, J. *et al.* **Study on the environmental impact of palm oil consumption and on existing sustainability standards**. LMC International Ltd., 2018.

52 Cfr. DELLINK, Rob *et al.* International trade consequences of climate change. **OECD Trade and Environment Working Papers**, 2017/01. Paris: OECD Publishing, 2017.

53 V. WTO/UN ENVIRONMENT, *Making trade work for the environment, prosperity and resilience*, 2018.

54 Come noto si tratta dell'ampio e articolato programma di azione approvato nell'ambito della Conferenza ONU tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, in cui viene evidenziato il ruolo cruciale della cooperazione internazionale nella promozione di un sistema commerciale multilaterale aperto, non discriminatorio ed equo che consenta a tutti i paesi di migliorare le loro strutture economiche e il tenore di vita delle loro popolazioni. Sul tema esiste un numero sterminato di lavori. Concentrandosi prevalentemente sulla dottrina italiana - e con qualche piccola incursione in quella di lingua inglese e francese - si possono menzionare, *ex plurimis*, i seguenti contributi: MARCHISIO, Sergio. Gli atti di Rio nel diritto internazionale. *Rivista di Diritto Internazionale*, num. 3, 1992, pp. 581-621; PINESCHI, Laura. La conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo. *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 3, 1992, pp. 705-712; PORRAS, Ileana. The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation. *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 1, 1992, pp. 245-253; KISS, Alexandre-Charles; DOUMBE-BILLE, Stéphane. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992). *Annuaire français de droit international*, volume 38, 1992, pp. 823-843; MANN, H. The Rio Declaration. *Proceedings of the American Society of International Law Annual Meeting*, Vol. 86, 1992, pp. 405-414; GARAGUSO, Giulio C.; MARCHISIO, Sergio. **Rio 1992: vertice per la terra**. Milano: F. Angeli, 1993; SOAVE, Paolo. Lo sviluppo sostenibile nella

rendere il commercio e l'ambiente reciprocamente solidali è descritto a chiare lettere come commercio ed ambiente possano -e debbano- essere complementari<sup>55</sup>.

Sulla stessa falsariga si colloca la più recente Agenda 2030 delle Nazioni unite sullo sviluppo sostenibile<sup>56</sup>. Dopo aver premesso che lo sviluppo sostenibile è composto da tre dimensioni, poiché a quella economica si aggiungono quella sociale e quella ambientale<sup>57</sup>, in essa viene evidenziata l'importanza della creazione di partnership globali volte a favorire la collaborazione tra Paesi per lo sviluppo sostenibile<sup>58</sup>.

Per quanto concerne nello specifico il commercio, nell'Agenda 2030 si ritiene che debba essere promosso, in quanto fattore di impulso dello sviluppo sostenibile<sup>59</sup>.

Dalla somma di queste statuizioni risulta pertanto che in essa il commercio è valutato positivamente, se e nella misura in cui oltre a favorire la crescita dell'economia

---

prospettiva dell'Agenda 21 – Il programma d'azione lanciato nella Conferenza di Rio. **Rivista giuridica dell'ambiente**, num. 5, 1993, pp. 761-767; TREVES, Tullio. Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio. **Rivista giuridica dell'ambiente**, 1993, p. 577 ss.; ROBINSON, Nicholas A. (ed.). **Agenda 21: earth's action plan**. Dobbs Ferry, NY: Oceana, 1993; SAND, Peter H. International environmental law after Rio. **Eur. J. Int'l L.** Vol. 4, 1993, pp. 377-389; LINDNER, Chip Agenda 21. In: DODDS, Felix (ed). **The way forward: beyond Agenda 21**. Routledge, 2019, p. 3 ss.

55 Cfr. art. 2.19: "Environment and trade policies should be mutually supportive. An open, multilateral trading system makes possible a more efficient allocation and use of resources and thereby contributes to an increase in production and incomes and to lessening demands on the environment. It thus provides additional resources needed for economic growth and development and improved environmental protection. A sound environment, on the other hand, provides the ecological and other resources needed to sustain growth and underpin a continuing expansion of trade. An open, multilateral trading system, supported by the adoption of sound environmental policies, would have a positive impact on the environment and contribute to sustainable development."

56 Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, A/RES/70/1, intitolata **Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile**. Nel settembre 2015 i capi di Stato e di governo di 193 Stati membri dell'ONU hanno sottoscritto l'Agenda 2030, un grande programma di azione che identifica 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, fra loro interconnessi (*Sustainable Development Goals*), che si articolano in 169 traguardi specifici ed il cui raggiungimento è ritenuto un presupposto indispensabile per assicurare il benessere dell'umanità e del pianeta. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile costituiscono, così, un appello urgente a tutti i Paesi – a prescindere dal loro grado di sviluppo – a porre in essere strategie volte a sradicare la povertà a livello globale, ridurre le disuguaglianze, promuovere uno sviluppo economico equo e sostenibile, creare le condizioni per una società pacifica e giusta per tutti, proteggere il pianeta per le presenti e future generazioni. Il presupposto fondamentale per il raggiungimento degli Obiettivi è la creazione di partnership globali che possano creare e rafforzare legami di solidarietà tra Paesi favorendo le condizioni per un impegno comune e condiviso. In tale quadro, il commercio internazionale riveste un ruolo cruciale. Chi voglia approfondire il tema può leggere, *ex plurimis*, i seguenti contributi: MONTINI, Massimiliano; VOLPE, Francesca. Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?". **Rivista Giuridica dell'Ambiente**, vol. 30, num. 3, 2015, pp. 489-496; CHIUSI, Ludovica. The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?. **La Comunità internazionale**, 2016, p. 49 ss.; PAVONI, Riccardo; PISELLI, Dario. The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges For Implementation. **Revista Veredas do Direito**, vol. 13, num. 26, mai./ago. 2016, pp. 13-60; DÍAZ-BARRADO, Cástor Miguel. Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. **Anuario Espanol de Derecho Internacional**, num. 32, 2016, pp. 9-48; KIM, R.E. The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, Vol. 25, Num. 1, 2016, pp. 15-26; MARCHISIO, Sergio. Il diritto internazionale ambientale attuale: da Rio all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. In: CORDINI, Giovanni; FOIS, Paolo; MARCHISIO, Sergio. **Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati**. Giappichelli, 2017; MONTINI, Massimiliano. SDGs e sviluppo sostenibile nel diritto internazionale dell'ambiente. **FEDE-RALISMI.IT**, 2019, pp. 1-21.

