



# Sostenibilità ambientale e sociale nel commercio internazionale

**TENDENZE E PROSPETTIVE FRA POLITICA E DIRITTO**

*Università di Bologna (2022)*

*Dipartimento di Scienze Giuridiche*

A cura di di A. Tanzi, L. Chiussi, G. Farnelli, A. Mensi

# **LA TRANSIZIONE ECOLOGICA NEL COMMERCIO INTERNAZIONALE**

Tra aspetti di riforma procedurali,  
istituzionali e diritto sostanziale

*A cura di*

Attila M. Tanzi  
Ludovica Chiussi Curzi  
Gian Maria Farnelli  
Andrea Mensi

Atti del *workshop* tenutosi presso l'Università di Bologna in data 9 maggio 2022

Dipartimento di Scienze giuridiche  
Direttore Michele Caianiello  
Università di Bologna  
Via Zamboni 27/29 40126 Bologna

ISBN – 9788854970908  
DOI – 10.6092/unibo/amsacta/6935

Prima edizione: giugno 2022.

Il presente volume e tutti i contributi sono rilasciati sotto licenza Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC-BY 4.0). Ogni altro diritto rimane in capo ai singoli autori.

Editing dei contributi e impaginazione: Dott.ssa Valentina Anemoni, Dott. Marco Argentini, Dott. Andrea Cerofolini, Dott. Niccolò Lanzoni  
Copertina: Dott.ssa Reem Emilia Mansour



  
**Ministry of Foreign Affairs  
and International Cooperation**

*Questo volume è stato realizzato con il supporto dell'Unità Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in accordo con l'articolo 23-bis del Decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967.*

*Le opinioni contenute in questo volume sono proprie dei relatori e non sono necessariamente attribuibili al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o all'Università di Bologna.*

## SOMMARIO

<i>Elenco delle abbreviazioni</i> .....	i
---	---

<i>Introduzione</i> .....	1
---------------------------	---

### **Parte I: Aspetti internazionalistici**

Commercio internazionale: prospettive di riforma del sistema multilaterale e rilevanza crescente della rete di accordi plurilaterali ( <i>Giovanna Adinolfi ed Elisa Baroncini</i> ).....	7
La crisi dell'Organizzazione mondiale del commercio: ragioni e prospettive ( <i>Giorgio Sacerdoti</i> ) .....	9
Il dibattito sulla sostenibilità ambientale in seno all'Organizzazione mondiale del commercio ( <i>Ilaria Espa</i> ) .....	23
La regolazione delle imprese e delle sovvenzioni pubbliche: criticità e prospettive ( <i>Luca Rubini</i> ).....	31

### **Parte II: Commercio internazionale e Unione europea**

Cenni introduttivi sul commercio internazionale e Unione europea nell'attuale contesto di crisi ( <i>Maria Caterina Baruffi e Pietro Manzini</i> ).....	45
La politica commerciale dell'Unione europea nell'attuale contesto di crisi ( <i>Ruggiero Cafari Panico</i> ).....	47
Gli accordi commerciali dell'Unione europea e sviluppo sostenibile ( <i>Sondra Faccio</i> ).....	59

### **Parte III: Aspetti transnazionali commerciali**

Cenni introduttivi su aspetti transnazionali commerciali ( <i>Maria Chiara Malaguti e Alberto Malatesta</i> ) .....	67
L'accesso alla tutela ambientale nel diritto dell'Unione europea ( <i>Gianluca Contaldi</i> ).....	71
Itinerari della giustizia climatica. Note a margine del caso "Giudizio Universale" ( <i>Andrea Giordano</i> ).....	85
Il problema del nesso di causalità nelle controversie climatiche contro le imprese inquinanti ( <i>Riccardo Fornasari</i> ) .....	97
Un nuovo paradigma imprenditoriale: le Società Benefit e il caso Eni Plenitude S.p.A. Società Benefit ( <i>Pietro Galizzi e Chiara Perrotta</i> ).....	107
<i>Conclusioni</i> .....	115
<i>Note biografiche</i> .....	119



## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<b>AB</b>	Organo d'appello ( <i>Appellate Body</i> )
<b>ASEAN</b>	Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico ( <i>Association of Southeast Asian Nations</i> )
<b>BM</b>	Banca Mondiale
<b>CETA</b>	Accordo economico e commerciale globale ( <i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i> )
<b>CPTPP</b>	<i>Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership</i>
<b>DSB</b>	Organismo di soluzione delle controversie ( <i>Dispute Settlement Body</i> )
<b>DSU</b>	Accordo sulla soluzione delle controversie ( <i>Dispute Settlement Understanding</i> )
<b>EFTA</b>	Associazione europea di libero scambio ( <i>European Free Trade Association</i> )
<b>ESG</b>	<i>Environmental Social Governance</i>
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internazionale
<b>GATS</b>	Accordo generale sul commercio dei servizi ( <i>General Agreement on Trade in Services</i> )
<b>GATT</b>	Accordo generale multilaterale sulle tariffe doganali ed il commercio ( <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> )
<b>IPCC</b>	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
<b>KORUS</b>	<i>United States-South Korea Free Trade Agreement</i>
<b>MEA</b>	Accordi multilaterali in materia ambientale ( <i>Multilateral Environmental Agreement</i> )
<b>Mercosur</b>	Mercado Común del Sur
<b>MPIA</b>	<i>Multi-Party Interim Appeal Arbitration Agreement</i>

*Elenco delle abbreviazioni*

<b>NAFTA</b>	Accordi di libero scambio dell'America settentrionale ( <i>North American Free Trade Agreement</i> )
<b>OIL</b>	Organizzazione Internazionale del Lavoro
<b>OMC</b>	Organizzazione mondiale del commercio
<b>ONU</b>	Organizzazione delle Nazioni Unite
<b>OCSE</b>	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
<b>OSCE</b>	Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa
<b>OSA</b>	Organizzazione degli Stati Americani
<b>PTA</b>	<i>Preferential Trade Arrangement</i>
<b>TFUE</b>	Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea
<b>TRIPS</b>	Accordo sugli aspetti relativi al commercio internazionale dei diritti di proprietà intellettuale ( <i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i> )
<b>TTIP</b>	Partenariato transatlantico su commercio e investimenti ( <i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i> )
<b>TTP</b>	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
<b>TUE</b>	Trattato sull'Unione europea
<b>UE</b>	Unione europea
<b>USMCA</b>	<i>United States-Mexico-Canada Agreement</i>

## INTRODUZIONE

La transizione ecologica rappresenta una delle più attuali e importanti sfide a livello globale, che vede nell'UE e nell'Italia due attori fondamentali. Questo processo non è retto solo da politiche ambientali, energetiche e a sostegno della sostenibilità, ma numerose sono anche le implicazioni dal punto di vista giuridico, commerciale ed economico. Seppur nella consapevolezza che il piano multilaterale e quello regionale dell'UE rappresentino i contesti maggiormente rilevanti per la regolamentazione internazionale in materia di transizione ecologica, i singoli Stati costituiscono ancora soggetti fondamentali. In questo contesto, l'Italia è in grado di giocare un ruolo di primo piano in ambito europeo per quanto riguarda l'adozione e l'implementazione di politiche volte a garantire un'efficace transizione ecologica.

Numerose sono le ragioni che rendono necessaria un'immediata transizione ecologica. I cambiamenti climatici e i loro effetti sugli habitat naturali e sulla biodiversità, ma anche sulla salute umana, la necessità sempre più evidente di abbandonare fonti fossili per realizzare una decarbonizzazione del settore energetico, la necessità di reperimento di materie prime e un sempre più evidente impatto transfrontaliero dei fenomeni ambientali richiedono una profonda riflessione sui più recenti sviluppi a livello internazionale ed europeo sulla transizione ecologica, con particolare riferimento agli aspetti giuridici legati al commercio internazionale. In tale contesto, infatti, il tema della sostenibilità e della transizione ecologica sono fortemente attuali tanto a livello di diritto internazionale dell'economia quanto di diritto dell'UE.

Tuttavia, questa spinta verso una transizione ecologica ormai non più rinviabile si scontra, sul piano internazionale e regionale, con le diverse difficoltà e cambiamenti in cui versa oggi il sistema del commercio internazionale. Da un lato, infatti, l'OMC, che rappresenta la sede più importante per la promozione della transizione ecologica dal punto di vista commerciale multilaterale, si trova in una fase di crisi istituzionale che limita fortemente la sua attività e la sua incisività. Dall'altro lato, a livello regionale, l'UE, che pur rappresenta uno dei soggetti internazionali maggiormente impegnati sul piano della transizione ecologica, necessita di riforme che possano rendere più efficaci e incisivi i suoi processi decisionali e la sua politica commerciale. Infine, ed in contrasto con le difficoltà che stanno vivendo l'OMC e l'UE, è da registrarsi negli ultimi anni un sempre più forte coinvolgimento del settore privato sul piano della transizione ecologica. Questo fenomeno, peraltro, è accompagnato da un crescente contenzioso climatico nelle corti nazionali ed europee, che rende evidente come i temi della transizione ecologica e della sostenibilità ambientale siano fortemente sentiti anche dalla società civile.



In tale contesto, questa pubblicazione trova origine dagli atti del *workshop* dal titolo “La Transizione Ecologica nel Commercio Internazionale. Tra aspetti di riforma procedurale, istituzionali e diritto sostanziale” organizzato presso l’Università di Bologna il 9 maggio 2022. Lo scopo dell’evento, a cui hanno partecipato importanti giuristi provenienti da Università italiane ed estere, da istituzioni internazionali ed europee, dal settore privato e dalla magistratura, non è stato limitato all’analisi e all’illustrazione dello stato attuale e degli ultimi sviluppi sul tema della transizione ecologica nel commercio internazionale. La prospettiva adottata dai relatori è stata caratterizzata da un taglio propositivo, evidenziando possibili soluzioni alle più importanti problematiche che caratterizzano il commercio internazionale e la transizione ecologica, nonché i futuri possibili sviluppi sia a livello internazionale che europeo.

In particolare, in occasione del *workshop* i relatori si sono focalizzati su tre macroaree di importanza strategica per il ruolo che l’Italia svolge come attore internazionale. La prima parte degli atti è focalizzata sugli gli aspetti prettamente internazionalistici che riguardano il commercio internazionale e la transizione ecologica. Le relazioni su questi temi sono state coordinate da Giovanna Adinolfi ed Elisa Baroncini. In tale contesto, Giorgio Sacerdoti introduce gli aspetti più problematici che stanno attualmente caratterizzando la crisi dell’OMC e le possibili conseguenze derivanti dall’attuale stallo che coinvolge il suo assetto istituzionale, considerando le difficoltà che l’OMC sta vivendo in seguito a fenomeni come la pandemia di COVID-19, la guerra tra Russia e l’Ucraina e la paralisi dell’AB. Ilaria Espa si concentra invece sul tema della sostenibilità ambientale nel sistema multilaterale degli scambi, mettendo in luce tanto il dinamismo dell’OMC nel considerare il dibattito su commercio e sostenibilità ambientale parte del proprio quadro istituzionale, quanto la contrapposizione tra considerazioni in materia di sostenibilità ambientale in seno all’OMC e le relative dinamiche unilaterali e plurilaterali. L’intervento di Luca Rubini è invece incentrato sulla regolazione delle imprese pubbliche e sulle sovvenzioni pubbliche, mettendo in luce le possibili prospettive di azione in tale settore nel breve, medio e lungo termine sia da parte dell’UE che dell’Italia.

La seconda parte del dibattito tenutosi durante il *workshop*, cui corrisponde la seconda parte del presente volume, si concentra sul ruolo dell’UE in ambito commerciale e in materia di transizione ecologica. L’UE è degli attori più importanti nell’intero contesto dello scambio di beni a livello internazionale, nonché il secondo esportatore e importatore di beni al mondo, potendo giocare un ruolo di primo piano per quanto riguarda l’impatto del commercio internazionale sulla transizione ecologica. I relatori che hanno partecipato a questa importante discussione sono stati coordinati da Maria Caterina Baruffi e Pietro Manzini. La prima relazione, di Ruggero Cafari Panico, mette in luce l’attuale stato di crisi dell’UE, sottolineando gli aspetti più critici che la stanno caratterizzando attore commerciale internazionale, sia dal punto di vista economico che istituzionale, tra cui le divergenze a livello europeo sulle politiche da attuare per

assicurare una crescita sostenibile, nonché le possibili soluzioni per superare questa situazione. Sondra Faccio, invece, analizza l'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nei trattati commerciali conclusi dall'Unione europea, esaminando esempi concreti e clausole appositamente concepite per tutelare e promuovere gli obiettivi in materia ambientale.

La terza sessione, i cui relatori sono stati coordinati da Maria Chiara Malaguti e Alberto Malatesta, ha avuto ad oggetto gli aspetti prettamente transazionali e commerciali in materia di transizione ecologica, con diversi riferimenti al tema del contenzioso ambientale. Nello specifico, Gianluca Contaldi illustra il tema dell'accesso alla tutela ambientale nel diritto dell'UE, con particolare riferimento ai più recenti sviluppi in materia di contenzioso climatico, con particolare riguardo ai limiti all'accesso alla giustizia ambientale per le associazioni ambientaliste nell'ordinamento europeo. Il tema della giustizia climatica è analizzato anche da Andrea Giordano, la cui relazione si è concentrata sul caso "Giudizio Universale" tanto evidenziando gli aspetti maggiormente innovativi di questa giurisprudenza e le possibili implicazioni future, quanto fornendo riflessioni sulla concezione di giustizia climatica da un punto di vista comparativo. Sempre con riferimento alle controversie climatiche, la relazione di Riccardo Fornasari illustra le problematiche legate al nesso di causalità, tenendo conto dei più rilevanti sviluppi a livello giurisprudenziale in materia climatica. Da ultimo, Pietro Galizzi e la Chiara Perrotta focalizzano il proprio contributo sul tema della "sostenibilità" in ambito imprenditoriale. In tale contesto, la relazione illustra il ruolo giocatore dalle c.d. "società *benefit*" e dalla considerazione del tema della sostenibilità da parte della società Eni Plenitude S.p.A.

Le relazioni costituiscono un importante contributo per l'identificazione dello stato dell'arte, anche dal punto di vista giurisprudenziale, del rapporto tra commercio internazionale e transizione ecologica e sulle sue maggiori criticità, ma anche dei possibili sviluppi futuri, di tali tematiche sia dal punto di vista internazionale che europeo. Il dibattito scaturito in occasione del *workshop* tra giuristi provenienti da diverse dimensioni accademiche e professionali e con diverse esperienze ha permesso un ulteriore arricchimento delle relazioni stesse. Non è un caso, infatti, come molte delle relazioni tengano conto della sempre più importante interrelazione tra aspetti internazionali ed europei, nonché della stretta relazione tra aspetti giuridici, commerciali, economici e sociali. Le relazioni mettono in luce diverse aree critiche di sviluppo che devono essere necessariamente considerate dall'Italia come parte delle proprie politiche estere, commerciali e ambientali.

#### *Il comitato organizzatore*

Prof. Attila Tanzi, Dott.ssa Ludovica Chiussi Curzi, Dott. Gian Maria Farnelli, Dott. Andrea Mensi



**PARTE I:**  
**ASPETTI INTERNAZIONALISTICI**



## **Commercio internazionale: prospettive di riforma del sistema multilaterale e rilevanza crescente della rete di accordi plurilaterali**

*Giovanna Adinolfi ed Elisa Baroncini*

Il sistema multilaterale degli scambi è oggetto di sempre più forti sollecitazioni, che ne hanno determinato la crisi più preoccupante dall'entrata in vigore dell'Organizzazione mondiale del commercio. In particolare, l'adesione, nel 2001, della Cina agli Accordi di Marrakesh, lungi dall'accelerare il passaggio ad economia di mercato del gigante asiatico, ha, invece, dovuto registrare una sempre più forte crescita economica non accompagnata dall'insieme di riforme che avrebbero permesso a Pechino di partecipare, in uno schema di *competitive neutrality*, alla liberalizzazione crescente degli scambi internazionali. In particolare le regole OMC di contrasto alle sovvenzioni pubbliche, ma anche l'Accordo TRIPS, e, in generale, il quadro giuridico commerciale multilaterale, da un lato si sono rilevate insufficienti a colpire le prassi economiche inique della Cina, dall'altro non sono mai state oggetto di una sistematica strategia del contenzioso, da parte dei *competitors* di Pechino, fondata sul sofisticato, equilibrato, ed attento meccanismo ginevrino di risoluzione delle controversie, che avrebbe potuto portare a ripetute condanne del modello economico cinese.

La presenza del gigante cinese e l'indisponibilità di quest'ultimo a compiere ulteriori concessioni rispetto agli obblighi *WTO-plus* accettati nel 2001 ha, tra l'altro, portato ad una sostanziale paralisi del pilastro politico, incapace di predisporre nuove regole multilaterali da tempo necessarie per affrontare le sfide globali della lotta alla povertà, della sicurezza alimentare, del cambiamento climatico, della stabilità del mercato finanziario mondiale, della digitalizzazione, più in generale del perseguimento di un modello di sviluppo economico sostenibile. A fronte dell'avanzare incessante di Pechino nel conquistare sempre più grandi successi economici, gli Stati Uniti hanno reagito – non potendo più predisporre l'ampio apparato di misure di difesa commerciale, colpito dalle decisioni avverse dell'Organo d'appello – iniziando a porre il veto alla nomina dei giudici della *World Trade Court*. Tale iniziativa ha bloccato il funzionamento dell'Organo d'appello, comportando anche il rischio della paralisi dell'intero meccanismo di risoluzione delle controversie laddove la parte soccombente di una disputa decida di far appello nel vuoto (*into the void*) per evitare una condanna delle sue misure e prassi da parte dell'OMC.

Si tratta di un serio pregiudizio al meccanismo di cooperazione internazionale per la liberalizzazione degli scambi, fondato sulla *international rule of law*, sul quale si sono innestati prima la pandemia da COVID-19 e ora la guerra in Ucraina, che, tra misure emergenziali e sanzioni economiche unilaterali, hanno portato ad una disarticolazione

senza precedenti del rispetto del principio di non discriminazione costruito ed osservato a partire dal GATT 1947.

Le tre relazioni dei Professori Giorgio Sacerdoti, Ilaria Espa e Luca Rubini indicano le criticità, ma anche i diversi punti di forza, del sistema multilaterale degli scambi, individuando formule per riformare un meccanismo indispensabile per una *governance* equa dell'economia globale, e indicando le strategie che dovrebbero caratterizzare l'azione del governo italiano per consentire alla Comunità internazionale di tornare presto a beneficiare di un sistema multilaterale innovativo e all'avanguardia, che risponda all'obiettivo di realizzare uno sviluppo sostenibile, in ottemperanza a quanto previsto nel preambolo dell'Accordo istitutivo dell'OMC, e coerentemente con il sostegno universale all'Agenda 2030 e ai suoi 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile.

Le analisi dei tre esperti rappresentano molto chiaramente l'importanza storica e l'equilibrio che caratterizzano il modello dell'OMC. Essi illustrano come il quadro giuridico multilaterale sia costante parametro di riferimento nell'attuazione delle misure unilaterali di cui i singoli Membri OMC si stanno dotando per perseguire comunque i valori universali della sostenibilità, siano questi la tutela ambientale, la preservazione della biodiversità, la lotta al cambiamento climatico, come pure il rispetto dei *core labour standards* e la garanzia di un lavoro dignitoso. Inoltre, incessante è la discussione per nuove regole multilaterali che vede coinvolti un significativo numero di Membri OMC, i quali, sottoscrivendo accordi plurilaterali, potrebbero iniziare a dare una prima risposta alle sfide dei nostri tempi.

Oltre alla riforma del sistema dell'OMC, una grande risorsa per dare una *governance* equa agli scambi internazionali è rappresentata dalla fitta rete di accordi regionali preferenziali. Nelle loro versioni più recenti, detti accordi si contraddistinguono per l'ampiezza, la concreta attenzione ai modelli di sostenibilità, la natura innovativa delle loro regole, a partire da quelle sul coinvolgimento della società civile. Anche la rilevanza dei *mega-regionals* è oggetto di attenzione nelle relazioni che seguono.

Sia il piano multilaterale che quello regionale rivelano la grande importanza della partecipazione della società civile per arrivare a nuove regole che siano il più possibile informate e condivise. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine per permettere il coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse e, più in generale, di tutti i cittadini.

L'Italia, con la sua tradizione diplomatica di grande spessore ed equità, dovrebbe quindi assumere un ruolo da protagonista intervenendo nel grande dibattito attualmente in corso per promuovere costantemente sostenibilità, trasparenza, partecipazione e *rule of law* per i nuovi strumenti e sistemi da realizzare per archiviare l'attuale stato di *impasse*.

# La crisi dell'Organizzazione mondiale del commercio: ragioni e prospettive

*Giorgio Sacerdoti*

## 1. Introduzione

La situazione di crisi dell'OMC si trascina senza visibili prospettive di superamento sin dall'inizio del quadriennio di presidenza Trump negli Stati Uniti cioè dal 2017. Il subentro dell'Amministrazione Biden nel 2020 non ha portato a nessuna vera svolta mentre il diffondersi della pandemia COVID-19 ha reso ancor più evidente la debolezza dell'OMC a contenere le spinte protezionistiche e le iniziative unilaterali in materia di commercio internazionale<sup>1</sup>. Già prima della pandemia le restrizioni unilaterali agli scambi introdotte da vari Paesi a cominciare dagli Stati Uniti avevano fortemente rallentato la crescita degli scambi<sup>2</sup>.

Questo si era appena ripreso dagli effetti negativi della pandemia sugli scambi, ecco che la guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina all'inizio del 2022 ha portato ad una nuova contrazione, incertezze e crescita dei prezzi di molte materie prime, in particolare di derrate alimentari essenziali per la sopravvivenza di interi Paesi<sup>3</sup>. Anche il funzionamento dell'OMC come istituzione aperta a tutti i membri della comunità internazionale rischia di esserne compromesso.

L'impegno dichiarato da altri *major players*, in prima fila l'UE, non è stato in grado di dare una svolta né a rilanciare il sistema multilaterale degli scambi nonostante un lodevole attivismo su molti piani. D'altra parte, l'apertura agli scambi dei mercati nazionali, la collaborazione internazionale, la sicurezza dei rifornimenti restano fondamentali sul piano politico prima ancora che economico e dello sviluppo.

## 2. Lo stallo dell'Organizzazione mondiale del commercio e la contestazione dell'assetto degli scambi da parte dell'Amministrazione Trump

L'Amministrazione Trump, installatasi nel 2017, si è caratterizzata per un crescendo di misure unilaterali restrittive delle importazioni americane, di pressioni volte a modificare

---

<sup>1</sup> V. la 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), e l'allegato con proposte di riforma dell'OMC, disponibile presso: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf).

<sup>2</sup> Secondo il *Report* del Direttore generale dell'OMC del 12 dicembre 2019, le restrizioni avevano toccato il massimo storico fino ad allora mentre volumi e valori erano diminuiti per la prima volta dagli anni 1950, disponibile presso: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/dgra\\_12dec19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_12dec19_e.htm).

<sup>3</sup> Secondo l'ultimo rapporto dell'OMC (*Press Release, Trade Statistics and Outlook* del 12 aprile 2022), il commercio di merci che era cresciuto (rimbalzato) del 9,8% nel 2021, crescerà del 3% nel 2022, in ribasso rispetto all'iniziale previsione del +4,8% salvo ulteriori effetti negativi del conflitto russo-ucraino.



i termini di accordi bilaterali e regionali, di azioni che hanno paralizzato il funzionamento dell'Organizzazione a dispetto di impegni assunti e regole sottoscritte solennemente, a volte addirittura da decenni, mettendo in discussione il ruolo del multilateralismo come quadro di regole condivise in materia.

Il presidente Trump ha come prima mossa “revocato” la firma al TTP, la partnership del Pacifico negoziata pochi mesi prima dall'Amministrazione Obama anche in funzione anti-cinese. Gli Stati Uniti hanno poi contestato il NAFTA, grazie ad un'inedita alleanza tra repubblicani, patroni della grande industria tradizionale, spesso in difficoltà, e i democratici paladini delle *unions*, nonostante che da trent'anni questo assicurasse un mercato unico nord-americano a vantaggio anzitutto dei consumatori e delle imprese statunitensi, soprattutto grazie alla delocalizzazione in Messico delle lavorazioni più *labour-intensive*. Sotto la minaccia di vederlo risolto, Messico e Canada hanno accettato di sostituirlo con il USMCA di cui lo stesso nome indica la portata più modesta: un accordo volto a ridurre i benefici del libero commercio invece che a estenderli. Il negoziato per rivedere l'accordo di libero scambio del 2007 con la Corea (KORUS) (“il peggiore accordo commerciale mai stipulato” secondo i *tweets* del presidente Trump) ha portato alla rinuncia imposta alla Corea all'accesso agevolato al mercato americano dei veicoli commerciali già pattuito per il 2020.

A partire dal 2018 l'apertura consolidata degli scambi all'insegna delle regole multilaterali dell'OMC, è stata messa in forse da parte americana dall'introduzione unilaterale di barriere tariffarie in molti settori chiave. Gli Stati Uniti hanno dapprima introdotto dei sovra-dazi a protezione dell'acciaio e dell'alluminio *made in USA*, basati su norme interne per la difesa delle scorte strategiche non utilizzate dai tempi della guerra fredda. Gli Stati Uniti ne hanno difeso la legittimità a livello OMC come misure giustificate e non soggette a verifica internazionale in quanto prese per ragioni di sicurezza nazionale (art. XXI GATT). A seguire, l'apertura di una indagine sul pericolo che costituirebbero le importazioni di autoveicoli negli Stati Uniti, con la prospettiva di un sovra-dazio del 20%, sempre sulla base della invocazione della sicurezza nazionale<sup>4</sup>.

