



3 MAGGIO 2023

La promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: alla ricerca di strumenti di *enforcement* più incisivi?

di Lorenzo Di Anselmo

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza – Università di Roma

La promozione dello sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: alla ricerca di strumenti di *enforcement* più incisivi?*

di **Lorenzo Di Anselmo**

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: Il presente scritto indaga il contributo offerto dagli accordi commerciali negoziati dall'Unione europea nella promozione dello sviluppo sostenibile. A tal fine, viene analizzata la portata normativa degli obblighi stabiliti negli accordi, nonché l'efficacia dei meccanismi di risoluzione delle controversie previsti, caratterizzati da un approccio cooperativo. Esplorando i casi offerti dalla prassi più recente, lo scritto riflette sulla possibile implementazione di meccanismi di *enforcement* più incisivi, come il ricorso alle sanzioni commerciali o l'introduzione della clausola sugli elementi essenziali in relazione agli obblighi in materia ambientale.

Title: The promotion of sustainable development in EU Trade Agreements: in search of more effective enforcement mechanisms?

Abstract [En]: This article deals with the contribution made by the trade agreements concluded by the European Union in promoting sustainable development. To this end, it analyses the scope of the obligations laid down in the agreements, as well as the effectiveness of the dispute resolution mechanisms foreseen, characterized by a cooperative approach. Exploring the cases offered by the most recent practice, the paper aims to examine the possible implementation of more effective enforcement mechanisms, such as the use of trade sanctions or the introduction of the essential elements clause with regard to the environmental obligations.

Parole chiave: Unione europea; accordi commerciali; sviluppo sostenibile; capitoli CSS; risoluzione delle controversie

Keywords: European Union; trade agreements; sustainable development; TSD chapters; dispute settlement

Sommario: **1.** Profili introduttivi. **2.** La centralità della promozione dello sviluppo sostenibile nella politica commerciale dell'UE. **3.** Le caratteristiche dei capitoli "Commercio e sviluppo sostenibile": la portata giuridica degli obblighi in materia di tutela ambientale e diritti dei lavoratori. **4.** I meccanismi di risoluzione delle controversie tra criticità attuali e prospettive future. **5.** Procedure unitarie di risoluzione delle controversie e sanzioni commerciali: qualche spunto a partire dai recenti negoziati commerciali. **6.** Considerazioni conclusive.

1. Profili introduttivi

In linea con i recenti sforzi intrapresi dalla comunità internazionale, la promozione dello sviluppo sostenibile costituisce una delle priorità dell'attuale agenda europea. Tale obiettivo, oltre a caratterizzare internamente l'attività dell'Unione europea, come conferma il progressivo approfondimento della produzione normativa nel campo della tutela ambientale¹, guida l'azione dell'UE sul piano delle relazioni

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Quaderno AISDUE serie speciale*, Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia", Bologna, 4-5 novembre 2021, pp. 119-140.

esterne². Sotto quest'ultimo profilo, tra gli strumenti a disposizione dell'UE per sostenere l'operato dei propri *partner* nell'ambito dello sviluppo sostenibile, vi rientrano quelli offerti dalla politica commerciale comune, in particolare la conclusione degli accordi di libero scambio (ALS).

Gli accordi di questo tipo conclusi dall'Unione, infatti, contengono un apposito capitolo, denominato "Commercio e sviluppo sostenibile" (CSS), in cui le parti individuano obblighi reciproci in materia di tutela ambientale e protezione dei diritti dei lavoratori, le due dimensioni in cui l'UE articola la tematica dello sviluppo sostenibile³.

La peculiarità di tali capitoli consiste nel proporre un approccio collaborativo, basato su meccanismi obbligatori volti a monitorare il rispetto degli obblighi pattuiti, ma privo di procedure sanzionatorie azionabili in caso di violazione delle norme sancite. Nonostante si tratti di una prassi consolidata, inaugurata con l'accordo siglato nel 2010 con la Corea del Sud⁴, l'efficacia del modello implementato dall'Unione rimane dibattuta, da parte sia degli studiosi che delle stesse istituzioni europee⁵.

La Commissione europea, nella comunicazione "*Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*", adottata a febbraio 2021⁶, è intervenuta sulla questione, sottolineando la necessità di "migliorare l'effettiva attuazione e applicazione dei capitoli sullo sviluppo sostenibile negli accordi commerciali"⁷, menzionando, per la prima volta, la possibilità di introdurre "sanzioni in caso di inosservanza"⁸. Analoga

² Sulla dimensione esterna della politica ambientale dell'Unione, v. E. MORGERA (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

³ Per una panoramica sulla promozione dei diritti dei lavoratori e della tutela ambientale nell'ambito della politica commerciale dell'UE, cfr. S. VELLUTI, *The Role of the EU in the Promotion of Human Rights and International Labour Standards in Its External Trade Relations*, Springer, Cham, 2020; R. ŽVELC, *Environmental integration in EU trade policy: the Generalised System of Preferences, trade Sustainability Impact Assessments and Free Trade Agreements*, in E. MORGERA (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union*, cit., p. 174 ss. Sull'argomento, inoltre, cfr. L. BARTELS, *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 4, 2013, pp. 297-313; L. BARTELS, *Social Issues: Labour, Environment and Human Rights*, in S. LESTER, B. MERCURIO, L. BARTELS (eds.), *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and analysis*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 2015, pp. 364-384.

⁴ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Corea (GUUE del 14.05.2011, L 127). Invero, talune disposizioni in materia di sviluppo sostenibile erano già comparse in precedenti accordi conclusi dall'Unione. Si veda, in tal senso, l'art. 44, par. 1, dell'Accordo di associazione tra la Comunità europea e la Repubblica del Cile (GUUE del 30.12.2002, L 352), firmato il 30 dicembre 2002, dedicato alla cooperazione tra le parti nel settore sociale, nonché, soprattutto, l'Accordo di partenariato economico tra la Comunità europea e gli Stati del Caribbean Forum (CARIFORUM), firmato il 15 ottobre 2008 (GUUE del 30.10.2008, L 289/I/3), in cui il capo 4 e il capo 5 sono dedicati, rispettivamente, ad "ambiente" e "aspetti sociali".

⁵ La letteratura sull'argomento è piuttosto ricca. Per un'analisi generale della questione cfr., *ex multis*, M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, n. 1, 2021, pp. 25-51; K. HRADILOVA, O. SVOBODA, *Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness*, in *Journal of World Trade*, n. 6, 2018, pp. 1019-1042.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM(2021) 66, 18 febbraio 2021.

⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁸ *Ibid.*, p. 14.

consapevolezza era stata manifestata, già in passato, dal Parlamento europeo, il quale ha ribadito più volte l'importanza di rafforzare l'implementazione dei capitoli CSS⁹.

Tale esigenza assume, nel contesto attuale, ancora più rilevanza per due ragioni primarie. Innanzitutto, l'Unione è impegnata nel processo di attuazione del *Green Deal europeo*, il programma lanciato dalla Commissione per accelerare il raggiungimento della neutralità climatica e favorire la transizione ecologica¹⁰: nel perseguimento di questi obiettivi ambiziosi, la politica commerciale svolge un ruolo significativo, offrendo “una piattaforma per confrontarsi con i *partner* commerciali sull'azione per il clima e l'ambiente”¹¹. In secondo luogo, sono in fase avanzata di negoziazione gli accordi di libero scambio con importanti *partner* commerciali, quali l'Australia e il Mercosur¹²: pertanto, la strategia assunta dall'UE condiziona le disposizioni normative sullo sviluppo sostenibile inserite negli accordi futuri.

Sulla base di queste premesse, il presente lavoro si propone di riflettere sul contributo offerto dalla politica commerciale dell'Unione nella promozione dello sviluppo sostenibile, concentrandosi sulla disciplina riservata a tale settore negli accordi di libero scambio¹³. Inizialmente, verrà ricostruito, in termini essenziali, il quadro normativo che caratterizza la politica commerciale comune, al fine di comprendere, da un lato, il ruolo che essa riveste nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea, dall'altro, la sua correlazione rispetto alla tematica dello sviluppo sostenibile. In secondo luogo, verranno esaminati la struttura e i contenuti dei capitoli CSS, analizzando gli obblighi previsti e i meccanismi di risoluzione delle controversie, allo scopo di rilevare le criticità dell'approccio adottato dall'Unione. Infine, la parte

⁹ 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(a); 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)), par. 21-22.

¹⁰ Sul tema cfr., *ex multis*, M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, n. 4, 2020, pp. 54-72; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, pp. 19-48; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2020, pp. 379-394; 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*, Cedam, Padova, 2021, p. 257 ss.; J. VAN ZEBEN, *The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?*, in *European Law Journal*, n. 5-6, 2020, pp. 300-318.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640, 11 dicembre 2019, p. 24.

¹² Dopo aver annunciato il raggiungimento di un consenso politico sull'accordo il 28 giugno 2019, a circa vent'anni dall'avvio dei negoziati, le trattative tra Unione e Mercosur sono ora in una fase di stallo. Per quanto riguarda l'accordo con l'Australia, a febbraio 2023 si è svolto il quattordicesimo round negoziale. L'elenco di tutti gli accordi di libero scambio dell'Unione, conclusi e in corso di negoziazione, è consultabile sul sito della [Commissione europea](#).

¹³ I tentativi di promuovere il rispetto degli *standard* socio-ambientali nel sistema multilaterale del commercio non sono approfonditi in questa sede. In ogni caso, si è consapevoli che l'azione dell'Unione, orientata a rafforzare la tutela dello sviluppo sostenibile attraverso gli accordi bilaterali, derivi dalle difficoltà di perseguire ambiziosi obiettivi di sviluppo sostenibile in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, a causa della mancanza di un consenso generalizzato. Sull'argomento, cfr. M. R. MAURO, *Labour Standards, commercio internazionale e investimenti stranieri: la tutela di interessi (in)compatibili nel diritto internazionale*, in M. B. DELI, M. R. MAURO MARIA, F. PERNAZZA, F. P. TRAI SCI (a cura di), *Impresa e diritti fondamentali nella prospettiva transnazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 217-256; R. ZANDVLIET, *Trade, Investment and Labour: Interactions in International Law*, Brill Nijhoff, Leiden, 2019.

conclusiva del lavoro sarà dedicata ad esplorare gli sviluppi che potrebbero indirizzare la revisione dei capitoli CSS nel prossimo futuro, evidenziando i profili di novità più interessanti forniti dalla prassi recente: sotto questo profilo, si volgerà l'attenzione, in particolare, all'Accordo di libero scambio con la Nuova Zelanda e all'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito.

2. La centralità della promozione dello sviluppo sostenibile nella politica commerciale dell'UE

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i vari profili in cui si articola l'azione esterna dell'Unione europea sono stati inseriti all'interno di una cornice normativa unitaria, costituita dall'art. 21 TUE, il quale definisce gli *obiettivi* e i *principi* comuni destinati a orientare l'esercizio delle differenti politiche materiali. I *principi*, in sostanza, corrispondono ai valori fondamentali che caratterizzano l'operato e l'esistenza stessa dell'UE ai sensi dell'art. 2 TUE¹⁴. L'elenco degli *obiettivi* risulta, invece, più eterogeneo, comprendendo finalità di natura politica, economica, di sviluppo sostenibile ed assistenziale¹⁵. In tal modo, pur conservando ciascuna i propri scopi specifici sanciti nei Trattati, ogni politica materiale concorre alla realizzazione di suddetti obiettivi condivisi¹⁶.

Nel perseguimento di tali obiettivi, un ruolo di primo piano spetta alla politica commerciale comune, in virtù dello spazio che essa ricopre nell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁷: infatti, la competenza in materia di commercio è la sola, tra quelle rientranti nell'azione esterna dell'Unione ai sensi della Parte quinta TFUE, ad essere attribuita in via esclusiva all'Unione *ex art. 3, par. 1, TFUE*. A questo potere

¹⁴ Essi includono la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani, il rispetto della dignità umana, l'uguaglianza e la solidarietà e, infine, il rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (art. 21, par. 1, primo comma, TUE).

¹⁵ Ai sensi dell'art. 21, par. 2, TUE, l'azione esterna dell'Unione deve essere finalizzata a: *a)* salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, indipendenza e integrità; *b)* consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; *c)* preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale; *d)* favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; *e)* incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; *f)* contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; *g)* aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; *h)* promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

¹⁶ Lo stretto legame tra l'azione esterna dell'Unione e i valori di cui all'art. 21 TUE, peraltro, è confermato dal dettato dell'art. 205 TFUE, il quale, in apertura della disciplina normativa dedicata all'azione esterna, ribadisce come quest'ultima sia condotta in conformità con le disposizioni generali di cui al capo 1, titolo V, TUE (proprio l'art. 21 TUE, nonché il successivo art. 22, contenente disposizioni di carattere istituzionale).