57 Preambolo dell'Agenda, § 3. La norma è chiaramente ispirata ad una visione c.d. "olistica" dello sviluppo.

58 V. l'Obiettivo 17, intitolato "Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile".

59 V. in particolare il § 68. Il riferimento al nesso tra commercio e sviluppo sostenibile in Agenda 2030 è sotteso ai sotto-obiettivi 17.10 "Promuovere un sistema di scambio universale, regolamentato, aperto, senza discriminazioni e multilaterale sotto il controllo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, attraverso negoziazioni nell'ambito dell'Agenda di Doha per lo Sviluppo" e 17.11 "Incrementare considerevolmente le esportazioni dei paesi emergenti e, entro il 2020, raddoppiare la quota delle loro esportazioni globali".

promuove il rispetto dell'ambiente, oltre allo sviluppo sociale. In questo senso si può parlare di apporto positivo che il commercio può avere nel proteggere l'ambiente ed evitarne il degrado.

Nell'analizzare lo sviluppo avuto dal rapporto fra commercio ed ambiente nel diritto internazionale negli ultimi decenni, appare opportuno evidenziare, fra le organizzazioni internazionali a carattere globale che hanno avuto un ruolo in tal senso, oltre alle Nazioni unite anche l'Organizzazione mondiale del commercio<sup>60</sup>. Fra i suoi obiettivi principali possono essere annoverati la promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente.

Già nel primo paragrafo del preambolo suo accordo istitutivo viene indicato, quale obiettivo "uno sviluppo sostenibile, che miri a tutelare e a preservare l'ambiente e a potenziare gli strumenti per perseguire tale obiettivo in maniera compatibile con le rispettive esigenze e i rispettivi problemi, derivanti dai diversi livelli di sviluppo economico"<sup>61</sup>. La necessità di coniugare le esigenze del commercio e dell'ambiente è inoltre espressa nella "Decisione sul commercio e l'ambiente" sottoscritta dai ministri del commercio degli Stati parte al termine dell'Uruguay Round del 1994.

Tale necessaria complementarietà fra la promozione del sistema commerciale multilaterale e la tutela dell'ambiente trova concreta applicazione in certe norme contenute negli accordi OMC. Così gli articoli XX del GATT, XIV del GATS e XXVII del TRIPS considerano come causa che giustifica la mancata applicazione delle disposizioni degli accordi medesimi la necessità di tutelare la vita o la salute umana, animale o vegetale, ma anche di conservare le risorse naturali non rinnovabili (per quanto concerne specificamente il GATT) e di evitare il rischio di un serio danno all'ambiente (relativamente alla possibilità di non rilasciare brevetti statuita dal TRIPS).

Gli accordi OMC contengono specifiche disposizioni volte a conciliare il commercio internazionale con le esigenze di protezione dell'ambiente: i paragrafi b) e g) dell'articolo XX del GATT prevedono che i membri dell'OMC possano non applicare le norme contenute.

---

60 Il rapporto fra commercio ed ambiente nell'OMC è un tema ampiamente studiato, sul quale esiste copiosa e documentata dottrina. Per chi voglia approfondire l'argomento sia concesso richiamare, *ex plurimis*, a titolo di bibliografia minima e senza alcuna pretesa di completezza i seguenti contributi: FRANCONI, Francesco. **La tutela dell'ambiente e la disciplina del commercio internazionale. Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio**, Atti del Convegno della Società italiana di diritto internazionale. Napoli: Editoriale Scientifica, 1998, p. 162 ss.; MACMILLAN, Fiona. **The World Trade Organization and the environment. International Trade Law**. London, UK: Sweet and Maxwell, 2001; COMBOT-MADEC, Fabienne, HERVE-FOURNEREAU, Nathalie. *Commerce international et protection de l'environnement. Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, num. 1, 2002, pp. 3-41; PICONE, Paolo; SACERDOTI, Giorgio. *La disciplina del commercio internazionale e la protezione dell'ambiente*. In: FOIS, Paolo (a cura di). **Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente**, XI Convegno SIDI, Alghero 16-17 giugno 2006. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, pp. 63-68; CHARNOVITZ, Steve. *Trade and the Environment in the WTO. Journal of International Economic Law*, vol. 10, 2007; VOIGT, Christina. **Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts Between Climate Measures and WTO Law**. Boston, Leiden: Brill | Nijhoff, 2009; BARONCINI, Elisa. *L'articolo XX GATT e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'organo d'appello dell'OMC. Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, pp. 617-656, STUART, Mariana Battochio; WATSON, James K. R. **The WTO and the Environment: Development of Competence Beyond Trade**. London: Routledge, 2013; BRANDEMBURG, Norton Eduardo. *O Comércio Internacional e o Meio Ambiente. O Comércio como Instrumento da Concretização do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Revista Brasileira de Direito Internacional*, vol. 2, num. 2, 2017, pp. 173-192.