Successivamente, l'Amministrazione Trump ha proceduto con l'imposizione di sovra-dazi generalizzati fino al 25% sulla maggior parte delle importazioni americane di prodotti cinesi, per reagire, così esse sono state “giustificate”, più che ad un asserito mancato rispetto da parte cinese degli impegni presi, dal mancato concretizzarsi degli effetti sperati di apertura del mercato cinese per effetto dell'adesione della Cina all'OMC nel 2001<sup>5</sup>. A sua volta la Cina ha reagito con contro-dazi sulle esportazioni americane, in particolare di prodotti agricoli, oltre che, sul piano legale, con un ricorso all'OMC. Un accordo bilaterale nel 2020, anch'esso privo di base nelle regole OMC così come i

---

<sup>4</sup> Una pseudo giustificazione che l'*Economist* ha subito definito *ludicrous* (ridicola).

<sup>5</sup> V., da ultimo, P. Mavroidis e A. Sapir, *Cina and the WTO: Why Multilateralism Still Matters*, Princeton University Press, 2021.

precedenti aumenti unilaterali di dazi, ha portato solo ad una parziale riduzione di queste misure<sup>6</sup>.

Tutti i Paesi colpiti dalle misure restrittive dell'import di acciaio e alluminio hanno prontamente reagito, anzitutto iniziando controversie formali all'OMC, che ha tra i suoi compiti primari quello di garantire il rispetto delle regole commerciali concordate a livello multilaterale attraverso il suo sistema di soluzione delle controversie. A tutte queste contromisure, incluse quelle cinesi, gli Stati Uniti hanno a loro volta reagito con azioni legali all'OMC contestando il fondamento delle reazioni di cui sopra, negando che le loro misure restrittive costituiscano delle salvaguardie<sup>7</sup>.

Il sistema di soluzione delle controversie dell'OMC, un elemento fondamentale del sistema a garanzia del rispetto delle regole e delle aperture dei mercati nazionali reciprocamente negoziate, è stato dunque “intasato” in pochi mesi dall'introduzione di un numero esorbitante di controversie, per lo più politicamente molto delicate, che ne hanno messo in pericolo il regolare funzionamento (a prescindere della crisi dell'AB per volontà degli Stati Uniti, di cui *infra*). In assenza di decisioni definitive e di rimozione generalizzata delle barriere introdotte, il rispetto per regole e impegni, e quindi la stessa fiducia nel sistema, hanno subito un duro colpo.

Le misure americano sono il diretto portato di una politica commerciale caratterizzata per l'unilateralismo – cioè il protezionismo in termini commerciali al fine di “bring back jobs to the United States” – e il bilateralismo, a favore di “deals” negoziati con i partner più importanti, a preferenza della ricerca di risultati condivisi nell'ambito delle organizzazioni esistenti.

La contestazione americana del sistema delle regole multilaterali, seppure *soft* (gli Stati Uniti non hanno abbandonato l'OMC, come alcune posizioni più radicali raccomandavano, ma praticano un generale disimpegno – “disengagement” nei suoi confronti), è intervenuta quando l'organizzazione già non viveva un momento favorevole. I negoziati multilaterali del Doha Round, iniziati con grandi ambizioni nel 2001, si sono arenati nel 2016 senza aver prodotto alcun risultato. Neppure i negoziati informalmente portati avanti in formato “plurilaterale”, cioè settoriale tra Paesi maggiormente interessati, hanno dato luoghi ad accordi.

Neppure la riforma o “modernizzazione” delle regole e prassi OMC da più parti proposte – in particolare dall'UE – hanno finora avuto esito, anzi nessun processo in tal senso è stato neppure iniziato. Non solo l'ultima conferenza ministeriale, tenutasi a Buenos Aires nel 2017, non ha portato a compimento alcuni negoziati settoriali annosi

---

<sup>6</sup> V. *US-China Economic and Trade Agreement* (2020), disponibile presso: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements>.

<sup>7</sup> L'unica decisione emessa è stata quella del panel nel caso *DS543: United States – Tariff Measures on Certain Goods from China*, conclusasi con la condanna dei sovra-dazi statunitensi (WT/DS543/R del 15 settembre 2020) in quanto discriminatori e non esentati per contrarietà alla morale ex art. XX(a) GATT invocata dagli Stati Uniti, prontamente bloccata dall'impugnazione americana all'AB, peraltro attualmente non operativo a causa della mancata nomina dei suoi giudici (bloccata dagli stessi Stati Uniti).

quali quelli sui sussidi illegali alla pesca, di chiara portata ambientale che dovrebbero andare nel comune interesse, ma il funzionamento stesso dell'organizzazione si è quasi fermato, anche a prescindere dal settore della soluzione delle controversie<sup>8</sup>. Così, complice la pandemia, la successiva conferenza biennale è stata più volte rinviata, fino ad essere fissata, in tono minore, a Ginevra nel giugno 2022 senza prospettive di conclusione di nuovi accordi pure da tempo sul tavolo negoziale<sup>9</sup>.

Conviene sottolineare che questa crisi è causata principalmente da una contestazione al sistema, che nasce proprio dal suo centro, cioè dagli Stati Uniti. In precedenza, nei venti anni successivi alla positiva conclusione dell'Uruguay Round del GATT a Marrakech nel 1994 e alla entrata in funzione dell'OMC nel 1995 a Ginevra, essa aveva sì conosciuto delle contestazioni, ma tutte partite dal suo esterno. Era stato il movimento "no-global" a contestare la prevalenza che il suo assetto dava alle forze di mercato a livello globale con la riduzione delle protezioni e delle barriere al commercio di beni, e anche di servizi, su scala globale, e la spinta ad una *deregulation* diffusa. Una contestazione che giunse fino a far deragliare il vertice OMC di Seattle del 1999. Essa prendeva di mira le norme che obbligherebbero gli Stati membri ad accettare prodotti manipolati – dagli OGM alla carne agli ormoni – dando libero corso alle attività delle multinazionali a danno delle produzioni tradizionali e della tutela delle istanze non commerciali – ambiente, salute, scelte di politiche sociali nazionali, favorendo un allineamento al ribasso.

Passata ormai da tempo quest'ondata, anche perché il sistema dell'OMC, in particolare la sua giurisprudenza, ha dimostrato al contrario che i valori non commerciali, espressione della sovranità nazionale, sono salvaguardati nell'applicazione delle regole, la nuova contestazione, quella americana, ha aperto un nuovo fronte. Meno dirompente in un certo senso, perché non contesta di per sé il sistema degli scambi internazionali, dato che si muove all'interno di una logica di mercato, anzi a tutela precipua dei produttori americani e dei loro lavoratori (gli *american jobs* da riportare negli Stati Uniti).

Da un altro punto di vista essa è invece più pericolosa, perché mette in dubbio il principio cardine che ha retto la disciplina degli scambi dalla fine della seconda guerra mondiale, auspici proprio gli Stati Uniti: quello del multilateralismo. Anzi, il multilateralismo non si limita a questo ambito, ma è – o meglio è stato fino a tempi

---

<sup>8</sup> Si sarebbero dovuti concludere i negoziati sui tavoli rimasti aperti dalla precedente ministeriale di Nairobi del 2015: i sussidi alla pesca, che portano all'esaurimento delle risorse ittiche del pianeta; i sostegni interni all'agricoltura con il connesso problema del regime dello stoccaggio per ragioni di sicurezza alimentare; il completamento di qualcuno dei temi del Round di Doha di interesse per i Paesi in via di sviluppo, o anzi – secondo l'orientamento dei Paesi industrializzati che ritengono di fatto defunto il *Doha Development Round* – l'apertura di nuovi tavoli negoziali su temi più attuali, quali il commercio elettronico e i servizi. Tutti temi su cui non sono registrati progressi degni di nota dopo il 2017 ad oggi.

<sup>9</sup> Anche gli accordi *à la carte*, i cosiddetti plurilaterali, sganciati dal principio del consenso (unanimità) e della universalità nell'applicazione, stentano a decollare. Nonostante i progressi registrati nei negoziati, essi non si sono conclusi né quanto all'ITA (*International Technology Agreement*) né quanto all'EGA (*Environmental Goods Agreement*) che miravano all'abolizione multilaterale dei dazi nei due settori.

recentissimi – la risposta della Comunità degli Stati alle sfide della globalizzazione tecnologica, economica, sociale, ecologica, nonché alla insicurezza provocata dal diffondersi del terrorismo. Una risposta che valorizza l'interesse comune e collettivo ad affrontare i problemi globali e comuni, senza peraltro ignorare i particolarismi, i contrasti di interessi e le competizioni tra i grandi, ma offrendo un contesto dove affrontare costruttivamente le divergenze<sup>10</sup>.

Multilateralismo nel metodo anzitutto: con l'apertura a tutti i membri della Comunità internazionale dei negoziati per decidere le regole del gioco, e l'ingresso garantito a tutti nelle organizzazioni (appunto multilaterali) dove esse vengono applicate e aggiornate, dall'ONU al diritto del mare, dalla elaborazione dei criteri per contrastare il cambiamento climatico al commercio. Allo stesso tempo il regionalismo, politico e economico, è stato valorizzato dalle regole globali in tutti questi anni. Sempre però nel quadro del sistema globale, si trattasse dell'ONU (si pensi all'OSCE o all'OSA) o dell'OMC, nell'ambito (e nel rispetto) della quale le aree di libero scambio regionali sono prosperate (Accordi regionali e bilaterali dell'UE, Mercosur, ASEAN), anche al fine di affrontare la sfida dello sviluppo sostenibile e del cambiamento climatico.

Quanto ai “deals” bilaterali che gli Stati Uniti affermano – anche con l'Amministrazione Biden – di voler preferire, in verità se ne sono visti pochi finora. L'impostazione mercantilistica dell'Amministrazione Trump che qualsiasi squilibrio su base bilaterale della bilancia dei pagamenti (deficit commerciale) degli Stati Uniti sia indice di accordi sbagliati, svantaggiosi per gli Stati Uniti, che vanno quindi rinegoziati, non ha trovato naturalmente disponibilità nelle controparti. La diagnosi essendo errata, anche la pretesa cura – il riequilibrio del deficit su base bilaterale – è stato illusorio. Il deficit degli Stati Uniti nel commercio di merci è una caratteristica strutturale legata alla sua economia che viene bilanciato dalle esportazioni dei servizi, dai film all'alta tecnologia (si pensi a Facebook, Google, Microsoft, Amazon, Starbuck e agli ingenti redditi e che essi ricavano dalle loro attività fuori dagli Stati Uniti, per di più favoriti dalle tassazioni agevolate in Paesi compiacenti, persino all'interno dell'UE). L'afflusso dei relativi redditi è una componente essenziale della bilancia dei pagamenti americana, tanto più dopo che l'Amministrazione Trump ne ha agevolato il rimpatrio in esenzione fiscale.

### **3. La politica di “benign neglect” dell'Amministrazione Biden**

L'Amministrazione Biden, subentrata a Trump all'inizio del 2021, non aveva la revisione della politica commerciale di Trump come un punto importante della sua agenda. Anzi, proprio la materia degli scambi internazionali non era considerata prioritaria. Anche le modeste speranze di un rinnovo di attenzione per il multilateralismo, un tradizionale cavallo di battaglia delle amministrazioni democratiche ai tempi in cui gli Stati Uniti

---

<sup>10</sup> Cfr. J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, 2a ed., Einaudi, 2017.

erano egemoni politicamente ed economicamente sulla scena mondiale, sono andate deluse.

Pur avendo abbandonato i toni bellicosi dell'Amministrazione precedente, in particolare dello *United States Trade Representative* (USTR) Robert Lighthizer, espressione delle lobby dell'industria siderurgica in crisi del *rust belt*, la nuova Amministrazione ha trovato comodo ereditare i meccanismi di protezione messi in opera da quella precedente, continuando a privilegiare la tutela dei lavoratori americani dalla concorrenza estera e il *buy american* nei piani di rilancio delle infrastrutture del Paese<sup>11</sup>. In altre parole ha preferito, anche e forse soprattutto per ragioni di politica interna, vista la sua risicata maggioranza parlamentare e l'avvicinarsi del voto di *mid-term*, la tutela del mercato interno dalle esportazioni a basso costo dall'estero, a scapito dei consumatori e dei prezzi, rispetto all'apertura dei mercati esteri alle esportazioni americane<sup>12</sup>.

Bisogna peraltro dare atto che la nuova Amministrazione ha cercato di eliminare alcune delle frizioni più irritanti con Paesi più vicini. Così sono state congelate le sanzioni reciproche Stati Uniti/UE adottate nella controversia sui sussidi Boeing/Airbus nel 2021. Gli Stati Uniti hanno poi concordato con l'UE la sospensione dei loro sovra-dazi sulle esportazioni europee di acciaio ed alluminio ma solo nei limiti in cui queste ultime non superino i livelli precedenti, sospendendo i rispettivi contenziosi a Ginevra. Un accordo pratico, non conforme peraltro alle regole del GATT, chiaramente rivelatore dell'approccio americano<sup>13</sup>.

In un'ottica del genere le regole multilaterali vengono viste dagli Stati Uniti più come un ostacolo che come uno strumento. Gli Stati Uniti cercano più "engagement" da parte dei loro partner in negoziati bilaterali che consentire dei "trade adjustment"; vedono "trade as competition rather than cooperation" per usare espressioni di esponenti dell'Amministrazione e di osservatori attenti.

Questo ritiro degli Stati Uniti dal gioco globale sembra favorire le iniziative dei suoi maggiori concorrenti: l'UE, dopo il distacco del Regno Unito con la Brexit, abbandona la prospettiva del TTIP con gli Stati Uniti. L'UE ha puntato a stringere accordi di libero scambio col Canada, il Vietnam, Singapore, il Giappone. A seguire col Messico, con l'Australia, col Mercosur. Questi accordi regionali e bilaterali offrono anzitutto aperture agli scambi in materie dove le divergenze su scala globale precludono finora risultati multilaterali positivi (così per l'Italia in tema di protezione di denominazioni d'origine di

---

<sup>11</sup> V. l'ultima esternazione di R. Lighthizer, *The Era of Offshoring U.S. Jobs Is over. The Pandemic, and Trump's Trade Policy, Are Accelerating a Trend to Bring Manufacturing back to America*, in *New York Times* (11 maggio 2020), disponibile presso: <https://www.nytimes.com/2020/05/11/opinion/coronavirus-jobs-offshoring.html>.

<sup>12</sup> V. ampiamente l'analisi di J. Bacchus (il primo giudice americano all'AB), *Biden and Trade at Year One. The Reign of Polite Protectionism*, in *Cato Policy Analysis*, 2022.

<sup>13</sup> L'USTR ha promosso di nuovo le restrizioni volontarie (*Voluntary Trade Restraints*) in auge negli anni 1980, che le regole dell'OMC hanno messo fuori legge ma che sono state accettate *oborto* collo da Argentina e Brasile per essere esentati dai sovra-dazi su acciaio e alluminio, v. *USTR to Offer Voluntary Export Restraints as Tariff Alternatives*, in *Inside U.S. Trade* (12 marzo 2018).

prodotti agro-alimentari). Considerate le minacce che pesano sulla stabilità del sistema commerciale multilaterale, accordi bilaterali con Paesi amici offrono inoltre maggiore sicurezza di continuità. Preoccupazioni di tipo ambientale (la foresta amazzonica), di tutela dei lavoratori sia europei che dei Paesi partner, l'invocazione di protezione da parte di settori economici più deboli (gli allevatori europei) hanno però rallentato anche da parte europea il perfezionamento di qualche accordo (così il CETA col Canada, tuttora allo stadio di applicazione provvisoria), e bloccato quello col Mercosur.

I Paesi del Pacifico proseguono col TPP senza gli Stati Uniti, penalizzando le esportazioni americane verso i Paesi parte dell'Accordo stesso; la Cina stringe una rete di accordi bilaterali e regionali con i Paesi asiatici vicini. Gli Stati Uniti rischiano l'autogol tagliandosi fuori di proposito da queste nuove reti.

#### **4. La crescente politicizzazione degli scambi internazionali<sup>14</sup>**

A tutto ciò si aggiungono accresciute preoccupazioni per la sicurezza degli scambi, da parte americana ma non solo, che implicano l'averne mano libera nel disattendere gli impegni assunti, in misura ben più ampia da quanto consentito dall'art. XXI GATT in tema di "Security Exception".

Questa norma che risale al 1947, all'inizio della Guerra fredda, consente di revocare degli impegni assunti e innalzare nuove restrizioni per proteggere quelli che uno Stato considera essere "necessary for the protection of its essential security interests (...) in time of war or other emergency in international relations". Anche a prescindere da evidenti abusi (come quando l'Amministrazione Trump minacciava di invocare l'eccezione per limitare l'importazione di automobili tedesche), la norma consente restrizioni unilaterali solo in caso di crisi internazionali "war-like" per contestare misure plausibilmente in relazione con la tutela di interessi di sicurezza essenziali<sup>15</sup>. Attualmente essa è stata invocata come presupposto per la revoca del trattamento della nazione più favorita ai sensi dell'art. I GATT alla Russia come sanzione per l'aggressione all'Ucraina da parte degli Stati Uniti, cui forse seguirà l'UE<sup>16</sup>.

Tende ormai a diffondersi invece un concetto allargato di sicurezza, esteso alla tutela dell'autosufficienza e indipendenza economica, alla promozione della politica industriale, alle industrie latamente definite come "strategiche", alla sicurezza degli approvvigionamenti. Da un lato la distinzione con misure protezionistiche volte a tutelare l'industria nazionale dai concorrenti stranieri diventa labile; dall'altro lato, i Paesi colpiti

---

<sup>14</sup> Al riguardo v. il nostro *The Challenge of Countering Politicization of Trade Relations and Revitalizing the Multilateral Rule-Based System, Editorial*, in *Journal of World Investment & Trade*, 2021.

<sup>15</sup> V. in questo senso le uniche due decisioni in materia: DS512, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit* (WT/DS512/7 del 26 aprile 2019) (adottato senza appello), e DS567, *Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights* (WT/DS567/R del 16 giugno 2020) (appellato, disputa poi abbandonata nell'aprile 2022).

<sup>16</sup> V. la legge degli Stati Uniti *Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act* (HR 7108) firmata dal presidente Biden l'8 aprile 2022.

non sono disposti ad accettare restrizioni estere che squilibrano la reciprocità delle concessioni tariffarie e dell'apertura concordata dei rispettivi mercati senza ricorrere a contromisure (come si è visto nel caso dei sovra-dazi sull'acciaio).

A ciò si aggiungono misure restrittive, adottate per asserite ragioni di politica industriale e protezione della tecnologia sviluppate dalle proprie imprese o per evitare la dipendenza tecnologica da imprese straniere, che interferiscono ai più vari livelli con la libertà degli scambi, degli investimenti e del rispetto degli obblighi contrattuali. Sono ben noti i casi delle misure adottate dall'Amministrazione Trump contro Huawei in relazione alla tecnologia 5G di telefonia mobile e cellulare di ultima generazione, le restrizioni all'export verso la Cina e ad imprese cinesi di tecnologia americana, al divieto in senso opposto fatto a imprese americane di mettersi in una situazione di dipendenza dalla tecnologia cinese. Si ricordi infine l'ampliamento dei controlli e delle restrizioni agli investimenti esteri, sempre in un'ultima analisi in chiave anti-cinese, apportato dalle più recenti modifiche della legislazione americana in materia (CFIUS), in ciò seguita dalle normative dell'UE in materia<sup>17</sup>.

Più in generale il quadro del commercio internazionale che era stato volutamente isolato in qualche misura dai contrasti politici per favorire la stabilità e l'efficienza degli scambi – pur senza ignorare le interferenze delle sanzioni anche unilaterali, peraltro rivolte di massima a singoli Paesi e specifici prodotti – diventa un'arena di competizione e di scontro politico. In particolare, gli Stati Uniti ma anche l'UE considerano la Cina non più come un partner per scambi *mutually advantageous*, ma uno *strategic competitor* di cui diffidare.

L'ultima manifestazione di questa tendenza è l'attenzione rivolta a livello politico – si potrebbe dire l'interferenza pubblica sulle scelte aziendali – in tema di *global value chains* (catene di fornitura). La pandemia ha evidenziato la loro fondamentale importanza ma anche la loro fragilità in caso di crisi economiche, sanitarie, politiche. Di qui le “raccomandazioni” a diversificarle, accorciarle e regionalizzarle; oppure a ridurne l'importanza attraverso il rimpatrio delle subforniture di maggiore importanza o esposte a rischi geo-strategici e non solo economico-commerciali. La loro politicizzazione è stata di recente invocata dalla Ministra del Tesoro Janet Yellen all'insegna di un “friend-reshoring” mirato a favore di Paesi amici degli Stati Uniti e politicamente più affidabili.

Ci si deve dunque chiedere quali siano le prospettive future dell'OMC quale perno di regole condivise per un commercio multilaterale non discriminatorio e quale foro idoneo ad affrontare nuove tematiche. D'altra parte, si tratta di regole che bene o male funzionano, che disciplinano il 97% degli scambi mondiali tra 164 Paesi. Numerosi sono stati a fine 2018 i moniti di centri di studio e organizzazioni economiche, compresa l'OMC, che denunciano le restrizioni al commercio e le incertezze che ne derivano per

---

<sup>17</sup> V. il Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 (c.d. “FDI Screening Regulation”).

scambi e investimenti come una causa del rallentamento dell'economia globale<sup>18</sup>. *Cui prodest?*

## 5. Dalla contestazione degli Stati Uniti alla crisi del sistema di soluzione delle controversie

Il blocco da parte americana del rinnovo dei giudici dell'AB a partire dal 2017 ha portato alla sua paralisi per mancanza dei suoi membri alla fine del 2019. Dopo che gli ultimi casi presi in esame sono stati decisi all'inizio del 2020, l'AB in pratica non esiste più. Ad ogni riunione mensile del DSB oltre 120 membri ne chiedono il rinnovo ma gli Stati Uniti si oppongono facendo mancare il necessario consenso. Inizialmente, sotto l'Amministrazione Trump gli Stati Uniti si sono dati a ripetuti attacchi all'AB accusando i giudici di "overreach", "judicial activism", "gap filling"<sup>19</sup>. Termini difficilmente traducibili, che indicano come gli Stati Uniti non accettino da un lato una giurisprudenza sfavorevole su temi sensibili di difesa commerciale (*anti-dumping*, sussidi, imprese di Stato). Dall'altro essi considerano che l'AB abbia ecceduto rispetto alle funzioni che (a loro dire) essi pensavano l'organismo dovesse avere, quelle di una sorta di occasionale super-panel per correggere decisioni di primo grado chiaramente erranee, per arrogarsi quelle, peraltro previste nel DSU, di un vero e proprio organo giudiziario.

Gli Stati Uniti non si sono curati neppure di esplicitare le modifiche che essi vorrebbero vedere attuate (probabilmente i competenti uffici non le hanno neppure elaborate) respingendo comunque le proposte di un *quick-fixing* a livello tecnico di cui al "progetto Walker" del 2019<sup>20</sup>. In verità, sembra sempre più evidente che gli Stati Uniti trovano consoni ai loro interessi una OMC depotenziata, priva del mordente di un efficiente sistema di soluzione delle controversie cui essi debbano obbligatoriamente sottostare, anche a costo di non poterlo invocare contro gli altri membri. Al riguardo essi confidano nel ricorso agli strumenti di protezione e ritorsione – che nessun giudice può valutare – e nella forza negoziale che essi traggono dall'interesse degli altri membri di potere accedere al mercato americano ed usare il dollaro.

La situazione in cui versa il "braccio contenzioso" dell'OMC è paradossale. Ai 10 appelli lasciati irrisolti dall'AB, quando ha cessato di funzionare all'inizio del 2020, si sono aggiunti i numerosi appelli successivi contro decisioni di primo grado dei panels, fino ad assommare ad oltre 30. Poiché l'efficacia delle decisioni dei panel, in pendenza di appello, resta sospesa, con questi appelli "into the void" tutto il sistema è reso inutile e

---

<sup>18</sup> V. *Report to the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments* del 11 dicembre 2018, disponibile presso: [www.wto.org](http://www.wto.org); J. Bachus, *Trade Links: New Rules for a New World*, Cambridge University Press, 2022.

<sup>19</sup> V. il *report* dell'USTR del febbraio 2020, disponibile presso: [https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf).

<sup>20</sup> V. *Agenda Item 4 – Informal Process on Matters Related to the Functioning of the Appellate Body – Report by the Facilitator, H.E. Dr. David Walker (New Zealand)* (JOB/GC/222), 15 ottobre 2019.



la violazione delle regole e degli impegni restano non sanzionate. I ricorsi al contenzioso si fanno meno frequenti non perché le violazioni diminuiscono ma per la sua inutilità. Grazie al veto di fatto nelle mani del soccombente un *power-based* system (come era tipico del GATT) si sostituisce progressivamente a quello *rule-based*, che è stata l'innovazione più notevole dell'OMC.

L'UE insieme ad altri 23 membri (tra cui molte delle maggiori economie attive partecipanti a procedure contenziose quali la Cina, Brasile, Australia, Canada, Messico, esclusi naturalmente gli Stati Uniti, come anche Giappone e Russia) hanno lanciato nel 2020 un meccanismo alternativo provvisorio e volontario, che prevede un arbitrato in appello basato sull'art. 25 DSU<sup>21</sup>. Esso verrà testato per la prima volta nel 2022<sup>22</sup>, ma è chiaro che non può applicarsi ai membri recalcitranti che non ne sono parte, e che quindi possono comodamente bloccare qualunque decisione a loro sfavorevole in primo grado.

D'altra parte non si può seriamente pensar di sostituire una istanza di tipo giudiziario obbligatorio per tutti i membri dell'OMC con meccanismi conciliativi o consultivi che farebbero regredire in via permanente quanto acquisito dallo sviluppo del sistema commerciale negli anni 1990. Esso andrebbe caso mai migliorato nella sua efficienza (tempi, costi, minori dettagli) e nella sua efficacia (maggiore tempestività e completezza dell'adempimento delle decisioni) a tutela dell'intera membership. Ciò non esclude meccanismi di soluzione non-contenziosi alternativi o aggiuntivi la cui efficacia è però finora del tutto indimostrata<sup>23</sup>.