¹⁷ Per approfondire i contenuti e la portata della politica commerciale a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona cfr., M. CREMONA, *Defining the Scope of the Common Commercial Policy*, in M. HAHN, G. VAN DER LOO (eds.), *Law and Practice of the Common Commercial Policy. The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2021, pp. 47-70; A. DIMOPOULOS, *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the CCP*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 15, 2010, pp. 153-170; M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2012, pp. 292-311.

normativo¹⁸, si aggiunge l'ampia *leadership* di cui l'Unione dispone nelle sedi economiche internazionali, soprattutto quando si interfaccia con Paesi più deboli dal punto di vista finanziario¹⁹.

Non sorprende, pertanto, che l'esercizio della politica commerciale si sia tradotto in uno strumento a disposizione dell'Unione per promuovere i valori su cui essa si fonda. Tale orientamento, affermato in maniera esplicita a partire dalla comunicazione "*Commercio per tutti*"²⁰, rappresenta ormai un punto cardine dell'operato dell'Unione in questo settore²¹. In quel documento, la Commissione ha elaborato l'idea di *una politica commerciale e di investimento basata sui valori*, precisando che il raggiungimento della crescita economica dovrebbe andare "di pari passo con la giustizia sociale, il rispetto dei diritti umani, la protezione della salute e della sicurezza e norme rigorose in materia di lavoro e di ambiente"²².

Assumendo questa prospettiva, la politica commerciale, da un lato, non può prescindere dal perseguimento degli obiettivi specifici che i Trattati le assegnano ai sensi dell'art. 206 TFUE, ossia lo sviluppo armonioso del commercio mondiale, la graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e la riduzione delle barriere doganali, dall'altro, per espressa previsione dell'art. 207 TFUE, deve essere condotta nel quadro dei principi e obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione *ex art. 21 TUE*²³.

¹⁸ Cfr. S. GSTÖHL, *The common commercial policy and political conditionality: "normative power Europe" through trade?*, in *Studia Diplomatica*, n. 3-4, 2010, pp. 23-41; F. JURJE, S. LAVENEX, *Trade Agreements as Venues for Market Power Europe? The Case of Immigration Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 2, 2014, pp. 320-336; I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 2, 2002, pp. 235-258.

¹⁹ Cfr. S. MEUNIER, K. NICOLAÏDIS, *The EU as a Trade Power*, in C. HILL, M. SMITH, S. VANHOONACKER (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford-New York, IV ed., 2023, p. 155-180.

²⁰ La possibilità di sfruttare gli strumenti offerti dalla politica commerciale per perseguire valori politici era già emersa in altri documenti programmatici adottati dalle istituzioni europee. Si veda, ad esempio, la comunicazione *Commercio, crescita e affari mondiali. La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE* (COM(2010) 612, 9 novembre 2010), in cui la Commissione sottolineava come il sistema delle preferenze generalizzate o gli accordi di libero scambio potessero essere sfruttati "al fine di incoraggiare i nostri partner a promuovere il rispetto dei diritti umani, le norme in materia di lavoro, l'ambiente e la buona governance, anche nel settore fiscale" (p. 17).

²¹ J. PELKMANS, *Linking "values" to EU trade policy – a good idea?*, in *European Law Journal*, n. 5-6, 2020, pp. 391-400.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2015) 497, 14 ottobre 2015, p. 18. In dottrina, A. BONFANTI, *Diritti umani e politiche dell'Unione europea in materia commerciale e di investimenti stranieri: la comunicazione Commercio per tutti, tra regionalismo e multilateralismo economico*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2016, pp. 233-238.

²³ Cfr. S. GSTÖHL, D. HANF, *The EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context*, in *European Law Journal*, n. 6, 2014, p. 733-748. L'art. 21 TUE è caratterizzato da una portata normativa piuttosto vasta, al punto che il contenuto di taluni obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione appare simile, se non sovrapponibile, a quello degli obiettivi specifici delle politiche materiali disciplinate nella Parte quinta del TFUE, con la conseguenza che il confine tra i primi e i secondi non risulta sempre netto. In ragione di ciò, il modo con cui obiettivi generali e obiettivi specifici interagiscono nell'esercizio delle politiche è oggetto di un ampio dibattito in dottrina. Del resto, tale questione assume una rilevanza "costituzionale" per il funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione, nella misura in cui l'individuazione dei contorni esatti di ogni competenza dell'Unione è fondamentale per la scelta delle basi giuridiche appropriate nell'adozione degli atti normativi. Sulla questione si rinvia a M. E. BARTOLONI, *L'Unione europea come attore nelle relazioni internazionali*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 4 ss. In questa sede, è sufficiente ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione

Tale impostazione suggerisce l'idea di una politica commerciale svincolata da interessi esclusivamente economici, bensì radicata in un approccio organico volto a difendere quei *valori politici* che animano lo spirito dell'Unione come spazio giuridico e attore politico²⁴. Ai sensi dell'art. 3 TUE, tra gli obiettivi che l'Unione si propone di raggiungere rientra la promozione dello sviluppo sostenibile²⁵. Tale disposizione eleva lo sviluppo sostenibile a principio ispiratore sia del funzionamento del mercato interno (par. 3, primo comma) che delle relazioni intrattenute dall'Unione con il resto del mondo (par. 5). Sotto il profilo dell'azione esterna, inoltre, in base all'art. 21, par. 2, lett. f), TUE, lo sviluppo sostenibile costituisce uno degli obiettivi verso cui deve tendere l'operato dell'Unione sulla scena globale²⁶.

Peraltro, secondo quanto sancito nei Trattati, la necessità per l'Unione di agire nell'ottica di garantire la protezione sociale e la tutela ambientale si configura come una dimensione trasversale, dato che tali finalità dovrebbero ispirare l'UE nella definizione e nell'attuazione di qualsiasi politica o azione, col fine ultimo di promuovere lo sviluppo sostenibile (rispettivamente, artt. 9 e 11 TFUE)²⁷. Tali norme riguardano certamente l'azione dell'Unione sul piano interno, ma rilevano anche sotto il profilo esterno, nel caso sia di atti normativi produttivi di effetti giuridici nei confronti dei terzi che degli accordi internazionali, finalizzati a disciplinare situazioni giuridiche su una base di reciprocità.

Dal quadro normativo brevemente delineato emerge come la promozione dello sviluppo sostenibile rappresenti un elemento centrale nell'ordinamento giuridico europeo, il cui perseguimento dovrebbe ispirare l'azione dell'Unione in modo diffuso. Le istituzioni europee, come dimostrano numerosi documenti programmatici recenti, hanno fatto propria tale prospettiva, enfatizzando l'importanza della politica commerciale.

Il programma politico dell'allora candidata alla carica di Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, presentato nel 2019, definiva il commercio come un “un mezzo per assicurare prosperità

ha dichiarato che la promozione dello sviluppo sostenibile sia parte integrante della politica commerciale comune, in virtù di una lettura congiunta dell'art. 21 TUE, degli artt. 205 e 207, par. 1, TFUE, nonché degli artt. 9 e 11 TFUE (Parere 2/15 della Corte (Seduta plenaria) del 16 maggio 2017, *Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore*, ECLI:EU:C:2017:376, punti 139-147). Per un commento dettagliato di tale parere della Corte si rinvia a M. CREMONA, *Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017*, in *European Constitutional Law Review*, n. 14, 2018, pp. 231-259.

²⁴ I. BORCHERT, P. CONCONI, M. DI UBALDO, C. HERGHELEGIU, *The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy*, in *World Trade Review*, n. 5, 2021, pp. 623-647.

²⁵ Sulla nozione di sviluppo sostenibile nell'ordinamento giuridico europeo, cfr. A. JAKAB, *Sustainability in European constitutional law*, MPIL Research Paper Series, n. 16, 2016; S. R.W. VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, in *Utrecht Law Review*, n. 2, 2014, pp. 60-76.

²⁶ Sull'argomento, A. MIGNOLLI, *Sviluppo sostenibile: unità d'intenti per l'azione esterna dell'Unione europea?*, in A.A. V.V., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci, Bari, 2019, pp. 355-368.

²⁷ Un concetto analogo, per quanto concerne la dimensione ambientale, è espresso anche nella Carta dei diritti fondamentali dall'art. 37, il quale di fatto riproduce il dettato della disposizione del Trattato appena richiamata, richiedendo l'integrazione nelle politiche dell'Unione di “un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità”.

qui da noi e per esportare i nostri valori nel mondo”²⁸. A tal fine, Ursula von der Leyen si impegnava a garantire che ogni futuro accordo commerciale concluso dall’Unione contenesse un capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile, al fine di rispettare “le norme più rigorose in termini di clima, ambiente e protezione del lavoro, con tolleranza zero in fatto di lavoro minorile”²⁹.

La stessa visione era stata espressa anche dal Consiglio europeo, la cui *agenda strategica* relativa al periodo 2019-2024 includeva, tra i suoi punti chiave, l’obiettivo di “promuovere gli interessi e i valori dell’Europa nel mondo”, affrontando le principali sfide mondiali, compresa la lotta contro i cambiamenti climatici nell’ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile, attraverso vari strumenti, tra cui “una politica commerciale ambiziosa e solida”³⁰.

Un’ulteriore riprova dell’importanza attribuita dalle istituzioni dell’Unione a tali questioni proviene dal contesto in cui ha avuto luogo la “Conferenza sul futuro dell’Europa”³¹. Infatti, la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell’Europa³² e il Regolamento interno della Conferenza sul futuro dell’Europa³³, nell’elencare gli argomenti su cui la Conferenza avrebbe dovuto confrontarsi, citavano “il ruolo dell’UE nel mondo”, precisando che tale tematica sarebbe stata affrontata “sulla scorta dell’agenda strategica del Consiglio europeo” e “degli orientamenti politici 2019-2024 della Commissione europea”, ossia i due documenti richiamati in precedenza.

Alla luce di queste tendenze recenti, appare evidente come il consolidamento della vocazione globale dell’Unione, accompagnato dalla capacità di promuovere il rispetto dei valori fondamentali anche al di fuori dei propri confini, rappresenti un obiettivo basilare delle istituzioni europee, riservando primaria attenzione allo sviluppo sostenibile, ormai ritenuto una priorità assoluta.

Nell’ambito della politica commerciale, il tentativo di esportare gli *standard* europei nel campo della tutela ambientale e dei diritti dei lavoratori è stato condotto, in prevalenza, attraverso due canali: il Sistema di

²⁸ U. VON DER LEYEN, *Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa – Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, 2019, p. 19, consultabile sul sito della [Commissione europea](#).

²⁹ *Ivi*.

³⁰ Consiglio europeo, *Una nuova agenda strategica 2019-2024*, 2019, p. 6, consultabile sul sito del [Consiglio europeo](#).

³¹ In questa sede, è sufficiente ricordare che la “Conferenza sul futuro dell’Europa” è stata un’iniziativa congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea volta a coinvolgere i cittadini dell’Unione nel dibattito riguardante gli sviluppi che potrebbero caratterizzare la vita dell’UE nel prossimo futuro. L’iniziativa, inaugurata il 9 maggio 2021, si è formalmente conclusa il 9 maggio 2022, con la consegna alle istituzioni europee della relazione finale, contenente le proposte emerse nell’ambito della Conferenza. Sull’argomento, cfr. L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell’Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE*, 29 maggio 2022; F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell’Unione?*, in *I Post di AISDUE*, 29 luglio 2021.

³² Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea sulla conferenza sul futuro dell’Europa, *Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un’Europa più resiliente*, 2021/C 91 I/01, 1° marzo 2021, consultabile [online](#).

³³ Il Regolamento è consultabile [online](#).

preferenze generalizzate (SPG)³⁴ e i già citati capitoli CSS contenuti negli accordi di libero scambio³⁵. La differenza principale tra questi strumenti concerne la titolarità degli obblighi previsti. Mentre il Sistema di preferenze generalizzate, essendo un regime predisposto autonomamente dall'Unione nel proprio ordinamento giuridico, è improntato su una logica unilaterale; i secondi, in quanto inclusi in accordi internazionali, disciplinano situazioni giuridiche su una base di reciprocità. Nel primo caso, pertanto, gli obblighi gravano solo sui Paesi in via di sviluppo destinatari delle agevolazioni commerciali; nel secondo, al contrario, il rispetto delle norme pattuite deve essere assicurato da tutte le parti contraenti, Unione compresa.

