



I meccanismi di risoluzione ed *enforcement* nei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile alla luce dell'accordo di libero scambio tra l'UE e la Nuova Zelanda: verso una condizionalità ambientale?

Luigimaria Riccardi*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli elementi principali dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile nella prassi negoziale dell'UE. – 3. *Segue*: il capitolo su commercio e sviluppo sostenibile nell'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda. – 4. La nuova strategia della Commissione europea: tra procedure unitarie di risoluzione delle controversie e sanzioni economiche. – 5. *Segue*: il sistema di *enforcement* delle disposizioni su commercio e sviluppo sostenibile nell'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda. – 6. *Segue*: verso una “condizionalità ambientale” negli accordi di libero scambio dell'UE? – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il Trattato di Lisbona ha rafforzato l'impegno dell'Unione europea (UE) verso lo sviluppo sostenibile¹, rendendolo un obiettivo chiave nei

* Ricercatore *Tenure Track* (RTT) in diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa.

¹ Nei Trattati istitutivi dell'Unione non viene precisato il significato di “sviluppo sostenibile” che, peraltro, viene indicato come obiettivo fondamentale dell'Unione negli artt. 3 TUE, 21 TUE e 11 TFUE. V. P. DE PASQUALE, *Sostenibilità e*

rapporti con gli Stati terzi con cui intrattenere relazioni commerciali e di investimento². Una delle modalità concrete attraverso cui questo impegno si è manifestato nel tempo è stata l'integrazione di norme ambientali e lavorative negli accordi di libero scambio (ALS) di nuova generazione³. In particolare, dopo la conclusione dell'ALS del 2010 tra

trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea, in *DUE*, n. 1, 2022, p. 67; F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE*, n. 2, 2023, p. 41; M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2025, p. 33 ss.

² V. artt. 3, comma 5 e 21 del TUE; art. 207 del TFUE. Prima del Trattato di Lisbona, le preoccupazioni ambientali e sociali erano integrate negli accordi di libero scambio dell'UE attraverso disposizioni esortative e cooperative sparse in vari punti degli accordi. Per un'analisi relativa al progressivo approfondimento della normativa ambientale dell'UE nella sua azione esterna, si veda P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio di sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 219 ss.; G. M. DURÁN, E. MORGERA, *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, Oxford, Portland, 2012, pp. 56-144; W. TH. DOUMA, *The Promotion of Sustainable Development through EU Trade Instruments*, in *European Business Law Review*, 2017, p. 197 ss.; M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018; F. CASOLARI, *I principi del diritto dell'Unione europea negli accordi commerciali: una visione di insieme*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021; S. SCHACHERER (ed.), *Sustainable Development in EU Foreign Investment Law*, Leiden, Boston, 2021, p. 19 ss; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in questa Rivista, 2022, pp. 119-140; E. KASSOTI, R. A. WESSEL, *The Normative Effect of Article 3(5) TEU: Observance and Development of International Law by the European Union*, in P. GARCÍA ANDRADE (dir.), *Interacciones entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional Público*, Valencia, 2023, pp. 19-46; M. MANCHIN, L. PUCCIO, A. B. YILDRIM (eds.), *Coherence of the European Union Trade Policy with its Non-Trade Objectives*, Cambridge, 2024.

³ Si definiscono accordi di “nuova generazione” in quanto hanno una portata più ampia dei classici accordi commerciali e prevedono l'eliminazione delle c.d. barriere non tariffarie, ossia ostacoli e limitazioni alla penetrazione nei mercati esteri, più insidiosi e occulti delle semplici tariffe doganali. Sugli ALS, ci si riferisce ad es. a: l'accordo economico e commerciale globale UE-Canada del 14 gennaio 2017; l'accordo di partenariato economico UE-Giappone, del 27 dicembre 2018; l'accordo di libero scambio UE-Singapore, del 21 novembre 2019; l'accordo di libero scambio UE-Vietnam, del 12 giugno 2020. È possibile però fare anche un riferimento agli accordi di associazione dell'Unione, ci si riferisce a: l'accordo di associazione UE-Ucraina, del 29 maggio 2011; l'accordo di associazione UE-Regno Unito, del 30 aprile 2021. In generale, v. G. M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *SIE*, nn. 2-3, 2016, pp. 329-354; S. VILLANI, *Settling Disputes on TSD*

l'UE e i suoi Stati membri, da un lato, e la Corea, dall'altro⁴, gli accordi commerciali dell'Unione includono alcuni capitoli dedicati specificatamente al commercio e allo sviluppo sostenibile (cd. *Trade and Sustainable Development*, TSD)⁵. In questo contesto, il 22 giugno 2022 la Commissione ha adottato una nuova comunicazione dal titolo *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica giusta e verde*⁶. Con tale atto vengono illustrate le modalità per rafforzare il contributo degli accordi commerciali dell'UE allo sviluppo sostenibile. La Commissione intende potenziare, in particolare, l'attuazione e l'applicazione dei capitoli TSD, estendendo la procedura *standard* di risoluzione delle controversie tra Stati ai capitoli in questione, nonché la possibilità di ricorrere alle sanzioni

Chapters of EU FTAs: Recent Trends and Future Challenges in the Light of CJEU's Opinion 2/15, in A. BIONDI, G. SANGIULOLO (eds.), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations - An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Cheltenham, 2021, pp. 107-125; S. FACCIO, *Gli accordi commerciali dell'Unione europea e lo sviluppo sostenibile*, in A. M. TANZI, L. CHIUSI CURZI, G. M. FARNELLI, A. MENSI (a cura di), *La transizione ecologica nel commercio internazionale. Tra aspetti di riforma procedurali, istituzionali e diritto sostanziale*, Bologna, 2022, pp. 59-64.

⁴ L'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e la Repubblica di Corea, firmato il 6 ottobre 2010, è stato applicato in via provvisoria dal luglio 2011 ed è entrato in vigore formalmente il 13 dicembre 2015.

⁵ Sui capitoli TSD negli ALS di nuova generazione, v. K. HRADILOVÁ, O. SVOBODA, *Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness*, in *Journal of World Trade*, 2018, pp. 1019-1042; G. M. DURÁN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, in *CMLR*, 2020, pp. 1031-1068; S. KUANG, *The European Commission's Discourses on Sustainable Development in 'Trade for All': An Argumentative Perspective*, in *European Foreign Affairs Review*, 2021, pp. 265-288; G. KÜBEK, R. A. WESSEL, *Governing Sustainability through Trade in EU External Relations: The "New Approach" and its Challenges*, in J. BERGAMASCHINE MATA DIZ (ed.) *Trade and Sustainable Development: The Foreign Relations of the European Union, forthcoming* (11 January 2023), 2024, disponibile online; T.T. NGO, *Vietnam's Implementation of Labour Provisions in the European Union – Vietnam Free Trade Agreement: Recent Developments and Insights*, in *LIEI*, 2025, pp. 67-88. Sul processo di revisione dei capitoli TSD, realizzato dalla Commissione anche attraverso una consultazione pubblica aperta, cfr. J. TITIEVSKAIA, *Sustainability Provisions in EU Free Trade Agreements - Review of the European Commission Action Plan*, EPRS | European Parliamentary Research Service, November 2021.

⁶ Comunicazione della Commissione, del 22 giugno 2022, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica giusta e giusta*, COM (2022) 409final.

commerciali come ultima risorsa in caso di violazioni materiali dell'accordo internazionale considerato. Con il più recente accordo di libero scambio dell'UE con la Nuova Zelanda – firmato il 9 luglio 2023 ed entrato in vigore il 1° maggio 2024 – si evidenzia un cambiamento significativo nell'approccio dell'UE alla sostenibilità ambientale. Il presente contributo si propone di analizzare se ed in che misura il nuovo approccio adottato dalla Commissione sul rispetto delle disposizioni TSD possa aver introdotto una prima forma di condizionalità ambientale negli accordi di libero scambio dell'Unione. In particolare, esaminando l'accordo tra l'UE e la nuova Zelanda – che applica per la prima volta tale approccio – si dovrà verificare se tale accordo possa rappresentare un primo precedente significativo per l'applicazione di *standard* ambientali vincolanti.

A tal fine, nel paragrafo 2 verranno esaminati i principali elementi caratterizzanti i capitoli TSD nella prassi negoziale dell'UE. Nel paragrafo 3 si analizzerà il capitolo TSD previsto nel recente accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda, mettendolo a confronto con i precedenti accordi di libero scambio. Successivamente, nel paragrafo 4 verranno esaminate le novità introdotte dalla comunicazione della Commissione del 22 giugno 2022 con riferimento ai meccanismi di risoluzione e di *enforcement* dei capitoli TSD. A tal riguardo, si esaminerà l'evoluzione dei meccanismi di risoluzione ed *enforcement* dei capitoli TSD alla luce della citata comunicazione della Commissione per comprendere come l'Unione intenda bilanciare i suoi obiettivi commerciali con quelli di sostenibilità ambientale, climatica e sociale in un contesto internazionale sempre più complesso e incline verso interessi prettamente economici. Nel paragrafo 5 verrà analizzata l'applicazione del nuovo approccio all'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda, mettendo in evidenza il ruolo delle sanzioni come strumento di *enforcement* degli impegni ambientali e sociali, in modo da poter capire se un'attuazione uniforme basata su misure sanzionatorie sia davvero possibile e auspicabile. Infine, nel paragrafo 6, si esaminerà se la nuova strategia adottata dall'UE nell'ambito dell'accordo con la Nuova Zelanda sui capitoli TSD possa riflettere la volontà dell'Unione di affermare una effettiva politica di “condizionalità ambientale” nei suoi rapporti commerciali con Stati terzi a livello internazionale.

2. Gli elementi principali dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile nella prassi negoziale dell'UE

I capitoli TSD sono una componente essenziale dei nuovi accordi di libero scambio dell'UE e della sua Politica commerciale comune (PCC)⁷. Quest'ultima è caratterizzata dal costante sforzo dell'Unione di rispettare e promuovere lo sviluppo sostenibile, nel rispetto degli omonimi obiettivi previsti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁸. Ciò al fine di rendere il commercio uno strumento per promuovere lo sviluppo sostenibile nel mondo e per rafforzare il rispetto dello Stato di diritto a livello internazionale⁹. Tali capitoli sono volti a definire in termini normativi – seppur anche tramite disposizioni di carattere programmatico – un possibile equilibrio tra la liberalizzazione degli scambi e degli investimenti¹⁰ e il perseguimento di interessi quali la protezione dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori¹¹. Essi mirano a

⁷ Per un'analisi dell'evoluzione della politica commerciale dell'Unione, si v. S. WOOLCOCK, *EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims*, in *ELJ*, 2014, p. 718. In particolare, per quel che riguarda la PCC nell'ambito degli accordi di libero scambio di nuova generazione, v. E. BARONCINI, *Promoting and Enforcing Sustainability: The Dispute Settlement Practice in the New Generation of EU Trade Agreements*, in *Archivio giuridico online*, vol. IV, n. 1, 2025, pp. 1-43, spec. pp. 1-8; M. MONTINI, *op. cit.*, p. 153 ss.