Inizialmente non erano chiari i motivi specifici di tale atteggiamento se non un segnale di insoddisfazione verso un sistema globale di regole ("rule-based"), che impedirebbe agli Stati Uniti di gestire confronti e scontri coi loro antagonisti (leggi: Cina) sul piano puramente bilaterale (soluzioni "power-based", come era il GATT). Ammesso e non concesso che in un mondo globale multi-polare i più forti, almeno commercialmente, siano tuttora gli Stati Uniti.

---

<sup>21</sup> V. *Council approves a multi-party interim appeal arbitration arrangement to solve trade disputes*, 15 aprile 2020, disponibile presso: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/15/council-approves-a-multi-party-interim-appeal-arbitration-arrangement-to-solve-trade->.

<sup>22</sup> V. DS583, *Turkey – Certain Measures Concerning the Production, Importation and Marketing of Pharmaceutical Products*, dove le parti hanno concordato un arbitrato di appello modellato sul MPIA iniziato nell'aprile 2022.

<sup>23</sup> Come noto l'OMC funziona sulla base del principio del "consenso" di tutti i membri per ogni decisione, sia negoziale che nell'ambito del sistema di soluzione delle controversie. In quest'ultimo però il principio del "consenso invertito" rende "automatici" alcuni passaggi cruciali (adozione dei rapporti dei panel e dell'AB, e nella approvazione di contromisure in caso di non rispetto delle decisioni), consentendo il funzionamento del sistema libero da condizionamenti politici unilaterali o da parte di maggioranze. La decisione di dar corso alla selezione per un posto all'Organo di Appello che si renda vacante è soggetta invece al normale consenso positivo, trattandosi di una decisione di routine. Su tale sistema v. P. Picone e A. Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, CEDAM, 2002, p. 575 ss.; G. Venturini, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, 2a ed., Giuffrè, 2004, p. 191 ss. (a cura di G. Adinolfi) e il nostro *Il Sistema di soluzione delle controversie dell'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*, in *La Comunità Internazionale*, 2005, p. 435 ss.

Gli Stati Uniti si sono dichiarati insoddisfatti del funzionamento dell'AB, nonostante la serie di vittorie riportate da ultimo contro Cina, India, Messico, Indonesia. Tuttavia, non precisano quali riforme vorrebbero. Sembra che puntino a ridurre l'indipendenza dei giudici, all'insegna di un maggiore "parties' control", con buona pace di uno dei postulati della giustizia, non solo internazionale. Con questa posizione, essi tengono in ostaggio l'intero sistema, danneggiando gli altri membri anche nelle loro relazioni bilaterali reciproche cui gli Stati Uniti siano estranei.

Finora le proposte fatte sia in ambiti scientifici che da parte di governi per la riforma del sistema di soluzione delle controversie sono state formulate in un'ottica migliorativa, al fine di rafforzare questo prezioso esempio di giustizia internazionale efficace<sup>24</sup>. Esso è l'unico organo che ha giurisdizione obbligatoria ed esclusiva e può emettere decisioni vincolanti anche nei confronti di grandi potenze, quali gli Stati Uniti, la Russia, la Cina, per principio tendenzialmente contrarie a sottoporsi alla giurisdizione internazionale. Le proposte si ispirano quindi agli obiettivi di maggiore rapidità, efficienza, indipendenza dei giudici, maggiore controllo sul rispetto delle decisioni<sup>25</sup>. Più diritto, non invece un regresso ad un approccio caso per caso.

Di tutt'altro segno l'impostazione dell'Amministrazione Trump, invece, per quello che si può comprendere anche alla luce del rinegoziato sul NAFTA: nel USMCA i meccanismi di soluzione delle controversie (sia tra Paesi membri che con gli investitori) sono stati considerevolmente ridotti, dove non addirittura soppressi. L'intenzione è quella di ridurre gli aspetti giudiziali, di imparzialità, terzietà, automatismo, a favore di un approccio di tipo negoziale-conciliativo. Le decisioni che oggi sono vincolanti nei fatti, anche se formalmente quelli dei panel e dell'AB vengono definiti rapporti contenenti raccomandazioni, dovrebbero (per quanto si intuisce) diventare di nuovo, come ai tempi del GATT, meri "suggerimenti di definizione ragionevole" indirizzati alle parti in lite. Spetterebbe a queste ulteriormente negoziare una intesa<sup>26</sup>.

## **6. La risposta dell'Unione europea basterà a salvare il sistema o anche l'Unione europea si avvia a fare da sola?**

L'UE, basata essa stessa su accordi internazionali, sulla cooperazione e sul rispetto delle regole e accordi internazionali concordati, si è dichiarata più volte negli ultimi due anni

---

<sup>24</sup> V. *infra.*, i riferimenti nelle note 28 e 30.

<sup>25</sup> V. al riguardo il nostro *The Future of the WTO Dispute Settlement System: Confronting Challenges to Consolidate a Success Story*, in C. Braga e B. Hoekman (eds.), *Future of the World Trade Order*, 2a ed., European University Institute, 2017, pp. 117-146, e, per una versione aggiornata, *The WTO Dispute Settlement System and the Challenges to Multilateralism: Consolidating a 'Common Global Good'*, in D. Prévost, I. Alexovičová e J. H. Pohl (eds.), *Restoring Trust in Trade: Liber Amicorum Peter Van den Bossche*, Hart Publishing, 2019, p. 87 ss.

<sup>26</sup> Per una critica radicale dell'atteggiamento degli Stati Uniti v. E. U. Petersmann, *How Should the EU and other WTO Members React to Their WTO Governance and WTO Appellate Body Crises?*, in EUI RSCAS, 2018, e E. U. Petersmann, *The 2018 American and Chinese Trade Wars Risk Undermining the World Trading System and Constitutional Democracies*, in EUI RSCAS, 2018.

di crisi a favore del sistema multilaterale, individualmente e insieme ad altri membri *like-minded*<sup>27</sup>.

Nell'ambito dell'OMC, la Commissione europea ha fatto, a partire dalla seconda metà del 2018, proposte precise sulla "modernizzazione" dell'OMC<sup>28</sup>, in particolare per rendere più efficiente il monitoraggio delle politiche commerciali<sup>29</sup>, incluso il tema di modifiche del sistema di soluzione delle controversie, comprese alcune delle questioni sollevate dagli Stati Uniti a proposito dell'AB, con l'appoggio di Paesi diversificati come la Cina, il Canada, l'India, l'Australia<sup>30</sup>. È dubbio che tali proposte possano soddisfare gli Stati Uniti, ammesso che essi perseguano davvero una soluzione, e d'altra parte alcune delle proposte americane sono inaccettabili per chi non voglia debilitare il sistema.

Davanti alla paralisi del sistema di *enforcement* dell'OMC, l'UE si è risolta a rafforzare autonomamente i suoi strumenti di difesa per sanzionare membri dell'OMC che intendano sfuggire ai loro obblighi avvalendosi della paralisi del sistema di soluzione delle controversie<sup>31</sup>. Una politica naturale per l'UE, che costituisce il più ampio mercato mondiale, con una alta componente di commercio estero che ribadisce le ragioni del multilateralismo, davanti alle pulsioni verso un – impossibile ed indesiderabile – sganciamento (*decoupling*) tra l'economia americana e cinese. Senza peraltro rinunciare a mantenere e a potenziare strumenti di difesa commerciale a tutela della propria

---

<sup>27</sup> V. il comunicato finale della riunione tenutasi a Ottawa nell'ottobre 2018 tra Australia, Brasile, Canada, UE, Giappone, Kenya, Corea, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia e Svizzera, disponibile presso: [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html). I partecipanti hanno ribadito il loro "clear and strong support for the rules-based multilateral trading system" e "the indispensable role that the WTO plays in facilitating and safeguarding trade," compreso "the dispute settlement system as a central pillar of the WTO". I partecipanti si sono anche impegnati a che "their officials continue to engage in discussions to advance ideas to safe-guard and strengthen the dispute settlement system" e "to reinvigorate the negotiating function of the WTO," e "strengthen the monitoring and transparency of members' trade policies". V. anche il *discussion paper* del Canada del 21 settembre 2018, *Strengthening and Modernizing the WTO*, disponibile presso: [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/05/ottawa-group-and-wto-](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/05/ottawa-group-and-wto-).

<sup>28</sup> V. *WTO Modernisation: Introduction to Future EU Proposals, concept paper* del 18 settembre 2018, disponibile presso: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

<sup>29</sup> V. *Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements: Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan, and the United States* (JOB/GC/204 e JOB/CTG/14 del 1 novembre 2018) e *Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements: Communication from the United States* (JOB/GC/148 e JOB/CTG/10 del 30 ottobre 2017), alle quali non ha però fatto seguito nessuna modifica delle procedure in materia.

<sup>30</sup> V. le due *Communications* della UE e di altri Stati del 26 novembre 2018 (WT/GC/W/752 e WT/GC/W/753) disponibili presso: <https://docsonline.wto.org/>.

<sup>31</sup> L'UE ha annunciato che in simili casi essa ricorrerebbe immediatamente a contromisure sulla base dei principi generali del diritto internazionale in materia di contromisure: v. *Commission Reinforces Tools to Ensure Europe's Interests in International Trade*, 12 dicembre 2019, disponibile presso: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2091&title=Commission-reinforces-tools-to-ensure-Europes-interests-in-international-trade>. V. la modifica al Regolamento (UE) 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, relativo all'esercizio dei diritti dell'Unione per l'applicazione e il rispetto delle norme commerciali internazionali con Regolamento (UE) 2021/167 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 ("*EU Enforcement Regulation for Trade Disputes*").

economia all'insegna di una propria "open strategic autonomy" nelle relazioni commerciali<sup>32</sup>.

## 7. Quale futuro per il multilateralismo basato su regole condivise di generale applicazione? Un "bene comune" messo in pericolo

Più in generale, la vicenda mette in luce la debolezza del quadro giuridico pattizio multilaterale, costruito con tanto impegno ed accortezza per decenni, se viene meno il sostegno di qualche "big player". All'apparenza sono gli Stati Uniti che si chiamano fuori; in verità il loro disimpegno paralizza l'intero sistema. Un quadro alternativo imperniato sull'Europa e/o la Cina e qualche altra potenza economica non è alle porte<sup>33</sup>. Certo, le maggiori potenze sono da sempre insofferenti alle regole (e alla giustizia internazionale) quando non asseconda i loro interessi, ma il contesto e le istituzioni create negli ultimi decenni hanno frenato queste pulsioni<sup>34</sup>. L'esempio della Cina e della sua lunga rincorsa per essere ammessa all'OMC nel 2001 lo comprova.

Nonostante svariate meditate proposte, per qualche tempo ancora appare improbabile che l'OMC possa ricuperare il suo ruolo originario di "rule settler, permanent effective negotiation forum, implementation watchdog and effective adjudicator on a global scale"<sup>35</sup>. Neppure gli accordi regionali di libero scambio, comunque denominati, più o meno dettagliati e vincolanti, sembrano una valida alternativa. Le restrizioni alle esportazioni, per fortuna per lo più temporanee, introdotte nel contesto della pandemia su strumenti medici e farmaceutici, e anche in seguito su prodotti alimentari, destano preoccupazione, anche se in teoria giustificate da situazioni di emergenza<sup>36</sup>. Comunque la cooperazione sarebbe stata ed è preferibile. Soluzioni condivise, anche quando indispensabili per conseguire risultati, sono difficili da raggiungere in un mondo multipolare come dimostrano i difficili tentativi in corso di allentamento della protezione brevettuale per contrastare il COVID-19 nei Paesi in via di sviluppo<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> V. la Comunicazione della Commissione, *supra*. Da ultimo, v. la proposta europea di un "anti-coercion regulation" che definisce come coercizione economica "interfering with the legitimate sovereign choices of the Union or a Member State by seeking to prevent or obtain the cessation, modification or adoption of a particular act by the Union or a Member State – by applying or threatening to apply measures affecting trade or investment", COM(2021) 775 dell'8 dicembre 2021, pp. 14-15.

<sup>33</sup> V. al riguardo le lucide considerazioni di S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, Il Mulino, 2013.

<sup>34</sup> Sul dilemma, anzi "trilemma" dei tribunali internazionali nel conciliare indipendenza, imparzialità e *accountability* verso la collettività degli Stati che li istituisce e trasparenza nel funzionamento, v. J. Dunoff e M. Pollack, *The Judicial Trilemma*, in *American Journal of International Law*, 2017, p. 225 ss.

<sup>35</sup> G. Sacerdoti, *Quo vadis WTO after the COVID-19 crisis?*, in P. Acconci, E. Baroncini (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, AlmaDL, 2020, p. 47 ss., p. 57.

<sup>36</sup> Cfr. arts. XI(2), XX(a) e (b) del GATT. Le restrizioni nel contesto del Covid-19 sono soggette a notifica all'OMC in base alla *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions* (G/L/59/Rev.1) del 30 settembre 2012; v. *Export Prohibition and Restrictions: Information Note* del 23 aprile 2020, disponibile presso: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/export\\_prohibitions\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf).

<sup>37</sup> V. *Quad's outcome document on IP COVID-19 response made public*, disponibile presso: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/trip\\_03may22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/trip_03may22_e.htm).

Concluderei sottolineando che un assetto organizzativo della globalizzazione, specie nella sua dimensione economica, non è solo nell'interesse dei singoli Stati, ma in quello collettivo. Si tratta di un *global common*, di un bene globale al pari dell'ambiente, seppure frutto di costruzione volontaristica da parte delle nostre società<sup>38</sup>. Per questo motivo esso va difeso ogni giorno contro il rischio che venga disgregato da chi vuole far prevalere il proprio presunto tornaconto anche a danno degli altri consociati, esternalizzando, cioè scaricando su di loro le perdite. Con ciò non si vuole dire che le regole del gioco non possano essere cambiate, anche se il ricambio ordinato in diritto internazionale è spesso più problematico della rottura. Per l'istante sembra prevalere un allentamento del rigore delle regole e del livello di rispetto per gli obblighi assunti con la riappropriazione di maggiori spazi di manovra da parte dei singoli Stati, inevitabilmente soprattutto a vantaggio dei più forti. Il quadro normativo globale, caratterizzato dalla non discriminazione tra i partecipanti, in cui gli operatori privati possono muovere commerci e investimenti a piacimento in ragione della convenienza economica, tende a cedere il passo ad un sistema più segmentato, se non frammentato, fortemente condizionato da preferenze politiche e da considerazioni di affidabilità. Ne risulterà aumentata l'incertezza a scapito della sicurezza degli scambi, un quadro non propizio a Paesi che si basano fortemente sull'export come l'Italia.

---

<sup>38</sup> In quest'ambito un bene pubblico globale specifico è quello della funzione di accertamento del diritto e di soluzione delle controversie, come presupposto del rispetto delle regole, v. J. Paine, *International Adjudication as a Global Public Good*, in *European Journal of International Law*, 2018, p. 1223 ss.

## **Il dibattito sulla sostenibilità ambientale in seno all'Organizzazione mondiale del commercio**

*Ilaria Espa*

### **1. Introduzione**

Il tema della sostenibilità ambientale ha fin da subito conosciuto un esplicito riconoscimento nel sistema multilaterale degli scambi: il preambolo dell'Accordo istitutivo dell'OMC afferma che l'obiettivo della liberalizzazione degli scambi deve essere perseguito "consentendo al tempo stesso un impiego ottimale delle risorse mondiali, conformemente all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, che miri a tutelare e a preservare l'ambiente"<sup>1</sup>. La valenza del preambolo sul piano normativo è stata quindi riconosciuta da una consolidata giurisprudenza, per larga parte avente ad oggetto l'interpretazione delle c.d. eccezioni generali previste dall'Accordo GATT<sup>2</sup> a tutela dei valori non commerciali di natura "ambientale" ai sensi degli arts. XX(b) e XX(g)<sup>3</sup> e, nel periodo più recente, delle disposizioni in materia di sovvenzioni e misure compensative invocate nell'ambito di dispute relative all'introduzione di massicci programmi di sostegno alle energie rinnovabili e, più in generale, alla proliferazione di misure di politica industriale c.d. "green"<sup>4</sup>. Se l'attività dell'Organo d'Appello è stata fondamentale per risolvere in via interpretativa possibili situazioni di conflitto tra le regole OMC ed esigenze di protezione ambientale, è pur vero che la ricerca di c.d. *judicial solutions* si è resa necessaria in virtù dello stallo normativo di carattere sistemico che ha segnato la vita dell'Organizzazione sin dalle sue prime fasi così come dell'incapacità di portare a compimento l'agenda del Doha Round in cui si auspicava, *inter alia*, di chiarire il rapporto tra commercio e ambiente<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> V. *Accordo di Marrakech che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio* (1994), preambolo, primo considerando.

<sup>2</sup> V. *General Agreement on Tariffs and Trade* (1947).

<sup>3</sup> *Ibid.*, art. XX: "Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (...) (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; (...) (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption".

<sup>4</sup> V. I. Espa, *New Features of Green Industrial Policy and the Limits of WTO Rules: What Options for the Twenty-First Century?*, in *Journal of World Trade*, 2019, pp. 979-1000.

<sup>5</sup> Si veda la Dichiarazione ministeriale di Doha: *Ministerial Declaration* (WT/MIN(01)/DEC/1), 14 novembre 2001. Al paragrafo 31, in particolare, si prevedeva che: "With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on: (i) the relationship between existing WTO rules and specific trade obligations set out in multilateral

A seguito della paralisi dell'Organo di Appello, da un lato, e del perdurare di una serie di fronti di problematicità dell'Organizzazione, nell'ambito di una più generale crisi del multilateralismo e dell'avvento del preferenzialismo<sup>6</sup>, l'OMC è da tempo alla ricerca di nuovo slancio per mantenere credibilità e di nuovi ambiti su cui rivendicare una propria rilevanza<sup>7</sup>. È in questo scenario che si inseriscono le iniziative recentemente avviate e/o rilanciate in seno all'Organizzazione in materia di commercio e sostenibilità ambientale. Tali iniziative, al di là della loro specificità, mirano a garantire centralità al tema della sostenibilità ambientale e addirittura a elevarlo a principio cardine degli sforzi volti a definire un processo di riforma di più ampio respiro in seno all'Organizzazione sulla base di una serie di considerazioni: in primo luogo, la consapevolezza dell'accelerazione delle c.d. *triple planetary crises* (cambiamenti climatici, inquinamento e perdita della biodiversità) nonostante la conclusione di nuovi accordi multilaterali in materia ambientale, come ad esempio l'Accordo di Parigi o i c.d. *Plastics Amendments* alla Convenzione di Basilea; in secondo luogo, il riconoscimento che l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e della protezione dell'ambiente devono informare l'azione dell'OMC alla luce di quanto statuito nel preambolo dell'Accordo di Marrakesh; la necessità, quindi, di garantire la c.d. *mutual supportiveness* tra commercio e sostenibilità ambientale al fine di supportare l'attuazione degli accordi multilaterali in materia ambientale e il raggiungimento dei *Sustainable Development Goals* (SDGs); l'urgenza, infine, di comprendere e definire con maggiore certezza come e a quali condizioni poter utilizzare strumenti di politica commerciale a sostegno degli obiettivi sanciti da questi strumenti nel rispetto degli obblighi *ivi* previsti.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile esaminare le più recenti iniziative portate avanti in materia di sostenibilità ambientale in seno all'OMC classificandole in tre macro-categorie: (i) le iniziative facenti parte dell'agenda di riforma multilaterale dell'OMC; (ii) le iniziative facenti parte degli sforzi di riforma portati avanti in seno all'OMC sul piano plurilaterale, ossia tra gruppi di Stati membri OMC c.d. *like-minded*, ma aperte a tutti gli altri; (iii) le iniziative legate alla discussione di proposte e/o strumenti legislative/i che di per sé sono messe/i a punto da singoli Stati membri ma vengono esaminate in seno all'OMC perché suscettibili di sfociare in istanze di cooperazione

---

environmental agreements (MEAs). The negotiations shall be limited in scope to the applicability of such existing WTO rules as among parties to the MEA in question. The negotiations shall not prejudice the WTO rights of any Member that is not a party to the MEA in question; (ii) procedures for regular information exchange between MEA Secretariats and the relevant WTO committees, and the criteria for the granting of observer status; (iii) the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services. We note that fisheries subsidies form part of the negotiations provided for in paragraph 28”.

<sup>6</sup> V. I. Espa, *La codificazione nel sistema OMC*, in A. Annoni, S. Forlati e F. Salerno (a cura di), *La codificazione nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 143-162.

<sup>7</sup> V. il contributo di G. Sacerdoti, *La crisi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio – WTO: ragioni e prospettive*, nel presente volume.

internazionale ovvero in richieste di consultazioni e/o attivazione del meccanismo di soluzione delle controversie OMC.

## **2. Iniziative multilaterali**

Tra le iniziative di riforma attualmente portate avanti sul piano multilaterale in seno all'OMC quella relativa alla negoziazione di un accordo per l'eliminazione di alcune tipologie di sussidi alla pesca assume rilevanza sotto il profilo della sostenibilità ambientale. I negoziati in questa materia hanno avuto una lunga gestazione ma sembrano aver finalmente raggiunto, dopo 20 anni dalla Dichiarazione di Doha e molti intoppi, gli stadi finali. Lo scorso novembre, in preparazione della Ministeriale MC12 che si sarebbe dovuta tenere a Ginevra nel dicembre 2021 ed è poi stata nuovamente rinviata, è stato fatto circolare il *draft Agreement on Fisheries Subsidies*, il cui testo rappresenta quanto di più vicino ad un accordo sia mai stato possibile raggiungere<sup>8</sup>. Permangono tuttavia un certo numero di punti controversi ancora oggetto di disaccordo:

- 1) l'accordo si rifà alla definizione di sussidi sposata dall'Accordo OMC su sussidi e misure compensative (art. 1) e alla nozione di specificità (art. 2) nonostante si proponga di limitare l'utilizzo di queste misure a motivo del loro impatto ambientale, non economico;
- 2) la disciplina prevede una proibizione totale dei sussidi che contribuiscono alle attività di pesca illegali, non dichiarate e non regolamentate (c.d. attività IUU) e una proibizione dei sussidi che contribuiscono alla sovraccapacità o alla pesca eccessiva, mitigata dalla previsione di specifiche eccezioni in casi in cui uno Stato adotti misure finanziarie di sostegno volte a ricostituire gli *stock* di risorse ittiche a livelli sostenibili. Tali eccezioni creano di fatto una situazione di c.d. *inverse special and differential treatment* (SDT), ossia situazioni in cui i membri che hanno la capacità di allocare risorse a questo fine (i.e., Stati membri sviluppati o Paesi emergenti come la Cina) possono invocare le eccezioni mentre la stessa possibilità è indisponibile per gli Stati membri in via di sviluppo non dotati della stessa capacità;
- 3) la definizione dei termini specifici del regime di trattamento speciale e differenziato riservato ai Paesi in via sviluppo;
- 4) la definizione del regime di *enforcement* della disciplina.

Tali punti rimangono oggetto di numerose c.d. *bracketed proposals* che rendono la definitiva approvazione del testo dell'accordo in occasione della prossima Conferenza ministeriale quantomeno incerta.

---

<sup>8</sup> V. *Fisheries Subsidies: Revised Draft Text* (TN/RL/W/276/Rev.2), 8 novembre 2021.



### 3. Iniziative plurilaterali

Tra le iniziative facenti parte degli sforzi di riforma portati avanti in seno all'OMC sul piano plurilaterale si distinguono: (i) le c.d. discussioni strutturate in tema di commercio e sostenibilità ambientale o TESSD (*Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions*), attualmente appoggiata da 71 Stati membri; (ii) il dialogo informale sull'inquinamento da plastica e sulla sostenibilità ambientale del commercio di plastica, attualmente appoggiata da 67 Stati membri; (iii) l'iniziativa sulla riforma dei sussidi governativi ai combustibili fossili, attualmente appoggiata da 45 Stati membri. Tali iniziative sono state oggetto di tre recenti *statements* ministeriali rilasciati lo scorso 14 dicembre<sup>9</sup>. Il contenuto di questi *statements* rende chiaro come si tratti di azioni concepite per essere complementari e numerosi sono infatti i punti di incontro rinvenibili nel testo delle dichiarazioni. Le discussioni TESSD, in particolare, si propongono di promuovere il dialogo su una serie di aree prioritarie di azione di interesse comune al fine di focalizzare gli sforzi verso possibili risultati concreti di riforma sul piano plurilaterale. Lo *statement* ministeriale dello scorso dicembre individua in particolare le seguenti aree: 1) beni e servizi ecologici; 2) le misure e politiche climatiche di natura commerciale; 3) economia circolare; 4) catene del valore sostenibili e standard in materia di sostenibilità; 5) sussidi dannosi per l'ambiente. Il programma di lavoro approvato per il 2022 prevede tre incontri formali e un evento finale a dicembre oltre a una serie di incontri informali regolari su tre aree prioritarie: beni e servizi ecologici, economia circolare e misure climatiche di natura commerciale<sup>10</sup>.

Se le discussioni TESSD costituiscono senz'altro l'iniziativa di più ampio respiro sul piano multilaterale, è evidente che alcuni dei temi centrali affrontati, in particolare il tema 3) e il tema 5), si riallacciano direttamente, rispettivamente, all'iniziativa sulla plastica e a quella in materia di sussidi ai combustibili fossili. Risulta quindi opportuno analizzare queste iniziative congiuntamente per mettere in rilievo tratti comuni, obiettivi attesi e impatti potenziali sull'attività degli Stati membri.

La prima considerazione è che queste iniziative plurilaterali non sono "rivoluzionarie" sul piano dei temi trattati. Fatta eccezione per il tema dell'economia circolare, che riflette l'interesse verso un nuovo modello di sviluppo basato sullo schema c.d. "reduce-reuse-recycle" le altre aree d'azione vertono su temi già largamente e lungamente dibattuti in seno all'OMC, come la questione degli standard in materia di

---

<sup>9</sup> *Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions* (TESSD), *Ministerial Statement on Trade and Environmental Sustainability* (WT/MIN(21)/6/Rev.2) del 14 dicembre 2021; *Informal Dialogue on Plastic Pollution and Environmentally Sustainable Plastic Trade* (IDP), *Ministerial Statement on Plastic Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade* (WT/MIN(21)/8/Rev.2) del 10 dicembre 2021; *Ministerial Statement on Fossil Fuel Subsidies* (WT/MIN(21)/9/Rev.1) del 14 dicembre 2021.