In questa sede, come anticipato, ci si concentrerà sui capitoli CSS inclusi negli accordi commerciali, per una ragione preminente: se il SPG costituisce, ormai, uno strumento piuttosto radicato nella prassi dell'Unione³⁶, il funzionamento dei capitoli CSS continua a essere disquisito, soprattutto per quanto concerne l'efficacia dei meccanismi di *enforcement*.

3. Le caratteristiche dei capitoli “Commercio e sviluppo sostenibile”: la portata giuridica degli obblighi in materia di tutela ambientale e diritti dei lavoratori

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la politica commerciale comune è stata oggetto di importanti modifiche, sia dal punto di vista procedurale che sostanziale. Sotto il primo profilo, i Trattati hanno revisionato la procedura di negoziazione e conclusione degli accordi commerciali, attribuendo un ruolo più incisivo al Parlamento europeo *ex art.* 207, par. 3, TFUE, in combinato disposto con l'art. 218,

³⁴ Il SPG è uno strumento attraverso cui l'Unione garantisce l'accesso preferenziale al proprio mercato ai prodotti provenienti da determinati Paesi in via di sviluppo (PVS), concedendo loro riduzioni tariffarie allo scopo di agevolare l'esportazione verso il mercato europeo. In dottrina, cfr. K.C. KENNEDY, *The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference*, in *Michigan State International Law Review*, n. 3, 2012, pp. 521-668; A. MIGNOLLI, *The European Union and Sustainable Development. A study on unilateral trade measures*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2018; S. SANNA, *Il sistema di preferenze generalizzate nella strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 303 ss.

³⁵ Per approfondire l'evoluzione recente della promozione dello sviluppo sostenibile nella politica commerciale dell'Unione, v. B. COOREMAN, G. VAN CALSTER, *Trade and Sustainable Development Post-Lisbon*, in M. HAHN, G. VAN DER LOO (eds.), *Law and Practice of the Common Commercial Policy*, Brill Nijhoff, Leiden, 2020, pp. 187-205.

³⁶ Il SPG è attualmente in fase di revisione: a settembre 2021, la Commissione ha presentato una nuova proposta di regolamento (COM (2021) 579). Sotto il profilo della tutela dello sviluppo sostenibile, che qui rileva, non si registrano particolari novità, fatta eccezione per il tentativo di rendere più rapida, in casi eccezionali, la procedura di revoca delle preferenze concesse (art. 19, parr. 16 e 17).

par. 6, TUE³⁷. Sotto il secondo profilo, la portata della politica commerciale è stata ampliata³⁸, con la conseguente estensione della competenza esclusiva dell'Unione³⁹.

A seguito di questi sviluppi normativi, l'Unione ha avviato una serie di negoziati con i Paesi terzi al fine di concludere ambiziosi accordi commerciali, noti come *accordi commerciali di nuova generazione*⁴⁰, destinati a disciplinare un ampio ventaglio di relazioni commerciali⁴¹. Essi possono configurarsi come accordi commerciali *ex art. 207* TFUE, laddove si limitino a regolamentare i rapporti commerciali tra le parti, accordi di associazione *ex art. 217* TFUE, nel caso in cui le parti pongano in essere una disciplina più strutturata dei rapporti reciproci (anche dal punto di vista dell'assetto istituzionale)⁴², oppure accordi di cooperazione più generali, i quali, non essendo circoscritti alla dimensione commerciale, ma riguardando anche la cooperazione allo sviluppo *ex art. 209* TFUE o cooperazioni settoriali specifiche, necessitano di una (o più) base giuridica ulteriore⁴³.

³⁷ Sull'argomento, v. A. OTT, *The European Parliament's Role in EU Treaty-Making*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 6, 2016, pp. 1009-1039.

³⁸ Ai sensi dell'art. 207, par. 1, TFUE, essa include gli scambi di merci e servizi, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e gli investimenti esteri diretti.

³⁹ Sui contenuti della politica commerciale dell'Unione, v. Y. DEVUYST, *The European Union's competence in international trade after the Treaty of Lisbon*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 39, 2011, pp. 639-661.

⁴⁰ Cfr. G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2021; G. M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2-3, 2016, pp. 329-354.

⁴¹ La nuova strategia dell'Unione in materia di politica commerciale, orientata non più solo ai tradizionali obiettivi quali la riduzione e l'eliminazione delle barriere agli scambi, bensì volta anche a promuovere l'apertura di nuovi mercati, la crescita economica e la competitività delle imprese nei mercati internazionali, era stata anticipata in una precedente comunicazione della Commissione (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE*, COM(2006) 567, 4 ottobre 2006).

⁴² Ai sensi dell'art. 217 TFUE, "L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

⁴³ Si veda, ad esempio, l'Accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra (*GUUE* del 26.1.2018, L 23/4), fondato sulle basi giuridiche degli artt. 207 e 209 TFUE, nonché dell'art. 37 TUE relativo al settore della Politica estera e di sicurezza comune e degli artt. 91 e 100, par. 2, TFUE, relativi al settore dei trasporti (Decisione (UE) 2017/104 del Consiglio del 20 novembre 2017).

In questa sede ci si concentrerà sugli accordi che rientrano nelle prime due categorie⁴⁴: essi, infatti, attraverso la previsione del capitolo CSS, hanno assicurato una trattazione organica della disciplina riguardante lo sviluppo sostenibile, non rinvenibile nella prassi precedente⁴⁵.

All'interno di suddetto capitolo, le parti individuano obblighi reciproci allo scopo di bilanciare interessi economici ed esigenze socio-ambientali. Com'è stato rilevato, i capitoli CSS integrano le questioni legate allo sviluppo sostenibile nel contesto di un sistema normativo volto a istituire un regime di libero scambio: le parti, riconoscendo le implicazioni reciproche intercorrenti tra la liberalizzazione degli scambi e la tutela di valori socio-ambientali⁴⁶, si impegnano “*to pursue coherent and effectively mutually supportive trade and environmental policies*”⁴⁷.

Il richiamo allo sviluppo sostenibile trova spazio, innanzitutto, nel preambolo degli accordi preferenziali di nuova generazione; talvolta, compare anche tra i principi generali che le parti si impegnano a riaffermare⁴⁸, oppure figura come obiettivo da perseguire parallelamente allo sviluppo del commercio internazionale⁴⁹ o come principio guida dell'accordo⁵⁰. In modo diffuso, la nozione accolta di sviluppo sostenibile si basa sulla triplice dimensione economica, sociale e ambientale.

Venendo al contenuto dei capitoli CSS, essi si aprono con le disposizioni preliminari, che ne definiscono il contesto e gli obiettivi: le parti ribadiscono l'impegno di integrare la promozione dello sviluppo sostenibile nelle relazioni commerciali bilaterali⁵¹. A tal fine, l'accordo viene collocato nel contesto più ampio dell'agenda globale sullo sviluppo sostenibile, richiamando esplicitamente i principali strumenti internazionali in materia, tra cui la Convenzione sulla diversità biologica, il Protocollo di Kyoto e, nel

⁴⁴ Per quanto concerne gli accordi commerciali, oltre al già citato accordo con la Corea del Sud (v. *supra*, nota n. 4), ci si riferisce a: l'Accordo economico e commerciale globale UE-Canada (CETA, *GUUE* del 14.01.2017, L 11); l'Accordo di partenariato economico UE-Giappone (EPA, *GUUE* del 27.12.2018, L 330); l'Accordo di libero scambio UE-Singapore (*GUUE* del 21.11.2019, L 294); l'Accordo di libero scambio UE-Vietnam (*GUUE* del 12.06.2020, L 186); l'Accordo commerciale UE-Paesi andini (Colombia e Perù, *GUUE* del 21.12.2021, L 354), modificato dal Protocollo di adesione dell'Ecuador (*GUUE* del 24.12.2016, L 356). Per quanto riguarda gli accordi di associazione, ci si riferisce a: l'Accordo di associazione UE-Georgia (*GUUE* del 30.08.2014, L 261); l'Accordo di associazione UE-Moldavia (*GUUE* del 30.08.2014, L 260); l'Accordo di associazione UE-Ucraina (*GUUE* del 29.05.2011, L 161); l'Accordo di associazione UE-Regno Unito (*GUUE* del 30.04.2021, L 149); l'Accordo di associazione UE-America centrale (*GUUE* del 15.12.2012, L 346).

⁴⁵ Cfr. G. M. DURÁN, E. MORGHERRA, *Environmental Integration in the EU's External Relations. Beyond Multilateral Dimensions*, Hart Publishing, Oxford, 2012, pp. 56-144.

⁴⁶ Cfr. E. REID, *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade. Lessons from the EU experience*, Hart Publishing, Oxford, 2015.

⁴⁷ G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development: Further Steps towards the Attainment of the Sustainable Development Goals?*, in C. BEVERELLI, J. KURTZ, D. RAESS (eds.), *International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 15-49, p. 24.

⁴⁸ UE-Georgia, *cit.*, art. 2, par. 2; UE-Moldavia, *cit.*, art. 2, par. 2; UE-Ucraina, *cit.*, art. 3

⁴⁹ UE-Corea, *cit.*, art. 1.1., par. 2, lett. g); UE-Paesi andini, *cit.*, art. 4, lett. j).

⁵⁰ UE-America centrale, *cit.*, art. 1, par. 2.

⁵¹ Si veda, ad esempio, UE-Corea, *cit.*, art. 13.1, par. 1; UE-Paesi andini, *cit.*, art. 267, par. 1; UE-Singapore, *cit.*, art. 12.1, par. 1; CETA, *cit.*, art. 22.1, par. 1; UE-Georgia, *cit.*, art. 227; UE-Moldavia, *cit.*, art. 363; UE-Ucraina, *cit.*, art. 289.

caso degli accordi più recenti, l'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile⁵². Queste disposizioni si limitano a offrire un quadro generale di riferimento, utile a fini interpretativi rispetto agli impegni veri e propri sanciti nelle sezioni successive⁵³. Suddette disposizioni chiariscono come i capitoli CSS mirino a rafforzare la cooperazione e le relazioni commerciali tra le parti nell'ottica di favorire lo sviluppo sostenibile, escludendo l'armonizzazione delle rispettive normative in materia di ambiente e diritti dei lavoratori⁵⁴.

La sezione successiva dei capitoli in esame, dedicata invece alle disposizioni sostanziali, individua tre gruppi di norme, i quali impongono alle parti obblighi di varia natura: le norme relative alla ratifica o all'attuazione effettiva delle principali convenzioni multilaterali su ambiente e lavoro; le norme riguardanti il divieto di indebolire i livelli nazionali di protezione stabiliti dalle rispettive normative interne; le norme concernenti obiettivi più ambiziosi, in cui le parti si impegnano ad innalzare il grado complessivo di tutela sancito nel proprio ordinamento. Appare necessario analizzare separatamente queste tipologie di disposizioni, al fine di indagarne la portata normativa.

La prima categoria di norme si concretizza nella *clausola del livello minimo di protezione*, la quale vincola le parti a ratificare o implementare nei propri ordinamenti interni le principali convenzioni internazionali inerenti allo sviluppo sostenibile. Per quanto riguarda la protezione sociale, le parti si impegnano a rispettare i diritti essenziali sanciti nelle *Convenzioni fondamentali* dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), come richiamati nella *Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali sul lavoro* del 1998⁵⁵: la libertà di associazione e il diritto di contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato; l'abolizione effettiva del lavoro minorile; l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione⁵⁶. In qualche caso, inoltre, le parti si impegnano a compiere tutti gli sforzi possibili per ratificare le convenzioni fondamentali dell'OIL a cui non hanno ancora aderito⁵⁷.

⁵² UE-Vietnam, *cit.*, art. 13.1, par. 2; UE-Giappone, *cit.*, art. 16.1, par. 1; UE-Regno Unito, *cit.*, art. 397, par. 1.

⁵³ Cfr. G. M. DURÁN, *Sustainable development chapters in EU free trade agreements: emerging compliance issues*, in *Common Market Law Review*, n. 4, 2020, pp. 1031-1068.