⁸ Risoluzione dell'Assemblea Generale, del 25 settembre 2015, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1. Sull'Agenda 2030 v., *ex multis*, W. HUCK, *Sustainable Development Goals – Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2022; I. BANTEKAS, F. SEATZU (eds.), *The Sustainable Development Goals – A Commentary*, Oxford, 2023.

⁹ Commission, *Strategic Plan 2016–2020 – DG Trade*, 22 December 2017, p. 14. V. A. BIONDI, G. SANGIOULO (eds.), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations - An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Cheltenham, Northampton, 2021; L. M. HINOJOSA-MARTÍNEZ, C. PÉREZ-BERNÁRDEZ (eds.), *Enhancing the Rule of Law in the European Union's External Action*, Cheltenham, Northampton, 2023; I. DAMJANOVIC, N. DE SADELEER, *Labour Standards in International Trade Agreements: A Rule of Law Perspective*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2024, pp. 551-557.

¹⁰ Sul rapporto tra liberalizzazione dei mercati e protezione degli investimenti, v. A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016.

¹¹ G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021, p. 15. Si veda, ad es., la raccomandazione di decisione del Consiglio, del 6 maggio 2025, che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo sull'agevolazione degli investimenti sostenibili tra l'Unione europea e la

creare un modello normativo volto a garantire che le pratiche commerciali dell'Unione e dei suoi *partner* rispettino e promuovano in modo uniforme la tutela dell'ambiente e i diritti lavorativi a livello internazionale. Inoltre, bisogna evidenziare che, per l'Unione, l'attuazione di misure riguardanti lo sviluppo sostenibile¹² è diventato un tema centrale al fine di favorire una crescita economica rispettosa dell'ambiente e del clima, soprattutto alla luce del *Green Deal* europeo¹³. Le disposizioni TSD non mirano a creare nuovi obblighi in funzione della protezione del lavoro e dell'ambiente, ma a riaffermare determinati impegni esistenti a livello internazionale, facendo riferimento a specifiche convenzioni multilaterali. Queste includono le otto convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)¹⁴ e gli AAM.

Le disposizioni contenute nei capitoli TSD costituiscono regole di carattere generale che hanno una funzione principalmente

Repubblica della Costa d'Avorio, COM (2025) 192final. La raccomandazione fa seguito alla comunicazione della Commissione, del 22 giugno 2022, sopra citata.

¹² Lo sviluppo sostenibile quale obiettivo emerge dall'orientamento della Corte internazionale di giustizia, *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, sentenza, 20 aprile 2010, par. 177, in ICJ Reports, 2010, p. 14 ss. In argomento, v. P. ACCONCI, *Investimenti stranieri sostenibili diritto e governance internazionale e dell'Unione Europea*, Napoli, 2023, p. 5 ss. Per un approfondimento sull'evoluzione del principio di sviluppo sostenibile nell'ordinamento giuridico dell'UE, v. S. BÄR, R. A. KRAEMER, *European Environmental Policy after Amsterdam*, in *Journal of Environmental Law*, n. 10, 1998, p. 315; S. R. W. VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalising the Concept*, in *Utrecht Law Review*, n. 10, 2014, p. 60.

¹³ Si tratta dell'ambiziosa strategia per la crescita proposta dalla Commissione europea ed approvata dalle altre Istituzioni dell'Unione tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020. V. comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il green deal europeo*, COM (2019) 640def. In argomento, v. M. C. CARTA, *Il Green Deal Europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *EJ*, n. 4, 2020, p. 54 ss.; M. ONIDA, *Il Green deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257 ss.; M. E. HARRIS, *The Normative Values of the European Green Deal*, in *EJ*, n. 2, 2024, pp. 116-133.

¹⁴ Le otto Convenzioni fondamentali dell'OIL sono: la Convenzione sul lavoro forzato (1930); la Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (1957); la Convenzione sulla libertà di associazione e la tutela del diritto di organizzazione (1948); la Convenzione sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva (1949); la Convenzione sulla parità di retribuzione (1951); la Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione) (1958); la Convenzione sull'età minima (1973); e la Convenzione sulle peggiori forme di lavoro minorile (1999).

interpretativa, essendo dirette a determinare il contesto generale entro cui l'accordo si inserisce e, soprattutto, la portata delle norme di carattere generale contenute nell'accordo stesso¹⁵. Lo scopo dell'inserimento di queste disposizioni, pertanto, è assicurare che i flussi di scambi commerciali e di investimenti possano espandersi e svilupparsi in una maniera che contribuisce all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, da intendersi nella triplice configurazione economica, ambientale e sociale¹⁶. Anche i capitoli TSD, quindi, permettono di conciliare esigenze, interessi e valori che sono tra loro contrapposti¹⁷. Bisogna evidenziare che, nell'ordinamento giuridico dell'UE, la promozione dello sviluppo sostenibile si è consolidata nel Trattato di Lisbona come impegno da rispettare sia livello interno che esterno, con particolare riguardo alla PCC¹⁸. L'Unione ha, pertanto, iniziato a riconoscere ed inserire progressivamente riferimenti e disposizioni sostanziali relative allo sviluppo sostenibile nei negoziati per la conclusione di accordi internazionali con Stati terzi suoi *partner* commerciali¹⁹. Nell'ambito degli accordi di libero scambio dell'UE, come nell'ambito dell'accordo l'accordo economico e commerciale globale di libero scambio tra l'Unione e gli Stati membri e il Canada (CETA)²⁰, le norme previste nei capitoli TSD, benché riferite al

¹⁵ G. M. DURÁN, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements*, cit., p. 1035.

¹⁶ P. ACCONCI, *Investimenti stranieri sostenibili diritto e governance internazionale e dell'Unione Europea*, cit., p. 5 ss.

¹⁷ Secondo parte della dottrina, nel quadro giuridico dell'UE, tale funzione conciliativa è esercitata anche dal principio di *mutal supportiveness*. V. R. PAVONI, *Mutual Supportiveness as a Principle of Interpretation and Law-Making: A Watershed for the 'WTO-and-Competing-Regimes' Debate?*, in *EJIL*, n. 3, 2010, p. 650. Il riferimento a questo principio è presente in alcuni accordi dell'UE ed è relativo, principalmente, al rapporto tra commercio, investimenti e protezione dell'ambiente. V., ad es., accordo UE-Nuova Zelanda, cit., art. 19.5, par. 5, lett. a) in materia ambientale.

¹⁸ S. VILLANI, *Prove di rilevanza sistemica dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'UE: la decisione arbitrale nel caso UE v. Ucraina*, in E. BARONCINI, I. ESPA, M. L. MARCEDDU, L. MULAS, S. SALUZZO (a cura di), *Enforcement & Law-Making of the EU Trade Policy*, Bologna, 2022, pp. 41-42.

¹⁹ G. ADINOLFI, *Alla ricerca di un equilibrio tra interessi economici e tutela dell'ambiente nella politica commerciale dell'Unione europea*, in *EJ*, 2017.

²⁰ Decisione del Consiglio 2017/38/UE, del 28 ottobre 2016, relativa all'applicazione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra.

commercio, vanno però intese in senso ampio, includendo gli investimenti quali parte della politica commerciale comune dell'Unione²¹.

I capitoli TSD sono generalmente divisi in sezioni, di cui la prima riguarda gli obiettivi e il contesto delle norme in materia di sviluppo sostenibile: in tale sezione vi sono anche richiami ad alcuni atti giuridici internazionali che elencano specifici obblighi e obiettivi in materia di sviluppo sostenibile. La sezione è, poi, completata da una disposizione di carattere generale sul diritto a regolare²² in relazione alle proprie politiche e priorità di sviluppo: tale disposizione è, poi, integrata nello stesso articolo o in un altro immediatamente successivo, con la previsione del mantenimento e del miglioramento dei livelli di protezione dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori²³. Queste clausole, così come concepite dall'UE, se da una parte, mirano a tutelare lo spazio politico e regolamentare delle Parti contraenti l'accordo internazionale in cui sono inserite, dall'altra parte, limitano l'esercizio di tale potere di regolare determinati *standard* di protezione. Pertanto,

²¹ S. SCHACHERER, *The CETA Investment Chapter and Sustainable Development: Interpretative Issues*, in M. M. MBENGUE, S. SCHACHERER (eds.), *Foreign Investment Under the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, Wageningen, Oxford, 2019, pp. 214-215.

²² V. ad es., articoli 23.2-23-5 del CETA; l'art. 16.2 (1) dell'accordo tra l'UE e il Giappone (entrato in vigore il 1° febbraio 2019) e l'art. X.2 dell'accordo tra UE e Nuova Zelanda. Con l'espressione "diritto a regolare" si fa riferimento al diritto dello Stato di perseguire legittimamente obiettivi di politica pubblica e di bilanciare gli interessi divergenti degli Stati ospiti e degli investitori che operano sul loro territorio. V. C. TITI, *The Right to Regulate in International Investment Law*, Baden-Baden, 2014, p. 33; L. WANDAHL MOUYAL, *International Investment Law and the Right to Regulate: A Human Rights Perspective*, London, New York, 2016, p. 25; S. XU, Y. WU, H. HAILONG JIA, *Investment Law's Roots in Customary International Law: Why Investment Law and Trade Diverge Regarding the Right to Regulate*, in *Yearbook on International Investment Law & Policy*, 2015-2016, p. 226 ss., spec. p. 230; J. KIM, *Balancing Regulatory Interests through an Exceptions Framework under the Right to Regulate Provision in International Investment Agreements*, in *The George Washington International Law Review*, vol. 50, n. 2, 2018, p. 289 ss., spec. p. 294; P. ACCONCI, *L'inclusione del "right to regulate" negli accordi internazionali in materia di investimenti. Considerazioni in margine alla posizione dell'Unione europea*, in *SIE*, n. 1, 2019, pp. 89-106; Y. LEVASHOVA, *The Right of States to Regulate in International Investment Law: The Search for Balance Between Public Interest and Fair and Equitable Treatment*, Alphen Aan Den Rijn, 2019, p. 20 ss.

²³ In argomento, v. M. R. MAURO, *The EU-China Comprehensive Agreement on Investment: New Perspectives in the World of IIAs*, in E. BARONCINI, I. ESPA, M. L. MARCEDDU, L. MULAS, S. SALUZZO (a cura di), *op. cit.*, p. 139.

la modifica di leggi e regolamenti e l'adozione di disposizioni nuove resta permessa solo se coerente con gli obblighi internazionali in materia ambientale e sociale. Queste disposizioni, oltre ad imporre un livello minimo di impegni in relazione alla promozione dello sviluppo sostenibile, hanno anche l'effetto di assicurare l'effettiva attuazione degli obblighi internazionali in materia. Tale funzione è stata, inoltre, riconosciuta dalla Corte di giustizia nel suo parere 2/15 in merito all'ALS tra l'UE e Singapore²⁴. In relazione a queste disposizioni, la Corte ha evidenziato che «[...] l'Unione e la Repubblica di Singapore si impegnano, sostanzialmente, a garantire che gli scambi commerciali tra di esse abbiano luogo nel rispetto degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di protezione sociale dei lavoratori e di tutela dell'ambiente cui esse aderiscono»²⁵. A queste prime disposizioni fanno seguito sezioni tematiche: l'accordo sugli investimenti con la Cina, ad es., contiene due sole sezioni, una sulle politiche del lavoro e l'altra sull'ambiente²⁶. Altri accordi, invece, contengono disposizioni che riguardano anche altre materie, come il contrasto ai cambiamenti climatici, la protezione della biodiversità, le politiche nel settore dell'energia, la pesca sostenibile, l'uguaglianza di genere e la responsabilità sociale d'impresa²⁷. Oltre agli obblighi di cooperazione, condivisione di informazioni e di non regressione delle tutele, le sezioni tematiche spesso richiamano gli obblighi multilaterali in vigore per le parti, specificando i singoli accordi che intendono richiamare o rinviando, generalmente, a una intera categoria di accordi internazionali²⁸.