<sup>10</sup> Consultabile presso: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/tessd\\_07feb22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/tessd_07feb22_e.htm).

sostenibilità<sup>11</sup> o quella dell'accesso a beni e servizi ecologici<sup>12</sup>, ovvero su temi che, seppure “nuovi”, si riallacciano a dibattiti conosciuti e pure rimasti senza soluzioni definitive, come il dibattito sulle forme ammissibili di strumenti di politica climatica di natura commerciale basati sul concetto di aggiustamento di carbonio alla frontiera (c.d. *border carbon adjustment*)<sup>13</sup> o quello sui sussidi ambientalmente dannosi<sup>14</sup>.

Guardando invece alla cifra degli *statements* ministeriali, al di là delle specificità legate ai singoli temi, è possibile individuare alcuni elementi comuni. In primo luogo, il focus di questi *statements* è sulla trasparenza e sulla necessità di intensificare lo scambio di informazioni e *best practices*. Questo riflette la consapevolezza che, da un lato, per i motivi cui appena accennato, i tempi non siano ancora maturi per impegnarsi ad avviare e/o rilanciare nuovi processi di vera e propria negoziazione di nuove regole e, dall'altro lato, che la possibilità di effettuare dei progressi nel senso di una riforma della disciplina non possa prescindere da una maggiore comprensione delle tassonomie di riferimento oltreché dell'ampiezza e della distribuzione degli impatti ambientali, economici e commerciali delle misure oggetto di discussione<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Si tratta di una questione annosa in seno ai Comitati TBT e SPS, v. I. Espa e B. Imeli, *Switzerland-Based Private Sustainability Standards and WTO Law*, in *WTI Working Paper*, 2022.

<sup>12</sup> Com'è noto, il mandato a ridurre e possibilmente eliminare le barriere (tariffarie e non) applicate a questi beni era già contenuto nella *Doha Declaration* (par. 31(iii)) ma i negoziati si sono arenati definitivamente nel 2016.

<sup>13</sup> Tale dibattito sta subendo ora una nuova accelerazione sulla scorta dell'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi con il suo approccio *bottom-up* e la conseguente prevedibile crescente asimmetria dei prezzi sul carbonio che ha fatto tornare in auge l'idea di applicare misure di *border carbon adjustments* dopo più di 15 anni dalla prima proposta in tal senso da parte dell'Unione europea, v. I. Espa, *Reconciling the Climate/Industrial Interplay of CBAMs: What Role for the WTO?*, in *American Journal of International Law Unbound* (in corso di pubblicazione).

<sup>14</sup> Il dibattito sui sussidi ambientalmente dannosi si riallaccia non soltanto ai progressi nei negoziati sui sussidi alla pesca ma anche all'iniziativa avviata già nel 2017 dal gruppo dei c.d. *Friends for Fossil Fuel Reform* capitanati dalla Nuova Zelanda che aveva portato al primo *statement* ministeriale in materia, v. *Fossil Fuel Subsidies Reform Ministerial Statement* (WT/MIN(17)/54), 12 dicembre 2017.

<sup>15</sup> Pensiamo, ad esempio, all'iniziativa sulla riforma dei combustibili fossili: nello *statement* si auspica la definizione di una disciplina ambiziosa ed efficace che preveda la razionalizzazione e l'eliminazione degli “inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption” (v. par. 10 del *Ministerial Statement Fossil Fuel Subsidies Reform* (2017), *supra*). Quali tipologie di sussidi rientrino in questa categoria non è tuttavia ancora chiaro poiché permangono contrasti in merito alle metodologie di classificazione dei sussidi e di quantificazione dei loro impatti. È ovvio, quindi, che questi dissensi ostacolano direttamente la definizione di specifiche regole volte a disciplinare questa categoria di sussidi. V. I. Espa et al., *Energy Subsidies and International Trade Law*, in H. van Asselt e M. Mehling (eds.), *Research Handbook on Climate Finance and Investment Law*, Edward Elgar, 2022 (in corso di pubblicazione). Simili dinamiche coinvolgono il settore dei beni e dei servizi ecologici, v. J. Monchelbaan et al., *Environmental Goods and Services: Questions and Possible Ways Forward in the TESSD*, in *TESS Working Paper*, 2021. Infine, nel caso della plastica, lo stato della conoscenza della composizione dei flussi commerciali di prodotti a base di plastica e contenenti plastica e delle politiche commerciali che possono incidere sulla riduzione dell'utilizzo di tali materiali e sull'aumento dei tassi di riciclaggio risulta di fondamentale importanza per informare il dibattito su quale sia l'approccio migliore per configurare un assetto normativo che possa incentivare un commercio circolare della plastica – per esempio ridurre barriere (tariffarie e non) al commercio di beni e ai servizi che possono ridurre l'inquinamento da plastica come plastica riciclata, sostituiti della plastica etc. (v. par. 3 del *Ministerial Statement on Plastic Pollution and Environmental Sustainable Plastics Trade* (2021)).

Un altro elemento comune agli *statements*, che muove proprio dalla necessità di rafforzare la base empirica delle discussioni sulle ipotesi di riforma sul piano normativo, è il rafforzamento della cooperazione con altre organizzazioni, processi e forum internazionali che consentano di chiarire come incrementare il contributo degli strumenti di natura commerciale all'attuazione degli accordi multilaterali in materia ambientale MEA nel rispetto delle regole OMC: pensiamo, ad esempio, alle restrizioni al commercio di rifiuti di plastica inquadrabili nell'ambito dei recenti *Plastics Amendments* alla Convenzione di Basilea o alle misure commerciali di politica climatica ascrivibili all'attuazione degli impegni sottoscritti dagli Stati nell'ambito delle proprie *Nationally Determined Contributions* (NDCs) previste dall'Accordo di Parigi come lo schema di aggiustamento di carbonio alla frontiera recentemente oggetto di una proposta di regolamento della Commissione europea<sup>16</sup>.

Infine, un ulteriore aspetto comune è l'attenzione particolare riservata ai Paesi in via di sviluppo e alla necessità di considerare le specifiche circostanze e i specifici bisogni di tale categoria di Paesi come preconditione per la buona riuscita di ciascun dossier e, in modo particolare, di ciascuno dei temi oggetti di discussione prioritaria: nel caso della riforma dei sussidi ai combustibili fossili, si menziona la possibilità di studiare specifiche esenzioni ovvero disposizioni in materia di assistenza tecnica e trasferimento di tecnologia per quei Paesi che debbano (gradualmente) eliminare programmi di sovvenzionamenti volti a garantire l'accesso all'energia ai segmenti più vulnerabili; nel caso dei beni e dei servizi ecologici, l'idea è quello del c.d. *staging* per i Paesi in via di sviluppo; infine, con riguardo alla plastica si menziona esplicitamente la necessità di tenere in considerazione la vulnerabilità dei Paesi più poveri con riferimento alla capacità di gestire in modo sostenibile i flussi commerciali di rifiuti di plastica al fine di realizzare un modello di economia globale circolare<sup>17</sup>.

In definitiva, si tratta di iniziative ancora molto lontane da una prospettiva concreta di riforma in senso stretto, ossia di definizione di nuove e/o più aggiornate regole. Su questo piano, in effetti, rimangono ancora sullo sfondo i problemi di lunga data che hanno segnato negli anni le rispettive vicende negoziali in seno all'OMC.

#### **4. Iniziative unilaterali discusse in seno all'Organizzazione mondiale del commercio**

Con sempre maggiore frequenza gli organi dell'OMC costituiscono un forum privilegiato in cui discutere ed esaminare le misure commerciali unilaterali proposte e/o adottate da singoli Stati membri o gruppi di Stati membri. Nell'ambito del dibattito su commercio e sostenibilità ambientale, particolare attenzione viene attualmente riservata alle misure di politica climatica di natura commerciale a motivo dei forti contrasti suscitati dalla recente

---

<sup>16</sup> V. *infra*, sezione 4.

<sup>17</sup> V. preambolo e par. 1 del *Ministerial Statement on Plastic Pollution and Environmental Sustainable Plastics Trade* (2021).

proposta della Commissione europea di introdurre un c.d. meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera (o CBAM – *Carbon Border Adjustment Mechanism*), cui hanno fatto seguito (annunci di) progetti simili da parte di altri Stati membri inclusi il Regno Unito, il Canada, gli Stati Uniti e il Giappone<sup>18</sup>. Tali misure non sono solo oggetto di una specifica area tematica prioritaria in seno alle discussioni TESSD ma vengono regolarmente discusse ed esaminate in seno a una serie di organi regolari dell'OMC, dal Consiglio per il commercio di beni al Comitato su accesso al mercato, dal Consiglio generale al Comitato su commercio e ambiente. Tali discussioni hanno il merito di individuare i punti più controversi e/o potenzialmente problematici dal punto di vista del diritto OMC alla luce degli specifici elementi di design che emergono dalle proposte legislative nell'ottica di individuare *best practices* che possano garantire una composizione degli interessi dei vari membri<sup>19</sup>. Siamo comunque lontani del definire collettivamente condizioni generali di ammissibilità per questo tipo di misure poiché lo strumento del *border carbon adjustment* rimane fortemente divisivo. In questo senso, non è ancora chiaro se e sino a che punto l'OMC potrebbe fungere da forum di cooperazione privilegiato in caso in cui emergano istanze di cooperazione istituzionalizzata nella forma di *carbon clubs*<sup>20</sup>. Rimane tuttavia evidente il valore intrinseco a questo sforzo istituzionalizzato di dialogo su temi particolarmente sensibili anche nell'ottica di evitare l'insorgenza di controversie in un momento estremamente delicato per il sistema contenzioso OMC.

## **5. Conclusioni**

Le iniziative esaminate nel presente contributo attestano della volontà e in una certa misura anche del dinamismo dell'OMC nel cercare di ricondurre entro la propria cornice istituzionale il dibattito su commercio e sostenibilità ambientale in senso ampio, nonostante la maggior parte delle misure oggetto di indagine riposino, perlomeno in questa fase congiunturale, su dinamiche unilaterali e plurilaterali. Tale dinamismo ha reso possibile, da un lato, recuperare slancio su fronti di dialogo che sembravano essersi irreversibilmente arenati (pensiamo, ad esempio, ai negoziati in materia di beni e servizi ecologici) e, dall'altro, mantenere una parvenza di controllo sulla proliferazione di (proposte di) misure restrittive degli scambi che, pur quanto dichiaratamente votate a raggiungere obiettivi di sostenibilità ambientale come il CBAM, rimangono

---

<sup>18</sup> V. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism* (COM(2021) 564), 14 luglio 2021.

<sup>19</sup> *International Law Association, Final Report of the Committee on Sustainable Development and The Green Economy in International Trade Law* (in corso di pubblicazione).

<sup>20</sup> V., ad esempio, il *Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum* siglato tra Unione europea e Stati Uniti a margine della scorsa Conferenza delle Parti (COP26) della *Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* tenutasi a Glasgow lo scorso novembre. Per un'analisi delle prospettive di cooperazione tra Paesi intenzionati a introdurre un *border carbon adjustment*, v. Melhing et al., *The Form and Substance of International Cooperation on Border Carbon Adjustments*, in *American Journal of International Law Unbound* (in corso di pubblicazione).

estremamente controverse. Alla luce di queste considerazioni, non stupisce che l'accento delle iniziative esaminate non sia tanto sull'avanzamento delle regole, visto che rimangono i dubbi su come superare i motivi che per lungo tempo hanno decretato l'impasse di molti di questi dossier e sul se ci sia la volontà politica per farlo, quanto piuttosto su un approccio "soft" incentrato su trasparenza e coordinamento. È in questa ottica che l'OMC può dimostrare di avere ancora un ruolo da giocare indipendentemente dal raggiungimento di accordi multi/plurilaterali nel breve o medio termine: se l'Organizzazione riuscirà ad accreditarsi quale forum privilegiato di dialogo e coordinamento in cui trovare pragmaticamente soluzioni "negoziate" tra Stati membri su questioni chiave in seno agli organi e alle procedure esistenti, disinnescando possibili controversie e favorendo invece la cooperazione internazionale, potrà mantenere credibilità e rilevanza su temi centrali per il futuro del commercio internazionale. È quindi in questa chiave che rimane l'interesse per l'UE e quindi anche per l'Italia a supportare queste iniziative, al di là del loro potenziale sul piano squisitamente normativo.

## **La regolazione delle imprese e delle sovvenzioni pubbliche: criticità e prospettive**

*Luca Rubini*

### **1. Introduzione**

La regolazione delle imprese pubbliche e quella delle sovvenzioni pubbliche rappresentano due aree di particolare criticità nel quadro attuale del diritto internazionale dell'economia, sia a livello generale sia con particolare riguardo alle sfide ecologiche della nostra era.

Questa breve relazione tenterà di abbozzare le tematiche più rilevanti e alcune prospettive di azione dell'UE – e dell'Italia – tra il breve-medio termine e l'arco temporale più lungo.

Prima di concentrarsi sul tema specifico della relazione si ritiene tuttavia utile fornire alcune osservazioni di carattere più generale relative al contesto.

### **2. Una nuova era?**

Come sottolineavo qualche tempo fa, in concomitanza della pubblicazione di una nota che apriva una consultazione pubblica<sup>1</sup>:

We live in a momentous period where multiple crises and challenges are significantly crossing with each other: the volatility in international relations, the re-configuration of geo-political leadership, the inefficiency of current trade rules, the crisis of multilateralism and of the World Trade Organization ('WTO'), the rise of preferential trade dynamics, the difficulty of integrating the Chinese economy into the world trading system, the rise of populist, protectionist and isolationist tendencies and of more aggressive industrial policy, the challenges posed by the fast digitization of economy and society, the climate change emergency and the imperative of sustainability, last, but certainly not least, the pending COVID-19 pandemic which is exacerbating many of the factors outlined above<sup>2</sup>.

A distanza di due anni, queste osservazioni sono ancor più valide. Se la pandemia sta mostrando segni di regressione, almeno nel continente europeo, un nuovo tragico evento

---

<sup>1</sup> V. *A Renewed Trade Policy for a Stronger Europe: Consultation Note*, 16 giugno 2020, disponibile presso: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc\\_158779.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf)

<sup>2</sup> V. L. Rubini, *A Delphic Oracle? What Does the Recent EU Commission's Trade Policy Review Mean?*, in *EU Law Live* (24 giugno 2020).

(la guerra Ucraino-Russa) ha ulteriormente messo in discussione l'equilibrio delle relazioni internazionali, evidenziando nuove dipendenze (in questo caso energetiche) e allo stesso tempo l'importanza ineludibile della cooperazione internazionale. Questa ultima affermazione contiene già uno dei paradossi dei nostri tempi: come conciliare la necessità di continuare a cooperare a livello internazionale in presenza di sfide che sempre più sfuggono al raggio di azione nazionale e, allo stesso tempo, aggiustare *global value chains* identificando luoghi e fornitori non affidabili. Il paradosso può trovare soluzione soltanto se il ripensamento della governance e delle transazioni economiche avviene nel contesto di istituzioni e forme di cooperazioni internazionali, in primis, per l'Italia e l'UE.

Le regole fondamentali che la Comunità internazionale si è data dal Dopoguerra in poi, imperniata sui principi di non-discriminazione e trasparenza, sul rispetto della *rule of law* e della risoluzione multilaterale delle controversie, rimangono tuttora valide. In un contesto in cui la globalizzazione è un fatto, il ritorno alla pura e semplice autarchia prevalente tra le due guerre sarebbe inefficace a risolvere sfide sempre più globali (ad esempio il cambiamento climatico, la *governance* dell'economia digitale, le emergenze sanitarie, le crisi finanziarie ed economiche, i fenomeni migratori, la pace).

Ciò detto, viviamo in un mondo nuovo – certamente più complicato, certamente più frammentato di qualche decennio fa. Si tratta di un mondo multifocale, dove il piano di deliberazione e azione preponderante non è più necessariamente quello multilaterale, cioè per quanto riguarda il tema specifico della relazione l'OMC. A tale riguardo, non siamo più in una fase *post-Uruguay Round*, il grande sforzo negoziale che tra gli anni Ottanta e i primi anni novanta ha condotto alla creazione dell'OMC. Sono ormai passati molti anni dall'entrata in vigore dell'OMC, più di 30 da quando il quadro istituzionale e normativo dell'OMC è stato pensato, più di 20 dall'inizio del, formalmente ancora attivo, *Doha Round of Negotiations*. Molte delle sfide attuali non erano esistenti a quel tempo. L'economia era in parte diversa così come la composizione geo-politica della Comunità internazionale. Non è più quindi *l'Uruguay Round* il periodo di riferimento, non si tratta semplicemente di “aggiustare” la macchina che ha governato il sistema di relazioni commerciali internazionali per qualche decennio. Gli interventi richiesti vanno al di là della mera ordinaria amministrazione. Pur riconfermando i principi fondamentali già citati (non-discriminazione, trasparenza, *rule-orientation*), e consolidando gli aspetti istituzionali e normativi che, alla luce dell'esperienza ormai pluriennale, permangono attuali, sono necessarie modifiche significative in varie aree, incluse quelle relative alle regole sulle imprese pubbliche e alle sovvenzioni.

Il mondo è sempre più multifocale. Fioriscono le iniziative preferenziali e plurilaterali, sia formali che informali. Si pensi alla c.d. iniziativa “Trilaterale” che coinvolge UE, Stati Uniti e Giappone e che, dal dicembre 2017, sta cercando di tracciare nuove norme per regolare le *market distorting practices* che si ritengono sempre più

comuni a livello internazionale<sup>3</sup>. Tale iniziativa è di particolare rilevanza per le regole delle sovvenzioni e delle imprese pubbliche ma presenta un peccato originale: non si possono fare regole chiaramente riguardanti la Cina senza la Cina. Ugualmente importante, anche ma non solo per le sfide climatiche, è il *Trade and Technology Council* che, lanciato nel settembre 2021, costituisce un nuovo *forum* di collaborazione, diviso in dieci diversi *working groups*, tra UE e Stati Uniti<sup>4</sup>.

Fioriscono anche le iniziative unilaterali. Queste ultime, pur non essendo la *first best action*, se non altro perché è difficile risolvere *unilateralmente* problemi per loro natura globali, rappresentano spesso la inevitabile *second best action*, in assenza di progressi a livello multilaterale. Così si devono leggere, a nostro parere, le recenti iniziative dell'UE – dall'affermazione del principio di *open strategic autonomy*<sup>5</sup> alle proposte di regolamenti in relazione alle “sovvenzioni straniere”<sup>6</sup> e ai *carbon border adjustment mechanisms*<sup>7</sup>.

Bisogna sottolineare che, nel suddetto contesto di frammentazione e azione a livello multilaterale, pur essendo in tutta probabilità necessaria, tale unilateralità deve comunque conformarsi ai canoni generali del diritto dell'OMC così come espressi nelle norme e nella ricca giurisprudenza che ha ad esempio avuto modo di articolare le condizioni dello *chapeau* dell'art. XX GATT: condizioni che richiedono un'applicazione *even-handed* delle misure unilaterali, il rispetto del *due process* e l'adozione delle stesse procedure che verrebbero seguite in presenza di situazioni interne di simile natura, la considerazione delle circostanze del Paese terzo a cui viene applicata la misura, la flessibilità e apertura del sistema a misure *alternative* che siano capaci di raggiungere lo stesso obiettivo regolatorio della misura nazionale, e, ultimo ma sempre importante, l'impegno a mantenere vivo il dialogo internazionale con tutte le parti e gli *stakeholders* che siano impattati dalla misura<sup>8</sup>.

### 3. Le imprese pubbliche: problemi vecchi e nuovi

Per quanto riguarda il tema specifico della relazione, bisogna notare che il tema della regolazione delle imprese pubbliche è strettamente legato a quello della regolazione dell'intervento dello Stato in economia, specie sotto forma di sovvenzioni. Anche sotto il

---

<sup>3</sup> La dichiarazione comune del primo incontro (unitamente a quelle degli altri) è disponibile presso: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/joint-statement-united-states>.

<sup>4</sup> V. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trade-and-technology-council>.

<sup>5</sup> V. *A Renewed Trade Policy*, *supra*.

<sup>6</sup> V. *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno* (COM/2021/223 final), 5 maggio 2021.

<sup>7</sup> V. *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere* (COM/2021/564 final), 14 giugno 2021.

<sup>8</sup> Si tratta dei principi inizialmente sanciti dall'AB nel famoso caso DS58: *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*.



profilo delle sfide ecologiche dei nostri tempi, sopra tutte la lotta al cambiamento climatico, i due temi sono strettamente legati.

Le imprese pubbliche sono soggette sempre più importanti nel panorama internazionale. I problemi suscitati dalle stesse sono di vario tipo – vecchi e nuovi – ma sono tutti esacerbati dal successo della Cina a livello internazionale, e in particolare dall'unico sistema di *governance* economico-politica della stessa<sup>9</sup> e dall'azione internazionale aggressiva del governo e delle imprese pubbliche cinese in altri mercati<sup>10</sup>.

Le preoccupazioni economico-politiche suscitate dalle imprese pubbliche nascono tutte dalle *relations dangereuses* tra le stesse e i loro governi di riferimento. In particolare, le preoccupazioni hanno duplice natura. Da una parte, suscitano preoccupazione i *rapporti finanziari con lo Stato*, specialmente la *deep pocket* dello stesso e la mancanza di trasparenza nell'allocazione delle risorse economiche ai vari soggetti pubblici che operano sul mercato. Tutto ciò si concretizza in sospette sovvenzioni, nazionali e sempre più "transnazionali"<sup>11</sup>. Un secondo aspetto di criticità è costituito dai *rapporti politico-strategici con lo Stato*, ossia dall'utilizzo da parte di quest'ultimo di imprese pubbliche, operanti nel mercato, soprattutto come *longa manus* per attuare una politica industriale ed economica, e financo per raggiungere obiettivi politico-strategici, sia a livello nazionale che internazionale (un esempio, reso drammaticamente evidente dai fatti di questi giorni, è l'azione del conglomerato pubblico russo Gazprom).

Le criticità dei due rapporti tra governi e imprese pubbliche appena sottolineati evidenziano che una piena comprensione dell'impatto dell'azione delle stesse richiede di andare al di là della semplice prospettiva del commercio internazionale (dove il punto focale sono le transazioni su merci o servizi) per adottare una prospettiva che guarda anche alle decisioni di investimento e stabilimento (ad esempio attraverso l'acquisizione di società straniere). Ciò che in definitiva si teme sono le possibili distorsioni causate dall'intervento delle imprese pubbliche, la condotta discriminatoria e, in alcuni casi, anche le minacce alla sicurezza nazionale<sup>12</sup>.

#### 4. Le sovvenzioni pubbliche: problemi vecchi e nuovi

Le regole sulle sovvenzioni pubbliche (descritte in breve nel paragrafo seguente) rappresentano uno dei maggiori successi dell'*Uruguay Round*. Nonostante gravi

---

<sup>9</sup> V. M. Wu, *The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance*, in *Harvard International Law Journal*, 2016, p. 1001 ss. Per un dialogo tra studiosi europei e cinesi sulle varie questioni sollevate dall'integrazione della Cina nel sistema del commercio mondiale, si veda anche B. Hoekman, T. Xinquan e W. Dong (eds.) *Rebooting Multilateral Trade Cooperation: Perspectives from China and Europe*, Centre for Economic Policy Research, 2021.

<sup>10</sup> Si pensi alla strategia della *Road and Belt initiative*.

<sup>11</sup> Si possono definire transnazionali quelle sovvenzioni che sono concesse da uno Stato A ad una o più imprese operanti nello Stato B. V. V. Crochet e V. Hedge, *China's 'Going Global' Policy: Transnational Production Subsidies Under the WTO SCM Agreement*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 841 ss.

<sup>12</sup> La presente relazione non discute quest'ultimo profilo che è disciplinato in maniera specifica dai vari strumenti di *foreign investment screening*.

divergenze a livello ideologico e politico tra i vari Paesi (testimoniata dall'assenza di un preambolo nel relativo accordo), si riuscì a creare una disciplina compiuta che divideva chiaramente le regole sul campo di applicazione del trattato (introducendo per la prima volta una definizione legale di sovvenzione e il test di specificità) dalle discipline per varie categorie di sovvenzioni a seconda della loro pericolosità (distinguendo sovvenzioni proibite, azionabili e non-azionabili). Questi obblighi multilaterali venivano accompagnati da una dettagliata disciplina dell'utilizzo del tipico rimedio unilaterale, i dazi compensativi.

Dopo 30 anni di pratica e giurisprudenza, le norme sulle sovvenzioni sembrano inefficaci sia nel regolare le sovvenzioni distorsive sia nel proteggere le misure di supporto che correggono fallimenti di mercato e perseguono altri obiettivi degni di tutela. Infine, le regole multilaterali non disciplinano il sempre più diffuso supporto nel settore dei servizi e attraverso transazioni transnazionali.

## **5. Il quadro normativo attuale regolante le imprese e le sovvenzioni pubbliche: insufficienza**

Le regole delle imprese pubbliche sono di due tipi, quelle multilaterali, che tracciano la loro origine nel GATT del 1947, e quelle preferenziali, che si trovano nei sempre più comuni PTA.

### *5.1. Norme multilaterali: GATT, GATS e ASMC*

Si può immediatamente sottolineare che il risultato dell'analisi è che le norme che possono regolare le imprese pubbliche a livello multilaterale è largamente insufficiente.

Il GATT, concluso nel 1947, conteneva poche regole, largamente coincidenti con il dettato dell'art. XVII<sup>13</sup>. Tale norma non si applica alle imprese pubbliche *tout court* ma soltanto ad un sottogruppo delle stesse e, cioè, alle *state trading enterprises*, ovvero alle imprese pubbliche che commerciano acquistando o vendendo merci. Per di più, anche alla luce della giurisprudenza dell'AB dell'OMC, l'art. XVII si limita, in buona sostanza, a vietare soltanto l'eventuale condotta discriminatoria delle suddette *state trading enterprises*<sup>14</sup>.