⁵⁴ UE-Corea, *cit.*, art. 13.1, par. 3; UE-Singapore, *cit.*, art. 12.1, par. 4; UE-Giappone, *cit.*, art. 16.1, par. 2; UE-Regno Unito, *cit.*, art. 355, par. 4. Fanno eccezione gli accordi di associazione con Georgia, Moldavia e Ucraina, in cui è previsto l'obbligo per questi Stati di recepire nel proprio ordinamento alcune direttive europee in materia ambientale (v., *inter alia*, UE-Moldavia, *cit.*, artt. 91 e 97).

⁵⁵ Le Convenzioni fondamentali dell'OIL sono le seguenti: Convenzione sul lavoro forzato (n. 29); Convenzione sulla libertà di associazione e protezione del diritto di organizzazione (n. 87); Convenzione sul diritto all'organizzazione e sulla contrattazione collettiva (n. 98); Convenzione sulla parità di retribuzione (n. 100); Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (n. 105); Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione, n. 111); Convenzione sull'età minima (n. 138); Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile (n. 182).

⁵⁶ Cfr. J. AGUSTÍ- PANAREDA, F. C. EBERT, D. LECLERCQ, *ILO Labor Standards and Trade Agreements: A Case for Consistency*, in *Comparative Labour Law & Policy Journal*, n. 3, 2015, pp. 347-380; P. ALSTON, 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime, in *European Journal of International Law*, n. 3, 2004, pp. 457-521.

⁵⁷ UE-Corea, *cit.*, art. 13.4, par. 3; CETA, *cit.*, art. 23.3, par. 4; UE-Giappone, *cit.*, art. 16.3, par. 3. In altri casi, la norma è ancora più vaga, invitando le parti solamente a *prendere in considerazione* la ratifica delle Convenzioni OIL non ancora

Per quanto concerne, invece, la materia ambientale, le parti ribadiscono genericamente l'impegno di garantire efficace attuazione, nelle proprie legislazioni interne, agli accordi multilaterali di cui sono firmatarie, mentre il richiamo a specifici accordi internazionali è piuttosto infrequente⁵⁸, con la sporadica eccezione dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici⁵⁹. Tali disposizioni, pertanto, si limitano a richiamare obblighi normativi preesistenti sul piano del diritto internazionale, senza definire *standard* normativi ulteriori.

Il contenuto di tali clausole, peraltro, è venuto in rilievo nel contesto della recente controversia tra Unione e Corea del Sud⁶⁰. In quell'occasione, l'Unione riteneva la Corea responsabile, da un lato, di aver violato la norma che esige il rispetto della libertà di associazione dei lavoratori (art. 13.4, par. 3, primo comma, lett. *a*, accordo UE-Corea)⁶¹, dall'altro, di non aver ratificato tutte le convenzioni fondamentali dell'OIL. Chiamato ad esprimersi sulla questione, il panel di esperti, istituito ai sensi dell'art. 13.15 del relativo accordo commerciale, ha rilevato profili d'incompatibilità tra alcune norme interne dell'ordinamento coreano e la disposizione dell'accordo commerciale che impone il rispetto della libertà di associazione dei lavoratori.

Quanto alla norma che invita le parti ad *adoperarsi assiduamente* per ratificare le convenzioni fondamentali dell'OIL di cui non sono parte (art. 13.4, par. 3, secondo comma, UE-Corea), il panel ne ha riconosciuto il carattere giuridicamente vincolante. Nell'interpretazione del panel, tuttavia, suddetta norma pone un obbligo di mezzo: le parti sono tenute a compiere tutti gli sforzi necessari per ratificare le convenzioni, senza che la mancata ratifica possa automaticamente configurarsi come una violazione dell'accordo, in quanto quest'ultimo non fissa un termine specifico entro cui le ratifiche dovrebbero avvenire. In altre parole, il fatto che la Corea non avesse ancora ratificato alcune convenzioni fondamentali "*does not in itself serve as evidence of its failure to comply with the EU-Korea FTA*"⁶². La vicenda appena richiamata mostra il debole valore giuridico di tali norme, le quali pongono un obbligo di *best effort*, senza vincolare le parti a ratificare talune convenzioni internazionali entro un determinato arco temporale⁶³.

ratificate (UE-Georgia, *cit.*, art. 229, par. 4; UE-Moldavia, *cit.*, art. 365, par. 4; UE-Singapore, *cit.*, art. 12.3, par. 4; UE-Ucraina, *cit.*, art. 291, par. 3).

⁵⁸ Fa eccezione l'accordo UE-Paesi andini, *cit.* (art. 270, par. 2).

⁵⁹ UE-Giappone, *cit.*, art. 16.4, par. 4; UE-Singapore, *cit.*, art. 12.6, par. 3; UE-Vietnam, *cit.*, art. 13.6, par. 1.

⁶⁰ Sulla procedura di risoluzione delle controversie relative ai capitoli CSS, v. *infra*, par. 4. Il procedimento tra l'Unione europea e la Corea del Sud ha avuto inizio il 17 dicembre 2018, con la richiesta di consultazioni governative avanzata dall'Unione europea ai sensi dell'art. 13.14 dell'accordo commerciale. Il 4 luglio 2019 l'UE ha richiesto l'istituzione del *panel* di esperti, il quale si è formalmente costituito il 30 dicembre 2019, mentre la relazione conclusiva è stata presentata il 25 gennaio 2021. I dettagli della vicenda sono consultabili sul sito della [Commissione europea](#).

⁶¹ La controversia aveva ad oggetto alcune disposizioni contenute nel *Trade Union and Labour Relations Adjustment Act* (TULRAA).

⁶² J. MURRAY, *Panel of experts proceeding constituted under article 13.15 of the EU-Korea Free trade agreement report of the panel of experts*, 20 January 2021, par. 280.

⁶³ D. VAN 'T WOUT, *The enforceability of the trade and sustainable development chapters of the European Union's free trade agreements*, in *Asia Europe Journal*, n. 20, 2022, pp. 81-98.

Il secondo tipo di obbligo, relativo al c.d. *mantenimento del livello di protezione* (o *clausola di non regressione*), costituisce un limite al diritto, riconosciuto alle parti, di stabilire autonomamente i livelli di protezione interna nei settori ambientale e sociale⁶⁴. A questo principio generale, si accompagna il divieto di adottare livelli di tutela ambientale e sociale inferiori a quelli esistenti nei rispettivi ordinamenti (oppure omettere di far rispettare i livelli attuali) allo scopo di ottenere un vantaggio commerciale⁶⁵. Le parti non sono autorizzate a derogare, né a evitare di dare efficace applicazione, alle disposizioni legislative in materia di ambiente e di lavoro con l'effetto di alterare le condizioni commerciali. Gli *standard* ambientali e sociali a cui le parti devono allinearsi a livello nazionale non sono definiti negli accordi: com'è stato efficacemente sintetizzato, “*The only prohibition is to lower and to fail to enforce them in order to gain an unfair competitive trade advantage (or to attract foreign investments)*”⁶⁶.

Sotto il profilo dell'efficacia nel promuovere lo sviluppo sostenibile, il limite di queste clausole è quello di richiedere un collegamento diretto con le dinamiche commerciali: affinché possa riscontrarsi la violazione di tali norme, è necessario che l'indebolimento delle disposizioni nazionali abbia prodotto effetti a livello commerciale, incidendo sugli scambi o sugli investimenti⁶⁷. Di conseguenza, risulta difficile capire quando sia stata effettivamente violata la clausola di non regressione, in quanto sarebbe necessario verificare l'esistenza di un nesso causale tra l'abbassamento dei livelli di protezione socio-ambientale e il mutamento delle condizioni commerciali. Appare evidente come lo scopo di queste norme sia semplicemente quello di garantire condizioni uniformi e paritarie in ambito commerciale, evitando che misure meno restrittive sul piano della tutela ambientale e dei diritti dei lavoratori agevolino una parte a discapito dell'altra⁶⁸.

Nel complesso, la clausola del livello minimo e quella di non regressione rappresentano due misure da leggere insieme. La prima, come suggerisce il nome stesso, costituisce lo *standard* minimo che le parti sono tenute a rispettare, allineandosi agli obblighi cui sono vincolate ai sensi del diritto internazionale. I livelli interni di protezione socio-ambientale, dunque, pur potendo essere disciplinati in modo discrezionale dalle parti, non possono collocarsi al di sotto di tale soglia, a prescindere dalle eventuali conseguenze sul commercio. La seconda clausola, invece, arricchisce la disciplina di una fattispecie aggiuntiva: ulteriori

⁶⁴ Si veda, *inter alia*, UE-Corea, *cit.*, art. 13.3; CETA, *cit.*, art. 23.2. e 24.3; UE-Ucraina, *cit.*, art. 290; UE-Vietnam, *cit.*, art. 13.2, par. 1.

⁶⁵ Si veda, *inter alia*, UE-Corea, *cit.*, art. 13.7; UE-Giappone, *cit.*, art. 16.2, par. 2; UE-Paesi andini, *cit.*, art. 277, parr. 1-2; UE-Georgia, *cit.*, art. 235.

⁶⁶ G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development*, *cit.*, p. 35.

⁶⁷ Cfr. M. R. MAURO, *Commercio internazionale e tutela dei diritti dei lavoratori: alla ricerca di una globalizzazione sostenibile*, in *e-Revista Internacional de la Protección Social*, n. 2, 2021, pp. 372-401.

⁶⁸ G. M. DURÁN, *Sustainable development chapters in EU free trade agreements*, *cit.*

misure restrittive, seppur compatibili con gli obblighi internazionali, non sono ammissibili nel caso in cui incidano sugli scambi commerciali e gli investimenti⁶⁹.

Il terzo obbligo è affermato nella c.d. *clausola del livello elevato di protezione*, secondo cui ciascuna parte è tenuta ad adoperarsi affinché le proprie politiche e disposizioni legislative prevedano ed incoraggino livelli elevati di protezione interna nei settori ambientale e sociale⁷⁰. Pur essendo formulate nei termini di un “dovere”, tali norme pongono un obbligo di mezzo piuttosto che di risultato (clausole di *best efforts*), imponendo sì un comportamento propositivo, senza però stabilire precisamente i risultati da raggiungere⁷¹.

Riassumendo, gli obblighi relativi allo sviluppo sostenibile inclusi negli accordi commerciali presentano un carattere diversificato: in un caso, mirano ad assicurare condizioni uniformi sul piano della concorrenza, impedendo il ricorso a misure di deregolamentazione in materia di ambiente e lavoro al fine di ottenere un vantaggio competitivo (*clausola di non regressione*); negli altri, affrontano in modo più organico la disciplina del settore socio-ambientale, a prescindere dalle implicazioni sulle dinamiche commerciali, sia fissando una soglia minima da rispettare nell’ambito della disciplina interna (*clausola del livello minimo*), che promuovendo un progressivo ampliamento degli *standard* nazionali (*clausola del livello elevato*).

Quanto alla forza giuridica di tali clausole, come si è tentato di far emergere, permangono dei limiti sostanziali che ne indeboliscono la portata normativa⁷². Ciò nonostante, la prospettiva secondo cui suddette disposizioni andrebbero interpretate più come obiettivi politici che impegni giuridici⁷³ è stata smentita dal panel di esperti intervenuto nella controversia UE-Corea del Sud, richiamata in precedenza. In quell’occasione, è stato chiarito come le disposizioni sullo sviluppo sostenibile, pur presentando alle volte un carattere “promozionale”, siano dotate a tutti gli effetti di forza giuridica vincolante⁷⁴.

4. I meccanismi di risoluzione delle controversie tra criticità attuali e prospettive future

Se il carattere giuridicamente vincolante delle norme incluse nei capitoli CSS non è in discussione, l’efficacia di tali disposizioni nel promuovere lo sviluppo sostenibile è inficiata dai meccanismi di

⁶⁹ M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, cit., p. 30 ss.

⁷⁰ Si veda, ad esempio, UE-America centrale, cit., art. 285, par. 2; UE-Corea, cit., art. 13.3; UE-Moldavia, cit., art. 364, par. 2; CETA, cit., artt. 23.2 e 24.; UE-Singapore, cit., art. 12.2, par. 2.

⁷¹ Si veda, ad esempio, UE-America centrale, cit., art. 285; CETA, cit., artt. 23.2 e 24.3; UE-Corea, cit., art. 13.3; UE-Giappone, cit., art. 16.2, par. 1; UE-Georgia, cit., art. 228, par. 2; UE-Vietnam, cit., art. 13.2, par. 2.