²⁴ Corte giust. parere 16 maggio 2017, 2/15. L'accordo tra l'UE e Singapore è entrato in vigore il 21 novembre 2019. Sul parere, v., tra gli altri, A. SEGURA-SERRANO, *The Recurrent Crisis of the European Union's Common Commercial Policy: Opinion 2/15*, in *EP*, n. 2, 2017, pp. 929-843; M. CREMONA, *Shaping EU Trade Policy post- Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017*, in *ECLR*, n. 1, 2018, pp. 231-259.

²⁵ Parere 2/15, cit., punto 152.

²⁶ V. M. R. MAURO, *op. cit.*, p. 139.

²⁷ V. accordo UE-Nuova Zelanda, cit., capitolo 19.

²⁸ Per quanto riguarda le norme sulla protezione dell'ambiente, in genere, i capitoli TSD prevedono un generico obbligo di attuazione de cd. *Multilateral environmental Agreements* e protocolli annessi in vigore per le Parti contraenti. V., ad es., l'art. 24.4, par. 2 del CETA. L'unico accordo che sembra distanziarsi da tale prassi è quello tra l'UE, i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra, firmato il 21 dicembre 2012, art. 270. L'accordo commerciale con il Perù si applica in via

Rispetto al sistema dell'OMC²⁹, gli accordi di libero scambio di nuova generazione tra l'UE e gli Stati terzi includono al loro interno norme più specifiche sullo sviluppo sostenibile³⁰. Il concetto di sviluppo sostenibile è stato qualificato come principio guida delle politiche del sistema giuridico dell'Unione sin dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ed è stato ulteriormente chiarito dal Trattato di Amsterdam³¹. Successivamente, il Trattato di Lisbona ha consolidato l'impegno dell'UE a perseguire lo sviluppo sostenibile sia a livello interno che esterno. Sebbene i trattati non forniscano una definizione esplicita del concetto, essi collegano chiaramente lo sviluppo sostenibile a numerosi ambiti politici, in particolare nelle relazioni esterne³². Secondo l'art. 21 TUE, l'Unione dovrebbe promuovere il

provvisoria dal 1° marzo 2013, mentre quello con la Colombia dal 1° agosto 2013. La piena entrata in vigore è in attesa della ratifica da parte degli Stati membri. L'accordo è applicato dal 2017 anche all'Ecuador.

²⁹ Per quanto riguarda il rispetto delle norme ambientali degli accordi ambientali multilaterali (AAM), ci si è limitati ad evitare conflitti di norme tra i due regimi piuttosto che richiedere ai membri dell'OMC di attuare gli impegni previsti dagli AAM. Tali accordi sono: la Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lungo raggio (1979); la Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (1992); la Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (1996); la Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (1997); la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (1998).

³⁰ Gli accordi di libero scambio contengono spesso disposizioni prescrittive che richiedono ai partner commerciali di mantenere determinati *standard* di protezione ambientale e del lavoro. Al contrario, l'approccio regolamentare dell'OMC è in gran parte permissivo, con clausole di eccezione che stabiliscono le condizioni in base alle quali i membri dell'OMC possono adottare misure legate al commercio per scopi di protezione ambientale e sociale. Su questo punto, si veda G. M. DURÁN, *Innovations and implications of the Trade and Sustainable Development Chapter in the EU-Korea Free Trade Agreement*, in J. HARRISON (ed.), *The European Union and South Korea: The Legal Framework for Strengthening Trade, Economic and Political Relations*, Edinburgh, 2013, pp. 127-129.

³¹ Per un'analisi dell'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile nel diritto dell'UE, v. S. BÄR, R.A. KRAEMER, *op. cit.*, p. 315; S. R. W. VAN HEES, *op. cit.*, p. 60.

³² In materia di relazioni esterne dell'Unione vedi in generale: P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, II ed. Oxford, 2011; M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Oxford, 2014; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, II ed., Oxford, 2015; R. A. WESSEL, J. LARIK (eds.), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, II ed., Oxford, 2020; M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021; W. TH. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E.

progresso economico, sociale e ambientale sostenibile nei Paesi in via di sviluppo. Inoltre, dovrebbe contribuire a stabilire misure internazionali per preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali globali. L'art. 205 TFUE stabilisce che l'azione dell'UE sulla scena internazionale deve essere guidata dai principi enunciati all'art. 21 TUE. Una lettura congiunta dell'art. 205 TFUE e dell'art. 21, par. 2, TUE può suggerire, dunque, che l'Unione è obbligata a integrare gli interessi dello sviluppo sostenibile nelle sue azioni esterne. Inoltre, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE afferma, nel suo preambolo, che l'Unione dovrebbe promuovere lo sviluppo sostenibile³³. La nozione non autonoma di sviluppo sostenibile dell'Unione è ancorata a disposizioni sostanziali e specifiche che riguardano sia la protezione dell'ambiente sia il raggiungimento degli standard lavorativi chiaramente previsti, tra l'altro, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE³⁴.

In questo contesto, gli ALS si presentano come un nuovo strumento giuridico di *governance* alternativo per unire gli interessi economici del commercio e quelli ambientali, climatici e del lavoro³⁵. Nonostante si

KASSOTI, A. OTT, R. A. WESSEL, *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, The Hague, 2021; J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (eds.), *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, III ed., Oxford, 2021; R. A. WESSEL, G. BUTLER (eds.), *EU External Relations Law*, Oxford, 2022; K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES (eds.), *EU External Relations and the Power of Law. Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Oxford, 2024.

³³ Il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE afferma che: «L'Unione [...] si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile [...]. A tal fine è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una Carta».

³⁴ Sul ruolo della Carta in materia ambientale, v. V. BONAVIDA, *The EU Charter of Fundamental Rights and the Social Dimension of International Trade*, in G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht-Heidelberg-London- New York, 2011, p. 261; S. VELLUTI, *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, n. 32, 2016, p. 43.

³⁵ Il primo esempio di ALS che ha unito gli interessi economici del commercio a quelli ambientali, climatici e del lavoro è riscontrabile nell'accordo Nordamericano di Libero Scambio (NAFTA) - firmato il 14 settembre 1993 - e sulla Cooperazione Ambientale e del Lavoro - firmato il 14 settembre 1993.

tratti di una prassi consolidata, l'efficacia del modello attuato dall'Unione rimane dibattuta³⁶.

3. Segue: *il capitolo su commercio e sviluppo sostenibile nell'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda*

Il recente accordo commerciale di libero scambio tra l'UE e la Nuova Zelanda incorpora un capitolo TSD. L'accordo tiene conto della nuova strategia formulata dalla Commissione nella citata comunicazione del giugno 2022 al fine di rafforzare il contributo allo sviluppo sostenibile nell'ambito degli accordi commerciali dell'UE.

Le parti contraenti si impegnano ad attuare efficacemente gli AAM che ciascuna ha ratificato nel tempo³⁷. Questo *standard* di attuazione rappresenta un obiettivo minimo che le parti si impegnano a raggiungere. Inoltre, esse sono tenute a garantire che i propri ordinamenti giuridici e le proprie politiche settoriali promuovano e incoraggino alti livelli di protezione ambientale e del lavoro, mirando a un miglioramento progressivo³⁸. Tuttavia, la formulazione della clausola rende tale impegno giuridicamente più debole e più difficile da applicare nella pratica in quanto non vengono precisate le modalità con cui le parti dovrebbero promuovere ed incoraggiare gli alti livelli di protezione ambientale e del lavoro. Allo stesso tempo, un cambiamento significativo appare evidente. Infatti, rispetto ad altri ALS, si nota un cambiamento in termini di garanzia di non regressione dei livelli di protezione esistenti nelle leggi ambientali nazionali. In particolare, la clausola di «non deroga e applicazione effettiva»³⁹ è rafforzata da un più ampio e giuridicamente vincolante obbligo di non regressione secondo cui: «Una parte non deve indebolire o ridurre i livelli di protezione previsti dalla propria legislazione ambientale al fine di incoraggiare il commercio o gli investimenti»⁴⁰. La violazione dell'obbligo di non regressione è legata direttamente all'esistenza

³⁶ V. M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *JIEL*, n. 1, 2021, pp. 25-51; K. HRADILOVA, O. SVOBODA, *op. cit.*, pp. 1019-1042.

³⁷ Accordo UE-Nuova Zelanda, cit., art. 19.5, comma 2.

³⁸ *Ivi*, art. 19.2, comma 2.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Accordo UE-Nuova Zelanda, cit., art. 19.2, comma 3.

dell'intenzione di incoraggiare il commercio (o gli investimenti) attraverso l'adozione di misure che riducano i livelli di tutela ambientale, piuttosto che alla prova dell'esistenza dell'effetto (dell'azione o dell'omissione nell'adottare misure di tutela climatica e ambientale) sul commercio (come previsto, ad es., dall'accordo tra l'UE e il Regno Unito⁴¹). Tuttavia, non è chiaro quale delle due condizioni sarebbe più facile da dimostrare nella pratica⁴².

Pertanto, l'evoluzione delle disposizioni ambientali sostanziali negli accordi di libero scambio dell'UE dal 2010 si è principalmente concentrata sul rafforzamento delle garanzie contro l'indebolimento delle normative nazionali a tutela dell'ambiente per scopi competitivi. Questo è particolarmente evidente nell'accordo con il Regno Unito, data la stretta interdipendenza economica e la vicinanza geografica con l'UE. L'ampiezza applicativa degli obblighi di non regressione, sia nell'accordo tra l'UE e il Regno Unito che tra l'Unione e la Nuova Zelanda, dipende dalla dimostrazione da parte dello Stato leso degli effetti che la violazione delle norme ambientali e climatiche hanno sul commercio e sugli investimenti bilaterali della parte coinvolta. Questo legame tra l'obbligo in questione e gli effetti sul commercio e sullo sviluppo sostenibile rispecchia l'attenzione specifica dell'UE nel salvaguardare attraverso i capitoli TSD la parità economica tra le parti. In particolare, l'obiettivo perseguito dall'accordo con la Nuova Zelanda è più ampio rispetto a quello fissato nell'accordo con il Regno Unito in quanto il rispetto degli *standard* (minimi) di tutela dell'ambiente e del lavoro è richiesto – nel primo accordo – indipendentemente da qualsiasi effetto sulle politiche bilaterali in materia di commercio o di investimento che l'Unione intende perseguire.

