

Sviluppo sostenibile: una condizionalità ambientale... *soft*? Alcune brevi osservazioni sull'accordo commerciale negoziato tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda

Giulia D'Agnone (Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli") – 9 settembre 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Dalle critiche ai capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile alla nuova strategia per una crescita economica verde e giusta. - 3. Il nuovo accordo commerciale negoziato con la Nuova Zelanda: alcune brevi osservazioni alla luce del nuovo approccio annunciato dall'Unione europea ai CSS. - 4. Brevi conclusioni.

1. Il 30 giugno sono terminate le negoziazioni tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda per un ambizioso accordo di libero scambio, volto a rafforzare la cooperazione già instaurata per mezzo dell'Accordo di partenariato del 2017. La conclusione della fase negoziale è stata salutata dal vicepresidente esecutivo e commissario per il commercio Dombrovskis con grande enfasi, in quanto l'accordo avrebbe dato avvio a una "new generation of trade deal, with both sides set to make real economic and environmental gains", e soprattutto conterrebbe "the most ambitious sustainability commitments in any trade agreement ever" (v. comunicato stampa del 30 giugno 2022 [EU – New Zealand Trade Agreement: Unlocking sustainable economic growth](#)).

Il trattato fa seguito a una comunicazione adottata dalla Commissione solo qualche giorno prima, con la quale l'istituzione europea ha annunciato un nuovo approccio UE al tema dello sviluppo sostenibile e dell'ambiente (sulla quale v. *infra*, par. 2).

Proprio su tali profili dell'accordo commerciale UE-Nuova Zelanda si vogliono svolgere alcune brevi osservazioni, nell'ottica di una valutazione circa l'inaugurazione di una vera e propria politica di "condizionalità ambientale" da parte dell'Unione europea nei suoi rapporti commerciali con Paesi terzi.

2. L'approccio adottato sinora dall'Unione europea in materia di tutela ambientale nelle sue relazioni esterne a carattere commerciale è stato oggetto

di numerose critiche (v. ad esempio le osservazioni al riguardo del Parlamento europeo: [Diritti umani e le norme sociali e ambientali negli accordi commerciali internazionali Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sui diritti umani e le norme sociali e ambientali negli accordi commerciali internazionali \(2009/2219\(INI\)\)](#), paragrafo 22; [Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2016 sull'attuazione delle raccomandazioni 2010 del Parlamento sulle norme sociali e ambientali, i diritti umani e la responsabilità delle imprese \(2015/2038\(INI\)\)](#), paragrafi 21-22. In dottrina v., a titolo esemplificativo, M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, p. 1).

Infatti, a partire dalla conclusione dell'accordo di libero scambio con la Korea nel 2010, l'Unione europea ha iniziato a inserire negli accordi commerciali conclusi con Stati terzi dei capitoli o titoli dedicati al commercio e allo sviluppo sostenibile, più noti con l'acronimo CSS. Si tratta di un insieme di norme che, sotto il profilo della tutela ambientale, è generalmente caratterizzato da tre elementi: il primo consiste nella "contestualizzazione", cioè nella riaffermazione degli impegni internazionali esistenti in materia di sviluppo sostenibile, con un riferimento specifico agli accordi ambientali multilaterali, come la Convenzione sulla diversità biologica, il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi. Il secondo elemento riguarda la parità di condizioni, per cui le parti dell'accordo si impegnano a non abbassare gli standard ambientali per migliorare gli scambi commerciali o attrarre investimenti e a garantirne l'effettiva applicazione. Infine, il terzo elemento è rappresentato dai meccanismi istituzionali specifici creati per monitorare l'attuazione e l'applicazione dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile.

La critica ai CSS ha riguardato principalmente l'assenza di un sistema sanzionatorio in caso di violazione degli obblighi in essi contenuti e la sottrazione delle disposizioni di tali capitoli ai sistemi di risoluzione delle controversie previsti per le altre norme dei trattati di libero scambio, a favore di sistemi di compliance *ad hoc*.

La stessa Commissione, in un [documento informale del 2017](#), ha avviato una riflessione sui modi per garantire efficacemente il rispetto degli impegni dei CSS, ma la questione è rimasta a lungo irrisolta (v. [Communication COM\(2021\) 497 final from the Commission of 18 February 2021 on Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy](#)).

Nel giugno 2021, l'istituzione ha tuttavia avviato un [riesame approfondito](#) con l'obiettivo di rafforzare la capacità degli accordi commerciali nel loro complesso e di promuovere il commercio sostenibile. E la svolta al riguardo è giunta alla fine del giugno scorso, quando è stata adottata la [comunicazione Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta](#) con la quale è stato annunciato un nuovo approccio al fine di "rafforzare ulteriormente il contributo degli accordi commerciali allo sviluppo sostenibile".

Infatti, con riguardo agli impegni in materia di CSS, la Commissione ha proposto di “allineare ulteriormente l’applicazione del capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile al meccanismo generale di risoluzione delle controversie tra Stati e di estendere la fase di conformità alle controversie di cui a tale capitolo” nonché di prevedere la possibilità di imporre sanzioni commerciali, come misura di *extrema ratio*, nei casi di gravi violazioni degli impegni fondamentali in materia di CSS, al fine di “ampliare e rafforzare il rispetto [...] dell’accordo di Parigi qual[e] element[o] essenzial[e] dei nostri accordi commerciali”.