⁷² Cfr. C. GAMMAGE, *A critique of the extraterritorial obligations of the EU in relation to human rights clauses and social norms in EU free trade agreements*, in *Europe and the World: A law review*, n. 1, 2018; J. HARRISON, M. BARBU, L. CAMPLING, B. RICHARDSON, A. SMITH, *Governing labour standards through free trade agreements: Limits of the European Union’s trade and sustainable development chapters*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 2, 2019, pp. 260-277.

⁷³ Cfr. J. VANDENBERGHE, *On Carrots and Sticks: The Social Dimension of EU Trade Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 4, 2008, pp. 561-581.

⁷⁴ J. MURRAY, *Panel of experts proceeding constituted under article 13.15 of the EU-Korea Free trade*, cit., par. 271.

risoluzione delle controversie applicabili⁷⁵. In tutti gli accordi commerciali conclusi finora, i capitoli CSS sono sottratti alla sfera di efficacia del meccanismo contenzioso generale⁷⁶. La procedura ordinaria prevede, nel caso in cui le consultazioni bilaterali si rivelino infruttuose, la costituzione di un collegio arbitrale, il quale produrrà una relazione finale vincolante per le parti⁷⁷. Qualora la parte convenuta non dia esecuzione alla relazione entro un termine ragionevole, la parte ricorrente può avanzare la richiesta di compensazione o sospendere temporaneamente gli obblighi derivanti dall'accordo: il meccanismo descritto consente, dunque, l'adozione di misure coercitive volte ad esigere la cessazione del comportamento illecito⁷⁸.

Al contrario, nel caso dei conflitti relativi all'applicazione delle norme contenute nei capitoli CSS, le parti hanno a disposizione procedure di risoluzione *ad hoc*, le quali si basano esclusivamente sulla cooperazione e il dialogo politico, senza poter disporre di efficaci meccanismi di *enforcement*. L'intera procedura è ispirata a una logica conciliativa che, di fatto, affida alla volontà politica degli Stati l'implementazione degli obblighi previsti.

L'approccio promosso dall'Unione si articola, innanzitutto, secondo una serie di misure e iniziative finalizzate a vigilare sull'attuazione degli obblighi stabiliti, in modo da evitare l'insorgere di potenziali controversie⁷⁹. Tale schema si basa sulla cooperazione tra le parti all'insegna della trasparenza reciproca, con l'obiettivo di favorire lo scambio di informazioni e la condivisione delle esperienze e prassi nazionali. Nel complesso, il monitoraggio sull'attuazione dei capitoli CSS spetta al *Comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile*, di natura intergovernativa, in quanto composto da funzionari delle rispettive amministrazioni nazionali. In questa fase può essere previsto anche il coinvolgimento della società civile, rappresentata in un *forum* autorizzato a presentare opinioni e pareri alle parti contraenti.

⁷⁵ Cfr. A. MARX, F. EBERT, N. HACHEZ, J. WOUTERS, *Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven, 2017.

⁷⁶ Si veda, *inter alia*, UE-Corea, *cit.*, art. 13.16; UE-America centrale, *cit.*, art. 284, par. 4; CETA, *cit.*, artt. 23.11, par. 1 e 24.16, par. 1; UE-Vietnam, *cit.*, art. 13.16, par. 1; UE-Georgia, *cit.*, art. 242, par. 1. Un'eccezione rispetto a tale modello è costituita dall'accordo UE-CARIFORUM, in cui le sezioni dedicate ad ambiente e lavoro (rispettivamente i capi 4 e 5) sono sottoposte al meccanismo generale di risoluzione delle controversie, pur senza ammettere l'eventuale ricorso alle sanzioni commerciali.

⁷⁷ Sulla procedura generale di risoluzione delle controversie, v. *inter alia* UE-Corea, *cit.*, capo 14; CETA, *cit.*, capo 29; UE-Moldavia, *cit.*, capo 14.

⁷⁸ Come noto, tale procedura di soluzione delle controversie ricalca, in larga parte, quella prevista nel sistema dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), ma senza ammettere la possibilità del riesame in appello. Sulla soluzione delle controversie nell'OMC, cfr. G. ADINOLFI, *La soluzione delle controversie*, in G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 303 ss.; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Cedam, Padova, 2002, p. 575 ss.

⁷⁹ Si veda, *inter alia*, UE-America centrale, art. 294-295; UE-Corea, art. 13.12-13.13; UE-Georgia, art. 239-214; UE-Giappone, art. 16.12-16.16.

Le procedure di risoluzione delle controversie vengono in rilievo quando si verifica un contrasto riguardante l'applicazione delle disposizioni sullo sviluppo sostenibile⁸⁰: in tal caso, le parti devono tentare di risolvere la questione attraverso consultazioni governative, avvalendosi, se necessario, della consulenza offerta dalle organizzazioni internazionali competenti in materia di ambiente e lavoro. In caso di insuccesso, ciascuna parte può deferire la questione a un *gruppo di esperti*, il quale produrrà una relazione con le raccomandazioni indirizzate alla parte eventualmente riconosciuta come inadempiente, contenente le misure da adottare per risolvere la controversia.

La peculiarità della procedura emerge nella fase successiva, ossia quella relativa all'implementazione della relazione. In sostanza, gli accordi stabiliscono che l'attuazione delle misure suggerite dal panel di esperti permanga nell'ambito della discrezionalità degli Stati. Formalmente le parti sono tenute a dare seguito alle conclusioni fornite dal gruppo di esperti, adoperandosi per discutere "le misure appropriate da attuare"⁸¹. Com'è evidente, tuttavia, tale formulazione risulta piuttosto generica, per cui le eventuali iniziative intraprese dalle parti dipenderanno dalla volontà politica di queste ultime.

Peraltro, l'efficacia giuridica della procedura è condizionata da due aspetti.

In primo luogo, anche qualora le parti si attivino per adottare alcune misure, non esiste alcun obbligo secondo cui ciò dovrebbe avvenire in modo conforme alle raccomandazioni prescritte dal panel. La pubblicazione della relazione da parte del gruppo di esperti ha il solo effetto di avviare una nuova fase di dialogo tra le parti. Com'è stato efficacemente sintetizzato, "*An obligation to negotiate arises, to be fulfilled in good faith and with the purpose of identifying a measure or an action plan suitable to put an end to the unlawful conduct*"⁸². Gli accordi commerciali, però, non definiscono il contenuto delle azioni o delle misure che le parti dovrebbero adottare, né impongono che tali iniziative debbano allinearsi alle conclusioni del panel. Se ne desume, pertanto, che la composizione finale della controversia non debba necessariamente coincidere (né essere coerente) con le raccomandazioni predisposte dal gruppo di esperti⁸³. L'attuazione delle misure intraprese dalla parte inadempiente è monitorata dal *Comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile*, la cui composizione governativa non può garantire imparzialità di giudizio.

⁸⁰ Si veda, *inter alia*, UE-Corea, art. 13.14-13.15; UE-Georgia, artt. 242-243; CETA, artt. 23.9-23.10 e 24.14-24.15; UE-Vietnam, art. 13.16-13.17.

⁸¹ UE-Georgia, art. 243, par. 8. Uguale formulazione in, *inter alia*, UE-Giappone, art. 16.8, par. 6; UE-Singapore, art. 12.17, par. 9; UE-Vietnam, art. 13.17, par. 9; UE-America centrale, art. 301, par. 3; CETA, art. 23.10, par. 12 e 24.15, par. 11. Altrove la formulazione differisce, ma senza incidere sulla portata giuridica della procedura. Si veda, al riguardo, l'accordo con la Corea: "Le parti si adoperano per quanto possibile per tenere conto dei pareri o delle raccomandazioni del gruppo di esperti sull'attuazione del presente capo" (art. 13.15, par. 2). Nell'accordo con i Paesi andini, la rilevanza attribuita alla relazione del gruppo di esperti appare ancora più marginale: "La parte della procedura interessata informa il sottocomitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile circa le sue intenzioni in merito alle raccomandazioni del gruppo di esperti, anche presentando un piano d'azione per l'attuazione di tali raccomandazioni" (art. 285, par. 4).

⁸² G. ADINOLFI, *A Cross-cutting Legal Analysis of the European Union Preferential Trade Agreement's Chapters on Sustainable Development*, *cit.*, p. 40.

⁸³ *Ibid.*

In secondo luogo, invece, nel caso in cui la parte convenuta persista nel comportamento illecito, la parte attrice non può presentare un reclamo, né adottare misure coercitive per indurla a conformarsi.

La procedura descritta riflette la natura conciliativa del modello proposto dall'Unione europea, basato sul dialogo e sul coinvolgimento di soggetti terzi, escludendo il ricorso a misure sanzionatorie in caso di violazione degli obblighi sanciti⁸⁴. Si tratta, dunque, di un sistema poco incisivo, privo di strumenti capaci di assicurare il mantenimento degli *standard* socio-ambientali fissati negli accordi.

Il funzionamento del meccanismo di risoluzione è stato sperimentato di recente, in occasione della controversia sorta tra l'Unione europea e la Corea del Sud, a cui si è accennato in precedenza⁸⁵: l'unico esempio di controversia emersa nel contesto dei capitoli sullo sviluppo sostenibile sinora offerto dalla prassi applicativa degli accordi commerciali⁸⁶. In quella circostanza, la Corea del Sud ha provveduto ad adeguarsi alle raccomandazioni fornite dal panel di esperti, modificando alcuni aspetti della normativa interna ritenuta in contrasto con la libertà di associazione dei lavoratori, nonché ratificando tre delle quattro convenzioni fondamentali dell'OIL in sospenso⁸⁷.

La conclusione positiva di questa vicenda rappresenta un precedente confortante. Tuttavia, a giudizio di chi scrive, il caso coreano, seppur virtuoso, non basta per ritenere il modello proposto dall'Unione del tutto funzionale. Com'è stato rilevato, gli sviluppi della controversia UE-Corea hanno risentito positivamente del contesto politico nazionale, in cui l'ascesa di un partito di stampo progressista è coincisa con un maggiore impegno e sensibilità da parte del governo coreano verso i diritti dei lavoratori, sulla spinta peraltro di forti pressioni popolari⁸⁸. Ciò conferma il ruolo decisivo svolto dagli Stati, secondo i propri interessi politici, nel garantire l'attuazione degli *standard* ambientali e sociali concordati. Pertanto, quantomeno nella dimensione prospettica di immaginare strumenti normativi di promozione dello sviluppo sostenibile sempre più efficaci, il modello attualmente diffuso negli accordi commerciali appare insufficiente, o quantomeno migliorabile.

⁸⁴ Cfr. G. M. DURÁN, *Sustainable development chapters in EU free trade agreements*, cit.

⁸⁵ *Supra*, par. 3.

⁸⁶ Sull'origine e gli sviluppi della vicenda, cfr. L. BOISSON DE CHAZOURNES, J. LEE, *The European Union–Korea Free Trade Agreement Sustainable Development Proceeding: Reflections on a Ground-Breaking Dispute*, in *The Journal of World Investment & Trade*, n. 3, 2022, pp. 329-346. Per un'analisi critica, cfr. A. NISSEN, *Not That Assertive: The EU's Take on Enforcement of Labour Obligations in Its Free Trade Agreement with South Korea*, in *European Journal of International Law*, n. 2, 2022, pp. 607-630; J. SUN HAN, *The EU-Korea Labour Dispute: A Critical Analysis of the EU's Approach*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 4, 2021, pp. 531-552.

⁸⁷ In data 20 aprile 2021, la Corea ha provveduto a ratificare la *Convenzione sul lavoro forzato e obbligatorio* (C29), la *Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale* (C87) e la *Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva* (C98). Rimane da ratificare la *Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato* (C105). L'elenco aggiornato delle Convenzioni OIL ratificate dalla Corea è consultabile sul sito dell'[Organizzazione](#).

⁸⁸ M. J. GARCÍA, *Sanctioning Capacity in Trade and Sustainability Chapters in EU Trade Agreements: The EU-Korea Case*, in *Politics and Governance*, n. 1, 2022, pp. 58-67.

In virtù di queste considerazioni, da diverso tempo la dottrina si interroga sulla possibilità di prevedere meccanismi di *enforcement* più incisivi⁸⁹. Alcuni autori, ad esempio, hanno raccomandato un maggiore coinvolgimento della società civile, la quale sarebbe chiamata a vigilare sul rispetto degli obblighi e autorizzata a presentare un reclamo, a cui le parti contraenti potrebbero eventualmente dare seguito avvalendosi delle procedure istituzionali a disposizione⁹⁰. Seppur auspicabile, tale ipotesi doterebbe i capitoli CSS di un ulteriore elemento utile nella fase di monitoraggio, senza potenziare la vincolatività delle procedure di risoluzione.