61 Cfr. primo paragrafo del preambolo dell'Accordo di Marrakech del 14 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio.

Oltre a ciò, per rendere effettive le affermazioni di principio di cui *supra*, con la summenzionata "Decisione sul commercio e l'ambiente" è stato costituito un Comitato *ad hoc*, denominato CTE avente il compito di effettuare raccomandazioni sulle modifiche da apportare agli accordi OMC, scaturenti dall'esame del rapporto tra commercio e ambiente<sup>62</sup>.

Sebbene siano passati più di venticinque anni dalla sua istituzione, il CTE non ha espresso alcuna raccomandazione formale. I risultati del suo lavoro sono invero stati utilizzati in seno ai negoziati svoltisi in occasione del Doha round<sup>63</sup>, ma lo stallo in cui versano tali negoziati ha comportato che nessun accordo *ad hoc* sia stato concluso in materia ambientale nell'ambito del sistema commerciale multilaterale, nonostante il rilievo attribuito alla stessa.

Ciononostante, l'OMC non perde occasione, anche recentemente, di ribadire la centralità dello sviluppo sostenibile. Prova di ciò si trova nella Dichiarazione ministeriale di Nairobi del 19 dicembre 2015<sup>64</sup>, adottata al termine della decima Conferenza ministeriale OMC e, nello specifico, nel suo comma ottavo in cui viene evidenziato il ruolo che l'organizzazione può svolgere nel contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dettati dall'Agenda 2030<sup>65</sup>. Anche in questo caso, tuttavia, alle grandi dichiarazioni di principio non corrispondono equivalenti risultati nella prassi, se si considera che l'unico tema relazionato ad un obiettivo di sviluppo sostenibile attualmente in corso di negoziazione nell'OMC concerne la riduzione dei sussidi alla pesca.

Sempre a titolo di esempio recente si può menzionare la dichiarazione resa dall'OMC in occasione dell'*UN High Level Political Forum on Sustainable Development* del 2016, secondo la quale "la crescita del commercio aumenta la capacità di generare reddito di un paese, che è uno dei prerequisiti essenziali per raggiungere lo sviluppo sostenibile"<sup>66</sup>.

---

62 Il programma di lavoro del CTE è orientato prevalentemente ad analizzare: a) la relazione tra le disposizioni del sistema multilaterale di scambi e le misure commerciali a favore dell'ambiente, comprese quelle previste dagli accordi multilaterali in materia di ambiente; b) la relazione tra le politiche ambientali attinenti al commercio e le misure ambientali con effetti commerciali significativi e le disposizioni del sistema multilaterale di scambi; c) la relazione tra le disposizioni del sistema multilaterale di scambi e oneri e tasse a fini ambientali e requisiti ai prodotti, comprese norme e regolamentazioni tecniche, imballaggio, etichettatura e riciclaggio; d) le disposizioni del sistema multilaterale di scambi per quanto riguarda la trasparenza delle misure commerciali utilizzate a fini ambientali e le misure e i requisiti ambientali che hanno effetti commerciali significativi; e) il rapporto tra i meccanismi di composizione delle controversie nel sistema multilaterale di scambi e quelli che si riscontrano negli accordi multilaterali in materia di ambiente; f) gli effetti delle misure ambientali sul l'accesso al mercato, in particolare per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo, in particolare quelli meno sviluppati, e i vantaggi ambientali derivanti dall'eliminazione delle restrizioni e delle distorsioni commerciali; g) la questione delle esportazioni di merci vietate sul mercato interno; h) la relazione tra l'accordo TRIPS e la convenzione sulla diversità biologica.

63 I negoziati in tema di commercio e ambiente nel Doha Round concernono specificamente: il rapporto tra le regole dell'OMC e gli accordi ambientali multilaterali, la collaborazione tra i segretariati dell'OMC e i segretariati degli accordi ambientale multilaterali, l'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie sui beni e servizi ambientali.

64 Il testo integrale della Dichiarazione si trova agevolmente su Internet, ad esempio nel sito: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/nairopackage\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairopackage_e.pdf). Ultimo accesso: 26.09.2020.

65 "8. We recognize the role the WTO can play in contributing towards achievement of the 2030 Sustainable Development Goals, in so far as they relate to the WTO mandate, and bearing in mind the authority of the WTO Ministerial Conference"; *ibid*.

66 Cfr. WTO, **Substantive inputs to the 2016 HLPF - WTO's contribution towards the 2030 Agenda and the SDGs**, maggio 2016. Il documento si trova agevolmente su Internet, ad esempio all'indirizzo: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10236World%20Trade%20Organization%20contribution%20recd%202016-May-19.pdf>. Ultimo accesso: 30.09.2020.

### 3. L'APPROCCIO DELL'ACCORDO FRA UNIONE EUROPEA E MERCOSUD IN MATERIA DI COMMERCIO E AMBIENTE ALLA LUCE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA

Se a livello globale, nonostante le importanti affermazioni di principio e lo specifico programma di lavoro su commercio e ambiente avviato sin dal 1994 dall'Organizzazione mondiale del commercio, a tutt'oggi non si è riusciti a creare strumenti convenzionali specifici in grado di coniugare commercio internazionale e *governance* ambientale, risultati migliori paiono essere stati raggiunti grazie agli accordi commerciali bilaterali. Ciò sembra particolarmente vero prendendo in considerazione quelli conclusi dall'Unione europea ed i suoi *partner* commerciali o, *rectius*, i più recenti fra questi.