3. Si tratta ora di capire come si colloca il nuovo accordo commerciale tra l’Unione europea e la Nuova Zelanda alla luce del mutamento di approccio ai CSS annunciato dalla Commissione europea nella Comunicazione del 22 giugno. Ci si domanda, in buona sostanza, se l’accordo sia espressione del nuovo approccio europeo allo sviluppo sostenibile nelle relazioni esterne a carattere commerciale, ed eventualmente in quale misura.

La già citata conferenza stampa a conclusione dei lavori di negoziazione ha enfatizzato come lo stesso abbia inaugurato “a new generation of trade deal, with both sides set to make real economic and environmental gains”, ricordando che “[i]t also contains the most ambitious sustainability commitments in any trade agreement ever”.

Ebbene, senza dubbio nel testo dell’accordo – che, lo ricordiamo, non è ancora definitivo e potrà essere soggetto a modifiche, seppur verosimilmente di lieve entità – si riscontra un irrigidimento dell’approccio e una più evidente volontà di garantire l’attuazione degli obblighi contratti dalle parti in tema di sviluppo sostenibile. Le disposizioni del CSS del nuovo accordo commerciale sembrano infatti superare le più comuni obiezioni avanzate ai capitoli sullo sviluppo sostenibile rispondenti all’approccio sinora sposato dall’Unione europea in materia.

Infatti, la procedura di composizione delle controversie, che prevede la nomina di un Gruppo di esperti, è ora comune agli altri obblighi dell’accordo, che dunque non stabilisce più un regime speciale per le norme del CSS.

In aggiunta, l’accordo prevede la possibilità di sanzioni commerciali come ultima risorsa, in caso di gravi violazioni degli impegni fondamentali del CSS, in particolare dei principi e dei diritti fondamentali dell’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Se dunque da un lato il nuovo accordo commerciale tra l’Unione europea e la Nuova Zelanda sembra chiaramente rispondere all’appello di un nuovo approccio europeo al tema dello sviluppo sostenibile negli accordi commerciali, dall’altra parte non possono passare inosservate alcune lacune che possono ancora rappresentare degli ostacoli a una piena attuazione degli obblighi in materia ambientale.

Tra queste, la prima è l’assenza di una clausola sugli elementi essenziali, pure annunciata nella Comunicazione della Commissione. Secondo tale documento, infatti, il rispetto dell’Accordo di Parigi sul clima avrebbe dovuto costituire un elemento essenziale dei nuovi accordi commerciali conclusi

dall'Unione europea, così che una violazione di detto obbligo avrebbe potuto giustificare la sospensione degli stessi in conformità al diritto internazionale (art. 60 CVDT). È vero che l'art. X.16, paragrafo 2, del capitolo 26 dedicato alla risoluzione delle controversie dell'accordo negoziato con la Nuova Zelanda prevede la possibilità che siano adottate misure temporanee nel caso in cui una Parte non sia in grado o non adempia a quanto stabilito nella decisione del Gruppo di esperti, o nell'eventualità che le misure adottate per adempiere siano incompatibili con le disposizioni oggetto della decisione. E tuttavia, in riferimento agli obblighi contenuti nel CSS, questo vale solo – nella prospettiva della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile – nel caso in cui la relazione finale del Gruppo di esperti o la cosiddetta fase di conformità abbiano accertato la violazione dell'obbligo di astenersi da qualsiasi azione o omissione che pregiudichi materialmente l'oggetto e lo scopo dell'Accordo di Parigi.

Non è dunque qualsiasi violazione dell'Accordo di Parigi a legittimare il ricorso alle sanzioni a carattere commerciale, bensì solo casi molto circoscritti.

E, comunque, la possibilità di adottare sanzioni è del tutto esclusa con riferimento agli obblighi a carattere ambientale incombenti sulle Parti ulteriori a quelli contratti con l'Accordo del 2016.

4. L'accordo recentemente negoziato tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda costituisce senza dubbio il primo trattato bilaterale a carattere commerciale che, conformemente al nuovo approccio europeo in materia di sviluppo sostenibile proclamato nella Comunicazione del 22 giugno scorso, mira a un rafforzamento degli strumenti volti a garantire l'effettiva attuazione degli obblighi ambientali contenuti nel CSS. Si tratta certamente di un approccio più incisivo alla tutela ambientale rispetto al passato, e tuttavia ci sembra che l'Unione europea possa fare ancora molto se vuole davvero imporsi nel panorama internazionale quale reale pioniere in tema di tutela ambientale.

È infatti evidente che, nonostante nel testo del nuovo accordo commerciale si riscontrino degli elementi che fanno pensare all'inaugurazione di una nuova forma di condizionalità (v. ad esempio S. POLI, *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: Its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 525 ss. e G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 653 ss.), non si possa trattare, semmai, che di una condizionalità "soft", in contrasto a forme tradizionali di condizionalità (nella vasta dottrina v. in particolare E. FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague, 2003 e L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005), per la sua portata ristretta a specifici obblighi a carattere ambientale (e, per la precisione come già ricordato, a violazioni sostanziali dell'Accordo di Parigi), all'assenza di una clausola sugli elementi essenziali che qualifichi la tutela

ambientale e lo sviluppo sostenibile come elementi fondanti dell'accordo, alla ancora limitata possibilità di adottare sanzioni per violazioni di obblighi contenuti nel CSS.