L'ipotesi più significativa riguarda l'eventuale previsione di misure coercitive, azionabili in caso di violazione delle norme pattuite, qualora le procedure esistenti si rivelassero inefficaci: tali misure possono assumere varie forme, configurandosi come sanzioni finanziarie o commerciali⁹¹. Il dibattito sul tema non può essere approfondito in questa sede, sia per l'ampiezza delle posizioni in campo, nonché per la polarizzazione delle argomentazioni fornite, tanto dai fautori quanto dai critici⁹². In estrema sintesi, i primi sostengono che la previsione delle sanzioni costituisca di per sé un deterrente efficace per minimizzare i rischi di possibili violazioni, senza doverne necessariamente invocare l'attuazione; i secondi, al contrario, ritengono che le sanzioni siano controproducenti, sia per la parte attrice, a causa dell'impatto negativo sugli scambi commerciali, che per la parte destinataria, in quanto il danno economico arrecato ne aggraverebbe l'incapacità di garantire il rispetto degli *standard* socio-ambientali, soprattutto in caso di coinvolgimento di Paesi in via di sviluppo.

La questione è stata già affrontata dalla Commissione europea in passato. Nel 2017, sulla scia delle considerazioni affiorate nel dibattito pubblico, la Commissione ha avviato una fase di riflessione sull'efficacia del modello adottato, anticipata dalla pubblicazione di un *non paper* in cui venivano proposte

⁸⁹ Tale prospettiva, seppur diffusa, non è ovviamente unanime. Per un giudizio positivo sull'approccio cooperativo promosso dall'Unione europea, v. L. VAN DEN PUTTE, J. ORBIE, *EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions*, in *The international journal of comparative labour law and industrial relations*, n. 3, 2015, pp. 263-284.

⁹⁰ M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, cit.

⁹¹ Questa distinzione non è ovviamente esaustiva. Le ipotesi emerse in dottrina sono molteplici: sull'argomento, cfr. M. BRONCKERS, G. GRUNI, *Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements*, cit., p. 36 ss. Tra le proposte avanzate dagli studiosi, si segnala quella volta a replicare, nel contesto dei capitoli CSS degli accordi commerciali, il modello delle *sanzioni* o *misure restrittive autonome* impiegate dall'Unione nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune ex art. 215 TFUE: tali misure sarebbero adottate nei confronti di persone fisiche giuridiche responsabili di gravi violazioni delle norme in materia di ambiente e lavoro. In tal senso, C. PORTELA, *Enforcing Respect for Labour Standards with Targeted Sanctions*, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2018.

⁹² Per una prospettiva critica circa l'efficacia delle sanzioni, v. G. M. DURÁN, *Sustainable development chapters in EU free trade agreements*, cit. Per una posizione favorevole, v. A. MARX, F. EBERT, N. HACHEZ, *Dispute Settlement for Labour Provisions in EU Free Trade Agreements: Rethinking Current Approaches*, in *Politics and Governance*, n. 4, 2017, pp. 49-59. Per un'analisi complessiva dell'intero dibattito, v. P. PRÉVOST, I. ALEXOVIČOVÁ, *Mind the compliance gap: managing trustworthy partnerships for sustainable development in the European Union's free trade agreements*, in *International Journal of Public Law and Policy*, n. 3, 2019, pp. 236-269.

due possibili alternative per revisionare le norme sullo sviluppo sostenibile negli accordi commerciali⁹³. La prima ipotesi invocava il consolidamento dell'approccio cooperativo attraverso un atteggiamento più "assertivo", rafforzando gli strumenti di dialogo e di monitoraggio, nonché prevedendo meccanismi di reclamo più precisi⁹⁴. La seconda opzione, basata su un approccio più rigido secondo il modello seguito da USA e Canada⁹⁵, concerneva l'introduzione di procedure di risoluzione delle controversie vincolanti, ammettendo la possibilità "to apply sanctions in case of non-compliance impacting trade or investment between the parties"⁹⁶. Secondo la proposta della Commissione, le sanzioni potrebbero qualificarsi come commerciali (ritiro delle concessioni accordate) o pecuniarie (multe), e verrebbero adottate in caso di inosservanza delle decisioni assunte dal collegio arbitrale nel corso di una controversia.

Nel 2018, con la pubblicazione di un ulteriore *non paper*, la Commissione ha preso posizione in favore della prima ipotesi, ritenendo che il modello implicante l'uso delle sanzioni non fosse supportato da un consenso diffuso⁹⁷: al contrario, il dibattito condotto aveva confermato la convinzione che "[the] implementation of TSD⁹⁸ chapters should be stepped-up and improved", senza tuttavia mettere in discussione l'approccio cooperativo⁹⁹. Al riguardo, la Commissione ha sostenuto che l'eventuale previsione delle sanzioni, da un lato, non garantirebbe "[an] effective, sustainable and lasting improvement of key social and environmental standards on the ground", dall'altro, "would not fit easily with the EU's model"¹⁰⁰.

Quanto al primo punto, si può obiettare che neanche l'assenza di sanzioni sia di per sé sufficiente ad assicurare il rispetto degli *standard* socio-ambientali concordati. Quanto al secondo punto, occorre precisare che contemplare, in specifiche circostanze, l'imposizione di sanzioni non significherebbe stravolgere l'approccio collaborativo caldeggiato dall'Unione, bensì dotare i capitoli CSS di uno strumento aggiuntivo, il quale verrebbe in rilievo in caso di mancata conformità alle decisioni del panel di esperti e solo qualora fallissero gli altri meccanismi di *enforcement* esistenti.

Del resto, la previsione di misure coercitive dirette a incentivare l'adempimento degli obblighi non è estranea all'azione dell'Unione nel quadro della politica commerciale.

⁹³ Commissione europea, *Non-paper of the Commission Services Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)*, Non-paper of the Commission services, 11.07.2017.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁹⁵ Per una prospettiva comparata tra il modello europeo e quello statunitense, v. B. M. ARAUJO, *Labour provisions in EU and UE mega-regional trade agreements: rhetoric and reality*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 67, 2018, pp. 233-253.

⁹⁶ *Ivi.*

⁹⁷ Commissione europea, *Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements*, Non paper of the Commission services, 26.02.2018, p. 3.

⁹⁸ TSD corrisponde all'acronimo inglese di *Trade and Sustainable Development*.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 3.

Innanzitutto, tale ipotesi ricorre nell'ambito del Sistema di preferenze generalizzate (SPG), richiamato in precedenza¹⁰¹. Il sistema, attualmente disciplinato dal regolamento (UE) n. 978/2012, prevede tre regimi distinti, uno generale e due speciali: in questa sede, rileva soprattutto il primo dei regimi speciali, ossia quello di *incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo*, noto come SPG+¹⁰². Esso, sulla base di un meccanismo di condizionalità positiva e negativa, prevede la concessione di preferenze tariffarie aggiuntive a vantaggio dei PVS ritenuti vulnerabili, a condizione che essi ratifichino e attuino efficacemente determinate convenzioni internazionali in materia di ambiente, buon governo, diritti umani e diritti dei lavoratori, incluse le convenzioni fondamentali dell'OIL¹⁰³. Nel caso in cui ravvisi la violazione degli obblighi stabiliti nel regolamento, la Commissione può revocare temporaneamente le agevolazioni tariffarie accordate¹⁰⁴.

Tale fattispecie si configura come una misura coercitiva, nella misura in cui la revoca è finalizzata ad indurre i Paesi beneficiari delle preferenze commerciali a rispettare gli impegni previsti. La revoca, peraltro, è frutto di un'iniziativa unilaterale della Commissione, anziché la conseguenza di una decisione assunta da un panel di esperti o un collegio arbitrale che abbia accertato la violazione commessa¹⁰⁵. È pur vero che, come conferma la prassi, il ricorso a tali clausole da parte dell'Unione risulta piuttosto raro, o addirittura nullo nel caso delle disposizioni sullo sviluppo sostenibile¹⁰⁶. Tuttavia, il fatto che la possibilità di adottare misure coercitive sia contemplata nel quadro del SPG, costituendone anzi un elemento

¹⁰¹ V. *supra*, par. 2.

¹⁰² Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate, in *GUUE* del 31.10.2012, L 303/1. Il regime generale (capo II, artt. 4-8) viene accordato "a tutti i paesi in via di sviluppo che condividono un bisogno comune sul piano dello sviluppo e che si trovano a uno stadio simile di sviluppo economico" (considerando n. 9). L'altro regime speciale (capo IV, artt. 17-18), invece, è rivolto ai paesi meno sviluppati, e prevede l'accesso in esenzione dai dazi al mercato dell'Unione per i prodotti originari da tali Paesi, fatta eccezione per il commercio delle armi (tale regime è infatti noto come *Everything But Arms*).

¹⁰³ Regolamento (UE) n. 978/2012, *cit.*, art. 9. L'elenco completo delle convenzioni è contenuto nell'allegato VIII, parte A, del regolamento.

¹⁰⁴ Ai sensi dell'art. 15 del regolamento, il regime SPG+ è temporaneamente revocato qualora il Paese beneficiario non rispetti gli obblighi sanciti dall'art. 9, par. 1, lett. *d)*, *e)*, ed *f)* (riguardanti, rispettivamente: la ratifica e l'attuazione delle convenzioni previste; gli obblighi di rendicontazione e monitoraggio imposti dalle convenzioni di cui è parte; la partecipazione alla procedura di controllo *ex art.* 13 del regolamento), o formuli una riserva vietata dalle convenzioni pertinenti o incompatibile con l'oggetto e lo scopo di esse *ex art.* 9, par. 1, lett. *c)*.

¹⁰⁵ La procedura prevede una forma di coinvolgimento del Paese interessato. In base all'art. 15 del regolamento 978/2012, la Commissione "offre al paese beneficiario ogni possibilità di collaborare" (par. 5), attingendo a "tutte le informazioni che ritiene necessarie, comprese le conclusioni e le raccomandazioni degli organi di controllo competenti" (par. 6).

¹⁰⁶ L'unico caso di revoca verificatosi finora nell'ambito del SPG+ è costituito dallo Sri Lanka, sospeso dal regime di preferenze nel 2010 (Regolamento di esecuzione (UE) n. 143/2010, in *GUUE* del 28.6.2013, L 178/109), in quanto ritenuto responsabile di non aver applicato adeguatamente il *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, la *Convenzione contro la tortura* e la *Convenzione sui diritti dell'infanzia*. Nel 2017, a fronte dei miglioramenti registrati in materia di tutela dei diritti umani, il Paese è stato reintegrato tra i beneficiari del regime SPG+ (Regolamento delegato (UE) 2017/836, in *GUUE* del 18.5.2017, L 125/1). Sull'argomento e sugli altri casi di revoca dei benefici nell'ambito degli altri regimi di preferenze generalizzate, cfr. A. MIGNOLLI, *Sviluppo sostenibile*, *cit.*, p. 90 ss.; S. VELLUTI, *cit.*, p. 206 ss.

essenziale, dimostra come l'Unione non escluda a prescindere suddette misure nell'ambito di disposizioni normative sullo sviluppo sostenibile.

Non solo l'adozione di tali misure è prevista nel SPG, ma è ammessa anche all'interno degli stessi accordi commerciali, nel contesto della procedura generale di risoluzione delle controversie, quindi per dispute esterne ai capitoli CSS. Come si è già accennato, infatti, qualora la parte inadempiente non esegua le raccomandazioni del collegio arbitrale, la parte ricorrente può chiedere una compensazione o sospendere temporaneamente gli obblighi derivanti dall'accordo. L'approccio cooperativo rivendicato dall'Unione, dunque, non rappresenta una dialettica irrinunciabile: la protezione degli interessi commerciali è affidata anche a meccanismi rigidi di *enforcement*, del tutto esclusi, invece, nel caso delle norme sullo sviluppo sostenibile.

Verificato che il ricorso alle misure coercitive non sia escluso *tout court* né in generale nella politica commerciale, né nel contesto specifico degli accordi commerciali, rimane da chiedersi perché l'Unione respinga tale possibilità a proposito dei capitoli CSS. Appare condivisibile la supposizione, già formulata altrove, secondo cui l'intransigenza dell'UE su questo fronte sarebbe motivata da valutazioni di carattere politico: si può ipotizzare che la stessa Unione tema che anche i propri *partner* commerciali potrebbero contestare il mancato rispetto degli *standard* socio-ambientali all'interno degli Stati membri, avvalendosi delle misure sanzionatorie eventualmente previste¹⁰⁷.