⁴¹ Art. 391, comma 2 dell'accordo UE-Regno Unito sopra citato. Per un'analisi approfondita dei capitoli TSD inseriti in tale accordo, v. M. MONTINI, *op. cit.*, p. 170 ss.

⁴² V. G. M. DURÁN, *The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements*, in *UCL Research Paper Series*, n. 3, 2023, p. 7.

4. *La nuova strategia della Commissione europea: tra procedure unitarie di risoluzione delle controversie e sanzioni economiche*

L'Unione sostiene da tempo l'applicazione e attuazione degli impegni in materia di protezione dell'ambiente. Tutti i moderni accordi commerciali dell'Unione europea comprendono capitoli TSD, che sono il risultato dell'azione dell'Unione volta a concludere convenzioni ambientali multilaterali a livello internazionale. Tali sforzi oggi seguono una prassi avviata nel 2018 mediante un documento informale dei servizi della Commissione europea dal titolo: *Feedback e prospettive future per migliorare l'attuazione e l'applicazione dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio dell'UE*⁴³. Si trattava di un piano d'azione in 15 punti che ha guidato il progressivo miglioramento dell'attuazione e dell'applicazione di tali capitoli degli accordi commerciali. Come specificato nella comunicazione sul riesame della politica commerciale del febbraio 2021, l'approccio della Commissione in materia di capitoli TSD è stato aggiornato per adattarlo all'evoluzione della normativa ambientale e climatica. Bisogna osservare che, nella sua strategia commerciale per il 2021 denominata *Trade Policy Review*, la Commissione aveva già segnalato il rapido avvio di una revisione in merito ai capitoli TSD, precedentemente introdotta nel piano d'azione del 2018. Tale processo si è concluso con la citata comunicazione della Commissione europea del 22 giugno 2022, che inaugura un nuovo approccio per rendere gli scambi commerciali dell'Unione europea con le altre aree del mondo più verdi, più equi e più sostenibili.

La nuova comunicazione⁴⁴ ha inteso promuovere la transizione verde dell'UE proprio con riferimento agli ALS dell'UE con i suoi *partner* commerciali. Essa rappresenta un importante passo avanti verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, e per rendere gli scambi commerciali dell'UE più rispettosi del clima e dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori a livello internazionale. L'UE è fermamente impegnata a garantire che i suoi accordi commerciali con

⁴³ Commissione europea, *Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements*, del 26 febbraio 2018, disponibile online.

⁴⁴ COM (2022) 409final, cit.

altri Stati terzi promuovano la sostenibilità, affinché la crescita economica vada di pari passo con la tutela dei diritti umani, il lavoro dignitoso, il clima e ambiente, nel pieno rispetto dei valori e delle priorità dell'Unione. L'approccio introdotto dalla Commissione europea si basa sulle norme internazionali del lavoro e dell'ambiente attraverso strutture e processi trasparenti, con il coinvolgimento della società civile. Nella sua comunicazione la Commissione ha proposto vari cambiamenti per rafforzare l'attuazione e l'applicazione dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile degli accordi commerciali dell'UE.

Rispetto al sistema precedente al 2022 di natura prettamente cooperativa⁴⁵, il nuovo approccio include, in particolare, l'applicazione di sanzioni economiche e commerciali in caso di violazione delle disposizioni fondamentali in materia di commercio e sviluppo sostenibile. Tale approccio viene applicato ai negoziati futuri e, a seconda dei casi, anche ai negoziati in corso. Attraverso le sanzioni, si evidenzia anche la volontà dell'UE di intensificare il coinvolgimento con i *partner* commerciali in un processo cooperativo per promuovere il rispetto degli *standard* internazionali del lavoro e dell'ambiente anche attraverso l'assistenza tecnica e finanziaria. L'Unione intende rafforzare il suo rapporto sia con i suoi Stati membri che con il Parlamento europeo per monitorare e attuare gli impegni in materia di TSD, anche al fine di aver accesso e di aprire nuovi mercati per l'importazione e l'esportazione di beni e servizi che siano rispettosi del clima e dell'ambiente. Ciò soprattutto tenendo conto delle materie prime pulite, ad es. nel settore dell'energia, particolarmente importanti per ridurre le dipendenze dalle risorse fossili come il gas. La scelta di non sottoporre fino al 2022 i capitoli TSD a un approccio basato su sanzioni può essere attribuita alla stessa Commissione europea, che si è sempre astenuta dal

⁴⁵ L'approccio adottato sino al 2022 dall'UE 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: risoluzione del Parlamento europeo, del 25 novembre 2010, sui diritti umani e le norme sociali e ambientali negli accordi commerciali internazionali (2009/2219(INI)), par. 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. M. BRONCKERS, G. GRUNI, *op. cit.*, pp. 25-51.

considerare tale opzione. È possibile ipotizzare che uno dei motivi principali di tale scelta risieda nel fatto che per la maggior parte degli Stati terzi *partner* commerciali dell'Unione queste disposizioni sono ancora poco familiari. Esiste una diffusa convinzione che la cooperazione e il dialogo tra le parti – con livelli di protezione diversi – siano strumenti più adeguati ad affrontare la non conformità agli *standard* lavorativi e ambientali. Al contrario, imporre regole rigorose e prevedere sanzioni economiche veniva considerato controproducente o, in ogni caso, ritenuto difficilmente accettato dai partner commerciali. Alla luce di queste considerazioni, non sorprende che, anche in caso di evidente non conformità all'ALS considerato, per circa un decennio non sia stato avviato nessun caso riguardante gli accordi commerciali dell'UE relativi a *standard* lavorativi o ambientali.

La revisione dei capitoli TSD si estende anche ai meccanismi di risoluzione e monitoraggio. Nella sua comunicazione, la Commissione ha avanzato la proposta 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 attuazione alle controversie sui capitoli TSD. Si tratta di un'apertura significativa, mai registrata prima d'ora e, dunque, destinata ad avere un impatto sui futuri negoziati commerciali. Infatti, una delle caratteristiche più rilevanti dei capitoli TSD è che la procedura di risoluzione delle controversie ivi prevista è espressamente separata dal meccanismo generale di risoluzione delle controversie stabilito negli ALS⁴⁶. Unificare le procedure di risoluzione delle controversie consentirebbe, innanzitutto, di limitare i rischi di sovrapposizioni interne tra procedure distinte. L'esistenza di molteplici meccanismi di risoluzione, infatti, può generare incertezze circa la procedura più corretta da attivare in riferimento a una specifica controversia. Ciò può accadere in circostanze in cui, per la peculiarità delle condotte contestate, una controversia potrebbe rientrare in più capitoli

⁴⁶ Fino alla proposta della Commissione, i capitoli TSD sono stati esentati dal meccanismo generale di risoluzione delle controversie modellato su quello dell'OMC. Il meccanismo generale prevede, infatti, consultazioni e l'attivazione di un arbitrato da parte di un collegio indipendente e consente alle parti di richiedere e godere di rimedi temporanei (ad es., la sospensione gli obblighi nei confronti del partner commerciale la possibilità di ricevere un risarcimento) in caso di mancata esecuzione del lodo arbitrale.

dell'accordo, con la conseguenza che diverse procedure risulterebbero potenzialmente applicabili⁴⁷. Le criticità conseguenti all'esistenza di più meccanismi di risoluzione sono state dimostrate in occasione della controversia tra l'UE e l'Ucraina risalente al 2019⁴⁸, la prima, per quanto concerne gli accordi commerciali di nuova generazione, ad essere stata decisa dal panel di esperti, istituito ai sensi dell'art. 306 del relativo accordo di associazione. Poiché la controversia riguardava alcune misure restrittive all'esportazione di prodotti di legname, l'Ucraina riteneva che la questione rientrasse nell'ambito di applicazione del capitolo su commercio e sviluppo sostenibile (capo 13), mentre l'Unione aveva chiesto l'istituzione del panel ricorrendo al meccanismo generale di risoluzione (capo 14). La differenza, ovviamente, è sostanziale, in quanto nel secondo caso si applica la procedura contenziosa a carattere vincolante, mentre nel capitolo TSD, la prima non viene applicata. Senza entrare nel merito della vicenda, l'episodio richiamato mostra come l'esistenza di più procedure di risoluzione rischi di generare confusione nell'individuazione del foro competente ai sensi dell'accordo, tra i vari fori contemplati e potenzialmente confliggenti⁴⁹.

Con la sua comunicazione, la Commissione europea sembra aver preferito un cambiamento graduale. Infatti, le controversie sui capitoli TSD negli accordi commerciali dell'UE dovrebbero essere soggette alle normali procedure di risoluzione delle controversie. Tuttavia, le sanzioni per il mancato rispetto di quanto disposto dal panel di esperti nelle controversie sulla sostenibilità sono previste solo per gravi violazioni delle disposizioni dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015⁵⁰ e le Convenzioni fondamentali dell'OIL. Va notato che la proposta

⁴⁷ Cfr. L. MAROTTI, *Il coordinamento tra meccanismi di soluzione delle controversie negli accordi dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, 2021, pp. 33-53, spec. p. 46 ss.

⁴⁸ V. www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/.

⁴⁹ V. G. M. RUOTOLO, *On the Incorporation of WTO Obligations in The European Union Trade Agreements: The Dispute with Ukraine on The Timber Export Ban and The Environmental Exceptions*, in *OIDU*, n. 4, 2019, pp. 830-834.

⁵⁰ Per il testo dell'Accordo di Parigi v. United Nations, Paris Agreement, 12 December 2015, disponibile al link www.un.org/en/climatechange/paris-agreement. Per un'analisi v. G. VAN CALSTER, L. REINS, *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham, Northampton, 2021.

secondo cui le violazioni devono essere «gravi» affinché l'UE possa prendere in considerazione sanzioni per il mancato rispetto di una sentenza si applicherebbe solo alle controversie sulla sostenibilità; questa soglia di gravità non si applica, invece, alle violazioni della regolamentazione commerciale o delle disposizioni sulla proprietà intellettuale presenti in larga parte negli accordi commerciali di nuova generazione tra l'UE e gli Stati terzi. Anche se le violazioni degli impegni di sostenibilità dovrebbero essere tutte soggette a sanzioni economiche, alla luce di quanto abbiamo in precedenza osservato, è possibile affermare che l'adozione di un meccanismo di applicazione più rigido sembra prematura in questa fase iniziale di attuazione. Inoltre, dato che alcuni Stati terzi *partner* dell'UE sono ancora deboli sul piano economico rispetto ad altri, appare comunque verosimile la possibilità che tali sanzioni verrebbero utilizzate principalmente da (piuttosto che contro) l'Unione. Inoltre, si può sostenere che il passaggio a un modello di applicazione basato su sanzioni per i capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile non appare giustificato dal punto di vista dell'efficacia ed è anzi indesiderabile per diverse ragioni sia giuridiche sia politiche. In questo contesto, è possibile osservare che, tra gli accordi conclusi recentemente dall'UE con il Cile, il Kenya e la Nuova Zelanda, solo quest'ultimo segue il nuovo approccio indicato dalla Commissione europea sui capitoli TSD. Allo stesso tempo, l'accordo con la Nuova Zelanda presenta alcune lacune e ambiguità. Ad esempio, nell'art. 19.6 n. 3 una violazione nell'attuazione dell'Accordo di Parigi è definita come «*any action or omission which materially defeats the object and purpose of the Paris Agreement*». Tuttavia, senza un precedente a cui far riferimento in merito alla natura dell'azione o dell'omissione che può far scattare la violazione, non appare chiaro come la Commissione europea possa far rispettare e dare esecuzione agli impegni ambientali propri dei capitoli sul commercio e sullo sviluppo sostenibile.