Come già cennato *supra*, l'U.E. ha costruito la maggior rete commerciale del globo, con la conclusione di ben quarantuno accordi commerciali che coprono settantadue Stati. Tali accordi possono essere suddivisi in due categorie: i c.d. accordi di prima generazione, negoziati prima del 2006 ed incentrati sulla riduzione o l'eliminazione delle barriere tariffarie e gli accordi commerciali di nuova (o seconda) generazione, aventi un ambito più ampio.

Fanno parte di questa seconda categoria gli accordi che l'Unione europea ha stipulato, rispettivamente con: Corea del sud<sup>67</sup>; Colombia/Perù/Ecuador<sup>68</sup>; Associazione centro-americana<sup>69</sup>; Canada (CETA)<sup>70</sup>; Singapore<sup>71</sup>; Vietnam<sup>72</sup> e Messico<sup>73</sup>. Ne fa inoltre parte l'accordo commerciale oggetto del presente contributo, quello fra l'U.E. ed il Mercosud.

Ciò che caratterizza tali innovativi accordi commerciali è che essi non si limitano, come quelli di prima generazione, ad incidere sulla riduzione o l'eliminazione delle barriere tariffarie ma, pur non trascurando tale aspetto, contengono norme dirette a

67 V. **Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra**, firmato il 6 ottobre 2010 ed entrato in vigore il 13 dicembre 2015. Il testo integrale dell'accordo si trova su Internet, all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0514\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0514(01)&from=EN). Ultimo accesso: 26.09.2020.

68 V. **Accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra**, firmato il 26 giugno 2012 ed entrato in vigore, in via provvisoria, il 1° Marzo 2013 tra UE e Perù e il 1° agosto 2013 tra UE e Colombia. Il testo integrale dell'accordo si trova su Internet, all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1221\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1221(01)&from=GA). Ultimo accesso: 26.09.2020.

69 V. **Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America centrale, dall'altra**, firmato il 29 giugno 2012 ed entrato in vigore, in via provvisoria, il 1° agosto 2013 con Honduras, Nicaragua e Panama e il 1° dicembre 2013 con il Guatemala. Il testo integrale dell'accordo, in lingua italiana, si trova su Internet, all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1215\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1215(01)&from=EN). Ultimo accesso: 26.09.2020.

70 V. **Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra**, firmato il 30 ottobre 2016 ed entrato in vigore, in via provvisoria, il 21 settembre 2017. Il testo integrale dell'accordo si trova su Internet, all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114(01)&from=EN). Ultimo accesso: 26.09.2020.

71 V. **Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore**, firmato il 19 ottobre 2018 ed entrato in vigore il 21 novembre 2019. Il testo integrale dell'accordo, in lingua in inglese, si trova su Internet, all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114\(01\)&from=EN#page=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114(01)&from=EN#page=1). Ultimo accesso: 26.09.2020.

72 V. **Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la repubblica socialista del Vietnam**, firmato il 30 giugno 2019 ed entrato in vigore il 31 luglio 2020. Il testo integrale dell'accordo, in lingua italiana, si trova su Internet, all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:186:FULL&from=EN>. Ultimo accesso: 26.09.2020.

73 Il 21 aprile 2018, Unione Europea e Messico hanno raggiunto l'accordo politico per la cd. "modernizzazione" dell'Accordo di partenariato economico, coordinamento politico e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra, firmato l'8 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 1° ottobre 2000. Tale modernizzazione è volta ad ampliare il precedente accordo, trasformandolo in un accordo di "nuova generazione". Il testo dell'accordo di principio, in lingua inglese, si trova su Internet, all'indirizzo: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc\\_156791.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156791.pdf). Ultimo accesso: 26.09.2020.

coniugare il commercio con la promozione di altri e più ampi valori quali, fra gli altri, la proprietà intellettuale, la crescita inclusiva, ricerca e sviluppo, la tutela dei diritti umani e, per quanto qui interessa in modo particolare, lo sviluppo sostenibile e quindi la protezione dell'ambiente<sup>74</sup>, ivi compresa la lotta al cambio climatico.

Si tratta di accordi più avanzati rispetto al sistema dell'O.M.C., in quanto hanno un campo di applicazione più ampio e prevedono maggiori obblighi per gli Stati parte<sup>75</sup>, andando oltre l'istituzione di una zona di libero scambio per beni e servizi, come dimostra *in primis* lo stesso accordo U.E./Mercosud<sup>76</sup>.

Sul piano del diritto dell'Unione europea, tale evoluzione è in linea con quanto disposto dagli artt. 205 TFUE e 21 TUE, in virtù dei quali l'azione dell'Unione sulla scena internazionale deve essere fondata sull'esportazione dei valori e dei principi dell'Unione medesima<sup>77</sup>. Fra di essi, ai fini del presente scritto, rileva in particolare, l'obiettivo di "favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale"<sup>78</sup> e 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"<sup>79</sup>.

L'idea di una politica estera fondata anche sull'esportazione di valori e principi, secondo quanto dettato dalle suddette norme, è alla base della nuova strategia adottata nel 2015 dalla Commissione europea, la Strategia "Commercio per tutti"<sup>80</sup>, la quale

---

74 BARTHESAGHI, Ignacio; DE MARIA CALVELO, Natalia; MELGAR ALASSIO, Natalia; PEREIRA, Maria Eugenia, *cit.*, p. 453, dove si afferma che "Estos temas no son menores, ya que la UE exige buenas prácticas ambientales a la hora de firmar sus acuerdos comerciales. En la actualidad, es muy importante que se puedan manejar tales aspectos, debido a los niveles de contaminación y a la importancia que adquiere el tema en la agenda global. Que un organismo ejemplo como la UE reclame condiciones aceptables, es muy positivo en el comercio internacional donde puede ser un estímulo para que otros países adopten estas prácticas saludables... Ahora bien, las exigencias en normas y disposiciones medioambientales no pueden constituir una barrera más para el comercio con los países en desarrollo, lo que alienta a economías como la europea a impulsar dichos temas con suma transparencia y una lógica de cooperación, sobre todo cuando se trata de países de menor desarrollo".