Ci si può domandare perché il sistema multilaterale originario prevedesse poche regole per le imprese pubbliche (anche se, almeno originariamente, il loro ambito di applicazione non era ancora stato ristretto dalla giurisprudenza). Ci sono varie spiegazioni che vanno dalla natura di "integrazione negativa" del GATT stesso, tutto focalizzato sulla riduzione o eliminazione delle barriere al commercio come i dazi doganali e le quote, e

---

<sup>13</sup> Che in parte ispirò l'art. 37 dell'attuale TFUE.

<sup>14</sup> Fu infatti la decisione del AB dell'OMC nel caso DS276: *Canada – Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain* a confermare che l'obbligo principale dell'art. XVII GATT è il divieto di discriminazione e che non si può concretare una violazione della norma se, ad esempio, l'impresa non agisce "in accordance with commercial considerations" o non accorda "adequate opportunities to compete" senza che si concreti in primis una discriminazione (WT/276/AB/R), 30 agosto 2004.

non sulla regolazione interna, al fatto che una disciplina più compiuta (comprendente, ad esempio, delle norme sulla concorrenza) sarebbe dovuta entrare in vigore con la *Havana Charter* che avrebbe creato la *International Trade Organization*<sup>15</sup>. La ragione principale è forse più profonda ed è da cercare nel c.d. *liberal understanding* che sottendeva il GATT e che accomunava le Parti contraenti. Seppure in via implicita, il GATT si fondava su una neutralità nei confronti delle imprese pubbliche, sulla premessa che le imprese pubbliche sarebbero comunque state regolate dal diritto nazionale del Paesi contraenti e dalla loro comune tutela dei diritti di intrapresa economica e di proprietà e dalla presenza di norme sul diritto della concorrenza<sup>16</sup>.

La venuta dell'OMC nel 1995 non ha modificato il quadro normativo in modo sostanziale per quanto riguarda l'art. XVII GATT<sup>17</sup>. Si muovono sugli stessi binari dell'art. XVII GATT anche le nuove norme sul commercio dei servizi. L'art. VIII del GATS, infatti, che regola monopolisti e fornitori esclusivi di servizi, si limita ad introdurre l'obbligo di non agire in modo contrario agli obblighi di Trattamento della Nazione Favorita e agli impegni specifici del relativo Stato membro (che comprendono accesso al mercato e trattamento nazionale ma che trovano applicazione *soltanto se, e nella misura in cui*, lo Stato si sia impegnato per quel settore nelle proprie *schedules*). L'art. VIII poi vieta l'abuso da parte del monopolista in un mercato differente e in modo contrario agli obblighi del relativo Stato Membro: si tratta di una semplice norma anti-elusione che non può essere interpretata in alcun modo come una norma *antitrust*.

La valutazione di queste norme fa emergere, da una parte, un approccio selettivo ed impressionistico, largamente incentrato sulla non-discriminazione e sull'effettivo rispetto degli obblighi dei trattati, dall'altra, evidenzia la mancanza di un chiaro obbligo di rispetto degli standard di mercato per la condotta di imprese pubbliche<sup>18</sup>.

La novità più importante in tema di regolazione delle imprese pubbliche si trova nel nuovo *Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative* (ASMC) che, sviluppando significativamente il Codice sulle sovvenzioni del *Tokyo Round*, introduce una disciplina, che poteva essere considerata pressoché completa, delle sovvenzioni pubbliche e dei dazi compensativi.

In breve, per la prima volta l'OMC definiva legalmente il concetto di sovvenzione pubblica e dazio compensativo (richiedendo un contributo finanziario da parte di un

---

<sup>15</sup> Ciò non avvenne perché la *Havana Charter* non fu ratificata dal Congresso degli Stati Uniti. Quindi, l'unico accordo che entrò in vigore, in virtù di un *protocol of provisional application*, fu il GATT nel 1948.

<sup>16</sup> V. P. Mavroidis e A. Sapir, *Cina and the WTO: Why Multilateralism Still Matters*, Princeton University Press, 2021; *contra* R. Howse, *Official Business: International Trade Law and the Resurgence (or Resilience) of the State as an Economic Actor*, in corso di pubblicazione su *University of Pennsylvania Journal of International Law*.

<sup>17</sup> Limitandosi ad introdurre un "WTO Understanding on the interpretation of Article XVII" che adotta una semplice "definizione di lavoro" di *state trading enterprises*, introducendo la possibilità di contro-notifiche, e creando un *working party*.

<sup>18</sup> Una norma in tal senso, a stretto rigore, era presente nell'articolo XVII del GATS ma, come si è visto, la sua possibile rilevanza pratica è stata neutralizzata in via giurisprudenziale.

governo o di un “public body” e un beneficio)<sup>19</sup>, il test di specificità della sovvenzione rispetto a un’impresa o a un gruppo di imprese<sup>20</sup>, e prevedeva due diverse *tracks*: da una parte, alcuni obblighi multilaterali che, se violati, potevano portare al ritiro della sovvenzione e ad una possibile disputa davanti al Sistema di Risoluzione delle Controversie a Ginevra<sup>21</sup>; dall’altra, investigazioni nazionali che potevano condurre all’imposizione unilaterale di dazi compensativi dei sussidi di cui beneficiano prodotti importati nel Paese.

Pur non regolando *espressamente* le imprese pubbliche, l’ASMC è rilevante per le stesse da due punti di vista: possono le imprese pubbliche essere considerate “public bodies”? Possono le imprese pubbliche essere beneficiarie di sovvenzioni? Se la seconda domanda trova facilmente risposta affermativa, la prima domanda è risultata più controversa.

Rivedendo la precedente giurisprudenza costante che riteneva che “public body” fosse qualsiasi entità “controllata” dallo Stato, l’AB, nel caso DS379, ha chiarito che, per essere definito “public body”, non è sufficiente che un governo controlli un ente ma è necessario che l’ente stesso sia stato investito di funzioni o poteri governativi.

Tale interpretazione ha chiaramente ridotto l’ambito di applicazione del concetto di “public body”, e reso difficile concludere che “semplici” imprese pubbliche siano incluse in tale concetto. I critici di tale decisione (forse a ragione) hanno asserito che il risultato finale di tale interpretazione restrittiva sia una maggior difficoltà nel regolare il supporto finanziario concesso attraverso imprese pubbliche. A fini di completezza, bisogna sottolineare che, ai sensi della definizione di sovvenzione di cui all’art. 1 ASMC, la strada alternativa consisterebbe nel provare in maniera specifica che il governo abbia “incaricato” o “diretto” l’ente a eseguire il contributo finanziario. Nel contesto di una diffusa presenza di imprese pubbliche cinesi e, soprattutto, di una mancanza di trasparenza diffusa tra le relazioni tra governo e imprese pubbliche cinesi la preferenza di un criterio di valutazione “concreto” (specifico “incarico” o “direzione”) rispetto ad un più “astratto” (semplice “controllo”) potrebbe avere come conseguenza seria la sottrazione dell’azione di tante imprese pubbliche cinesi dalle norme multilaterali sulle sovvenzioni. L’AB avrebbe quindi creato una lacuna nelle discipline<sup>22</sup>.

A tale criticità definitoria, particolarmente significativa per le imprese pubbliche, si uniscono altri problemi. È in particolare crescente l’opinione che la disciplina dell’ASMC sia da una parte inefficace nell’ostacolare le sovvenzioni distorsive del commercio internazionale e dall’altra non offra un’adeguata e chiara protezione alle sovvenzioni

---

<sup>19</sup> V. art. 1 ASMC.

<sup>20</sup> V. art. 2 ASMC.

<sup>21</sup> In particolare, l’ASMC distingue tra sovvenzioni che sono immediatamente vietate (quelle all’esportazione e quelle condizionate all’uso di prodotti locali) e quelle che sono semplicemente “azionabili” nell’ipotesi in cui si riesca a provare (cosa non facile) che sussistono “adverse effects” per gli interessi di uno Stato Membro. Si vedano rispettivamente gli arts. 3-4 e 5-7 del ASMC.

<sup>22</sup> V. M. Cartland, G. Depayre e J. Woznowski, *Is Something Going Wrong in the WTO Dispute Settlement?*, in *Journal of World Trade*, 2012, p. 979.

positive che mirano a perseguire obiettivi pubblici orizzontali meritevoli di tutela (come varie misure di lotta al cambiamento climatico)<sup>23</sup>. Da ultimo, sussistono anche dei dubbi significativi sulla reale efficacia delle c.d. “eccezioni generali” inizialmente introdotte nel GATT all’art. XX (e poi traslate per i servizi all’art. XIV GATS). Si dubita, in particolare, che tali eccezioni possano trovare applicazione alle sovvenzioni che, ad esempio, pur creando dei *negative spillovers* per il commercio, siano tuttavia utili nell’ottica della “rivoluzione verde” e della lotta al cambiamento climatico<sup>24</sup>. In modo simile, non ci sono norme specifiche per i “servizi pubblici”. La tutela degli stessi si deriva soltanto in via *indiretta*. Tutto è nelle mani degli Stati e nella negoziazione e redazione di limitazioni (orizzontali e/o settoriali) nelle loro *services schedules* relative all’accesso al mercato e al trattamento nazionale<sup>25</sup>.

D’altro canto, sussisterebbe sia per il *fenomeno* imprese pubbliche che per quello sovvenzioni una grave mancanza di dati e informazioni da poter utilizzare per studiare gli effetti (negative e/o positivi) delle numerosissime sovvenzioni utilizzate dai vari governi, per poi identificare *best practice* e, infine ed eventualmente, procedere ad intavolare negoziazioni per la modifica delle regole<sup>26</sup>. Tale grave mancanza di informazione trova la sua prima radice nell’anzidetta scarsissima trasparenza sulle sovvenzioni prevalente nell’OMC.

In definitiva, la regolazione multilaterale non sembra essere “fit to the job” per varie ragioni:

- È limitata, vieta soprattutto discriminazione e elusione;
- non è chiaro l’assoggettamento delle imprese pubbliche alla condotta di mercato;
- non ci sono regole significative sulla trasparenza delle imprese pubbliche, particolarmente per quanto riguarda le relazioni finanziarie con lo Stato;
- le norme sulle sovvenzioni mancano di chiarezza e di efficacia, il rimedio più utilizzato sono i dazi compensativi (che non risolvono i problemi di accesso ai mercati e sono particolarmente soggetti a “capture”);
- non ci sono regole specifiche per i servizi pubblici, per la transizione energetica e per la lotta al cambiamento climatico;
- non ci sono regole efficaci sulla trasparenza;
- non ci sono regole di *governance*;

---

<sup>23</sup> V. L. Rubini, *The Never-Ending Story: The Puzzle of Subsidies*, in M. Crowley (ed.), *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity*, Centre for Economic Policy Research, 2019, p. 85 ss.

<sup>24</sup> Il problema non riguarderebbe tanto i requisiti specifici delle eccezioni, che sono sufficientemente flessibili per adattarsi a situazioni e misure nuove, quando la loro stessa applicabilità alle sovvenzioni che sono, *in primis*, regolate in un accordo *diverso* dal GATT, l’anzidetto ASMC.

<sup>25</sup> Per un riassunto della questione, V. L. Rubini, *L’impatto del GATS sulla regolazione nazionale dei servizi di interesse generale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2007, p. 373 ss.

<sup>26</sup> V. da ultimo il rapporto inter-istituzionale (FMI, BM, OMC, OCSE) su *Subsidies, Trade and International Cooperation* del 22 aprile 2022, disponibile presso: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/igo\\_22apr22\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_22apr22_e.pdf).

- non ci sono regole di concorrenza;
- viene usato e abusato lo strumento dei dazi *anti-dumping*.

## 5.2. Norme preferenziali

Negli ultimi decenni, a partire da un periodo coincidente con l'entrata in vigore dell'OMC, si è anche verificato un interessante fenomeno di normazione per quanto riguarda il commercio internazionale. Sempre più, e in maniera proporzionale alle difficoltà dell'OMC di creare nuove regole adatte ai tempi, numerosissimi Paesi hanno negoziato e concluso accordi commerciali *al di fuori* dell'OMC, i cosiddetti PTA.

Una recente ricerca della BM ha evidenziato che, specie per quanto riguarda la disciplina delle imprese pubbliche, tali accordi sono sempre più innovativi<sup>27</sup>. Da una parte, al di là dell'applicabilità delle norme generali della concorrenza (in alcuni PTA le parti inseriscono discipline specifiche per le imprese pubbliche)<sup>28</sup>, e in alcuni (limitati casi) norme sulla *corporate governance*<sup>29</sup>, sono comuni norme che regolano espressamente i regimi di proprietà o i processi di liberalizzazione, e che sono riconducibili al concetto generico di *competitive neutrality* nei suoi due aspetti di non-discriminazione nei confronti sia degli operatori privati sia della prerogativa di istituire o mantenere imprese pubbliche<sup>30</sup>. D'altra parte, le eccezioni, ad esempio per la protezione degli obblighi di servizio pubblico, non sono molto comuni e costituiscono una prerogativa esclusiva degli accordi conclusi dall'UE (spesso riproducendo la lettera dell'art. 106(2) TFUE). Per quanto riguarda le discipline della condotta delle imprese pubbliche, i PTA più recenti superano il GATT, andando al di là del divieto di discriminazione e configurando chiaramente l'obbligo di condurre la propria azione in linea con "commercial considerations" come autonomo<sup>31</sup>.

In conclusione, *certi (significativi ma ancora limitati in numero)* PTA costituiscono il fondamento normativo dell'OMC, e spesso vanno oltre nel regolare le imprese pubbliche.

Non si notano, invece, grosse innovazioni per quanto riguarda i capitoli relativi alle sovvenzioni pubbliche *tout court*. Ancora una volta, una *leadership* si nota in molti accordi dell'UE che cercano di includere certi principi fondamentali tratti, con i dovuti aggiustamenti, dal diritto interno sugli aiuti di Stato<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> V. A. Mattoo, N. Rocha e M. Ruta (eds.), *Handbook of Deep Integration Agreements*, The World Bank, 2020.

<sup>28</sup> V. ad esempio gli accordi tra Canada e Israele e quello tra EFTA e Montenegro.

<sup>29</sup> V. gli accordi Cile – Nicaragua e Panama – Taiwan, Cina, e anche l'accordo UE – Vietnam.

<sup>30</sup> V. gli accordi tra Corea e Colombia e Corea e Singapore.

<sup>31</sup> V. il capitolo 17 del CPTPP o il capitolo 22 USMCA o anche l'accordo dell'UE con il Vietnam.

<sup>32</sup> V. L. Rubini, *Gli accordi di nuova generazione dell'Unione europea e le innovazioni in materia di aiuti di Stato e imprese pubbliche*, in G. Adinolfi (a cura di) *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2021, p. 181 ss. V. anche L. Rubini, *Transcending Territoriality: Expanding EU State Aid Control Through Consensus and Coercion*, EUI – Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme, 2022.

## 6. Prospettive per il futuro: breve-medio e lungo termine

A brevissimo termine bisognerà vedere se il multilateralismo riuscirà ad adattarsi, anche con dei risultati specifici e limitati, al contesto di crisi multiple sopra delineato. La prima occasione, largamente attesa, avrà luogo nei prossimi 12-15 giugno 2022 durante la dodicesima *Ministerial Conference* dell'OMC a Ginevra – quello sarà un test importantissimo sulla capacità di reazione del multilateralismo.

Pur rimanendo sempre nell'orizzonte, come l'obiettivo perenne e ultimo di qualsiasi forma di regolazione di sfide globali, il multilateralismo non è però – non può – essere l'unico campo di azione.

Conscia di tutto ciò, l'UE si sta muovendo su vari tavoli e in varie direzioni. Il considerevole deposito di contatti, relazioni e conoscenze (che discendono spesso dalla sua consolidata capacità di dialogare e regolare) deve essere utilizzato al massimo e nel modo più efficiente. A tale riguardo, specie a seguito della Brexit, l'Italia può e deve giocare un ruolo importante nella deliberazione a livello europeo e internazionale.

Per quanto riguarda in modo specifico il tema della relazione, stante l'ormai chiara insufficienza della regolazione attuale, ma allo stesso tempo il notevole fermento in termini di discussioni e iniziative, il primo passo è quello di utilizzare le risorse disponibili per aumentare la trasparenza sui *fenomeni* imprese pubbliche e sovvenzioni pubbliche. È più ciò che non conosciamo rispetto a quello che conosciamo. E, come ci insegnava Luigi Einaudi, per deliberare bisogna prima conoscere<sup>33</sup>. Prima di poter parlare di emendare le regole attuali o creare nuove regole, bisogna che venga creato un deposito di conoscenza il più possibile trasparente e il più possibile scientifica<sup>34</sup>. Il recente rapporto interistituzionale del 22 aprile 2022 può essere letto proprio in questa chiave: è un chiaro messaggio di disponibilità dei segretariati dell'FMI, BM, OMC e OCSE.

A questa fase di studio si deve unire una narrativa di “*public policy*” chiara. Non si tratta di punire alcuno stato o sistema economico/politico, non si tratta di creare regole “speciali” ma semplicemente di definire attorno ad alcuni principi generali e condivisibili (neutralità; trasparenza; rispetto delle regole di mercato; protezione dell'interesse pubblico e soprattutto della dimensione ecologica; chiara distinzione delle pratiche negative da quelle legittime, anche e soprattutto alla luce delle risultanze della “fase di studio”; regole base di *corporate governance*) delle regole che assicurino la “parità di condizioni” per tutti i Paesi e tutte le imprese. A questo riguardo si suggerisce, al di là di qualsiasi eurocentrismo, che l'esperienza interna dell'UE in materia di imprese pubbliche e di aiuti di Stato possa offrire spunti, se non altro per formulare una narrativa che convinca che non si tratta di tutelare il mercato o l'interesse pubblico, quanto piuttosto di creare un sistema che riconosce, bilancia e tutela entrambi.

---

<sup>33</sup> V. L. Einaudi, *Conoscere per deliberare*, in L. Einaudi, *Prediche Inutili*, Einaudi, 1959, p. 3 ss.

<sup>34</sup> A tale riguardo, non bisogna escludere la possibilità che *stakeholders* provenienti dal mondo del mercato e della società civile vengano coinvolti.

Nel medio termine si può pensare alla negoziazione di un accordo plurilaterale aperto tra le maggiori nazioni interessate da imprese pubbliche e sovvenzioni pubbliche. Sicuramente, a livello di diritto positivo, l'esperienza fatta nel sistema giuridico multilaterale, e i recenti esempi di accordi preferenziali – specie quelli ad ampia partecipazione –, al di là di offrire modelli e *best practice*, possono evidenziare dove ci sono dei punti di convergenza tra certi Paesi.

Nella legge dei corsi e dei ricorsi della storia, l'ultima fase – nel lungo termine – potrebbe condurre ad un consolidamento della *common law* ormai emersa nelle nuove discipline multilaterali sotto l'egida di una rinnovata OMC.





PARTE II:  
COMMERCIO INTERNAZIONALE E UNIONE EUROPEA



## **Cenni introduttivi sul commercio internazionale e Unione europea nell'attuale contesto di crisi**

*Maria Caterina Baruffi e Pietro Manzini*

L'UE è uno dei maggiori attori nel commercio internazionale e rappresenta il secondo esportatore e importatore di beni al mondo, con solo la Cina che esporta più beni e gli Stati Uniti che ne importano di più. Oltre ad essere il più grande mercato unico del mondo, l'UE è, pertanto, una delle economie più orientate ai mercati esteri e, infatti, il commercio estero rappresenta attualmente oltre il 30% del prodotto interno lordo dell'Unione.

Ciò è naturalmente anche il risultato del fatto che l'UE è unica responsabile della politica commerciale, avendo in tale campo una competenza esclusiva e negoziando quindi gli accordi internazionali in luogo dei singoli Stati membri. Parlando con una voce sola, l'UE ha un peso maggiore nei rapporti con l'estero, potendo vantare un ruolo di maggiore forza sullo scenario commerciale internazionale, di cui anche gli Stati membri beneficiano.

Attualmente e anche prima della attuale crisi ucraina che, naturalmente, sta avendo un impatto significativo sulle scelte di politica commerciale dell'UE, il confronto tra i leader europei si è concentrato sull'indirizzo strategico della politica commerciale dell'Unione. Negli ultimi due anni la politica commerciale comune è stata oggetto di una profonda e controversa revisione da parte della Commissione europea nella nuova cornice del modello di autonomia strategica aperta con l'obiettivo, da un lato, di rafforzare l'apertura dell'UE e la *governance* globale del commercio e, dall'altro, di promuoverne un ruolo più assertivo nella difesa dei valori e degli interessi continentali.

L'esigenza di rivedere le linee strategiche in ambito commerciale in maniera coerente con il *Green Deal* e la *Digital Strategy* è acuita dall'incerto quadro globale caratterizzato da un indebolimento del multilateralismo, che trova le proprie radici non solo nelle principali sfide globali poste dalla pandemia e dall'eterogeneità dei nuovi attori emergenti (la Cina ed il suo modello di capitalismo di Stato), ma anche nelle prospettive di ridimensionamento della posizione economica relativa dell'Europa su scala globale, con l'85% della crescita del prodotto interno lordo globale che già dal 2024 dovrebbe provenire dal resto del mondo, in antitesi con le tendenze fino ad ora rilevate.

La Commissione ha così lanciato all'inizio del 2021 una nuova strategia per il quinquennio successivo, un "Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile ed assertiva" (COM(2021) 66 final), che, proponendo il modello dell'autonomia strategica europea, si fonda su tre assi principali: 1) la conferma dell'apertura agli scambi con l'estero come scelta strategica; 2) il rafforzamento della

sostenibilità e della resilienza delle catene del valore; e 3) la politica commerciale a supporto degli interessi geopolitici dell'UE.

Riguardo al primo punto, è opportuno rilevare come l'Unione continui ad essere, come anticipato, uno dei maggiori attori del commercio globale sia a livello di esportazioni che di importazioni di merci e servizi, nonché il primo partner commerciale per più di settanta Paesi nel mondo (la Cina per più di sessanta, gli Stati Uniti per circa trenta) e la principale destinazione delle esportazioni provenienti dai Paesi a basso reddito, in particolare dall'Africa, con importanti ricadute in termini di sviluppo.

Potenzialmente più problematiche sono le spinte verso un'indipendenza strategica sul piano produttivo e degli approvvigionamenti lungo le reti produttive internazionali e un atteggiamento assertivo dei valori dell'UE contenuti nell'art. 2 TUE nei confronti delle pratiche commerciali contrarie a tali valori all'interno di un ordine globale in forte evoluzione, che rappresentano il secondo ed il terzo asse della nuova politica commerciale UE.

In questo quadro, l'autonomia strategica aperta promossa dalla Commissione richiama esplicitamente strumenti di politica commerciale ed industriale, come ad esempio l'accumulazione strategica di scorte e l'identificazione delle dipendenze negli approvvigionamenti, che rischiano di incoraggiare misure protezionistiche e minare l'interdipendenza internazionale.

Nel contesto dell'attuale crisi del sistema di *governance* economica internazionale, la Commissione ha altresì rilanciato l'agenda di riforma dell'OMC, come risulta dall'Allegato alla sopra menzionata comunicazione COM(2021) 66 final, sottolineando l'importanza della *partnership* transatlantica. In quest'ottica, il funzionamento dell'ordine multilaterale fondato sulle regole è considerato una priorità per gli interessi geopolitici dell'UE.

Allo stesso tempo, le crescenti tensioni internazionali e le nuove sfide globali quali la ripresa economica, i cambiamenti climatici e la trasformazione digitale inducono l'Europa ad attrezzarsi di strumenti nuovi per il rafforzamento del proprio ruolo sullo scenario internazionale. La riduzione dell'eccessiva dipendenza della crescita europea dalla domanda estera e quella del *gap* tecnologico con Stati Uniti e Cina nel campo delle tecnologie digitali possono costituire ingredienti prioritari di una politica economica internazionale orientata all'autonomia strategica.

La sfida più complessa, all'interno di uno scenario globale dominato proprio dal conflitto tra Stati Uniti d'America e Cina, sarà quella di trovare un equilibrio tra interdipendenza e unilateralismo nella definizione della politica economica europea nel mondo post-pandemico, con le difficoltà derivanti dalla guerra ancora in corso tra Russia ed Ucraina.

## La politica commerciale dell'Unione europea nell'attuale contesto di crisi

Ruggiero Cafari Panico

### 1. Introduzione

All'inizio del terzo decennio di questo secolo l'UE ha posto il valore della sostenibilità ambientale al centro della propria politica commerciale. La Comunicazione della Commissione, intitolata "Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile, e assertiva", del 18 febbraio 2021<sup>1</sup>, assegna difatti alla politica commerciale l'obiettivo di contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici ed il degrado ambientale. Da allora lo stretto legame tra sviluppo del commercio e sostenibilità ha continuato a rappresentare un punto fermo nell'azione dell'Unione.

Ad essere però nel frattempo cambiato è il contesto economico, e da ultimo anche politico, mondiale, profondamente mutato in questi ultimi due anni a seguito della crisi provocata dall'epidemia da COVID-19, prima, e dalla guerra fra Russia ed Ucraina, poi.

Oggi, 9 maggio 2022, si conclude la Conferenza sul futuro dell'Unione e gli obiettivi di una crescita più sostenibile, inclusiva, competitiva e resiliente sono stati oggetto di un consenso unanime. Le divisioni si sono invece manifestate in merito alle soluzioni da adottare, venendo rilevate una serie di criticità anche legate alla guerra in Ucraina e alla indipendenza energetica.