5. Segue: *il sistema di enforcement delle disposizioni su commercio e sviluppo sostenibile nell'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda*

L'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda è sostanzialmente simile ad altri accordi di libero scambio per quel che riguarda il monitoraggio

dell'attuazione degli impegni TSD tramite un Comitato congiunto specializzato in materia⁵¹. Tuttavia, l'accordo in questione è il primo strumento a incorporare quanto previsto nella già citata comunicazione della Commissione dopo il processo di revisione del 2022 dei capitoli TSD.

In rottura con la prassi precedente, l'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda applica alle controversie derivanti dal capitolo TSD il meccanismo generale di risoluzione delle dispute ivi stabilito⁵². Il meccanismo di risoluzione prevede un processo che può essere distinto in due fasi, ovvero quella di consultazione intergovernativa e quella dedicata alle procedure di riesame del panel costituito in modo più dettagliato rispetto al metodo dedicato per risolvere le controversie sui capitoli TSD negli ALS precedenti. Tuttavia, la principale differenza tra i due meccanismi risiede in ciò che accade nella fase di verifica di conformità, dopo l'esame delle eventuali violazioni inserito nel rapporto finale del panel. Secondo l'accordo UE-Nuova Zelanda, le conclusioni del panel in relazione alle disposizioni TSD sono giuridicamente vincolanti⁵³. La parte inadempiente deve prontamente adottare le misure necessarie per conformarsi a quanto deciso. Il Comitato TSD è responsabile del monitoraggio dell'attuazione di tali misure di conformità⁵⁴. Se le parti non sono d'accordo sull'esistenza o sulla coerenza di queste misure con le disposizioni pertinenti dell'accordo, il panel può compiere una revisione indipendente⁵⁵. Se la parte convenuta non può assicurare immediatamente la conformità, essa può notificare alla parte attrice un periodo di tempo ragionevole entro cui adempiere⁵⁶. Per le controversie nell'ambito del capo 19 (Commercio e sviluppo sostenibile), i rimedi temporanei generali (cioè, compensazione e ritorsioni commerciali) sono applicabili solo a una specifica violazione delle disposizioni ambientali⁵⁷.

⁵¹ Accordo UE-Nuova Zelanda, cit., articoli 24.4.1 (e) e 24.4.6.

⁵² *Ivi*, art. 26.2.

⁵³ *Ivi*, art. 26.13.1.

⁵⁴ *Ivi*, art. 26.13.3(b).

⁵⁵ *Ivi*, art. 26.15.2.

⁵⁶ *Ivi*, art. 26.14.

⁵⁷ Ci si riferisce a varie ipotesi, ovvero: ai sensi dell'art. 26.16.2, quando si verifica una situazione di cui al paragrafo 1, lett. a), b) o c) del presente articolo, e la relazione finale del panel a norma dell'art. 26.12 (Relazione finale) constata una violazione: i)

Bisogna evidenziare che l'art. 26.16. dell'accordo in esame solleva alcune perplessità. Innanzitutto, non si comprende perché l'uso delle sanzioni economiche possa essere considerato appropriato quale rimedio di ultima istanza per favorire il rispetto del solo Accordo di Parigi, ma non anche degli altri AAM⁵⁸. Inoltre, la scelta di imporre sanzioni per il mancato rispetto dell'Accordo di Parigi può risultare incoerente anche con il fatto che in questa Convenzione non siano previste misure sanzionatorie in caso di violazioni.

In secondo luogo, non è chiaro cosa significhi esattamente l'espressione «compromette materialmente l'oggetto e lo scopo» dell'Accordo di Parigi. L'obiettivo centrale dell'Accordo di Parigi è stabilito nell'art. 2, ovvero rafforzare la risposta globale alla minaccia dei cambiamenti climatici, e ulteriormente definito in obiettivi più specifici per la mitigazione del clima, adattamento e finanziamento. Tuttavia, individuare le azioni (o omissioni) individuali che possono compromettere materialmente tale oggetto e scopo risulta complesso. Ad esempio, in relazione alla mitigazione, ciascuna parte ha l'obbligo (di condotta) di preparare, comunicare e mantenere i contributi determinati a livello nazionale (NDC) con l'obiettivo di raggiungere la temperatura a lungo termine prevista dall'accordo. In altre parole, pur essendo definito l'obbligo di preparare e comunicare gli NDC, resta poco chiaro che tipo di azioni individuali siano sufficienti a mettere seriamente a rischio l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura globale entro limiti accettabili. A mero titolo

dell'art. 19.3 (Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro), par. 3; o ii) dell'art. 19.6 (Commercio e cambiamenti climatici), par. 3 del presente articolo, se il panel, nella sua relazione finale, constata che la parte convenuta non si è astenuta da atti o omissioni che vanificano nella sostanza l'oggetto e la finalità dell'accordo di Parigi; o b) si verifica una situazione di cui al par. 1, lett. d), e la decisione del panel a norma dell'art. 26.15 (Verifica della conformità) constata una violazione: i) dell'art. 19.3 (Norme e accordi multilaterali in materia di lavoro), par. 3; o ii) dell'art. 19.6 (Commercio e cambiamenti climatici), par. 3, se il panel, nella sua decisione, constata che la parte convenuta non si è astenuta da atti o omissioni che vanificano nella sostanza l'oggetto e la finalità dell'accordo di Parigi.

⁵⁸ V., ad es., la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione firmata a Washington il 3 marzo 1973, entrata in vigore il 1° luglio 1975 e il Protocollo di Montréal firmato il 16 settembre 1987, entrato in vigore il 1° gennaio 1989, in cui, invece, sono previste delle sanzioni.

esemplificativo, si potrebbe sostenere che l'assenza di un contributo NDC da una delle parti, o la mancata conformazione ai propri impegni di mitigazione autodeterminati, possa raggiungere la soglia di compromissione materiale dell'oggetto e dello scopo dell'Accordo di Parigi.

In terzo luogo, ci si può chiedere se sia appropriato attribuire ad un panel dell'ALS il compito di determinare quando l'azione o l'omissione di una parte compromette materialmente l'oggetto e lo scopo dell'Accordo di Parigi. In linea di principio, è vero che un panel può fare riferimento alle norme contenute negli AAM pertinenti quando decide su controversie bilaterali riguardanti la conformità dell'ALS con accordi multilaterali ambientali, anche in base ai pareri forniti dall'OIL o dagli organismi od organizzazioni pertinenti istituiti a norma degli AAM⁵⁹. Tale applicazione sarà però probabilmente piuttosto limitata nel contesto dell'Accordo di Parigi. Questo perché il principale meccanismo di supervisione ivi stabilito (il cosiddetto *Global Stocktake*) è autorizzato a valutare solo i progressi collettivi verso il raggiungimento degli obiettivi di riscaldamento globale. Si ignorano, in questo modo, le azioni o omissioni individuali da qualsiasi valutazione sull'adeguatezza della loro azione di mitigazione sotto gli NDC⁶⁰. A tal riguardo, bisogna osservare che gli impegni legati al clima si trovano in una posizione distinta rispetto agli *standard* lavorativi fondamentali inclusi nei capitoli TSD, dove un panel dell'ALS può basarsi sul fatto che il sistema di supervisione dell'OIL monitora l'applicazione delle convenzioni ratificate nei singoli membri⁶¹.

Sebbene questo spostamento verso mezzi di *enforcement* più coercitivi possa essere salutato con favore, non mancano però anche gli elementi di criticità. Le sanzioni economiche appaiono inique come strumento unico di *enforcement* in quanto è necessario tenere conto

⁵⁹ Accordo UE-Nuova Zelanda, cit., art. 26.21 (3) secondo cui: «Per quanto riguarda le questioni relative alla conformità agli accordi e agli strumenti multilaterali di cui al capo 19 (Commercio e sviluppo sostenibile), i pareri degli esperti esterni o le informazioni richieste dal panel dovrebbero includere informazioni e pareri forniti dall'OIL o da organismi od organizzazioni pertinenti istituiti a norma dei MEA (AAM)» (corsivo aggiunto).

⁶⁰ Art. 14 dell'Accordo di Parigi.

⁶¹ Costituzione dell'OIL, art. 22 (procedura di segnalazione) e articoli 24-34 (procedure di rappresentanza e di reclamo).

anche dell'esistenza di squilibri economici tra i *partner* commerciali dell'UE. L'UE, essendo una delle principali potenze economiche mondiali, ha la capacità di imporre misure sanzionatorie che possono realmente avere un impatto sui suoi *partner* commerciali, mentre questi ultimi, essendo economicamente meno influenti, rischiano di subire più danni di quelli che possono infliggere con le proprie sanzioni. Non ci sono ad oggi casi noti in cui uno Stato più debole sia riuscito a usare efficacemente le sanzioni contro un altro economicamente più forte. Di conseguenza, l'introduzione di sanzioni per garantire il rispetto delle norme ambientali negli ALS tenderebbe a favorire l'UE, creando un meccanismo sbilanciato. Queste problematiche sono state per lo più ignorate dalla Commissione europea nella comunicazione del 2022. Infine, appare ancora difficile capire come tali sanzioni possano funzionare in modo reciproco, cioè in quale misura siano applicabili a entrambe le parti (sia all'UE e ai suoi Stati membri che i suoi *partner* commerciali).

Non sorprende che l'approccio relativo all'*enforcement* proposto dalla Commissione nella revisione dei capitoli TSD del 2022 e attuato nell'ALS concluso tra UE e Nuova Zelanda non sia stato seguito successivamente nell'accordo UE-Cile⁶², concluso a dicembre 2023. Infatti, ai sensi degli articoli 26.20, 26.21 e 26.22 dell'accordo con il Cile, si prevede l'intervento preliminare dei gruppi consultivi, i c.d. DAGs, e, solo successivamente, la costituzione di un panel di esperti che potrà adottare un report finale che non stabilisca però misure coercitive e vincolanti. In questo modo si riprende il modello di risoluzione delle controversie precedente al 2020⁶³. Bisogna osservare che anche nel sistema dell'OMC, dove l'uso delle sanzioni è stato più frequente rispetto a quanto avvenuto nell'ambito degli ALS, le misure coercitive sono state autorizzate solo in un numero limitato di casi (12 controversie al dicembre 2020)⁶⁴ e attuate in ancor meno circostanze,

⁶² Accordo UE-Cile, *Advanced Framework Agreement*, firmato il 13 dicembre 2023. Il 18 aprile 2024, il Consiglio ha adottato la decisione relativa alla conclusione dell'accordo interinale sugli scambi tra l'Unione e la Repubblica del Cile. Tale decisione segna la fine del processo di ratifica interna a livello dell'UE e apre la strada all'entrata in vigore dell'accordo.