75 La loro compatibilità col diritto internazionale multilaterale in materia di commercio è comunque garantita dalle eccezioni previste agli articoli XXIV del GATT e V del GATS.

76 Numerosi sono gli esempi di ciò. Così, per quanto concerne i dazi all'esportazione, l'Accordo commerciale U.E./Mercosud (come peraltro altri accordi di seconda generazione) contiene un allegato, il n. 2, il quale fornisce il quadro per la loro eliminazione. Questo manca nel G.A.T.T., il cui art. II non menziona neppure i dazi all'esportazione. Un discorso simile può essere fatto per le regole di origine. Anche in questo caso infatti nell'Accordo, sulla falsariga degli altri accordi commerciali di nuova generazione dell'Unione esiste un protocollo *ad hoc* contenente "un conjunto de reglas de origen modernas que irão facilitar os fluxos comerciais entre a UE e o Mercosul" (v. **Novo acordo comercial UE-Mercosul O accordo de principio** *cit.*, p. 6), in particolare al fine di evitare le triangolazioni. Sebbene tale disciplina presenti alcuni difetti (ad es. ai sensi del suo art. 17 la dichiarazione di provenienza è sostanzialmente un'autocertificazione dell'esportatore, non essendo previsto alcun controllo) essa è comunque migliorativa non solo rispetto a quella prevista dal G.A.T.T. (che dedica all'argomento un solo articolo, il IX), ma anche se confrontata con quella della Convenzione di Kyoto del 1973 che è vero che contiene un allegato specifico sull'argomento, ma si tratta di un allegato opzionale. Altre norme che certificano la maggiore profondità dell'accordo rispetto al sistema O.M.C. Sono quelle in materia di licenze e qualifiche e quelle concernenti l'accesso al mercato degli appalti (essendo peraltro la prima volta che il Mercosud apre questo specifico mercato alle imprese di Stati non membri), nonché quelle sulla concorrenza.

77 Uno studio approfondito sui valori dell'UE nella sua azione esterna è quello di SCISO, Elena; BARATTA, Roberto; MORVIDUCCI, Claudia (eds.). **I valori dell'Unione europea e l'azione esterna**. Torino: Giappichelli, 2016.

78 Cfr. art. 21, paragrafo 2 lett. d) TUE.

79 Cfr. art. 21, paragrafo 2 lett. f) TUE.

80 Cfr. 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 final, 14 ottobre 2015. Il testo integrale della Comunicazione si può trovare, in lingua italiana, sul sito Internet: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-497-IT-F1-1.PDF>. Ultimo accesso 26 settembre 2020.

appunto pone al centro la promozione sia dei valori che degli interessi dell'Unione mediante una politica commerciale e di investimento più responsabile ed efficace.

Un rapido esame del diritto dell'Unione europea e dei più recenti atti adottati dalle istituzioni appare utile per determinare in quale sia la posizione della *governance* dell'ambiente fra i valori e principi dell'Unione stessa. Innanzitutto, essa posa su una solida base giuridica, costituita dagli artt. 11, 191, 192 e 193 del TFUE<sup>81</sup>. I principi che la ispirano, indicati dall'art. 191, paragrafo 2 TFUE, sono i seguenti: precauzione ed azione preventiva; correzione in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente; "chi inquina paga". Il quadro è completato dalla clausola c.d. di salvaguardia in virtù della quale i Paesi membri possono adottare certe misure provvisorie per ragioni ambientali purché non di carattere economico e ferma restando la procedura di controllo dell'U.E. Lo stesso articolo, nel paragrafo precedente illustra gli obiettivi da perseguire attraverso la politica ambientale dell'Unione e fra essi (oltre alla salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, alla protezione della salute umana ed alla utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali) indica anche espressamente la "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 applicazione di tali norme, la Commissione europea ha adottato nel 2010 la comunicazione "Commercio, crescita e affari mondiali. La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE" nella quale, oltre a ribadire l'importanza dell'applicazione dei capitoli relativi allo sviluppo sostenibile approvati dall'U.E. indica quale obiettivo di fondo della politica commerciale esterna dell'Unione europea quello di "continuare a sostenere e promuovere una crescita 'verde' in tutto il mondo in settori quali l'energia, l'efficienza delle risorse e la protezione della biodiversità"<sup>82</sup>.

Infine, nella recente *Nuova Agenda strategica dell'UE 2019-2024*<sup>83</sup>, adottata dal Consiglio europeo pochi giorni prima della sottoscrizione dell'accordo commerciale

---

In lingua inglese v. anche EUROPEAN COMMISSION. **Trade for all**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, pagg. 1-40, disponibile su: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf). Ultimo accesso: 26.09.2020.

In dottrina sul tema v., *inter alios*, BONFANTI, Angelica. Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione 'Commercio per tutti', tra regionalismo e multilateralismo economico. **Diritti umani e diritto internazionale**, 2016, p. 233 ss.