L'Unione parrebbe dunque finita al centro di una tempesta perfetta da cui si sforza di uscire avendo come bussola la ricerca di una autonomia strategica che, da un lato, permetta di perseguire gli obiettivi fissati sul piano dei rapporti commerciali multilaterali e che, dall'altro, faccia proprie le esigenze di sicurezza imposte dalle crisi in atto. Se gli obiettivi di sostenibilità ambientale sono rimasti invariati, ad essi si sono aggiunte ulteriori priorità che non possono non condizionare l'azione dell'UE. *Security and safety* sono divenuti infatti presupposti il cui soddisfacimento diviene imprescindibile per la realizzazione di una politica commerciale immaginata in ben altri momenti.

Quella di cui oggi parliamo è una strategia dei rapporti commerciali pensata e definita nei suoi tratti fondamentali quando, superata la crisi finanziaria del primo decennio del secolo, l'Europa rendeva definitiva la propria scelta di fondare la crescita del mercato interno su una economia più verde e digitale, basata prevalentemente sulla crescita dei servizi, preferiti allo sviluppo manifatturiero.

---

<sup>1</sup> V. la 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 final), 18 febbraio 2021.

Le crisi succedutesi in questi due anni hanno imposto un parziale ripensamento che non vuol però significare l'abbandono degli obiettivi già fissati, che anzi sono costantemente riaffermati, ma l'adozione di strumenti che consentano di porre rimedio alle deficienze nel frattempo emerse nel sistema economico dell'intera Unione, in specie sul piano dell'approvvigionamento dei beni e, recentissimamente, della indipendenza energetica.

Nella comunicazione della Commissione del 5 maggio scorso, di aggiornamento della nuova strategia industriale del 2020, per costruire un Mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa ("Strategic dependencies and capacities")<sup>2</sup>, compare una locuzione di particolare significato che è destinata a segnare, con ogni probabilità, l'evoluzione della politica commerciale dell'Unione. Il riferimento è alla nozione di "strategic dependencies"<sup>3</sup>, vale a dire l'eccessiva dipendenza per gli approvvigionamenti da un numero limitato di fornitori di beni e servizi nei settori strategici dell'economia, cui non sia possibile sopperire con risorse interne all'Unione. Sono questi i problemi che, generati dallo sviluppo della crisi epidemiologica da COVID-19, sono destinati a condizionare il processo di ripresa<sup>4</sup>.

La pandemia e la guerra fra Russia ed Ucraina costringono gli Stati membri a rafforzare la difesa degli interessi strategici, ampiamente intesi, con misure che si riflettono inevitabilmente sugli scambi, in nome di una autonomia strategica che obbliga i singoli governi a rivedere le proprie priorità nel campo della politica industriale, tecnologica e della concorrenza.

La rilocalizzazione dell'industria manifatturiera all'interno dell'Unione diviene così un obiettivo che la crisi epidemiologica rende indifferibile, ma che la guerra Russia/Ucraina rischia di rendere ancora più complicato da raggiungere, accelerandone i tempi ma al contempo rendendone più elevati i costi sul piano energetico.

La narrazione della politica commerciale comune in epoca di crisi si rivela dunque piena di incertezze e di dubbi che riguardano il futuro prossimo venturo dell'Unione, in relazione ai rapporti commerciali degli Stati membri sia con i Paesi terzi sia tra loro, avendo la crisi provocato spinte protezionistiche che non possono essere trascurate.

---

<sup>2</sup> V. il *Commission staff working document* della Commissione europea: *Strategic dependencies and capacities, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*" ( SWD/2021/352 final), 5 maggio 2021.

<sup>3</sup> Per "dependencies" si intende "reliance on a limited number of actors for the supply of goods, services, data, infrastructures, skills and technologies combined with a limited capacity for internal production to substitute imports", mentre per "strategic dependencies" si intendono "dependencies that are considered of critical importance to the EU and in its member States' strategic interests such as security, safety, health and the green and digital transformation".

## **2. L'open economic strategy e l'insorgere della crisi da COVID-19, prima, e ucraina, poi**

Che quello che stavamo vivendo fosse un periodo di crisi per le relazioni commerciali era già evidente ancor prima che l'emergenza epidemiologica mettesse a nudo le debolezze del sistema a livello mondiale e facesse esplodere le contraddizioni di quello europeo, evidenziando la fragilità delle singole economie nazionali e della struttura istituzionale dell'Unione, fra l'altro competente in via esclusiva (art. 3 TFUE, par. 1, lett. e)) per la politica commerciale comune (art. 206 TFUE).

Ciò premesso, la crisi ucraina ha inciso, specie nel nostro Paese, su un quadro già in peggioramento, sia per il perdurare della pandemia sia per le concomitanti pressioni al rialzo dei prezzi legate anche alla scarsità di varie *commodity*, nonché per i colli di bottiglia in alcune catene di fornitura. I costi del conflitto hanno così reso drammatica, per molti versi, la situazione degli scambi del nostro Paese con i Paesi terzi coinvolti direttamente o indirettamente nel conflitto, in un contesto mondiale già di per sé complicato e irto di ostacoli. Per di più, tutto il contesto economico nazionale sconta una difficoltà dell'Unione, in generale, nel definire gli obiettivi concreti e nell'individuare gli strumenti, vale a dire, in altri termini, nel definire la propria strategia di politica industriale e commerciale. Si tratta di una situazione che si è manifestata ben prima della crisi da COVID-19 e che ha reso ancor più difficile quel processo di ripensamento di detta strategia, in una sorta di rilettura del fenomeno della globalizzazione (*rewiring globalization*), che proprio nel 2020, in piena esplosione della emergenza epidemiologica, si stava delineando.

A metà del 2020 la Commissione aveva avviato, infatti, una consultazione sulla propria proposta di ridisegnare una politica commerciale basata su una *open strategic autonomy*, in cui, superando la tradizionale prospettiva della mera rimozione degli ostacoli agli scambi, si intende costruire una *renewed trade policy for a stronger Europe*<sup>5</sup>. Il fattore qualificante di tale nuova strategia è però la premessa valoriale. Il commercio globale non può, infatti, andare a scapito della dignità e della libertà delle persone, come ricordato dalla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, nel discorso sullo stato dell'Unione, il 5 settembre 2021. Quella stessa dimensione valoriale che, insieme alla necessità di conseguire un'autonomia strategica, emerge anche dalle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, dove, tuttavia, non pare aver avuto seguito la proposta di inserire una clausola di condizionalità legata al rispetto diritti fondamentali negli accordi commerciali<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> V. la *Consultation note* della Commissione europea: *A renewed trade policy for a stronger Europe*, 16 giugno 2020, reperibile *online*.

<sup>6</sup> V. Senato della Repubblica, Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *I lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa/4*, aprile 2022, p. 17, reperibile *online*. Vedi anche *Conferenza sul futuro dell'Europa, Progetti di proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa*, 27 aprile 2022, proposta n. 19, relativa alla dimensione etica delle relazioni commerciali, p. 22 s., reperibile *online*.



In una UE afflitta da problemi di rapporti fra gli ordinamenti, legati alla ricerca di una identità dell'Unione stessa, autonoma e distinta dagli Stati membri, in un clima di tensione aggravatosi a seguito delle spinte sovraniste, la Commissione si sforzava di ridefinire la propria strategia commerciale. Lo scopo era il rafforzamento dell'Unione, di fronte alle sfide continue che essa era chiamata ad affrontare, mediante l'adozione di un modello noto come *open economic strategy*<sup>7</sup> e basato sulle tre parole d'ordine: aperto, sostenibile e assertivo. A tale strategia avrebbero dovuto ispirarsi le relazioni commerciali esterne in un momento in cui, fra l'altro, l'uscita del Regno Unito rendeva ancora più necessaria una pronta risposta, mentre l'emergenza sanitaria da COVID-19 creava una nuova situazione di incertezza nei rapporti con i Paesi terzi.

Il 18 febbraio 2021 la Commissione presentava, dunque, i risultati delle consultazioni e illustrava, nella già ricordata comunicazione relativa al riesame della politica commerciale, la propria visione largamente basata sulla difesa dei valori e volta a realizzare tre obiettivi fondamentali: a) sostenere la ripresa e la trasformazione dell'economia dell'Unione in linea con i suoi obiettivi verdi e digitali; b) definire norme per una globalizzazione più sostenibile e più equa; e c) aumentare la capacità dell'UE di perseguire i propri interessi e far valere i propri diritti anche autonomamente, ove necessario.

La Commissione individuava poi una serie di fattori e sfide con le quali la politica commerciale dell'Unione si deve misurare a livello globale, precisando che detta politica commerciale deve essere comunque a sostegno dell'autonomia strategica aperta dell'UE, per pervenire, attraverso una maggiore cooperazione globale, ad un sistema riformato del commercio mondiale, basato su regole più adeguate al nuovo ordine multipolare e condivise. Al contempo, l'UE deve però dotarsi di strumenti per operare in un ambiente internazionale divenuto più ostile.

Con riguardo alla autonomia strategica dell'UE, cioè alla sua capacità di agire autonomamente a tutela dei propri valori e interessi, la Commissione ha presentato, l'8 settembre 2021, la seconda relazione in materia di previsione strategica<sup>8</sup> che reca un'analisi su come rafforzare la resilienza<sup>9</sup> della stessa Unione in quattro dimensioni interconnesse: sociale ed economica, geopolitica, ecologica e digitale. Tra le priorità, con particolare riferimento alla dimensione del commercio internazionale, la Commissione indica la necessità di assicurare e diversificare l'approvvigionamento di materie prime,

---

<sup>7</sup> Per "Open strategic autonomy" si intende "the ability to shape the new system of global economic governance and develop mutually beneficial bilateral relations, while protecting the EU from unfair and abusive practices, including to diversify and solidify global supply chains".

<sup>8</sup> V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: *Strategic Foresight Report – 2021, The EU's capacity and freedom to act* (COM(2021) 750 final), 8 settembre 2021, reperibile *online*.

<sup>9</sup> Per "resilienza" si intende "the ability not only to withstand and cope with challenges but also to undergo transitions in a sustainable, fair, and democratic manner. Resilience is necessary in all policy areas, also to undergo the green and digital transitions, while maintaining the EU's core purpose and integrity in a dynamic and at times turbulent environment".

divenuta poi oggetto della già ricordata Comunicazione del 5 maggio 2022, incentrata proprio sulle misure da adottare per superare le *dependencies*.

Nel Consiglio europeo del 21-22 ottobre 2022<sup>10</sup> la strategia commerciale dell'Unione è stata oggetto di una approfondita analisi che ha riconfermato le priorità e gli obiettivi indicati dalla Commissione. Come riferito infatti dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, al Parlamento europeo, in merito ai lavori del Consiglio europeo del 21-22 ottobre<sup>11</sup>, centrale e prioritaria nella strategia sul commercio appare la tutela dei valori fondamentali dell'UE. Quegli stessi valori rispetto ai quali la Presidente della Commissione, nel discorso sullo stato dell'Unione, il 15 settembre 2021, con riguardo alla presenza commerciale delle imprese europee nel mondo, aveva dichiarato che l'attività imprenditoriale non deve andare mai a scapito della dignità e della libertà delle persone perché i diritti umani “non sono in vendita, a nessun prezzo”.

Il quadro strategico veniva così a completarsi. La Presidenza francese del Consiglio dell'UE, da parte sua, ha fatto propri gli obiettivi già fissati<sup>12</sup>, sottolineando però l'importanza che la politica commerciale dell'Unione si attrezzi per rispondere alle criticità evidenziate dal processo di globalizzazione.

A questo punto accade l'imprevedibile: il conflitto Russia/Ucraina scompagina improvvisamente le carte, imponendo nuove priorità (indipendenza energetica e riduzione della eccessiva dipendenza dai Paesi terzi per tanti prodotti nella *supply chain*) e l'adozione sul piano commerciale di strumenti restrittivi (sanzioni), oltre ad un rafforzamento delle difese approntate dai singoli Stati rispetto alle relazioni con altri Paesi divenuti “ostili”, come già accaduto peraltro in passato, per esempio, nei confronti dell'Iran con dimensioni ben più contenute.

### **3. Il mutato contesto internazionale delle relazioni commerciali**

Ad imporre il riposizionamento strategico dell'Unione all'inizio del secondo decennio di questo secolo erano stati, in realtà, i mutamenti intervenuti negli ultimi anni nel contesto geopolitico a livello planetario col delinearsi di un nuovo quadro generale del commercio mondiale.

Il contesto instabile delle relazioni internazionali alla ricerca di un nuovo equilibrio basato sul coesistere di due superpotenze, Stati Uniti d'America e Cina, tra loro in conflitto per la supremazia nel commercio e nell'economia mondiale, con l'incognita russa, i limiti del sistema OMC sul commercio internazionale, il risorto nazionalismo e le rinnovate tendenze protezionistiche ed isolazioniste, le nuove sfide poste dal fattore climatico e da una economia sempre più digitale, per citarne solo alcuni, sono tutti fattori che già di per sé avrebbero reso gli anni venti di questo secolo un mare periglioso per la

---

<sup>10</sup> Riunione del Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021, Conclusioni, punto 25, reperibile *online*.

<sup>11</sup> V. Relazione del presidente Charles Michel alla seduta plenaria del Parlamento europeo, 23 novembre 2021, reperibile *online*.

<sup>12</sup> V. Discours du Président de la République devant le Parlement Européen, 19 gennaio 2022, reperibile *online*.

navigazione dei moderni mercanti. Da ultimo, la crisi da COVID-19 ha aggravato il quadro generale, infliggendo un *vulnus* difficilmente sanabile.

La resilienza dell'economia europea e di quella italiana, in particolare, che ha mostrato tutta la sua vulnerabilità da ultimo anche in occasione della crisi ucraina, è stata messa a dura prova dall'epidemia da COVID-19.

La visione strategica dell'Unione assume dunque necessariamente due dimensioni.

Anzitutto, vi è un profilo esterno, aperto alle relazioni multilaterali, ritenute essenziali per l'economia europea, ma al contempo caratterizzata dalla ricerca di un'autonomia strategica e dalla contestuale rivendicazione dei valori fondamentali dell'Unione. In un contesto caratterizzato dall'indebolimento del multilateralismo, quale tradizionalmente inteso, e della globalizzazione, si ricercano nuove linee strategiche coerenti con il *green deal* e la strategia digitale. Esempio di tale approccio è la ricerca da parte della Commissione della c.d. sovranità digitale, non limitandosi l'Unione a sviluppare gli scambi di tecnologia, beni e servizi strumentali allo sviluppo dell'economia europea, ma proponendo al contempo un modello di regolazione a livello mondiale basata sui principi propri dell'ordinamento dell'Unione che vengono così "universalizzati", con l'auspicio che essi vengano presi come base per la regolamentazione non solo di altri Stati, ma anche a livello di accordi multilaterali. Si tratta del c.d. "effetto Bruxelles", che pone, appunto, l'Unione come modello di regolamentazione dei mercati.

Sul profilo interno occorre invece introdurre, alla luce dell'esperienza maturata in occasione della crisi, strumenti idonei a rafforzare l'economia europea, favorendo la sua ripresa e, al tempo stesso, la tutela degli interessi strategici dei singoli Stati e, in generale, europei. L'economia dell'Unione deve quindi essere non solo resiliente, ma anche strategicamente capace di affrontare le insufficienze strutturali emerse con l'insorgere della crisi epidemiologica e di quella politica.

Questa seconda dimensione aveva già assunto, nello svilupparsi della crisi epidemiologica, una valenza prevalente. I problemi insorti nell'approvvigionamento dei dispositivi medici hanno fatto emergere la fragilità dell'economia europea troppo dipendente dai Paesi terzi e l'inadeguatezza della *supply chain* a fronteggiare le emergenze, rendendo inevitabile il ritorno almeno di certe produzioni all'interno dell'Unione. La crisi russo/ucraina ha aggravato la situazione rendendo drammaticamente evidente l'eccessiva dipendenza dell'Europa, sul piano energetico, dai Paesi terzi.

In questo contesto, i Paesi terzi vengono visti, da un lato, come *partners* con cui dialogare per un commercio più aperto e meglio regolamentato, anche attraverso una riforma dell'OMC, e, dall'altro, come pericolosi concorrenti, pronti ad impadronirsi delle imprese europee, in specie strategiche, approfittando della situazione di debolezza in cui versano le economie europee a causa della crisi pandemica.

La situazione di crisi generata da COVID-19 ha reso ancora più necessaria l'immediata l'adozione di misure di tutela delle imprese europee. Gli strumenti sono vari e vanno dal controllo degli investimenti (strategici) esteri, a livello europeo, tramite il

regolamento su investimenti esteri diretti<sup>13</sup>, e nazionale, mediante il ricorso all'esercizio di poteri speciali (*golden power*), rafforzato con L. 21 marzo 2022, n. 21<sup>14</sup>, contenente misure urgenti per la crisi Ucraina, alla proposta di regolamento sulle sovvenzioni<sup>15</sup>. Si delinea così un sistema articolato e complesso volto a proteggere l'economia dei Paesi dell'Unione, con conseguenze che si riflettono ovviamente sul contesto mondiale delle relazioni commerciali

#### **4. L'esigenza di sicurezza alla base dell'azione dell'Unione europea**

L'elemento nuovo che emerge è l'esigenza di sicurezza che l'UE avverte come mai prima era accaduto e che ne condiziona l'azione, mettendo in forse l'idea stessa di globalizzazione che fino a ieri risuonava come un mantra, indiscusso e indiscutibile. Al contempo però, come sottolinea la Presidenza francese del Consiglio dell'UE, l'Unione deve munirsi di strumenti di difesa sul piano delle relazioni commerciali per non affrontare più in modo ingenuo (*naive*) la globalizzazione<sup>16</sup>.

Lo sviluppo delle relazioni commerciali esterne dell'Unione ha così conosciuto inevitabilmente non solo un momento di arresto, ma, addirittura, appare anche condizionato dalle scelte politiche in tal modo compiute, che inducono ad un ripensamento di quelle che parevano certezze e che a loro volta avevano già imposto una rivisitazione della strategia commerciale di inizio secolo.

In particolare, come si è rilevato, a livello europeo vi è l'introduzione di meccanismi di controllo degli investimenti extra UE, sulla falsariga del modello americano, che delinea un quadro in cui ciascuno Stato membro può intervenire con meccanismi di *golden power* applicabili anche nelle relazioni fra Stati membri per proteggere gli interessi strategici nazionali.

Il nostro Paese, nei primi mesi del corrente anno, si è distinto per il rafforzamento di tali meccanismi, con il rischio di confondere l'eccezionalità con quello che parrebbe divenire un elemento permanente di sistema, con tutte le problematiche che inevitabilmente possono insorgere sul piano concorrenziale.

Il già ricordato D.L. 21 marzo 2022, n. 21, contenente le misure necessarie per far fronte alla crisi ucraina, ha ampliato, agli articoli da 24 a 28, la portata applicativa della disciplina del *golden power*, oltre a rafforzarne i profili procedurali, estendendola ad acquisti di partecipazione di minoranza in settori reputati strategici, con una attenzione particolare per le telecomunicazioni e le attività e servizi tecnologici, anche in situazioni di per sé domestiche (soggetti, anche appartenenti all'UE, residenti in Italia). Ma non è

---

<sup>13</sup> V. Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

<sup>14</sup> V. d.l. 21 marzo 2022 n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.

<sup>15</sup> V. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (COM/2021/223 final), 5 maggio 2021.

<sup>16</sup> V. French Presidency of the Council of the European Union. Priorities, reperibile *online*.

tutto, perché proprio in sede di conversione del decreto già si parla di introdurre un ulteriore potenziamento di tali poteri speciali.

Ad incidere direttamente sul contesto degli scambi internazionali sono poi le sanzioni adottate dall'UE nei confronti della Russia, che si accompagnano a quelle statunitensi, secondo un modello già sperimentato nel caso dell'Iran. Il regolamento n. 833/2014<sup>17</sup> è stato così oggetto di successivi aggiornamenti collegati ai cinque pacchetti di misure restrittive adottate, ai sensi dell'art. 31 TUE, secondo le procedure dell'art. 215 TFUE, con la possibilità dunque, come sta avvenendo per l'adozione di ulteriori misure di embargo sul petrolio, dell'esercizio del diritto di veto da parte, nella specie, dell'Ungheria, essendo necessaria l'unanimità. Tali sanzioni, naturalmente, hanno un significativo impatto sulla libera circolazione delle merci in un quadro normativo che, per quanto concerne il nostro Paese, si sostanzia nelle restrizioni all'*export* imposte dall'art. 30 del D.L. n. 21/2022. A rendere ancora più complesso tale quadro normativo in cui operano le nostre imprese è la diversa regolamentazione delle sanzioni europee rispetto a quelle statunitensi, prevedendosi, ad esempio, per le prime, una *Godfather clause*, che, non contenuta nelle seconde, a certe condizioni salva gli obblighi contrattualmente assunti in precedenza. Le sanzioni europee riguardano poi categorie diverse di prodotti, come nel caso del petrolio, già oggetto delle sanzioni degli Stati Uniti. A fronte di tutto ciò non va, infine, dimenticato che anche la Russia ha adottato proprie contromisure commerciali, oltre a denunciare una presunta violazione delle regole dell'OMC.

Lo scoppio prevedibile, ma ciononostante giunto inatteso, del conflitto russo/ucraino ha, dunque, da un lato, rimescolato le carte dei rapporti fra gli Stati membri, facendo passare in secondo piano tensioni, in particolare sul rispetto dello Stato di diritto, giunte prima sull'orlo della rottura; dall'altro, ha ulteriormente inciso su una situazione economica che dava i primi segnali di ripresa, facendo emergere in tutta la sua cruda evidenza il problema energetico destinato a rimanere centrale nei prossimi anni e a condizionare lo sviluppo stesso del processo di integrazione.

Volendo riassumere, in estrema sintesi, le cifre principali della attuale situazione, sono due gli elementi su cui soffermarsi in quanto condizionanti lo sviluppo di quella autonomia strategica che avrebbe dovuto guidare lo sviluppo dei rapporti commerciali con i Paesi terzi, vale a dire, anzitutto, la protezione delle imprese strategiche, a livello europeo e nazionale, e, poi, il meccanismo delle sanzioni che se già esistente ha ora assunto una rilevanza prima di certo sconosciuta.

## 5. La nuova visione prospettica

In pochi anni e poi in pochi mesi è cambiata la visione prospettica dell'Unione che, dalla ricerca dell'affermazione della sua sovranità a livello planetario, nel senso particolare, di capacità e di autonomia strategica, in cui va intesa detta nozione, e di cui l'effetto

---

<sup>17</sup> V. Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

Bruxelles era non solo l'esempio ma anche lo strumento, è passata su posizioni in tutti i sensi difensive. Questo è solo l'aspetto esteriore di cui si percepisce facilmente l'immagine; ben diverso e ancora tutto da scoprire l'effetto di quanto accade sulla struttura dell'ordinamento dell'Unione, specie nei rapporti con i Paesi membri, che non può non riflettersi sul piano esterno delle relazioni commerciali.

Un'Europa, peraltro, in cui la ripresa economica è l'esigenza primaria e che, per far questo, se, da un lato, si apre ai rapporti multilaterali, dall'altro, si pone sulla difensiva per quanto riguarda i suoi settori strategici. In particolare, essa vede nel modello di capitalismo cinese il suo vero avversario, tanto da introdurre strumenti rafforzati di tutela della concorrenza nel settore delle sovvenzioni e da far ricorso all'esercizio del *golden power* in almeno cinque occasioni di possibili acquisizioni di aziende italiane da parte di investitori cinesi.

Già si è fatto cenno all'autonomia strategica, intendendosi con essa la strategia che, andando oltre la tradizionale rimozione di barriere agli scambi commerciali, da qualche anno sta guidando l'azione dell'UE in una doppia dimensione di apertura internazionale, da un lato, e di rafforzamento dell'autonomia dell'Unione rispetto ai Paesi terzi, dall'altra. A seconda dei casi, ovvero del modo migliore per tutelare i propri interessi e valori, l'Unione agisce facendo leva sulla cooperazione internazionale oppure sviluppando una propria indipendenza economica. Un tipico esempio di come l'Unione possa preferire lo sviluppo interno è quello relativo alla politica in campo tecnologico, dove l'UE mira a realizzare la propria sovranità digitale e ad evitare dipendenze da soggetti stranieri, promuovendo e rafforzando gli asset economici e le industrie europee. Allo stesso tempo, l'Unione rimane però aperta al commercio e agli investimenti stranieri per facilitare la ripresa economica. In realtà, questa ambivalenza della *open strategic autonomy*, alla luce anche degli eventi più recenti, appare come una scelta obbligata. L'obiettivo è, da un lato, di rafforzare l'apertura dell'UE e la *governance* globale del commercio (con la proposta, ad esempio, di riforma dell'OMC), promuovendo al contempo, con sempre maggiori difficoltà, un ruolo più assertivo nella difesa dei valori e interessi europei, e, dall'altro, di riaffermare l'autonomia delle singole economie nazionali e la loro autosufficienza. In un contesto in cui l'UE era già per molti versi spettatore passivo del conflitto commerciale Stati Uniti d'America/Cina, la crisi ucraina rischia di indebolire ulteriormente l'Unione a favore degli altri due attori sul piano mondiale, mentre la dimensione valoriale diviene difficile da promuovere e l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile sembra non immediatamente realizzabile.

Appare a questo punto evidente l'assoluta incertezza del quadro strategico che si prospetta nei prossimi anni.

## **6. Quale futuro per l'Unione sul piano economico ed istituzionale: conclusioni**

Diviene inevitabile, prima di concludere, porsi una domanda: la situazione di crisi attuale finirà per rafforzare o indebolire l'Unione, vuoi sul piano economico vuoi su quello

istituzionale? I due aspetti sono in realtà strettamente connessi e il futuro delle relazioni commerciali dell'Unione è strettamente collegato all'identità che la stessa assumerà al termine del periodo emergenziale e quindi al tipo di risposte che verranno date ai problemi che inevitabilmente in un futuro ormai prossimo emergeranno sul piano economico. Per molte imprese, che finora hanno mantenuto la presenza sul mercato grazie ai massicci aiuti loro concessi, si porrà, infatti, il problema di proseguire con le proprie risorse, con l'impegno per molte di dover anche rimborsare eventuali finanziamenti ricevuti, in un contesto dove la ricerca dell'indipendenza energetica comporterà ulteriori costi di produzione e ridurrà la competitività delle stesse imprese nel mercato.