⁶³ V. par. 4.

⁶⁴ Dopo il 2020 non sono registrati casi in cui siano state autorizzate sanzioni, v. www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds108_e.htm. In alcuni casi, anche la

con risultati variabili in termini di conformità alle decisioni dell'Organizzazione⁶⁵. Al contrario, nel 2018, l'approccio cooperativo dell'UE ha dimostrato la sua efficacia nella controversia sul lavoro con la Corea⁶⁶. La Corea aveva sostenuto che il panel non avesse giurisdizione, poiché il ricorso dell'UE riguardava questioni sul lavoro senza un collegamento diretto con il commercio tra l'UE e la Corea. Tuttavia, questa posizione ha permesso al Gruppo di Esperti di chiarire che gli obblighi TSD previsti dall'articolo 13.4.3 dell'ALS non dipendono dagli effetti sul commercio, ma includono il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, come stabilito dalla Dichiarazione dell'OIL del 1998 e dalle Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione. Successivamente, la Corea ha adottato misure concrete per correggere le violazioni, modificando la propria legislazione in materia di lavoro e ratificando tre delle quattro Convenzioni fondamentali dell'OIL ancora pendenti⁶⁷.

L'ALS tra l'Unione e la Nuova Zelanda è il primo a utilizzare un approccio più rigoroso per far rispettare le norme TSD, come proposto dalla Commissione europea nella sua comunicazione. A differenza del passato, le controversie riguardanti il capitolo TSD ora rientrano nel meccanismo generale di risoluzione delle dispute dell'accordo. Come già sottolineato, questo meccanismo prevede un processo in due fasi: la

sola minaccia di adottare misure coercitive è stata sufficiente a far cessare la violazione con le regole dell'OMC, v. *United States – Certain Country of Origin Labelling Requirements, Recourse to Article 22.6 Arbitration Report*, WT/DS384/DS386/ARB, 7 December 2015. V. anche G. M. DURÁN, *The EU's Evolving Approach to Environmental Provisions in Free Trade Agreements?*, cit.

⁶⁵ V. *United States – Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"* su www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds108_e.htm e *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* su www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm.

⁶⁶ *Panel of Experts Proceedings Constituted under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement – Report of the Panel*, 20 January 2021, disponibile su www.policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/bilateral-disputes/korea-labour-commitments_en. In argomento, v. J. SUN HAN, *The EU-Korea Labour Dispute: A Critical Analysis of the EU's Approach*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, n. 4, 2021, pp. 531-552; E. BARONCINI, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁷ Commissione europea, relazione sull'applicazione degli accordi commerciali dell'UE, del 27 ottobre 2021, COM (2021) 654final, p. 18, www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/may/tradoc_159567.pdf.

prima caratterizzata da consultazioni tra i governi e la seconda da una revisione da parte di un panel. Le pronunce del panel sui temi TSD sono vincolanti come precisato ai sensi dell'art. 24.5 dell'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda. Il Comitato è responsabile di controllare che queste misure vengano attuate. Se ci sono disaccordi sulle misure adottate, il panel può effettuare una revisione indipendente. Se una parte non si conforma entro il termine stabilito, i rimedi temporanei come la compensazione o la sanzione commerciale possono essere applicati solo a specifiche violazioni delle norme ambientali o climatiche, in particolare se la parte non ha evitato azioni che compromettono gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

6. Segue: verso una “condizionalità ambientale” negli accordi di libero scambio dell'UE?

Alla luce dell'indagine fin qui svolta, ci si potrebbe chiedere se la previsione di capitoli TSD vincolanti e di sanzioni in caso di loro violazione all'interno degli accordi di libero scambio dell'UE di nuova generazione possa essere considerata come un tentativo dell'UE di stabilire una nuova forma di condizionalità – “ambientale” – imposta dall'Unione⁶⁸, accanto a quelle già esistenti in ambito politico⁶⁹ ed economico⁷⁰.

Questa tipologia di condizionalità potrebbe trovare fondamento giuridico nelle disposizioni del diritto dell'Unione, in particolare negli

⁶⁸ L. DI ANSELMO, *La promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: alla ricerca di strumenti di enforcement più incisivi?* in *federalismi.it*, n. 10, 2023, p. 119.

⁶⁹ E. CANNIZZARO, *The Scope of the EU Foreign Power. Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?* in ID. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 297 ss.; L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005; A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 2, 2022, pp. 1-57.

⁷⁰ G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *DUE*, n. 4, 2016, pp. 653-682; S. POLI, *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *DUE*, n. 3, 2018, pp. 525-552.

articoli 3, par. 5 e 21 del TUE⁷¹, che sanciscono il perseguimento di obiettivi di sostenibilità, tutela dei diritti umani e protezione ambientale nelle relazioni esterne dell'UE. Inoltre, l'art. 11 del TFUE stabilisce che le esigenze connesse alla protezione dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione, inclusa, soprattutto, la politica commerciale comune. Nonostante gli espliciti obblighi sanciti dai Trattati istitutivi dell'UE, le iniziative dell'Unione volte a rafforzare gli *standard* ambientali, lavorativi e sociali attraverso il commercio sono state oggetto di due critiche. In primo luogo, i capitoli TSD sono stati ampiamente contestati per la loro ridotta efficacia nella prassi. In secondo luogo, ci si è chiesti in che misura l'UE debba e possa legittimamente interferire negli affari interni di Stati terzi – suoi partner commerciali – attraverso la propria azione esterna (attraverso la conclusione di ALS). La prima criticità è stata sollevata, tra gli altri, da diversi Stati membri⁷², dal Parlamento europeo⁷³ e da alcuni autori⁷⁴. Il “nuovo approccio” della Commissione rafforza l'integrazione degli obiettivi ambientali e sociali nelle politiche commerciali dell'Unione. Come si è cercato di evidenziare, la Commissione ha ampliato la propria azione in materia di sostenibilità, con l'intento di adattarla in modo più efficace alle specificità degli Stati terzi partner. Parallelamente, ha avviato un processo di revisione dei meccanismi di applicazione degli impegni assunti nei capitoli TSD, prevedendo il passaggio da un approccio essenzialmente “cooperativo” – privo di efficacia vincolante – a un modello “sanzionatorio”, ma solo per obblighi climatici. Però, l'intensificarsi dell'impegno dell'UE nella promozione e nell'applicazione extraterritoriale di norme sulla sostenibilità ha conferito nuova centralità alla seconda critica precedentemente menzionata. Ci si chiede, infatti, in che modo l'UE

⁷¹ M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford, 2011, p. 275.

⁷² Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development (2020).

⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo, del 6 ottobre 2022, sull'esito del riesame della Commissione del piano d'azione in 15 punti in materia di commercio e sviluppo sostenibile (2022/2692(RSP)).

⁷⁴ K. HRADILOVÁ, O. SVOBODA, *op. cit.*, p. 1019.

possa sfruttare il proprio potere di mercato per migliorare le condizioni ambientali e sociali negli Stati terzi partner.

Ora, la condizionalità ambientale, rispetto a quella politica ed economica, già presenti nel diritto dell'UE, si distingue sia nei presupposti che nei meccanismi operativi e ciò potrebbe influire sulla sua effettività nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Infatti, la condizionalità politica si basa su valori fondamentali come diritti umani⁷⁵, democrazia e stato di diritto, trovando applicazione nei processi di adesione e nei rapporti con Stati terzi attraverso clausole vincolanti che possono prevedere la sospensione di benefici in caso di violazioni. La condizionalità economica, invece, è focalizzata su parametri macroeconomici e fiscali, applicata rigidamente all'interno dell'UE tramite monitoraggi e penalità economiche (come nei programmi di aggiustamento macroeconomico) o nei rapporti esterni per incentivare riforme economiche in cambio di benefici commerciali o aiuti finanziari. La condizionalità ambientale, pur condividendo l'obiettivo di vincolare le parti a determinati *standard*, si concentra sulla tutela dell'ambiente e della sostenibilità, utilizzando strumenti meno sanzionatori, come clausole di non regressione negli ALS che vietano, ad es., fenomeni di *dumping* ambientale⁷⁶ per favorire il commercio.

Il concetto di condizionalità ambientale, recentemente rafforzato attraverso il capitolo TSD nell'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda, rappresenta un elemento centrale della strategia commerciale dell'UE per integrare obiettivi ambientali negli accordi di libero scambio. Ciò è legato anche al fatto che l'accordo, ispirato alla comunicazione della Commissione del giugno 2022, introduce impegni giuridicamente vincolanti, come l'obbligo di non regressione, che vieta a una parte di ridurre i livelli di protezione ambientale per incentivare il commercio o

⁷⁵ A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *DUE*, n. 1, 1999, p. 149 ss.; P. LEINO, *The Journey towards All that is Good and Beautiful: Human Rights and "Common Values" as Guiding Principles of EU Foreign Relations Law*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008; N. GHАЗARYAN, *A New Generation of Human Rights Clauses? The Case of Association Agreements in the Eastern Neighbourhood*, in *ELR*, vol. 40, n. 3, 2015, p. 391.

⁷⁶ Il *dumping* ambientale è una forma di concorrenza sleale che si verifica quando un'impresa può immettere sul mercato beni a prezzi più bassi perché prodotti a minori costi in Stati dove non esiste una normativa per la tutela ambientale.

gli investimenti. Infatti, questo obbligo è significativo in quanto estende la protezione indipendentemente dall'esistenza di un effetto diretto sul commercio, diversamente da quanto previsto nell'accordo con il Regno Unito. Tuttavia, l'effettiva applicabilità del principio di non regressione rimane complessa, poiché richiede di dimostrare l'intenzione di incoraggiare il commercio attraverso l'indebolimento normativo. Tale onere probatorio si rivela particolarmente complesso nella pratica.

La Corte di giustizia dell'UE ha già sottolineato la rilevanza del rispetto degli obblighi ambientali derivanti dagli accordi internazionali, come evidenziato nei casi *Commissione/Francia*⁷⁷ e *Commissione/Italia*⁷⁸, dove ha ribadito che gli Stati membri devono attuare le norme ambientali in modo pieno ed efficace, anche quando queste derivano da impegni multilaterali, come quelli commerciali. Inoltre, nel caso *Ahlström*⁷⁹, la Corte ha evidenziato l'importanza di interpretare le disposizioni ambientali in conformità agli obiettivi generali dell'UE, rafforzando il principio di effettività. Nella sentenza del 7 febbraio 1985, *Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*⁸⁰, la Corte ha affermato che gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per garantire la raccolta e l'eliminazione controllata degli oli usati, in conformità con le direttive comunitarie, evidenziando l'obbligo di effettiva attuazione delle norme ambientali. Inoltre, nella sentenza del 20 settembre 1988, *Commissione delle Comunità europee/Danimarca*⁸¹, la Corte ha ribadito che gli Stati membri non possono adottare misure unilaterali che ostacolano la libera circolazione delle merci con il pretesto della protezione ambientale, senza rispettare le procedure e gli obblighi previsti dal diritto dell'UE. Queste pronunce possono evidenziare come la Corte interpreti rigorosamente gli obblighi ambientali degli Stati membri, richiedendo un'attuazione concreta ed efficace delle norme, in linea con il principio di effettività dell'Unione. Sebbene la Corte non si

⁷⁷ Corte giust. 9 dicembre 1997, C-265/95, punti 32-34.