81 La prima base giuridica per una politica ambientale comune nell'ambito dell'Unione Europea è da rinvenirsi nell'Atto Unico Europeo del 1987 che introduce un intero titolo, il titolo VII, dedicato all'ambiente. In esso si chiarisce che la Comunità avrebbe svolto un'azione in materia ambientale con l'obiettivo di "salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali" (art. 130). Tale azione si sarebbe basata sui principi dell'azione preventiva, nonché sul principio "chi inquina paga". Il titolo VII è stato ripreso dal Trattato di Amsterdam, divenendo il titolo XIX dello stesso, ma ad esso è stata apportata una sostanziale modifica: nell'Atto Unico Europeo era il Consiglio che, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, era chiamato a decidere dell'azione che la Comunità avrebbe intrapreso rispetto alla materia ambientale; il trattato di Amsterdam, invece, all'art. 175 introduce la procedura della codecisione per decidere delle azioni da intraprendere in materia ambientale. In tal modo il trattato di Amsterdam ha posto il Parlamento europeo in posizione paritaria rispetto al Consiglio rispetto alla procedura decisionale in materia di politiche ambientali.

82 Comunicazione del 9.11.2010 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni, **Commercio, crescita e affari mondiali. La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE**, COM/2010/0612. Il testo integrale della Comunicazione si può trovare, in lingua italiana, sul sito Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0612&from=en>. Ultimo accesso: 26.09.2020.

83 Consiglio Europeo. **Una nuova agenda strategica 2019 – 2024**, 20 giugno 2019. La nuova agenda strategica si può trovare, in lingua italiana, sul sito Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>. Ultimo accesso: 26.09.2020.

UE/Mercosud, fra le priorità dell'azione dell'Unione si trova “Costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero”.

Al fine di dare esecuzione a quanto deciso dal Consiglio europeo, la Commissione ha in primo luogo adottato una specifica strategia di crescita, denominata “*Green Deal europeo*”<sup>84</sup>, affinché l'Europa diventi la prima regione del globo a zero emissioni. Essa ha inoltre elaborato la “Nuova strategia annuale di crescita sostenibile”<sup>85</sup>, fondata sui quattro pilastri della sostenibilità ambientale, degli incrementi di produttività dell'equità e della stabilità macroeconomica, fortemente legati fra loro, la quale completa gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite al Semestre europeo. Infine, ha redatto un “Piano di investimenti per un'Europa sostenibile”<sup>86</sup>.

Parallelamente a questa azione sul piano interno, l'U.E. ha cercato di proporre la sua idea di *governance* ambientale anche in seno all'OMC. Oltre a partecipare regolarmente ed attivamente ai lavori del CTE<sup>87</sup>, ha preso iniziative specifiche quale quella del 2014, la “*Green Goods Initiative*”, avente l'obiettivo concreto di favorire il commercio di prodotti di particolare importanza per la tutela dell'ambiente, quali le turbine eoliche e i pannelli solari, elementi indispensabili per l'utilizzo delle energie rinnovabili. Nonostante il successo di tale iniziativa<sup>88</sup>, essa non appare di rilievo tale da far mutare il giudizio sullo scarso peso dei progressi effettuati in ambito O.M.C. in materia di *governance* internazionale dell'ambiente.

Pertanto, dal punto di vista del diritto e della politica dell'U.E., l'approccio ambientale nell'Accordo commerciale U.E./Mercosud può essere considerato l'esempio più recente dell'evoluzione della politica commerciale dell'Unione, almeno nella misura in cui mette in opera i principi fondanti del diritto dell'Unione che incorporano principalmente valori non commerciali<sup>89</sup>.

---

84 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni. **Il Green Deal Europeo**. COM/2019/640, 11 dicembre 2019. Il testo integrale della Comunicazione si può trovare, in lingua italiana, sul sito Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=IT>. Ultimo accesso: 26.09.2020.

85 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti. **Strategia annuale di crescita sostenibile 2020**. COM/2019/650, 17 dicembre 2019. Il testo integrale della Comunicazione si può trovare, in lingua italiana, sul sito Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650&from=IT>. Ultimo accesso: 26.09.2020.

86 La somma prevista per i prossimi dieci anni è rilevante, ammontando a mille miliardi di Euro. V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni. **Piano di investimenti per un'Europa sostenibile**. COM/2020/21, 14 gennaio 2020. Il testo integrale della Comunicazione si può trovare, in lingua italiana, sul sito Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021&from=IT>. Ultimo accesso: 26.09.2020.

87 V. supra.

88 Dai quattordici membri che l'avevano promossa insieme all'Unione si è passati ai quarantasei attuali.

89 RUOTOLO, Gianpaolo Maria, op. cit., pp. 350-351, ricorda quanto segue: “mentre è evidente che a livello di relazioni esterne l'UE attribuisca una sempre maggiore rilevanza a tali principi, i medesimi appaiono, quasi paradossalmente, posti in posizione deteriore nei trattati conclusi tra i Paesi membri e adottati da ultimo a fini di *governance* economica interna. Si pensi, ad esempio, a come l'art. 9 del Trattato sulla stabilità il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria contempli l'impegno delle parti contraenti ad adoperarsi per una politica economica volta a perseguire “l'armonioso funzionamento dell'Unione economica e monetaria” e “la crescita economica attraverso maggiore convergenza e competitività”, prevedendo che le misure a tal fine adottate debbano avere come obiettivi quelli di “maggiore competitività, di promuovere l'occupazione, di contribuire ulteriormente alla sostenibilità dei conti pubblici e di potenziare la stabilità finanziaria”. Obiettivi siffatti, però, appaiono quanto meno distanti, se non addirittura inconciliabili, con quelli di cui all'art. 3 TUE, i quali impongono all'Unione di perseguire lo sviluppo sostenibile attraverso una crescita economica equilibrata che miri al progresso sociale, il quale è invece stato messo seriamente in pericolo da alcune delle

Le radici di questo approccio sono d'altronde profonde se è vero, come è vero, che già nel 1979 la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva affermato che: *“non si può... limitare la politica commerciale comune all'impiego degli strumenti destinati ad incidere unicamente sugli aspetti tradizionali del commercio estero...il trattato non osta... alla possibilità che la comunità sviluppi una politica commerciale intesa... alla disciplina del mercato mondiale, piuttosto che alla semplice liberalizzazione degli scambi”*<sup>90</sup>.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Attualmente l'incremento del commercio internazionale non dev'essere necessariamente considerato come un elemento che va a detrimento dell'ambiente, potendo al contrario essere uno degli elementi che contribuiscono alla *governance* ambientale internazionale.