5. Procedure unitarie di risoluzione delle controversie e sanzioni commerciali: qualche spunto a partire dai recenti negoziati commerciali

La prassi più recente sembra prospettare scenari di novità meritevoli di attenzione. La Commissione europea si è dimostrata disposta a rivedere il proprio approccio tradizionale, ipotizzando l'utilizzo di strumenti più efficaci con l'obiettivo di rafforzare l'attuazione dei capitoli CSS. Rileva, al riguardo, la recente comunicazione, "*Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*", adottata a giugno 2022, in cui 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 conformità alle controversie di cui a tale capitolo"¹⁰⁸. Si tratta di un'apertura significativa, mai registrata prima d'ora e, dunque, destinata ad avere un impatto sui futuri negoziati commerciali.

¹⁰⁷ Cfr. G. RUGANI, *La strategia di promozione a livello internazionale dei valori UE, con particolare riferimento agli standard in materia di lavoro: punti di forza e criticità degli attuali meccanismi*, in *I Post di AISDUE*, 4 luglio 2022, p. 553.

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*, COM(2022) 409, 22.06.2022, p. 13.

Unificare le procedure di risoluzione delle controversie consentirebbe, innanzitutto, di limitare i rischi di sovrapposizioni interne tra procedure distinte. L'esistenza di molteplici meccanismi risolutivi, infatti, può generare incertezze circa la procedura più adeguata 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 sezioni dell'accordo, con la conseguenza che diverse procedure risulterebbero potenzialmente applicabili¹⁰⁹.

Tale cortocircuito si è già verificato in occasione della controversia tra l'UE e l'Ucraina risalente al 2019, 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 associazione¹¹⁰. 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 CSS viene in rilievo la procedura consultiva illustrata nel paragrafo precedente. Senza entrare nel merito della vicenda¹¹¹, 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 confliggenti [...]"¹¹².

In secondo luogo, uniformare le procedure di risoluzione implicherebbe assoggettare le controversie riguardanti le norme su commercio e sviluppo sostenibile al meccanismo contenzioso generale, caratterizzato dalla natura vincolate della decisione assunta dal collegio arbitrale e dalla conseguente adozione di sanzioni in caso di mancata conformità. Ne è consapevole la Commissione, che ha infatti menzionato la "possibilità di imporre sanzioni commerciali come misura di *extrema ratio*", la cui attuazione seguirebbe "le norme generali di risoluzione delle controversie"¹¹³. Tale ipotesi sarebbe limitata solo ai

¹⁰⁹ 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*, cit., pp. 33-53, spec. p. 46 ss.

¹¹⁰ Dopo che la fase consultiva (art. 305 dell'accordo) non aveva prodotto risultati, il 20 giugno 2019 l'UE ha avviato la fase contenziosa, richiedendo l'istituzione del collegio arbitrale. Sulla vicenda, nota come *Ukraine wood export ban*, v. T. DOLLE, L. MEDINA, *The EU's Request for Arbitration Under the EU-Ukraine Association Agreement*, in *Global Trade and Customs Journal*, n. 2, 2020, pp. 104-110; S. VILLANI, *I capitoli in materia di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali dell'Unione europea: prove di rilevanza sistemica*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 3, 2022, p. 707-742.

¹¹¹ In questa sede, è sufficiente ricordare che il collegio arbitrale si è pronunciato l'11 dicembre 2020, accogliendo la posizione sostenuta dall'Unione. Sulla pronuncia del collegio, 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 *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4, 2019, pp. 830-834.

¹¹² L. MAROTTI, *Il coordinamento tra meccanismi di soluzione*, cit., p. 47.

¹¹³ Commissione europea, COM(2022) 409, cit., p. 14.

casi “di gravi violazioni degli impegni fondamentali” inclusi nei capitoli CSS, quali i “i principi e i diritti fondamentali nel lavoro dell’OIL e l’accordo di Parigi sui cambiamenti climatici”¹¹⁴.

Lo scenario delineato ha trovato conferma nel contesto dei recenti negoziati condotti dall’Unione europea. Un esempio è costituito dall’accordo commerciale con la Nuova Zelanda¹¹⁵, di cui a giugno 2022 sono terminate le negoziazioni, accolte con entusiasmo dal commissario europeo per il commercio Valdis Dombrovskis, il quale ha dichiarato che tale accordo conterrebbe “*the most ambitious sustainability commitments in any trade agreement ever*”¹¹⁶.

Seppur non ancora definitivo, il testo dell’accordo sembra dare effettivamente seguito alle novità annunciate dalla Commissione nella comunicazione richiamata in precedenza¹¹⁷. L’accordo, infatti, oltre a stabilire una disciplina unitaria per quanto concerne la risoluzione delle controversie¹¹⁸, 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 decisione¹¹⁹.

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 Parigi¹²⁰. Com’è stato rilevato, tale puntualizzazione impedisce che le sanzioni possano essere adottate per qualsiasi violazione dell’accordo, circoscrivendone il ricorso a casi piuttosto specifici¹²¹. 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 accordo¹²². Inoltre, al di fuori di questa circostanza, l’adozione delle sanzioni non è ammessa in caso di

¹¹⁴ *Ivi*.

¹¹⁵ Per un commento, v. G. D’AGNONE, *Sviluppo sostenibile: una condizionalità ambientale... soft? Alcune brevi osservazioni sull’accordo commerciale negoziato tra l’Unione europea e la Nuova Zelanda*, in *BlogDUE*, 11 settembre 2022.

¹¹⁶ *EU-New Zealand Trade Agreement: Unlocking sustainable economic growth*, Press release, 30 June 2022, consultabile sul sito della [Commissione europea](#).

¹¹⁷ L’accordo è reperibile online sul sito della [Commissione europea](#).

¹¹⁸ UE-Nuova Zelanda, capitolo 26.

¹¹⁹ *Ibid.*, capitolo 26, art. X.16, par. 1.

¹²⁰ *Ibid.*, capitolo 26, art. X.16, par. 1, lett. a).

¹²¹ G. D’AGNONE, *Sviluppo sostenibile, cit.*, p. 4.

¹²² L’Accordo di Parigi è stato adottato il 12 dicembre 2015, in occasione della ventunesima Conferenza delle Parti della *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (UNFCCC). L’accordo mira a rafforzare gli sforzi delle parti nelle azioni di contrasto ai cambiamenti climatici attraverso taluni obiettivi specifici. In questa sede, rileva, soprattutto, l’obiettivo di mantenere “l’aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali” e di proseguire “l’azione volta a limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali” (art. 2, par. 1, lett. a), affidando a ciascuna parte contraente la determinazione dei “contributi [...] che intende progressivamente conseguire” a tal fine (art. 4, par. 2). Il fatto che i contributi nazionali alla riduzione delle emissioni di gas serra siano individuati in modo unilaterale dalle parti contraenti attribuisce a queste ultime una significativa discrezionalità nell’adempimento degli obblighi di riduzione, con la conseguenza di indebolire l’efficacia complessiva delle iniziative intraprese. In dottrina, M. GERVASI, *Rilevi critici sull’Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell’evoluzione dell’azione*

violazioni che riguardino gli altri obblighi ambientali incombenti tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda alla luce dell'accordo commerciale¹²³.

Seppur, nel complesso, l'accordo in questione sembri anticipare “*a significant paradigm shift in the EU approach to the enforcement of TSD chapters*”¹²⁴, permangono delle criticità che, in definitiva, rischiano di indebolire l'intera disciplina, come conferma lo spazio, di fatto residuale, previsto per l'adozione delle sanzioni¹²⁵.

Alcune novità in materia di sviluppo sostenibile erano già emerse nell'ambito dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito¹²⁶, in particolare per quanto concerne la dimensione ambientale¹²⁷. In generale, le disposizioni relative alla tutela sociale e ambientale sono contenute nel titolo XI¹²⁸, *Parità di condizioni per una concorrenza aperta e leale e per lo sviluppo sostenibile*¹²⁹: collocazione che, com'è stato osservato, sembra suggerire la specifica finalità attribuita a suddetta disciplina, non più orientata al perseguimento di obiettivi prevalentemente promozionali, bensì individuata quale “parte integrante delle condizioni economiche di favore che le parti si sono reciprocamente concesse”¹³⁰.

Del resto, il recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha avuto l'effetto di rendere la normativa europea non più vincolante per tale Paese, il quale può fissare autonomamente i livelli di protezione interna in campo socio-ambientale. Di conseguenza, qualora il Regno Unito indebolisse i propri *standard* normativi di tutela ambientale e sociale, finirebbe per disporre di un vantaggio competitivo nei confronti

internazionale di contrasto al cambiamento climatico, in *La Comunità internazionale*, n. 1, 2016, pp. 21-48. Sull'Accordo di Parigi in generale, cfr. D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *The American Journal of International Law*, n. 2, 2016, pp. 288-31; R. CADIN, *Profili ricostruttivi e linee evolutive del diritto internazionale dello sviluppo*, Torino, 2019, p. 172 ss; G. VAN CALSTER, L. REINS, *The Paris Agreement on Climate Change. A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021.

¹²³ L'art. X.5, par. 2 stabilisce la *clausola del livello minimo di protezione*, già analizzata (*supra*, par. 3), vincolando le Parti “[to] effectively implement the multilateral environmental agreements (MEAs), protocols and amendments that it has ratified and which have entered into force”.

¹²⁴ C. CERETELLI, *EU – New Zealand FTA: Towards a new approach in the enforcement of trade and sustainable development obligations*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 28 September 2022, reperibile [online](#).

¹²⁵ G. D'AGNONE, *Sviluppo sostenibile*, *cit.*

¹²⁶ Sull'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito in generale, cfr. G. ADINOLFI, A. MALATESTA, M. VELLANO (a cura di), *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito*, Giappichelli, Torino, 2022; S. PEERS, *So Close, Yet So Far: the EU/UK Trade and Cooperation Agreement*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, pp. 49-80; W. WEIB, *The EU-UK Trade and Cooperation Agreement: an unfinished deal*, Institute of European Law, Birmingham, Working Paper 2/2021.

¹²⁷ M. W. GEHRING, *Analysis 5 of the Brexit Deal: Environment and Climate Provisions*, in *EU Law Analysis*, 22 January 2021, reperibile [online](#).

¹²⁸ Nello specifico, le disposizioni rilevanti si rinvencono nel capo 1 (Disposizioni generali), capo 6 (Standard sociali e del lavoro), capo 7 (Ambiente e clima) e capo 8 (Altri strumenti per il commercio e lo sviluppo sostenibile).

¹²⁹ Sulle peculiarità che caratterizzano tale disciplina e le implicazioni sulla tutela ambientale, v. G. C. LEONELLI, *From Extra-Territorial Leverage and Transnational Environmental Protection to Distortions of Competition: The Level Playing Field in the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, in *Journal of Environmental Law*, n. 3, 2021, pp. 611-638, spec. p. 622 ss.

¹³⁰ A. MUCCIONE, *La tutela dell'ambiente e del clima*, in G. ADINOLFI, A. MALATESTA, M. VELLANO (a cura di), *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione*, *cit.*, p. 151.

dell'Unione, alterando le condizioni concorrenziali. Una prospettiva che, vista l'entità degli scambi commerciali tra UE e Regno Unito, non pare desiderabile.

Tale preoccupazione ha trovato riscontro in un'applicazione più rigida della *clausola di non regressione* ex art. 391 dell'accordo, la cui formulazione riproduce quella contenuta nei precedenti accordi commerciali preferenziali¹³¹. La procedura di risoluzione delle controversie conserva, in linea di massima, l'approccio conciliativo¹³². Tuttavia, nel caso in cui la disputa abbia ad oggetto gli obblighi di non regressione, qualora il gruppo di esperti (istituito ai sensi dell'art. 409) ravvisi l'avvenuta violazione e la parte convenuta non si conformi alle raccomandazioni, la parte attrice può avanzare una richiesta di compensazioni temporanee oppure sospendere gli obblighi derivanti dall'accordo¹³³.