⁷⁸ Corte giust. 2 dicembre 2024, C-378/13, punto 25.

⁷⁹ Corte giust. 31 marzo 1993, 89/85, punto 16.

⁸⁰ Corte giust. 7 febbraio 1985, 240/83. V. anche P. VALERIO, *Il dialogo tra condizionalità ambientale, tutele costituzionali e libertà economiche nel contesto della crisi naturale e climatica*, in *DPCE*, n. 4, 2023, p. 3401.

⁸¹ Corte giust. 20 settembre 1988, 302/86, punto 9.

sia ancora espressa specificamente sui capitoli TSD, il principio di effettività, posto alla base delle sue decisioni, può essere richiamato a nostro avviso in questa sede per sostenere che gli impegni ambientali inclusi nei capitoli TSD non possano essere interpretati in modo da svuotarne la portata. Pertanto, il rispetto delle norme ambientali e del lavoro inserite nei capitoli TSD diventa una preconditione per lo sviluppo economico sostenibile, rafforzando così la dimensione giuridica e strategica della politica commerciale dell'UE. Inoltre, l'importanza rafforzata dei capitoli TSD può evincersi anche dal noto parere 2/15 della Corte di giustizia. Infatti, secondo alcuni autori⁸², in conformità con l'art. 31, par. 2, della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (CVDT)⁸³ si potrebbe avvalorare l'idea che le disposizioni TSD possano essere ormai definite quali elementi essenziali dell'accordo internazionale. Con tale interpretazione, la Corte ha risposto all'esigenza di garantire un'applicazione adeguata e uniforme del diritto dell'UE, richiedendo, tra l'altro, l'integrazione degli obiettivi sanciti nei trattati all'interno delle politiche dell'Unione. La Corte ha rafforzato questa interpretazione richiamando anche l'obbligo dell'UE di rispettare e perseguire obiettivi non commerciali – come quello climatico ed ambientale – nell'ambito della sua politica commerciale comune. Inoltre, è ragionevole pensare che l'interpretazione della Corte possa avere importanti implicazioni anche nella fase di applicazione della procedura di risoluzione delle controversie prevista nei capitoli TSD. Come sottolineato dalla Corte stessa, l'art. 60, par. 1 della CVDT stabilisce che la violazione di disposizioni essenziali di un trattato può costituire una violazione sostanziale, giustificando così la sospensione o la cessazione dell'applicazione del trattato. Nel caso degli accordi commerciali, la violazione delle clausole essenziali potrebbe implicare

⁸² V. S. VILLANI, *Settling Disputes on TSD Chapters of EU FTAs: Recent Trends and Future Challenges in The Light of CJEU's Opinion 2/15*, in A. BIONDI, G. SANGIUOLO (eds.), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations. An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Cheltenham, 2021, p. 117 ss.

⁸³ L'art. 31 par. 2 della CVDT stabilisce che: «Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi: a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione; b) ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato».

la sospensione della liberalizzazione del commercio o altre contromisure proporzionate alla violazione. Pertanto, l'attribuzione di un ruolo essenziale alle disposizioni TSD degli ALS non ha, dunque, solo una rilevanza teorica: la loro violazione può potenzialmente portare alla cessazione o sospensione della liberalizzazione del commercio bilaterale⁸⁴. Questa evoluzione riflette un più ampio cambiamento nella politica commerciale dell'UE, che vede il commercio non più solo come un obiettivo economico, ma anche come uno strumento per promuovere valori fondamentali come la sostenibilità ambientale. La Corte, attribuendo ai capitoli TSD un ruolo essenziale, sottolinea come il rispetto di tali disposizioni non rappresenti solo un "valore aggiunto" ai trattati, ma una condizione necessaria per la loro piena efficacia. Da questa prospettiva, la condizionalità ambientale non si limita alla protezione delle risorse naturali, ma si espande alla promozione di un modello commerciale responsabile e integrato con obiettivi di sviluppo sostenibile.

Anche parte della dottrina⁸⁵ ha analizzato nel tempo l'approccio dell'UE nel promuovere la sostenibilità ambientale attraverso la politica commerciale comune, evidenziando sia le ambizioni dell'Unione sia le sfide legate all'effettività di tali impegni. È stata esaminata l'intenzione dell'UE di posizionarsi come un attore globale nello sviluppo della sostenibilità attraverso il commercio. Tuttavia, in base a quanto affermato in dottrina, permangono incertezze sulla capacità di rendere effettivi gli impegni inclusi nei capitoli TSD, soprattutto in assenza di meccanismi sanzionatori incisivi, che limitano il carattere vincolante di queste disposizioni. In questo contesto, è importante sottolineare che l'efficacia della condizionalità ambientale nei rapporti commerciali dell'UE dipenda però anche da un equilibrio tra l'ambizione degli obiettivi ambientali e la capacità degli Stati terzi partner dell'UE, specialmente quelli in via di sviluppo, di attuarli⁸⁶. Si può discutere, ad

⁸⁴ V. S. VILLANI, *Settling Disputes on TSD Chapters of EU FTAs*, cit., pp. 117- 120.

⁸⁵ M. CREMONA, *Expanding the Internal Market: An External Regulatory Policy for the EU?* in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS, J. WOUTERS (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford, 2013, pp. 162-177.

⁸⁶ E. MORGERA, *Corporate Accountability in International Environmental Law*, Oxford, 2009; J. SCOTT, *The New EU Extraterritoriality*, in *CMLR*, vol. 51, 2014, p. 1343.

es., delle sfide legate all'attuazione degli *standard* ambientali da parte delle imprese operanti in contesti giuridici meno sviluppati, evidenziando la necessità di supporto e cooperazione per garantire l'effettività delle norme. In ogni caso, le questioni di cui si tratta sono destinate a influenzare la competitività complessiva dell'UE, nonché il suo posizionamento strategico e la sua politica economica. Tale centralità non deve stupire, dati i presupposti ed il funzionamento dell'economia internazionale e la massiccia esposizione dell'UE alle dinamiche del commercio mondiale. Appare, quindi, importante considerare le capacità istituzionali e le risorse degli Stati in via di sviluppo nell'attuazione di tali *standard*, per evitare effetti controproducenti e garantire una transizione sostenibile.

L'adozione di una condizionalità ambientale attraverso capitoli TSD più chiari e specifici rappresenta un'opportunità per rafforzare gli *standard* ambientali globali. Il commercio bilaterale, vincolato al rispetto delle norme ambientali internazionali, può generare incentivi positivi per i *partner* commerciali a migliorare le loro politiche ambientali e sociali. Tuttavia, affinché tale sistema sia realmente efficace, occorre chiarire aspetti critici come la tipologia di misure da adottare in caso di violazioni e le modalità per quantificare i danni economici derivanti dal mancato rispetto degli obblighi. Il nuovo accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda sembra riflettere la volontà dell'Unione nel collegare politiche commerciali e sostenibilità, pur riconoscendo le incertezze riguardanti l'efficacia di tali strategie ancora esistenti, in particolar modo per quanto concerne l'applicazione e il rispetto delle norme TSD.

7. Considerazioni conclusive

Nel corso della presente indagine è stato evidenziato che l'uso di sanzioni economiche come rimedio temporaneo in caso di non conformità a determinati impegni di sostenibilità ambientale appare la principale novità introdotta dalla comunicazione della Commissione del 2022. Quest'ultima non sembra dimostrare un chiaro favore all'introduzione di sanzioni economiche per far rispettare gli impegni di sostenibilità ambientale. Restano vaghe le motivazioni dietro il cambiamento di prospettiva della Commissione sull'applicabilità delle

sanzioni. In questo senso, la stessa idoneità verso modelli di attuazione basati su sanzioni economiche sembra vacillare. Pertanto, la cooperazione rimane la regola per l'attuazione delle disposizioni TSD. L'adozione definitiva di mezzi di *enforcement* più coercitivi sembra non essere certa. È possibile sostenere che tali sistemi di attuazione sollevino alcune criticità. Le sanzioni economiche appaiono chiaramente inique come strumento di *enforcement* dove esistono squilibri economici tra i *partner* commerciali dell'UE. In questo contesto, non sorprende che l'approccio proposto dalla Commissione nella revisione dei capitoli TSD del 2022 attuato nell'ALS concluso tra UE e Nuova Zelanda non sia stato seguito successivamente nell'Accordo tra UE e Cile del dicembre 2023. Pertanto, l'assenza di un definitivo cambio di rotta nell'azione della Commissione europea nell'ambito delle regole in materia di *enforcement* delle regole in materia ambientale con gli Stati terzi può sollevare interrogativi sulla possibilità di stabilire un sistema uniforme per l'attuazione degli obblighi TSD da parte dell'Unione nel contesto internazionale.

L'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda sembra dare effettivamente seguito alle novità annunciate dalla Commissione nella sua comunicazione del 2022. L'accordo, infatti, oltre a stabilire una disciplina unitaria per quanto concerne la risoluzione delle controversie, sancisce la possibilità di adottare sanzioni commerciali in presenza di gravi violazioni dei diritti fondamentali del lavoro o dell'Accordo di Parigi, qualora una parte non si conformi adeguatamente a quanto disposto dal panel di esperti, o lo faccia con misure giudicate incompatibili con il contenuto della decisione. In riferimento all'accordo sui cambiamenti climatici, l'adozione delle sanzioni è limitata ai casi di violazioni suscettibili di pregiudicare materialmente l'oggetto e lo scopo dell'Accordo di Parigi. Abbiamo però osservato che tale previsione impedisce che le sanzioni possano essere adottate per qualsiasi violazione dell'accordo, circoscrivendone il ricorso a casi piuttosto specifici. Peraltro, in assenza di precisazioni nell'accordo commerciale, sarà rimessa al panel di esperti l'individuazione degli atti (o comportamenti omissivi) che possano dare luogo a un grave inadempimento dell'Accordo di Parigi: una valutazione che non sembra agevole, considerando il contenuto vago

degli obblighi sanciti in suddetto accordo. Inoltre, al di fuori di questa circostanza, l'adozione delle sanzioni non è ammessa in caso di violazioni che riguardino gli altri obblighi ambientali incombenti tra l'Unione e la stessa Nuova Zelanda alla luce dell'accordo commerciale. Resta poco chiara la ragione che sta alla base della scelta di non prendere in considerazione gli altri accordi ambientali multilaterali oltre all'Accordo di Parigi. L'ambito di applicazione del nuovo approccio è limitato alla crisi climatica, senza però considerare in modo parimenti prioritario altri settori come le aree protette, la conservazione della biodiversità, la gestione e il ripristino sostenibili delle foreste, e la produzione e il consumo sostenibili attraverso i principi dell'economia circolare.