Il commercio può interagire in diverse forme con l'ambiente: se anziché contrapporli si riescono, anche grazie a precise scelte di diritto, a coniugare questi due fattori, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, il commercio può innestare un circolo virtuoso, fungendo da motore della crescita e di uno sviluppo economico connesso all'attuazione di una politica ambientale virtuosa comune.

Nella prassi, tuttavia, ciò non si è sino ad oggi verificato sul piano multilaterale: molteplici fattori hanno impedito che l'aumento del commercio globale favorisse uno sviluppo economico collaborando nel contempo alla *governance* dell'ambiente.

E' questo il quadro generale di riferimento per procedere alla valutazione del contributo dell'accordo fra Unione europea e Mercosud alla *governance* ambientale internazionale.

Innanzitutto, se è vero che esso non costituisce uno strumento globale, essendo limitato a due regioni del mondo (U.E. e Mercosud, appunto), è altrettanto vero che si tratta comunque di una parte rilevante del globo: non solo per il numero di Paesi coinvolti, tutt'altro che trascurabile, o per il peso della somma delle loro economie su scala globale, ma anche per l'impatto che ha sull'ambiente mondiale la gestione del loro ambiente. Basti pensare, solo per menzionare uno degli aspetti di maggior sostanza, al rilievo che ha nella lotta al cambiamento climatico il rispetto o meno delle obbligazioni assunte con l'accordo di Parigi a proposito di deforestazione illegale e rimboschimento della foresta amazzonica.

L'esistenza nell'accordo di un intero capitolo dedicato specificamente a “Commercio e sviluppo sostenibile” è pertanto da salutare con indubbio favore. Esso è in primo luogo la prova di una rinnovata attenzione e di una consapevolezza dell'importanza della *governance* dell'ambiente da parte di due organizzazioni regionali di primo piano, come Unione europea e Mercosud e dei numerosi ed importanti Paesi che le compongono, potendo altresì costituire un esempio, una fonte di ispirazione per altri Stati

---

misure adottate per il solo potenziamento della stabilità finanziaria. La giustificazione del differente approccio riposa sulla circostanza che, mentre i trattati commerciali con Paesi terzi sono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'UE, i Trattati conclusi tra Paesi membri per governare la crisi economica sono stati concepiti come esterni al tale ordinamento e ciò proprio al fine, tra gli altri, di derogare ad alcuni principi ivi contemplati”.

90 C.G.C.E. Parere 1/78 del 4 ottobre 1979. Accordo internazionale sulla gomma naturale, § 44. Il testo integrale del parere si trova, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione (fra cui l'italiano ed il portoghese) nel sito Internet: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

affinché accolgano un approccio in cui le ragioni del commercio non sono considerate indipendenti (o, peggio, in contrasto) con quelle dello sviluppo sostenibile e quindi dell'ambiente.

L'analisi approfondita degli articoli contenuti in tale capitolo porta tuttavia a rettificare, pur solo in parte, tale giudizio positivo.

Se da un lato è vero che tali norme pur richiamando in buona parte concetti e principi già esistenti nel diritto internazionale (vuoi a livello di O.M.C. o di O.N.U., vuoi più in generale in trattati multilaterali) vanno oltre tali concetti e principi, dall'altro esse presentano aspetti che non soddisfano appieno.

Sotto il primo profilo, appare indubbio che il contenuto di dette disposizioni sia complessivamente più avanzato rispetto a quello di altri strumenti internazionali volti a regolamentare il commercio internazionale. In primo luogo, in quanto il capitolo promuove lo sviluppo di un regime di commercio che prende in considerazione le norme ed i valori in materia di ambiente, accogliendo ed in un certo senso "esportando" l'approccio all'ambiente che esiste nel diritto dell'Unione europea e che è comunemente considerato come uno dei più sensibili al mondo rispetto a tali questioni. In secondo luogo, perché le obbligazioni da esse dettate, se confrontate con quelle esistenti nel sistema dell'O.M.C. tendono ad essere più penetranti o concernono questioni, aspetti o settori che non sono presi in considerazione in quest'ultimo<sup>91</sup>.

Sotto un altro profilo, tuttavia, è altrettanto innegabile che il capitolo dell'Accordo commerciale UE/Mercosud dedicato a "Commercio e sviluppo sostenibile" non presenta esclusivamente lati positivi. Gli aspetti che nello specifico destano maggiori perplessità concernono la carenza di sanzioni in caso di violazione delle norme a tutela dell'ambiente ed il rischio concreto che la loro attuazione non sia effettiva. In tal senso preoccupa il divieto di ricorrere al procedimento generale di risoluzione delle controversie relative all'interpretazione ed applicazione delle norme dell'accordo U.E./Mercosud di cui al capitolo VIII dell'accordo medesimo qualora la controversia riguardi gli articoli contenuti nel capitolo su "Commercio e sviluppo sostenibile" contenuto dall'art. 15, comma 5 del capitolo medesimo.

È ben vero che tale divieto è compensato dalla istituzione di un procedimento di soluzione delle controversie *ad hoc* concernente tali fattispecie ma quest'ultimo, al contrario di quello generale, non ha termine con un lodo arbitrale vincolante per le parti, bensì, tutt'al più, con delle semplici raccomandazioni.