Il dibattito su quale sarà nei prossimi anni il modello di Unione in grado di affrontare i problemi di ordine economico è solo alle prime battute. Le domande cui rispondere sono tante e riguardano, in particolare, una volta terminata la fase emergenziale, la nuova normalità in materia di disciplina degli aiuti di Stato alle imprese, in un ambiente in cui la questione delle sovvenzioni e del ruolo delle imprese pubbliche è destinata a condizionare, sempre di più, lo sviluppo delle relazioni commerciali. Il rischio che si intravede è quello di una guerra commerciale planetaria fra imprese che si giovano di sovvenzioni da parte dei Paesi di origine, alterando così il *playing field* a favore degli Stati più forti.

La discussione così avviata non potrà però non riguardare l'intera questione dell'autonomia strategica dell'Unione, che, a sua volta, impone una risposta politica che l'Unione, così come oggi strutturata, dovendo ricercare il consenso di tutti, avrà sicuramente difficoltà a dare. D'altra parte, le prossime elezioni europee si avvicinano e questo non agevola di certo la dialettica politica su temi di così grande importanza.

Sul piano istituzionale, è dei giorni scorsi la provocazione, perché tale è, del Presidente Draghi che propone, parlando dinanzi al Parlamento europeo<sup>18</sup>, il 3 maggio 2022, un federalismo non solo pragmatico ma anche ideale, che, in realtà, passa per il superamento del principio dell'unanimità, come unico modo per uscire dalla attuale situazione dove il metodo intergovernativo favorisce i ricatti posti da singoli Stati che minacciano di porre il veto, condannando l'Unione ad una situazione di stallo o di continue concessioni che finiscono per snaturare il senso delle misure da adottare.

Lecito porsi anche la domanda se occorra, dunque, una riforma dei Trattati. La Conferenza sul futuro dell'Europa, come si desume dalle raccomandazioni del gruppo di lavoro "L'Unione nel mondo", si è conclusa senza risultati significativi al riguardo, limitandosi a riaffermare, per quanto riguarda la politica commerciale, l'esigenza di ricercare un'autonomia strategica sul piano commerciale, che si accompagni ad una difesa dei valori. Per quanto riguarda invece i profili istituzionali, l'umore di molti Stati non pare favorevole ad una integrazione ulteriore che consenta, ad esempio, di superare il principio dell'unanimità di cui all'art. 31 TUE. Non può però escludersi che, proprio a

---

<sup>18</sup> V. Intervento del Presidente Draghi al Parlamento europeo, reperibile *online*.

seguito della Conferenza, venga posta sul tappeto la questione, più generale, di una riforma dei Trattati. Le parole pronunciate dal Presidente Draghi dinanzi al Parlamento europeo parrebbero da interpretare come un forte segnale in tal senso, soprattutto perché riprese dalla Presidente della Commissione, nelle sue dichiarazioni di chiusura, il 9 maggio, dei lavori della Conferenza, e dal Presidente francese Macron che, parlando a Strasburgo nella stessa occasione, ha difeso l'idea di una Europa a più velocità. Infine, lo stesso Parlamento europeo, pronunciandosi sulle conclusioni della Conferenza, ha auspicato l'abolizione dell'unanimità in seno al Consiglio, chiedendo l'attivazione della procedura di revisione dei Trattati<sup>19</sup>. Immediata però è stata la levata di scudi da parte di ben 13 Stati membri, fortemente contrari ad ogni ipotesi di modifica dei Trattati<sup>20</sup>.

Per rispondere ora al quesito iniziale, si è soliti affermare che dalle crisi l'UE esce rafforzata. È sicuramente ancora presto per trarre delle conclusioni al riguardo, visti i segnali contraddittori che ci giungono da più parti; di certo, l'Unione è alla ricerca di una sua nuova stabilità. Quale essa sia, non ci è dato al momento sapere.

---

<sup>19</sup> V. Risoluzione del Parlamento europeo del 4 maggio 2022 sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa (2022/2648 (RSP)), punti 11 e 15, reperibile *online*.

<sup>20</sup> V., in merito, *Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, 9 maggio 2022, reperibile *online*.





## **Gli accordi commerciali dell'Unione europea e sviluppo sostenibile**

*Sondra Faccio*

### **1. Introduzione**

L'UE è da tempo all'avanguardia nell'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nei trattati commerciali, al fine di orientare il commercio verso la realizzazione di una crescita economica che soddisfi i bisogni delle generazioni presenti, senza pregiudicare quelli delle generazioni future<sup>1</sup>.

Il concetto di sviluppo sostenibile si basa su tre pilastri: economico, sociale, e ambientale<sup>2</sup>. Questo triplice fondamento emerge dal testo del TUE, il quale stabilisce che l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile basato, tra gli altri, su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato che miri al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente<sup>3</sup>. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2015 bilancia queste tre dimensioni (economico, sociale e ambientale) indicando specifici obiettivi e targets per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile del pianeta<sup>4</sup>.

Attraverso l'analisi di alcuni esempi, questo breve contributo discuterà delle clausole volte a promuovere gli obiettivi di sviluppo sostenibile contenute negli accordi commerciali dell'Unione e la loro efficacia. Il testo è diviso in tre paragrafi, oltre a questa introduzione: il primo paragrafo descrive i vari tipi di accordi commerciali conclusi dall'Unione, la loro funzione e la progressiva integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile; il secondo illustra le principali clausole sullo sviluppo sostenibile contenute negli accordi commerciali dell'Unione; il terzo conclude con alcune osservazioni sulla loro efficacia, in una prospettiva di riforma.

### **2. Gli accordi commerciali dell'Unione europea**

La negoziazione e conclusione degli accordi commerciali con i Paesi terzi rientra tra il novero delle competenze esclusive dell'UE. Gli accordi commerciali dell'Unione assumono la forma di accordi di associazione, accordi di libero scambio, accordi di

---

<sup>1</sup> V. Nazioni Unite, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987, par. 15. V. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile* (COM(2015) 497 final), 14 ottobre 2015, p. 18.

<sup>2</sup> V. Commissione Europea, *Sustainable Development*, reperibile nel sito [https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development_en).

<sup>3</sup> V. art. 3 TUE.

<sup>4</sup> V. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/70/1, 25 settembre 2015, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Preambolo.

partenariato e cooperazione e accordi di unione doganale. Gli accordi di associazione e di libero scambio hanno lo scopo principale di eliminare o ridurre le tariffe doganali applicate agli scambi commerciali, mentre gli accordi di partenariato e cooperazione stabiliscono un quadro generale per le relazioni economiche bilaterali, senza necessariamente prevedere una riduzione delle tariffe doganali. Le unioni doganali, per contro, sono volte ad eliminare i dazi doganali nel commercio bilaterale e a stabilire una tariffa doganale comune. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, l'UE ha acquisito competenza esclusiva anche nel campo degli investimenti diretti esteri e ha iniziato a negoziare accordi di investimento internazionale e a inserire nei suoi accordi commerciali capitoli specifici dedicati alla promozione e protezione degli investimenti.

La Comunicazione della Commissione del 1995 sull'inclusione del rispetto dei principi democratici e dei diritti umani negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi ha determinato il progressivo inserimento di alcuni riferimenti ai diritti umani nei preamboli e nelle disposizioni sostanziali degli accordi commerciali dell'Unione, unitamente a disposizioni *ad hoc* su aspetti sociali e ambientali<sup>5</sup>. A titolo di esempio si richiama qui l'Accordo di associazione tra la Comunità europea e Israele del 1995, il quale dedica un titolo alle questioni sociali e alcuni articoli agli aspetti ambientali della collaborazione economica<sup>6</sup>.

A partire dal 2009, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile è divenuto progressivamente parte integrante della politica commerciale dell'Unione, i cui accordi commerciali prevedono capi specifici su "commercio e sviluppo sostenibile"<sup>7</sup>. Ad oggi, almeno 12 degli accordi commerciali negoziati dall'Unione contengono disposizioni *ad hoc* dedicate al commercio e allo sviluppo sostenibile<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> V. Comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la comunità e i Paesi terzi, (COM(95) 216 final), 23 maggio 1995.

<sup>6</sup> V. Accordo Euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra (sottoscritto il 20 novembre 1995 ed entrato in vigore 1 giugno 2000), Titolo VIII (Questioni sociali) e art. 42, 50 (Ambiente).

<sup>7</sup> Detta evoluzione, come spiegato dalla stessa Corte di giustizia, è stata determinata dall'entrata in vigore del TUE e del TFUE il 1 dicembre 2009. L'articolo 207, paragrafo 1, seconda frase, TFUE stabilisce che "[l]a politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione". Tali principi e obiettivi sono enunciati all'articolo 21, paragrafi 1 e 2, TUE e comprendono, tra l'altro, lo sviluppo sostenibile connesso alla preservazione e al miglioramento della qualità dell'ambiente e alla gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali. Vedi, Parere della Corte di giustizia (seduta plenaria) del 16 maggio 2017 (parere 2/15), par. 141-147.

<sup>8</sup> V. Commissione europea, *Sustainable development in EU trade agreements*, reperibile nel sito [https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en). Gli accordi commerciali indicati sono: Accordo economico e commerciale globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione Europea e i suoi Stati membri, dall'altra (sottoscritto il 30 ottobre 2016 ed entrato provvisoriamente in vigore il 21 settembre 2017) ("CETA UE-Canada"); Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra (sottoscritto 29 giugno 2012, entrato in vigore 01 ottobre 2013) ("AA UE-America Centrale"); Accordo Commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra (sottoscritto il 26 giugno 2012 ed entrato in vigore il 1° giugno 2013) ("AC UE-Colombia-Perù"); Accordo di Associazione tra l'Unione Europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra (sottoscritto il 27 giugno 2014 ed entrato

### **3. Le principali disposizioni su “commercio e sviluppo sostenibile”**

Lo sviluppo sostenibile è generalmente indicato come uno dei principi fondamentali e/o uno degli obiettivi dell'accordo commerciale<sup>9</sup>. Per esempio, l'art. 1(2) dell'Accordo di Associazione tra l'UE e i suoi Stati membri e l'America Centrale stabilisce che “lo sviluppo sostenibile (...) costituisce un principio guida per l'attuazione [dell'accordo], tenendo conto in particolare degli obiettivi di sviluppo del millennio”, nonché uno degli obiettivi perseguiti dal trattato<sup>10</sup>. Nell'Accordo Commerciale tra l'UE e i suoi Stati membri, Colombia e Perù, lo sviluppo sostenibile è contemplato tra i soli obiettivi dell'Accordo, che le parti intendono realizzare attraverso la promozione del commercio internazionale<sup>11</sup>. La circostanza che lo sviluppo sostenibile sia qualificato come un principio guida e/o un obiettivo dell'accordo commerciale implica l'impegno delle parti a che “l'applicazione del[l'] (...) accordo tenga pienamente conto degli interessi umani, culturali, economici, sociali, sanitari e ambientali dei rispettivi popoli e delle future generazioni.”<sup>12</sup>

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile si raggiunge, *in primis*, attraverso la protezione dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori. A tal proposito, gli accordi commerciali dell'Unione impegnano gli Stati a stabilire livelli elevati di protezione dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori e a dare attuazione alle convenzioni internazionali di cui sono parte, tra cui le principali convenzioni adottate in seno all'OIL e i trattati

---

in vigore il 1° luglio 2016) (“AA UE-Georgia”); *Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership* (sottoscritto il 17 luglio 2018 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2019) (“EPA UE-Giappone”); *EU-Mercosur Agreement, The EU's Textual Proposals*, reperibile nel sito [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/documents\\_it](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/documents_it); *EU-Mexico Trade Agreement, EU negotiating textual proposals*, reperibile nel sito [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/documents\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/documents_en); Accordo di associazione tra l'Unione Europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldavia, dall'altra (sottoscritto il 27 giugno 2014 ed entrato in vigore 1° luglio 2016) (“AA UE-Moldavia”); *Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore* (sottoscritto il 19 ottobre 2018 ed entrato in vigore 21 novembre 2019) (“FTA UE-Singapore”); Accordo di libero scambio tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra (sottoscritto il 6 ottobre 2010 ed entrato in vigore nel dicembre 2015) (“ALS UE-Repubblica di Corea”); Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (sottoscritto il 21 marzo e il 27 giugno 2014, ed entrato in vigore il 1° settembre 2017) (“AA UE-Ucraina”); Accordo di libero scambio tra l'Unione Europea e la Repubblica Socialista del Vietnam (sottoscritto il 30 giugno 2019 ed entrato in vigore il 1° agosto 2020) (“ALS UE-Vietnam”).

<sup>9</sup> V. AA UE-Georgia, art. 2(2).

<sup>10</sup> V. AA UE-America Centrale, artt. 1(2), 2 c).

<sup>11</sup> V. AC UE-Colombia-Perù, art. 4, lett. j); ALS UE-Repubblica di Corea, art. 1.1, lett. g). Per contro, l'AA UE-Georgia comprende lo sviluppo sostenibile tra i Principi (art. 2(2)), non tra gli Obiettivi (art. 1), così anche l'AA UE-Moldavia, art. 2(2) e l'AA UE-Ucraina, art. 3. Il FTA UE-Singapore non menziona lo sviluppo sostenibile tra i principi e gli obiettivi generali del trattato, ma solo nel Capo dedicato a “Trade and sustainable development” (artt. 12.1, ss.), così anche l'ALS UE-Vietnam, artt. 13.1, ss. e l'EPA UE-Giappone, artt. 16.1, ss..

<sup>12</sup> Accordo di Partenariato Economico tra gli Stati CARIFORUM e la Comunità europea e i suoi Stati membri (sottoscritto nell'ottobre 2008 ed entrato in vigore il 29 dicembre 2008) (“APE CARIFORUM-UE”), art. 3.

multilaterali in materia ambientale<sup>13</sup>. Gli accordi, inoltre, obbligano gli Stati a non ridurre i livelli di protezione offerti dalla legislazione domestica al fine di influire sugli scambi o attrarre gli investimenti<sup>14</sup>. La formulazione del testo è diversa: da un lato, le disposizioni che mirano a stabilire livelli elevati di protezione e a dare attuazione alle convenzioni internazionali prevedono che “ciascuna delle parti si adopererà”<sup>15</sup> o che “ciascuna delle parti si impegna”<sup>16</sup>; dall’altro, le disposizioni volte a mantenere i livelli di protezione stabiliti dalla legislazione domestica prevedono che le parti “non rinunciano, né derogano” e “non omettono di dare efficace applicazione” alla propria legislazione in materia di ambiente e lavoro<sup>17</sup>.

Lo sviluppo sostenibile viene poi considerato in relazione a specifici ambiti, quali la biodiversità, il commercio dei prodotti ittici e forestali, il cambiamento climatico. Si tratta, da un lato, di settori particolarmente vulnerabili agli effetti negativi del commercio internazionale; e, dall’altro, di contesti in cui l’azione degli Stati è considerata cruciale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile. In questi ambiti, le parti si impegnano a promuovere l’elaborazione e l’adozione di politiche, prassi, programmi, strumenti, e misure volti a favorire un uso sostenibile e responsabile delle risorse<sup>18</sup>.

Le disposizioni dedicate al commercio e allo sviluppo sostenibile prevedono, infine, una serie di meccanismi di monitoraggio e consultazione<sup>19</sup>. In particolare, gli accordi commerciali stabiliscono l’istituzione di una commissione *ad hoc* con il compito di monitorare l’applicazione delle disposizioni sullo sviluppo sostenibile o, più in generale, “degli aspetti dello sviluppo sostenibile attinenti al commercio”; e l’organizzazione di forum con le parti sociali al fine di instaurare un dialogo sugli aspetti che riguardano lo sviluppo sostenibile<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> AA UE-America Centrale, art. 286-287; AC UE-Colombia-Perù, art. 268- 270; AA UE-Georgia, artt. 228, 229, 230; *FTA* UE-Singapore, artt. 12.2, 12.3, 12.6; *CETA* UE-Canada, art. 23.2, 23.3, 24.3, 24.4; ALS UE-Vietnam, art. 13.2; *EPA* UE-Giappone, art. 16.2(1); AA UE-Moldavia, art. 364-366; ALS UE-Repubblica di Corea, art. 13.3, 13.4, 13.5.

<sup>14</sup> V. AA UE-America Centrale, art. 291; AC UE-Colombia-Perù, art. 277; AA UE-Georgia, art. 235; *FTA* UE-Singapore, art. 12.12; *CETA* UE-Canada, art. 23.4, 24.5; ALS UE-Vietnam, art. 13.3; *EPA* UE-Giappone, art. 16.2(2); ALS UE-Repubblica di Corea, art. 13.7; AA UE-Ucraina, art. 296.

<sup>15</sup> V. AA UE-America Centrale, art. 285(2). V. anche, AA UE-Georgia, art. 228(2); *CETA* UE-Canada, art. 23.2, 24.3; ALS UE-Vietnam, art. 13.2; *EPA* UE-Giappone, art. 16.2(1). Diverso il testo dell’art. 290 dell’AA UE-Ucraina, il quale stabilisce che “le Parti (...) dispongono che la propria legislazione preveda livelli elevati di protezione dell’ambiente e del lavoro”.

<sup>16</sup> V. AC UE-Colombia-Perù, art. 269; ALS UE-Vietnam, art. 13.4, 13.5.

<sup>17</sup> V. AA UE-America Centrale, art. 291; AC UE-Colombia-Perù, art. 277; AA UE-Georgia, art. 235; *FTA* UE-Singapore, art. 12.12; *CETA* UE-Canada, art. 23.4, 24.5; ALS UE-Vietnam, art. 13.3; *EPA* UE-Giappone, art. 16.2(2).

<sup>18</sup> V. AC UE-Colombia-Perù, artt. 272-275; AA UE-America Centrale, art. 289-290; AA UE-Georgia, art. 232-234; *FTA* UE-Singapore, art. 12.7-12.8; ALS UE-Vietnam, art. 13.6-13.9; *EPA* UE-Giappone, art. 16.6-16.8; AA UE-Moldavia, art. 368-370; AA UE-Ucraina, art. 294-295.

<sup>19</sup> V. ALS UE-Vietnam, art. 13.15-13.17; *EPA* UE-Giappone, art. 16.13-16.19; ALS UE-Repubblica di Corea, art. 13.12-13.15; AA UE-Ucraina, art. 298-301.

<sup>20</sup> V. AA UE-America Centrale, art. 293-295; AC UE-Colombia-Perù, art. 279-282; AA UE-Georgia, art. 238-243; *FTA* UE-Singapore, art. 12.14-12.17; *CETA* UE-Canada, art. 22.4, 22.5; AA UE-Moldavia, art. 376-379.

Le disposizioni su “commercio e sviluppo sostenibile” sono escluse dall’ambito di applicazione delle clausole sulla risoluzione delle controversie previste dal trattato, in particolare l’arbitrato<sup>21</sup>. In caso di inadempimento, le parti potranno ricorrere ad un meccanismo di consultazione *ad hoc*, con il coinvolgimento di uffici specifici, designati quali “punti di contatto”, e la costituzione di un gruppo di esperti<sup>22</sup>. La relazione del gruppo di esperti può contenere raccomandazioni non vincolanti alle parti; le quali dovranno “[adoperarsi] per quanto possibile” per tenere conto dei pareri o delle raccomandazioni del gruppo di esperti e, sulla base di questi, “[adoperarsi] per discutere le misure appropriate da attuare”<sup>23</sup>.

#### **4. Alcuni commenti conclusivi**

Le disposizioni in materia di sviluppo sostenibile sono diventate parte integrante degli accordi commerciali dell’UE, ma diversi autori ne criticano l’efficacia ritenendo che esse contengano per lo più “‘best endeavour’ language” e non offrano strumenti appropriati in caso di inadempimento (ma solo strumenti di “‘soft law’ enforcement”)<sup>24</sup>. Altri, per contro, hanno sostenuto che nel lungo periodo queste disposizioni favoriscono la convergenza tra gli Stati e l’adozione di standard di protezione più elevati, soprattutto dei diritti dei lavoratori<sup>25</sup>.

A tal proposito, la prassi dimostra che il ricorso ai meccanismi di monitoraggio e consultazione può condurre alla spontanea attuazione delle clausole relative allo sviluppo sostenibile contenute nell’accordo commerciale<sup>26</sup>.

La Commissione europea è a lavoro per migliorare le disposizioni relative a “commercio e sviluppo sostenibile” sulla base di 15 punti di azione che prevedono, tra

---

<sup>21</sup> Per esempio, v. *CETA* UE-Canada, art. 23.11; ALS UE-Repubblica di Corea, art. 13.16. Nel caso dell’APE CARIFORUM-UE, le disposizioni sulla risoluzione delle controversie si applicano anche al capo su commercio e sviluppo sostenibile, v. art. 213(2).

<sup>22</sup> V. *CETA* UE-Canada, art. 23.8-23.11 e 24.13-24.16; AA UE-America Centrale art. 296, 297; AC UE-Colombia-Perù, art. 283, 284. Il *Trade and Cooperation Agreement* in essere tra l’Unione Europea e la Gran Bretagna (sottoscritto il 30 dicembre 2020 ed in vigore il 1° maggio 2021) prevede che ciascuna delle parti possa adottare “un sistema efficace di verifica del rispetto delle regole” e “reagire con tempestività alle violazioni delle norme sociali e del lavoro”; v. Parte 2, Titolo XI, Capo 6, art. 388 e Capo 7, art. 395.

<sup>23</sup> Per esempio, v. AA UE-America Centrale, art. 301(3); ALS UE-Repubblica di Corea, art. 13.15(2).

<sup>24</sup> V. J. Harrison, M. Barbu, L. Campling, B. Richardson and 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*, 2019, p. 262 ss.

<sup>25</sup> Ibid. V. anche J. Adriansen, M. González-Garibay, *The illusion of choice: the European Union and the trade-labor linkage*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2013, p. 542 ss.; L. A. Bartels, *The EU’s Approach to Social Standards and the TTIP*, in S. Khorana (a cura di), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations between the EU and the USA: Caught between Myth and Reality?*, Barcelona Centre for International Affairs, 2015, p. 87 s.

<sup>26</sup> Nella fattispecie si trattava della ratifica da parte della Repubblica di Corea di alcune delle convenzioni OIL come previsto dall’art. 13.4 dell’Accordo di libero scambio con l’Unione. V. J.B. Velut e altri, *Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements*, LSE, 2022, p. 64 s., reperibile nel sito [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/february/tradoc\\_160043.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/february/tradoc_160043.pdf).

gli altri, un maggiore coinvolgimento della società civile e l'adozione di meccanismi di attuazione più "assertivi" in caso di inadempimento<sup>27</sup>.

In particolare, si discute, da un lato, della possibilità di adottare contromisure di carattere economico a fronte della violazione delle disposizioni su "commercio e sviluppo sostenibile" e, dall'altro, dell'introduzione di un sistema premiale ("carrot and stick approach") che leghi l'applicazione delle disposizioni dedicate allo sviluppo sostenibile al riconoscimento di alcuni benefici tariffaria<sup>28</sup>.

A parere di chi scrive, la proposta di applicare contromisure economiche potrebbe riguardare i soli casi in cui lo Stato venisse meno al principio di non-regressione nei livelli di protezione dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente, sulla falsa riga di quanto previsto dal trattato tra Gran Bretagna e UE.

Per contro, è opportuno chiedersi se l'aspetto premiale del c.d. "carrot and stick approach" (ma ciò vale anche per la contromisura economica) sia effettivamente "attraente" (o "penalizzante" nel caso della sanzione) per gli Stati *partner*, da persuaderli ad implementare le disposizioni su "commercio e sviluppo sostenibile"; o se sia invece opportuno valorizzare il ruolo della società civile, al fine di raccogliere direttamente dai soggetti interessati (inclusi i rappresentanti delle imprese) suggerimenti e modelli per una più efficace applicazione delle disposizioni in oggetto.

---

<sup>27</sup> Commissione europea, *Non-paper of the Commission services, Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*, 26 febbraio 2018, p. 5 ss., reperibile nel sito [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc\\_156618.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf). I punti di azione sono attualmente in fase di aggiornamento (v. [https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en)).

<sup>28</sup> V. J. Titievskaja, *Sustainability provisions in EU free trade agreements. Review of the European Commission action plan*, European Parliamentary Research Service, Members' Research Service PE 698.799, 2021, p. 9 ss, reperibile nel sito [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698799/EPRS\\_BRI\(2021\)698799\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698799/EPRS_BRI(2021)698799_EN.pdf).

**PARTE III:**  
**ASPETTI TRANSAZIONALI COMMERCIALI**





## Cenni introduttivi su aspetti transnazionali commerciali

*Maria Chiara Malaguti e Alberto Malatesta*

Qualsiasi piano di transizione ecologica richiede la partecipazione del settore privato. All'interno delle politiche per la sostenibilità, è anzi necessario che qualsiasi misura sia adottata in coordinamento con i privati, che ne condividono la responsabilità.

In aggiunta, dunque, all'attenzione da dedicare alle attività delle organizzazioni internazionali ed al coordinamento tra Stati, bisogna valutare gli sviluppi che in materia derivano direttamente dal commercio internazionale e dagli strumenti di natura privatistica.

In verità ciò che è interessante nel settore della regolazione privata è che le trasformazioni a favore della transizione si debbono identificare in varie aree del diritto, poiché le imprese cercano di adattare i loro modelli di governance e di business per adeguarsi alle nuove realtà utilizzando tutti gli strumenti di cui dispongono.

In primo luogo, si debbono dunque avere a mente le modifiche di governo che alcune multinazionali stanno adottando. Ad esempio, in Italia abbiamo i primi casi di società nel settore dell'energia che si costituiscono in società benefit ed al loro interno inseriscono strutture di *auditing* delle attività con impatto ambientale. Ciò richiede non solo che gli Stati sappiano adottare normative interne adeguate allo scopo, ma anche che alcuni parametri siano standardizzati per permettere un minimo di uniformazione nelle condizioni di condotta delle imprese con attività transnazionali. I principi presenti in tema ambientale nelle Linee Guida per le Multinazionali dell'OCSE non sono che uno dei possibili modelli di standardizzazione, che trovano applicazione principalmente tramite codici di condotta e procedure di due diligence all'interno delle multinazionali ma anche nei confronti dei fornitori delle imprese.