È vero che l'approccio tradizionale cooperativo nell'attuazione dei capitoli TSD appare di certo meno efficace in funzione del miglioramento della protezione ambientale poiché il rispetto delle misure eventualmente adottate dal panel di esperti resta totalmente nella discrezionalità della parte inadempiente. Le misure economiche sanzionatorie possono indurre con maggiore efficacia il rispetto degli impegni TSD da parte dei *partner* commerciali dell'UE laddove il dialogo e la cooperazione non siano possibili. Tuttavia, anche quest'ultima soluzione può apparire discutibile sotto diversi aspetti. Innanzitutto, la possibilità di ricorrere a sanzioni non garantisce necessariamente che le denunce in materia ambientale (o lavorativa) riescano a giungere alla fase finale di risoluzione delle controversie previste negli ALS. Anche nel sistema OMC, le misure coercitive sono state autorizzate solo in un numero limitato di casi e attuate in modo discutibile. Come riconosciuto dalla stessa Commissione, la maggior parte dei *partner* dell'UE non sarebbe favorevole ad estendere l'efficacia giuridica dei capitoli TSD insieme ad un'applicazione estensiva di sanzioni. Di conseguenza, sembra essere necessario trovare un compromesso tra la portata degli obblighi ambientali e climatici e la loro applicabilità mediante sanzioni economiche. Inoltre, le sanzioni economiche devono essere proporzionate al pregiudizio causato dalla violazione. Questo requisito di proporzionalità limita però l'intensità della risposta sanzionatoria e richiederebbe che il livello del danno causato dalla violazione sia determinato, al fine di calcolare l'ammontare appropriato delle ritorsioni commerciali che possono

essere applicate dalla parte lesa del trattato. Tale determinazione, tuttavia, può risultare particolarmente complessa nel caso della clausola sull'Accordo di Parigi inserita nella convenzione tra l'UE e la Nuova Zelanda in quanto risulta difficile in concreto misurare il danno subito dal clima terrestre. Infine, un passaggio a un'applicazione degli obblighi ambientali basata sulle sanzioni solleva questioni fondamentali di equità tra i *partner* degli accordi di libero scambio dell'UE. Le sanzioni commerciali possono apparire inique come strumento di applicazione quando esistono significative disparità nella dimensione del mercato e nel potere economico tra le parti oggetto della controversia. Ciò ci porta a dubitare, a nostro avviso, della sanzione economica come mezzo per indurre il rispetto degli impegni previsti dal trattato.

Attraverso l'esame dell'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda – che incorpora per la prima volta questi cambiamenti – è stato dimostrato che esso, in primo luogo, abbandona le procedure separate per la risoluzione delle controversie relative al capitolo TSD e le integra completamente nel meccanismo generale di risoluzione delle controversie applicabile all'intero accordo internazionale. Tale modifica, a nostro avviso, va salutata con favore poiché le precedenti procedure dedicate alla risoluzione delle controversie TSD mancavano di regole uniformi e dettagliate proprio per la fase di attuazione. Tuttavia, è importante che le specificità delle controversie commerciali e ambientali continuino a essere debitamente considerate nelle procedure di risoluzione delle controversie generali. Questo, ad esempio, garantendo competenze specifiche nella composizione del panel e consultando gli organismi di monitoraggio competenti ai sensi di tutti gli AAM rilevanti in materia.

Il ragionamento della Corte nel parere 2/15, che attribuisce un ruolo essenziale alle disposizioni sui capitoli TSD nei nuovi ALS, può essere considerato una significativa evoluzione nell'ambito della condizionalità ambientale. I capitoli TSD non solo formalizzano obblighi specifici in materia di lavoro e ambiente, ma diventano anche strumenti che integrano il rispetto degli standard internazionali in tali ambiti come prerequisiti per la cooperazione commerciale bilaterale. A differenza delle tradizionali clausole sui diritti umani, spesso generiche

e limitate a principi astratti, i capitoli TSD si ancorano a obblighi dettagliati e misurabili, relativi, ad esempio, alla protezione delle risorse naturali, alla lotta contro il cambiamento climatico e al rispetto degli standard lavorativi internazionali. Questa evoluzione riflette un più ampio cambiamento nella politica commerciale dell'UE, che vede il commercio non più solo come un obiettivo economico, ma anche come uno strumento per promuovere valori fondamentali come la sostenibilità. La Corte, attribuendo ai capitoli TSD un ruolo essenziale, sottolinea come il rispetto di tali disposizioni non rappresenti solo un "valore aggiunto" ai trattati, ma una condizione necessaria per la loro piena efficacia. Da questa prospettiva, la condizionalità ambientale non si limita alla protezione delle risorse naturali, ma si espande alla promozione di un modello commerciale responsabile e integrato con obiettivi di sviluppo sostenibile. In questo contesto, l'adozione di una condizionalità ambientale attraverso i capitoli TSD rappresenta un'opportunità per rafforzare gli *standard* ambientali internazionali. Il commercio bilaterale con Stati terzi, vincolato al rispetto delle norme ambientali internazionali, può generare incentivi positivi per i partner commerciali a migliorare le loro politiche ambientali e sociali. Tuttavia, affinché tale sistema sia realmente efficace, occorre chiarire aspetti critici come la tipologia di misure giuridiche da adottare in caso di violazioni, non solo climatiche, e le modalità per quantificare i danni economici derivanti dal mancato rispetto degli obblighi TSD.

L'impatto concreto dei capitoli TSD nei nuovi ALS dell'UE dipenderà dalla capacità dell'Unione di superare le attuali lacune giuridiche e politiche. Il nuovo approccio della Commissione rappresenta un'importante innovazione, ma richiede un rafforzamento dei meccanismi di applicazione e un maggior coordinamento tra diritto ambientale, politica commerciale e giurisprudenza. Un elemento innovativo è rappresentato dall'attenzione verso la dimensione globale della tutela ambientale, con l'inclusione di impegni che riguardano il cambiamento climatico e la biodiversità, come nel caso dell'accordo UE-Nuova Zelanda. Il principio di effettività, così come interpretato dalla Corte di giustizia, potrebbe fornire un ulteriore supporto interpretativo per consolidare questa evoluzione normativa e strategica. Tuttavia, sarà fondamentale integrare strumenti sanzionatori più efficaci e promuovere la cooperazione internazionale per sostenere

l'attuazione degli impegni ambientali. Infatti, l'effettività di una condizionalità ambientale risulta ancora limitata dalla mancanza di strumenti sanzionatori incisivi e dalla complessità di dimostrare le relative violazioni. Tuttavia, l'inclusione di obblighi più stringenti nell'accordo con la Nuova Zelanda, rappresenta un passo avanti. In questo contesto, la condizionalità ambientale riflette una trasformazione delle priorità dell'UE verso la crisi climatica e lo sviluppo sostenibile, ma necessita di un ulteriore consolidamento per raggiungere un livello di efficacia paragonabile a quello delle altre forme di condizionalità. Una connessione tra le disposizioni TSD e la condizionalità ambientale può emergere anche nel ruolo delle violazioni di tali capitoli come potenziale causa di sanzioni o altre contromisure. Come indicato dalla Corte, la violazione persistente degli obblighi relativi agli standard ambientali e lavorativi potrebbe giustificare misure proporzionate, inclusa la sospensione dei benefici commerciali. Questo implica che il mancato rispetto delle norme TSD non pone all'interprete solo una questione di conformità giuridica rispetto al diritto dell'Unione, ma mette a rischio la liberalizzazione commerciale e il funzionamento stesso dell'accordo internazionale. In altre parole, la condizionalità ambientale nei capitoli TSD si concretizza anche nella possibilità di interrompere le relazioni commerciali bilaterali qualora gli standard ambientali minimi non siano rispettati nell'applicazione dell'accordo. Tale evoluzione normativa può rappresentare una forma concreta di condizionalità ambientale, dove il rispetto degli obiettivi di sostenibilità non è più un mero valore accessorio, ma una condizione imprescindibile per lo sviluppo delle relazioni commerciali internazionali dell'UE.

Pur sembrando prefigurare, nel suo complesso, un cambiamento significativo di azione dell'UE all'applicazione dei capitoli TSD, il nuovo approccio della Commissione europea, applicato dall'accordo tra l'UE e la Nuova Zelanda, presenta ancora alcune criticità giuridiche che, in ultima analisi, rischiano di indebolire l'intero sistema di *enforcement* dei capitoli TSD. Ciò è evidenziato soprattutto dallo spazio, sostanzialmente marginale, riservato all'adozione delle sanzioni economiche e nella frammentarietà della sua azione a livello internazionale con altri Stati terzi, come il Cile. In ogni caso, la

Commissione europea dimostra sicuramente l'intenzione di collocare la promozione dello sviluppo sostenibile al centro della sua agenda commerciale e ambientale, potenziando la competitività dell'Unione e il suo posizionamento strategico nei confronti degli Stati terzi suoi *partner* commerciali.

ABSTRACT (ITA)

A partire dal Trattato di Lisbona, l'Unione europea (UE) ha rafforzato il proprio impegno verso lo sviluppo sostenibile, elevandolo a principio guida della sua politica commerciale. Esso si è tradotto progressivamente nell'inserimento di capitoli specifici sul commercio e lo sviluppo sostenibile (*Trade and Sustainable Development*, TSD) all'interno degli accordi di libero scambio (ALS) di nuova generazione dell'Unione. Tuttavia, per lungo tempo questi capitoli sono rimasti privi di efficaci meccanismi vincolanti di attuazione ed *enforcement*. La comunicazione della Commissione del 22 giugno 2022 ha segnato un punto di svolta proponendo, tra l'altro, l'estensione della procedura di risoluzione delle controversie ai capitoli TSD e la possibilità di ricorrere a sanzioni commerciali vincolanti in caso di gravi violazioni. Il presente contributo analizza criticamente la portata di questo nuovo approccio attraverso l'esame dell'ALS tra l'UE e la Nuova Zelanda, concluso a luglio 2023 ed entrato in vigore a maggio 2024. Si tratta del primo accordo a prevedere esplicitamente meccanismi sanzionatori per la violazione degli obblighi ambientali e sociali, segnando un cambiamento significativo nella strategia dell'UE. In questo contesto, il presente lavoro si propone di valutare se questo accordo possa rappresentare un precedente significativo per l'esistenza di una condizionalità ambientale nei rapporti commerciali dell'Unione a livello internazionale.

ABSTRACT (ENG)

Starting with the Lisbon Treaty, the European Union (EU) has strengthened its commitment to sustainable development, elevating it to a guiding principle of its trade policy. This commitment has gradually materialized in the inclusion of specific chapters on Trade and Sustainable Development (TSD) in new-generation Free Trade Agreements (FTAs) of the Union. However, for a long time, these chapters lacked effective binding mechanisms for implementation and enforcement. The European Commission's Communication of 22 June 2022 marked a turning point by proposing, among other things, the

extension of dispute settlement procedures to TSD chapters and the possibility to resort to binding trade sanctions in cases of serious violations. This paper critically examines the scope of this new approach through the analysis of the FTA between the EU and New Zealand, concluded in July 2023 and entered into force in May 2024. It is the first agreement to explicitly include sanction mechanisms for breaches of environmental and social obligations, marking a significant shift in the EU's strategy. In this context, the study aims to assess whether this agreement can serve as a meaningful precedent for the establishment of environmental conditionality in the Union's trade relations at the international level.