Si può pertanto affermare che, in ultima istanza, l'applicazione delle norme che vincolano il commercio alla tutela dell'ambiente è lasciata alla buona volontà delle parti, come peraltro sovente accade nel diritto internazionale dell'ambiente.

Permangono pertanto dubbi sul fatto che l'Accordo U.E./Mercosud, se entrasse in vigore nella sua attuale stesura, possa portare effettivamente ad un rispetto maggiore delle disposizioni ambientali ed in particolare delle obbligazioni discendenti da trattati multilaterali quali, ad esempio, l'Accordo di Parigi sul clima o la Convenzione di Rio de Janeiro sulla Diversità Biologica. Né vi è la garanzia assoluta che le norme in esso

---

91 Per una classificazione delle obbligazioni in materia v. MARCEAU, Gabrielle Zoe. News from Geneva on RTAs and WTO-plus, WTO-more, and WTO-minus. *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*, 2009, pp. 124-128.

contenute originino una tendenza alla convergenza e al miglioramento delle performance ambientali nelle due organizzazioni regionali, non potendosi escludere del tutto il rischio che la crescita economica insita in potenza nell'accordo avvenga a detrimento dell'ambiente. Pertanto, alcune modifiche sarebbero auspicabili al fine di farlo assurgere al rango di strumento in grado di promuovere efficacemente ed effettivamente la tutela dell'ambiente attraverso il commercio.

Pur con tutti questi difetti, e sebbene non sia quello strumento definitivo in grado di obbligare effettivamente le Parti al rispetto del diritto internazionale ambientale, né crei quella forma di cooperazione ideale che permette di far fronte alle sfide ambientali globali attraverso il commercio e promuovendo allo stesso tempo gli interessi economici dei Paesi coinvolti, si può comunque sostenere che l'Accordo commerciale fra Unione europea e Mercosud costituisce un passo avanti nella *governance* internazionale ambientale.

Tale giudizio è espresso tenendo conto anche della situazione attuale del sistema di commercio multilaterale che -trovandosi in un'epoca di difficoltà per questioni quali l'ampliamento degli squilibri commerciali, il punto morto in cui si trovano i negoziati commerciali nell'ambito del Doha round, la crisi attuale del sistema di risoluzione delle controversie dell'O.M.C. o la guerra commerciale fra Stati Uniti e Cina- difficilmente potrà nel prossimo futuro costituire l'ambito in cui si riescono a creare strumenti in grado di coniugare effettivamente i due obiettivi, apparentemente contrapposti, dello sviluppo economico e della protezione dell'ambiente.

È alla luce di ciò che la comunità internazionale -e la stessa O.M.C.- potrebbero trarre beneficio da quanto prevede l'Accordo commerciale fra U.E. e Mercosud<sup>92</sup> in tale materia. Di conseguenza, non parrebbe azzardato concludere affermando che, mediante l'Accordo commerciale oggetto del presente studio, l'Unione europea ed il Mercosud si propongono come "legislatori globali" *lato sensu* per quanto concerne certi profili della *governance* ambientale internazionale.

## BIBLIOGRAFIA

BALTENSPERGER, M.; DADUSH, U. The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks. **Policy Contribution**, Num. 1, 2019, pp. 1-16.

BARTHESAGHI, I.; DE MARIA CALVELO, N.; MELGAR ALASSIO, N.; PEREIRA, M. A. La nueva generación de acuerdos de la Unión Europea y sus implicancias en el sistema internacional. In: E. Tremolada Alvarez (ed.). **Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 445-478.

DELLINK, R. et al. International trade consequences of climate change. **OECD Trade and Environment Working Papers**, 2017/01. Paris: OECD Publishing, 2017.

---

92 A tal proposito v. le considerazioni, a carattere più generale, di BARTHESAGHI, Ignacio; DE MARIA CALVELO, Natalia; MELGAR ALASSIO, Natalia; PEREIRA, María Eugenia, *op. cit.*, p. 448: "la UE ha logrado avanzar exitosamente en la firma de acuerdos que no solo tienen impacto directo en las mejoras de acceso en grandes mercados de consumo, como por ejemplo Japón, Canadá o México, sino que también introducen una nueva generación de tratados con disposiciones comerciales que son las que regularán las transacciones internacionales en los próximos años, además de convertirse en una base para la tan reclamada reforma de la Organización Mundial del Comercio".

LSE consulting. **Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur**, Draft Final Report, Luglio 2020.

MARCEAU, G. News from Geneva on RTAs and WTO-plus, WTO-more, and WTO-minus. **Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law**, 2009, pp. 124-128.

MELO ARAUJO, B. A. **The EU's Deep Trade Agenda**. Oxford: OUP, 2016.

RUOTOLO, G. Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi. **Studi sull'integrazione europea**, Num. 2-3, 2016, pp. 329-354.

SCISO, E., BARATTA, R., MORVIDUCCI, C. (eds.). **I valori dell'Unione europea e l'azione esterna**. Torino: Giappichelli, 2016.

VILLANI, Davide; OLIVERA, Margarita. Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. **Ens. Econ.** Vol. 27, Num. 50, 2017, pp. 103-126.

WENDLING, Z. A.; EMERSON, J. W.; ESTY, D. C.; LEVY, M. A.; DE SHERBININ, A. et al. **2018 Environmental Performance Index**. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy, 2018.

WTO. **Substantive inputs to the 2016 HLPF - WTO's contribution towards the 2030 Agenda and the SDGs**, Maggio 2016.

WTO/UN ENVIRONMENT. **Making trade work for the environment, prosperity and resilience**, 2018.