Al di là di tali misure, orientate, come si è visto, più a un'esigenza di protezione economica che di ambiziosi obiettivi socio-ambientali¹³⁴, l'accordo con il Regno Unito ha fornito un esempio virtuoso in materia di contrasto ai cambiamenti climatici. Esso, infatti, è il primo accordo commerciale concluso dall'Unione a qualificare la lotta ai cambiamenti climatici come elemento essenziale dell'accordo, al pari del rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani, nonché della lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa¹³⁵. Ai sensi dell'art. 772, tale clausola consente alle parti, in caso di inadempimento grave e sostanziale degli elementi essenziali di cui all'art. 771, di denunciare o sospendere, in tutto o in parte, il funzionamento dell'accordo¹³⁶. Affinché possa essere riscontrato l'*inadempimento grave e sostanziale* a proposito dell'accordo di Parigi, come chiarisce l'art. 772, par. 4, deve verificarsi un atto o omissione suscettibile di "vanificare nella sostanza l'oggetto e la finalità" di suddetto accordo.

¹³¹ Art. 387, par. 2 e art. 391, par. 2, per quanto riguarda, rispettivamente, le norme in materia di lavoro e quelle in materia di ambiente.

¹³² In linea con quanto previsto negli altri accordi commerciali, la procedura di risoluzione delle controversie per le questioni socio-ambientali è sottratta alla disciplina generale di cui alla Parte sesta, Titolo I, per espressa previsione dell'art. 389, par. 2, a favore di un meccanismo *ad hoc*, di tipo conciliativo, disciplinato dagli artt. 408-411.

¹³³ UE-Regno Unito, *cit.*, art. 410, parr. 2-3, che dispone l'applicazione, *mutatis mutandis*, degli artt. 749 e 750, i quali prevedono l'adozione di "misure correttive temporanee" nella fase di esecuzione del lodo arbitrale.

¹³⁴ Sotto questo profilo possono essere citate anche le "misure di riequilibrio" ex art. 411 che le parti possono adottare qualora, tra di loro, sussistano "ampie divergenze" nei settori della protezione sociale e della tutela ambientale o climatica suscettibili di "*incidere* in modo rilevante sugli scambi o sugli investimenti" (par. 2). Come dispone il par. 2, suddette misure devono avere "portata e durata limitata a quanto strettamente necessario e proporzionato per porre rimedio alla situazione", prediligendo "le misure che provocano il minor turbamento possibile nel funzionamento del presente accordo". L'adozione delle misure di riequilibrio, in ogni caso, è soggetta a una procedura particolarmente complessa, disciplinata dallo stesso art. 411.

¹³⁵ UE-Regno Unito, *cit.*, art. 771.

¹³⁶ Tale norma riproduce di fatto il contenuto dell'art. 60, par. 3, lett. d), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali del 1986, concernente l'estinzione di un trattato o sospensione della sua applicazione come conseguenza della violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato.

Come noto, l'inclusione di clausole sugli "elementi essenziali" negli accordi conclusi con i Paesi terzi costituisce una prassi consolidata dell'Unione. Tradizionalmente, però, tali clausole hanno sempre avuto ad oggetto il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani¹³⁷. Il fatto che l'accordo con il Regno Unito vi abbia incluso anche la lotta ai cambiamenti climatici rappresenta una novità positiva.

Tuttavia, per quanto auspicabile, questa clausola non pare sufficiente a rafforzare in maniera decisiva l'attuazione dell'Accordo di Parigi. Essa ha avuto il merito, senz'altro, di certificare la rilevanza attribuita dalle parti, sul piano politico, alla tematica del contrasto ai cambiamenti climatici. Se, da un lato, può dunque fungere da stimolo nei loro confronti a rispettare suddetto accordo, permangono le criticità sollevate in precedenza circa l'individuazione degli atti o omissioni classificabili come *inadempimenti gravi e sostanziali*, necessari affinché la clausola in questione possa essere invocata. Senza dimenticare che, come dimostra la prassi, l'Unione sia abbastanza restia ad attivare clausole di questo tipo, visto l'impatto che provocherebbero sulle relazioni tra le parti, sotto il profilo sia giuridico che politico¹³⁸.

6. Considerazioni conclusive

L'analisi condotta ha evidenziato come la promozione dello sviluppo sostenibile rappresenti, ormai, una dimensione imprescindibile degli accordi commerciali conclusi dall'Unione europea. La diffusione di tale prassi non è coincisa, tuttavia, con l'elaborazione di strumenti normativi di protezione sociale e ambientale del tutto efficaci. Come si è cercato di far emergere, nel modello implementato dall'UE permangono alcune criticità, a causa sia della limitata portata giuridica degli obblighi sanciti nei capitoli CSS, che dell'assenza di procedure di risoluzione delle controversie vincolanti.

Sotto il primo profilo, talune norme incluse nei capitoli CSS non pongono alle parti obblighi di risultato (*clausola del livello elevato di protezione*); qualora suddetti obblighi siano contemplati, le disposizioni normative non risultano particolarmente ambiziose, o perché si allineano agli *standard* esistenti nel diritto

¹³⁷ Su questo la dottrina è ricca. Cfr., *ex multis*, L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 2005; N. HACHEZ, 'Essential elements' clauses in EU trade agreements making trade work in a way that helps human rights?, Working Paper No. 158, KU Leuven, April 2015; F. MARTINES, *Human Rights Clauses in EU agreements*, in S. POLI (eds.), *Protecting human rights in the European union's external relations*, CLEER, 2016, pp. 37-62; A. MOBERG, *The Condition of Conditionality – Closing in on 20 Years of Conditionality Clauses in ACP-EU Relations*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 60, 2015, p. 283 ss. Sulla tutela dei diritti umani nel quadro della politica commerciale, cfr. M. CREMONA, *Human Rights as a Value of EU Trade Policy*, in M. BALBONI, C. DANISI (eds.), *Human Rights as a Horizontal Issue in EU External Policy*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 161-194; J. WOUTERS, M. OVÁDEK, *The European Union and Human Rights: Analysis, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 646-681.

¹³⁸ Per una descrizione aggiornata dei casi di attivazione della clausola, cfr. M. FERRARI, *L'azione dell'Unione europea sul palco internazionale: le clausole di tutela dei diritti umani negli accordi con gli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)*, in *Quaderno AISDUE (serie speciale)*, II ed. Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione europea, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 279-300. Per un'analisi critica, cfr. K. DEL BIONDO, *EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice*, in *Journal of Contemporary European Research*, n. 3, 2011, pp. 380-395; K. L. MEISSNER, L. MCKENZIE, *The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes*, in *Journal of European Public Policy*, n. 9, 2019, pp. 1273-1291.

internazionale (*clausola del livello minimo di protezione*), o perché aspirano a tutelare interessi economici piuttosto che esigenze socio-ambientali (*clausola di non regressione*). Sotto il secondo profilo, il carattere consultivo della procedura non assicura l'adempimento degli obblighi sanciti.

Tali consapevolezza hanno indotto l'Unione a prospettare un cambiamento nel proprio approccio, profilando scenari inediti e incoraggianti. Peraltro, la recente sensibilità mostrata dalla Commissione su tale fronte non sembra casuale, né frutto di una proposta solitaria. Essa risulta, invero, pienamente coerente con l'attuale programma politico perseguito dall'Unione, volto a privilegiare lo sviluppo sostenibile quale obiettivo prioritario della propria azione, a livello sia interno che esterno. Non a caso, la previsione, nel contesto degli accordi commerciali di recente negoziazione, di strumenti di *enforcement* più incisivi è contestuale all'assunzione di altre rilevanti iniziative in materia di protezione sociale e tutela ambientale.

Pur senza entrare nei dettagli, basti ricordare che il pilastro di questo rinnovato paradigma è costituito dal *Green Deal europeo*,¹³⁹ in cui lo sviluppo sostenibile, lungi dall'esser considerato alla stregua di un vago proposito, è concepito come “il punto cardine della azione europea per una nuova strategia di crescita”¹⁴⁰. Tale orientamento ha influenzato il successivo operato politico dell'UE, come dimostra l'adozione del *Next Generation EU* (NGEU)¹⁴¹, caratterizzato da una forte componente ambientale¹⁴², nonché la proposta

¹³⁹ Cfr. L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *JusOnline*, n. 2, 2020, pp. 105-142; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2022, pp. 185-198.

¹⁴⁰ F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione*, cit., p. 176.

¹⁴¹ Come noto, si tratta del piano finanziario straordinario lanciato dall'Unione per rispondere alla crisi economica causata dalla pandemia. In estrema sintesi, esso prevede l'istituzione di un fondo aggiuntivo al bilancio dell'UE, destinato a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri, nonché a incentivarne il processo di transizione in ottica ambientale e digitale, attraverso l'erogazione di sussidi e prestiti, da finanziare tramite l'emissione di debito comune sul mercato dei capitali. In dottrina, cfr. L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020*, cit., pp. 169-198; G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2021, pp. 245-266; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022; J. M. PORRAS RAMÍREZ, *EU Next Generation-Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2021, pp. 821-852.

¹⁴² Il principale strumento normativo di NGEU è costituito dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito dal regolamento 2021/241 (GUUE del 18.02.2021, L 57/17): per avere accesso ai finanziamenti del dispositivo, almeno il 37% delle misure predisposte nei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza debbono avere come finalità la transizione ecologica (art. 18, par. 4, lett. e) e rispettare, in ogni caso, il principio *Do Not Significant Harm* (DNSH), ossia non arrecare un danno significativo all'ambiente (art. 5, par. 2). In dottrina, cfr. A. S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *federalismi.it*, n. 8, 2022, p. 1 ss.; F. SPERA, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *Quaderno AISDUE (serie speciale)*, cit., pp. 211-228.

di regolamento sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere¹⁴³ e quella di direttiva sull'obbligo di *due diligence* delle imprese in materia di ambiente e diritti umani¹⁴⁴.

Nel solco di quest'evoluzione normativa, le novità comparse negli accordi commerciali con la Nuova Zelanda e il Regno Unito offrono segnali di moderato ottimismo. Ciò nonostante, a giudizio di chi scrive, appare prematuro salutarle con eccessiva enfasi.

Per quanto concerne l'accordo con la Nuova Zelanda occorrono due precisazioni. Innanzitutto, nonostante i negoziati si siano formalmente conclusi, l'accordo non è ancora definitivo, per cui il testo potrebbe subire delle modifiche, seppur presumibilmente marginali. In secondo luogo, pur senza voler esprimere giudizi di valore, non si può fare a meno di registrare che la Nuova Zelanda sia un *partner* commerciale di secondo piano, nei confronti del quale l'UE può senz'altro esercitare un'intensa pressione in fase negoziale. Per quanto riguarda, invece, l'accordo con il Regno Unito, si è consapevoli delle specificità che lo caratterizzano, figlio del contesto peculiare in cui è stato negoziato, rendendolo un *unicum* difficilmente replicabile¹⁴⁵.

Tali riflessioni invitano, dunque, alla cautela. In ogni caso, l'evoluzione di cui si è dato conto testimonia la volontà, da parte dell'Unione, di porre la promozione dello sviluppo sostenibile al centro della propria agenda commerciale, rafforzando gli strumenti di *enforcement* inclusi negli accordi di libero scambio. Alla luce di questo dinamismo, la sfera ambientale è stata considerata il teatro di una nuova forma di condizionalità esercitata dall'Unione, seppur ancora in fase embrionale¹⁴⁶, oltre a quelle operanti sul versante politico¹⁴⁷ ed economico¹⁴⁸. A tal proposito, i negoziati futuri costituiranno un banco di prova decisivo. Gli accordi con la Nuova Zelanda e il Regno Unito hanno avuto il merito di tracciare una via ambiziosa: vedremo se l'Unione saprà (e vorrà) continuare a percorrerla.

¹⁴³ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere*, COM(2021) 564, 14.07.2021.

¹⁴⁴ Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, COM(2022), 23.02.2022.

¹⁴⁵ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 4, 2021, pp. iv-xxxiii; C. ECKES, P. LEINO-SANDBERG, *The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?*, in *Modern Law Review*, n. 1, 2022, pp. 164-197; N. N. SHUIBHNE, *Did Brexit Change EU Law?*, in *Current Legal Problems*, n. 1, 2021, pp. 195-234; P. VAN ELSUWEGE, *A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law*, in *European Papers*, n. 1, 2021, pp. 785-799.

¹⁴⁶ G. D'AGNONE, *Sviluppo sostenibile*, cit.

¹⁴⁷ Cfr. S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del "principio di condizionalità" nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, n. 2, 1999, p. 458 ss.; A CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2022, pp. 1-57; E. FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Nijhoff, The Hague, 2003; P. LEINO, *European universalism? The EU and human rights conditionality*, in *Yearbook of European law*, vol. 24, 2005, pp. 329-384.

¹⁴⁸ Cfr. G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 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 *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2018, pp. 525-552.