In tale contesto, è rilevante come le Linee Guida OCSE si applichino anche ai rapporti di fornitura ed alle *supply chain*. Ciò apre un nuovo capitolo, ovvero la possibilità per il settore privato di adoperarsi per far garantire il rispetto degli standard internazionali per via contrattuale e con strumenti sia di monitoraggio sia sanzionatori di natura privatistica. Accanto a questa combinazione di strumenti di *soft law* e negoziali, ci sono poi tentativi di rendere vincolanti alcuni di questi obblighi, tra cui si segnala a livello dell'UE il progetto di direttiva sulla *due diligence* di recente pubblicazione da parte della Commissione. Nella sostanza, si tratta di un insieme di norme sia di natura societaria sia di natura contrattuale che incidono sulla transizione ecologica e su cui gli Stati intervengono con strumenti di *soft law* o anche per singoli aspetti con misure vincolanti, ma ove il ruolo regolatorio principale lo svolge il settore privato, che a tali fini deve poter dialogare con il settore pubblico.

La transizione ecologica richiede poi una particolare attenzione alla innovazione. In questo caso, stiamo assistendo ad un nuovo modo di regolare, tramite in particolare forme di collaborazione tra regolato e regolatore, come ad esempio nella creazione di ambienti regolatori specifici per poter testare nuove tecnologie (*sandboxes*). Anche in questo caso, il settore privato elabora forme di collaborazione e progettualità che lo Stato non si limita ad autorizzare o eventualmente a finanziare, ma che vedono la sinergia tra il regolatore pubblico e il mercato. A livello internazionale questo settore è meno esplorato di quello precedente, ma sicuramente destinato a molte maggiori analisi e possibilmente misure, che toccheranno sicuramente anche il settore della proprietà intellettuale, la sua tutela ed il suo trasferimento. Questo tema si intersecherà sicuramente con quello più generale della circolazione del *know-how* e la disponibilità delle nuove tecnologie a livello internazionale.

Ci sono poi strumenti finanziari di cui il mercato si è dotato. Ad esempio, nei mercati dei *carbon bond*, esistono mercati internazionali che dovrebbero permetterne la maggiore liquidità per permettere una transizione ecologica graduale ed economicamente sostenibile. In tale contesto, ad esempio, l'*International Swaps and Derivatives Association* ha proposto ad UNIDROIT di lavorare allo studio della natura giuridica dei diritti che derivano da tali certificati e alla eventuale standardizzazione di alcune clausole, che ne facciano condividere a livello internazionale i caratteri principali, appunto per la loro più sicura circolazione e quindi liquidità.

Quelli descritti non sono che alcuni esempi dei contesti in cui il settore privato sta dando un fattivo contributo alla transizione ecologica e per cui esistono alcuni strumenti di uniformazione del diritto (alcuni di matrice privata, altri di matrice pubblica) entro il commercio internazionale. Ciò che li caratterizza tutti, è la sinergia degli strumenti di regolazione, così come la necessità di un certo livello di standardizzazione ed unificazione che permetta sia la diffusione di comuni principi ambientali sia la certezza del diritto nella scelta delle strategie imprenditoriali di transizione, per loro natura internazionali.

Maria Chiara Malaguti

Una parte importante della spinta alla transizione ecologica è rappresentata senza dubbio dai numerosi procedimenti giurisdizionali o para-giurisdizionali che si sono sviluppati negli ultimi anni sia sul piano internazionale, sia sul piano interno, con il dichiarato scopo di costringere i principali attori responsabili del cambiamento climatico a porre in essere finalmente le misure necessarie per un efficace contrasto del fenomeno.

Il complesso degli accordi internazionali con cui molti Stati si sono assunti impegni in materia è ben conosciuto: basti menzionare la convenzione quadro ONU sui cambiamenti climatici del 1992 (c.d. UNFCC) e il suo celeberrimo art. 3 ai sensi del quale “Le parti dovrebbero tutelare il sistema climatico a beneficio delle generazioni umane

presenti e future, equamente e secondo le responsabilità comuni e le rispettive capacità” e i successivi testi che in essa trovano fondamento: tra tutti, l’accordo di Parigi del 2015, adottato come noto per contenere l’innalzamento della temperatura terrestre al di sotto del tetto massimo di 2° (e preferibilmente di 1,5°) rispetto ai livelli pre-industriali.

Malgrado la solennità degli impegni presi, l’assenza di adeguate azioni statali di attuazione è un dato di fatto incontestabile, e lo strumento del contenzioso, inteso in senso lato, è così divenuto negli ultimi anni il mezzo con cui indirettamente si cerca di assicurare gli obiettivi largamente disattesi dagli Stati. Poco tempo ma molta acqua sotto i ponti sono passati dalla sentenza *Urgenda* del 2015, che in qualche modo ha segnato la via, almeno nell’elaborazione giurisprudenziale continentale, affermando la “giustiziabilità” delle pretese in materia di contrasto al cambiamento climatico, tramite la condanna del governo olandese alla riduzione delle emissioni climalteranti in misura non inferiore al 25% rispetto ai livelli del 1990.

Molti Stati sono stati così coinvolti avanti ad istanze internazionali, come nell’ormai celebre caso Sacchi del 2021, ove sedici giovani hanno introdotto un ricorso avanti il Comitato del fanciullo contro ben 5 Stati parte alla Convenzione e al Protocollo sui ricorsi individuali (cd. ricorsi multi-States), o avanti ai propri giudizi nazionali su iniziativa di propri cittadini (si vedano i casi *Klimatzaak* davanti al giudice civile belga e *L’Affaire du Siècle* dinanzi al giudice amministrativo francese, nonché il procedimento dinanzi alla Corte costituzionale tedesca nel caso *Neubauer* alla base della sentenza del *Bunsesverfassugsericht* della scorsa primavera).

Ad essi si aggiungano le cause contro le imprese private, di solito grandi corporation nel settore energetico e estrattivo, responsabili con la loro attività dell’immissione di una considerabile quantità di gas nocivi nell’atmosfera. Un certo scalpore ha fatto la recente sentenza di una Corte distrettuale dell’Aja che nel maggio 2021 ha condannato la Shell a ridurre entro il 2030 le emissioni del 45% rispetto ai livelli del 2019. Né poteva mancare tra i protagonisti l’Unione europea: come esamina il prof. Contaldi nel suo rapporto, la Corte di giustizia UE è stata più volte sollecitata in argomento, anche di recente, con riguardo ai diritti messi a disposizione dall’ordinamento unionale. Si pensi solo al caso *Carvalho*, indipendentemente dall’esito di tale procedimento, o alle recentissime conclusioni dell’Avv. generale Kokott nel caso *JP c. Ministre de la Transition Écologique*.

Tratto comune di queste variegate iniziative sembra la richiesta non tanto di un risarcimento dei danni, quanto, piuttosto, di ordinare agli Stati di adottare misure atte a realizzare gli obiettivi di riduzione dei gas serra posti dalle norme internazionali. Un’altra costante è l’utilizzo della panoplia messa a disposizione dalla normativa sulla tutela dei diritti umani, e in particolare il diritto alla salute, se non a quello alla vita, o il più vago diritto a un clima stabile allo scopo di (almeno provare ad) assicurare il rispetto degli impegni convenzionali sopra menzionati.

Questa tendenza, che non sembra risparmiare l'Italia, come illustrerà il Consigliere dott. Giordano, pone al giurista, e all'internazionalista in particolare, una serie di problemi di non facile soluzione. L'accesso alla giustizia in questo settore si caratterizza in modo peculiare a causa della particolare natura delle pretese avanzate. Con riferimento in particolare ai giudizi "privatistici" avanti corti statali, si pensi alla legittimazione ad agire, data la natura spesso collettiva dei diritti fatti valere in giudizio, o al nesso di causalità tra il comportamento degli Stati, o meglio la loro omissione nell'impedire che i soggetti sottoposti alla loro "giurisdizione" mettono in atto comportamenti pregiudizievoli, e i danni lamentati.

Descrivere lo stato dell'arte in materia appare fondamentale per i vari stakeholder coinvolti, pubblici e privati, nonché per trovare nei prossimi anni una corretta politica economica che tenga in adeguato conto l'esigenza dell'umanità intera di beneficiare di un clima salubre per godere adeguatamente del diritto alla vita (se non, addirittura, per la stessa sopravvivenza dell'umanità).

Alberto Malatesta

## L'accesso alla tutela ambientale nel diritto dell'Unione europea

Gianluca Contaldi

### 1. Premessa: il contenzioso climatico, oggi

Nel presente momento storico, le associazioni ambientaliste mostrano un particolare attivismo sul piano giudiziario. In molti Stati si registrano, infatti, azioni dirette a chiedere ai governi di porre in essere azioni concrete per la conservazione della stratosfera e per la tutela dell'ambiente in genere<sup>1</sup>. In qualche modo si tratta di un cambio di impostazione nella lotta per i cambiamenti climatici, che è, per l'appunto, caratterizzato dal ricorso alla via giudiziale, con il precipuo scopo di pervenire all'affermazione di obblighi stringenti nei confronti dei governi.

Fatto si è che, sulla scia di una nota decisione della Corte suprema olandese<sup>2</sup>, che ha accolto le richieste di talune note associazioni ambientaliste, svariate richieste, di contenuto sostanzialmente analogo, sono state presentate in altri paesi e, in talune ipotesi, sono pervenute alla pronuncia di provvedimenti giudiziari favorevoli<sup>3</sup>. A tale riguardo vale la pena di segnalare, innanzitutto, una decisione del Tribunale amministrativo di Parigi, che ha riconosciuto lo Stato francese colpevole di omissioni, per non avere rispettato gli impegni assunti in tema di riduzione dei gas serra<sup>4</sup>. In secondo luogo, in

---

<sup>1</sup> Sulla nozione di “contenzioso climatico” e sulla differenza tra questo ed il contenzioso ambientale, v. J. Setzer, M. Bangalore, *Climate Change in the Courts*, in A. Averchenkova, S. Fankhauser, M. Nachmany (eds.), *Trends in Climate Change Legislation*, Elgar, 2017, p. 177 ss.; M. Burger, J.M. Gundlach, *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School & UN Environment, 2017; S. Baldin, *Towards the Judicial Recognition of the Right to Live in a Stable Climate System in the European Legal Space?*, in *DPCE online*, 2/2020, 1424; M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2/2020, 1357 ss. In questo lavoro, pur consapevoli di una certa imprecisione, utilizzeremo i due termini (giustizia ambientale e giustizia climatica) come alternativi tra di loro, in quanto entrambi sintomatici di un'analogha problematica sul piano della tutela processuale.

<sup>2</sup> Hoge Raad, sentenza del 20 dicembre 2019, causa 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands* (consultabile online, in olandese e in una traduzione non ufficiale in inglese, al sito: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>). In dottrina v., anche per ulteriori riferimenti, M.F. Cavalcanti, M.J. Terstege, *The Urgenda Case: the Dutch Path Toward a New Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2/2020, 1371 ss.; A. Giordano, *Climate Change e strumenti di tutela. Verso la Public Interest Litigation*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2020, p. 763 ss.

<sup>3</sup> Sempre nei Paesi Bassi, il Tribunale distrettuale dell'Aja, in data 26 maggio 2021, ha ordinato alla Shell di ridurre le emissioni di anidride carbonica del 45%, entro il 2030. V. la decisione *The Association Vereniging Milieudefensie c. Royal Dutch Shell*, caso n. C/09/571932 / HA ZA 19-379, consultabile (in una traduzione inglese) sul sito: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>.

<sup>4</sup> Tribunal administratif de Paris, sentenza del 3 febbraio 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Affaire du siècle*, consultabile online al sito: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf>

Germania, la Corte federale, in data 24 marzo 2021, ha dichiarato parzialmente incostituzionale una legge federale sul clima, in quanto insufficiente a raggiungere l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra e la neutralità climatica nel volgere di un certo numero di anni<sup>5</sup>. Analoghe azioni sono state poi coltivate, seppure con esito avverso, in Belgio, Irlanda, nel Regno Unito e in Norvegia<sup>6</sup>. Infine, è opportuno segnalare che un analogo giudizio è stato instaurato nel nostro paese: tale causa è attualmente pendente davanti al Tribunale di Roma<sup>7</sup>.

In questa situazione, è opportuno valutare quale sia la possibilità che analoghe istanze trovino accoglimento nell'ordinamento dell'Unione europea. In detto sistema giuridico, tuttavia, le richieste in materia di giustizia climatica proposte dai privati, a causa di certi caratteri strutturali dell'ordinamento sovranazionale, sono abitualmente rigettate dalle istituzioni giudiziarie europee. Vediamo per quali ragioni ciò si verifica e quali possono essere i possibili rimedi.

## 2. La Convenzione di Aarhus e il suo recepimento nell'ordinamento dell'Unione Europea

In via preliminare, è opportuno ricordare che l'Unione europea ha adottato una serie di previsioni in materia di tutela dell'ambiente. Il legislatore europeo si è occupato, infatti, dei requisiti di qualità dell'aria; del monitoraggio delle acque adibite a balneazione; dei piani di gestione dei rifiuti; di protezione della biodiversità e delle specie in via di estinzione<sup>8</sup>. Come emerge da questo elenco, necessariamente parziale, vi sono una serie

---

; inoltre, con la decisione resa sul medesimo caso in data 14 ottobre 2021, il Tribunale amministrativo ha affermato che lo Stato deve risarcire i danni provocati con il proprio inadempimento (consultabile online al sito: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/184990/1788790/version/1/file/1904967BIS.pdf>).

In dottrina v. L. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull'“Affaire du siècle”*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, 2021, p. 327 ss.

<sup>5</sup> *BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021*, 1 BvR 2656/18, pp. 1-270, consultabile online al sito: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html;jsessionid=3AE651D8BC0E21C1B9ABC2CBF3BF85A3.2\\_cid354](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html;jsessionid=3AE651D8BC0E21C1B9ABC2CBF3BF85A3.2_cid354)).

<sup>6</sup> V., rispettivamente, le seguenti decisioni: *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles*, Sezione civile, 2015/4585/A, 17 giugno 2021, *WZV Klimaatzaak v. The Belgian State*; The High Court, 19 settembre 2019, 2017 N. 793 JR, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*; The Court of Appeal, Civil Division, 25 gennaio 2019, *Plan B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*; Supreme Court of Norway, 22 dicembre 2020, HR-2020-2472-P, (case n. 20-051052SIV-HRET), *GreenPeace Nordic Association and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*. Tutte le decisioni citate in questa nota sono consultabili, in inglese, sul sito: <https://www.climatecasechart.com/climate-change-litigation/>.

<sup>7</sup> Si tratta della causa definita come “Giudizio universale”. Tutte le notizie relative al giudizio (ivi incluso l'articolato atto introduttivo) possono essere tratte dal sito: <https://giudiziouniversale.eu/>.

<sup>8</sup> V., rispettivamente, le seguenti direttive: 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, in GU L 152, 11.6.2008, p. 1-44; 2006/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE, in GU L 64, 4.3.2006, p. 37 ss.; 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in GU L 312, 22.11.2008, p. 3-30; 2009/147/CE del Parlamento

di disposizioni delle istituzioni europee che mirano a proteggere l'ambiente in genere ed il clima in maniera più specifica, le quali, anche per la loro stessa formulazione letterale, ben si presterebbero a giustificare la proposizione di un ricorso in via giudiziale.

Nonostante quanto appena rilevato, tuttavia, proprio l'accesso alla giustizia climatica, nell'ordinamento sovranazionale, suscita difficoltà apparentemente insormontabili.

Al riguardo, è opportuno ricordare che l'Unione europea ha aderito alla Convenzione di Aarhus, del 1998<sup>9</sup>, che è lo strumento che, a livello internazionale, si occupa dell'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La Convenzione di Aarhus si compone di tre parti funzionalmente collegate. La prima riguarda l'accesso alle informazioni in materia ambientale; la seconda concerne la partecipazione della collettività ai procedimenti amministrativi che consentono di pervenire all'adozione delle determinazioni rilevanti; la terza, infine, riguarda l'impugnazione dei provvedimenti (o delle omissioni) delle autorità pubbliche.

L'art. 9 di detto strumento contempla, infatti, in tre distinti paragrafi, i mezzi di tutela che gli Stati contraenti devono introdurre nei rispettivi ordinamenti interni, in relazione a ciascun pilastro. In relazione ai primi due (concernenti, rispettivamente, l'accesso alle informazioni e la partecipazione ai procedimenti in materia ambientale), l'attuazione da parte delle istituzioni politiche è avvenuta in tempi solleciti<sup>10</sup>. Rispetto a tali ipotesi l'accesso alla giustizia risulta, infatti, soddisfacente e la Corte di giustizia ha riconosciuto, al riguardo, un *locus standi* sia ai privati cittadini<sup>11</sup>, sia alle associazioni che includono tra i propri scopi la salvaguardia dell'ambiente<sup>12</sup>.

---

europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GU L 20 del 26.1.2010, p. 7–25.

<sup>9</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Århus, Danimarca, 25 giugno 1998. La Convenzione è stata adottata sotto gli auspici dell'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). La Comunità europea aderì alla stessa con la decisione del Consiglio 2005/370/CE, del 17 febbraio 2005, relativa alla stipula, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124, 17.5.2005, pag. 1). In dottrina v. A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, CEDAM, 2011; A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011; L. Kramer, *EU Environmental Law*, 8th ed., Sweet & Maxwell, 2016, 155 ss.; S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, 2017, 238 ss.

<sup>10</sup> V., rispettivamente, la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26-32) ed il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sulla applicazione dei provvedimenti della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale alle istituzioni e organi comunitari (GU L 264 25.9.2006 pag. 13).

<sup>11</sup> V. la sentenza 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia e a. contro Provincia di Macerata e Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente*, ECLI:EU:C:2017:589, relativa alla questione della c.d. “via postuma”.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte del 12 maggio 2011, causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV contro Bezirksregierung Arnsberg*, c.d. caso Trianel, ECLI:EU:C:2011:289, punto 42.



L'accesso alla tutela giurisdizionale funziona, invece, in maniera non adeguata per quanto riguarda il par. 3, del citato art. 9, della Convenzione di Aarhus ovvero proprio la possibilità di promuovere un ricorso avverso un atto normativo (o un'omissione), in materia ambientale, delle istituzioni europee.

### **3. I limiti all'accesso alla giustizia ambientale per le associazioni ambientaliste nell'ordinamento europeo**

Per analizzare lo stato dell'accesso alla giustizia climatica nell'ordinamento europeo, è opportuno distinguere l'ipotesi in cui i provvedimenti in materia ambientale contestati siano stati adottati dalle istituzioni europee, da quella in cui siano emanati dalle autorità nazionali, seppure in applicazione di una norma europea. In questo paragrafo ci concentreremo sulla prima ipotesi, per rinviare al successivo la questione dell'accesso alla giustizia climatica al momento dell'attuazione delle norme europee all'interno degli ordinamenti nazionali.

Per quanto concerne la problematica in esame, l'ostacolo è rappresentato dal fatto che l'impugnazione degli atti adottati dalle istituzioni europee da parte di individui, davanti al Tribunale dell'Unione europea, soggiace al limite dell'art. 263, quarto comma, del TFUE, secondo il quale qualsiasi persona fisica o giuridica “può proporre (...) un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o *che la riguardano direttamente e individualmente*”. Analogamente, in relazione al ricorso per carenza, l'art. 265, comma del Trattato istitutivo, prevede che “[o]gni persona fisica o giuridica può adire la Corte...per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere omesso di emanare *nei suoi confronti* un atto che non sia una raccomandazione o un parere”.

Al riguardo, la linea interpretativa seguita in sede giudiziale è sempre stata ispirata al massimo rigore. La giurisprudenza è infatti costante nel negare la legittimazione attiva ai gruppi di persone e alle associazioni preposte alla tutela dell'ambiente<sup>13</sup>, proprio per difetto di prova, da parte degli astanti, della sussistenza del presupposto dell'incidenza “diretta ed individuale” del provvedimento nei loro confronti<sup>14</sup>.

Ci si potrebbe chiedere se sia possibile superare questo assetto negativo facendo ricorso alla fonte internazionale. Se si possa, in altri termini, aggirare l'ostacolo

---

<sup>13</sup> Fin dal risalente caso *Greenpeace* (sentenza della Corte del 2 aprile 1998, causa C-321/95, *Stichting Greenpeace Council*, ECLI:EU:C:1998:153, punti 27-29). La giurisprudenza, sul punto, è sempre stata costante: v., tra le decisioni più recenti, le seguenti sentenze della Corte: 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Lies Caeynest e altri c. Brusselles Hoofstedelijk Gewest*, ECLI:EU:C:2019:533; 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Carvalho e a. contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2021:252.

<sup>14</sup> V. N. De Saadeler, G. Roller, M. Dross, *Access to Justice in Environmental Matters*, Final Report, ENV.A.3/ETU/2002/0030, consultabile al sito [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf); E. Fasoli, *Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe*, in N. Boschiero, C. Pitea, T. Scovazzi, C. Ragni (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, Springer, 2013, 337 ss.; N. De Dominicis, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, CEDAM, 2016, p. 109.

determinato dalla formulazione della disposizione del Trattato istitutivo, che appunto circoscrive il ricorso dei privati alla specificità della situazione giuridica dei ricorrenti, facendo diretta applicazione della citata disposizione della Convenzione di Aarhus o, perlomeno, facendo ricorso alla stessa quale ausilio interpretativo<sup>15</sup>.

La risposta della giurisprudenza è, parimenti, negativa. Innanzitutto, la disposizione ora richiamata della Convenzione di Aarhus (il citato art. 9, par. 3) non può produrre effetti diretti. Nella specie, il problema è stato affrontato in un caso relativo all'applicazione della direttiva sulla qualità dell'aria: detto strumento prevedeva una specifica eccezione per i Paesi Bassi. Un'associazione ambientalista, consapevole dei limiti imposti dal Trattato, impugnava l'atto normativo proprio in relazione al punto nel quale esso contemplava una deroga per il territorio olandese, asserendo che questa – in quanto associazione stabilita in detto paese – la riguardava in maniera non incidentale<sup>16</sup>. Tale argomento evidentemente suscitò un certo impatto, dal momento che il Tribunale, in prima istanza, accolse il ricorso. La Corte di giustizia, in sede di appello, ribadì tuttavia che la Convenzione di Aarhus non può produrre effetti diretti e che, conseguentemente, il ricorso diretto dei privati era soggetto al limite previsto dall'art. 263, quarto comma, TFUE<sup>17</sup>.

Non è, quindi, possibile fare ricorso alla fonte internazionale quale strumento idoneo ad attribuire un diritto di azione che i redattori del Trattato hanno consapevolmente escluso. La risposta della Corte appare, d'altronde, corretta: essa è in linea con la formulazione del citato art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, che chiaramente presuppone un adattamento di tipo ordinario (“each Party *shall ensure* that (...) members of the public have access to administrative or judicial procedures”); ed è, inoltre, conforme alla gerarchia delle fonti europee ed al consueto assetto monista nei rapporti tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, secondo il quale gli accordi internazionali stipulati dall'Unione europea costituiscono una fonte subordinata ai Trattati.

Quindi, l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus non produce effetti diretti e non è conseguentemente utilizzabile dai singoli quale idonea base giuridica per promuovere un autonomo ricorso davanti alla Corte. Dubitabile, tuttavia, se detta

---

<sup>15</sup> Per un'apertura v. N. Magri, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. III, Jovene, 2014, p. 595 ss. Opportuno rilevare che lo stesso Autore sembra ora seguire un approccio più prudente (ID., «Disordine» del sistema e garanzie di accesso alla giustizia in materia ambientale, in C. Bergonizini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, 2019, p. 712 ss., 719 s.).

<sup>16</sup> I ricorrenti fecero ricorso ad un criterio abitualmente invocato nei giudizi interni per giustificare la specifica lesività di un dato provvedimento in materia ambientale e la conseguente legittimazione ad agire, che è quello dell'incidenza del provvedimento in un determinato ambito territoriale (c.d. *vicinitas*): v. L. Di Cola, *La tutela dell'ambiente*, in L. Lanfranchi, (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Giappichelli, 2003, p. 252 ss., 275.

<sup>17</sup> Sentenza della Corte del 13 gennaio 2015, cause riunite C-401-402-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2015:4.

Convenzione produca effetti interpretativi, nel senso che l'interprete possa farvi ricorso per conferire un determinato significato alle disposizioni europee di attuazione<sup>18</sup>. Il punto è tuttavia che, in siffatta materia, l'effetto interpretativo abitualmente riconosciuto anche agli accordi internazionali privi di effetti diretti<sup>19</sup>, è insufficiente per riconoscere una legittimazione processuale altrimenti insussistente. Per le disposizioni di natura processuale, infatti, il mero effetto interpretativo non consente di attribuire un potere di azione altrimenti escluso. Se le disposizioni del Trattato istitutivo precludono ad enti rappresentativi di determinate collettività la possibilità di agire in giudizio, in nessun modo si può superare questa preclusione attraverso un'interpretazione estensiva della formulazione letterale delle disposizioni rilevanti.

Altra questione è se, a prescindere dall'efficacia nell'ordinamento europeo della Convenzione di Aarhus, si possa giustificare la possibilità di riconoscere l'accesso ai privati alla giustizia climatica, sulla base di altre fonti dell'ordinamento sovranazionale, quali, in particolare, quelle poste a salvaguardia dei diritti fondamentali<sup>20</sup>.

Questa affermazione si giustifica alla luce delle risultanze di alcune decisioni giudiziali nazionali, le quali hanno, per l'appunto, riconosciuto tale eventualità. Così, in via esemplificativa, nella sentenza dello Hoge Raad richiamata all'inizio del lavoro, i giudici olandesi hanno ammesso che una siffatta possibilità potrebbe discendere dal combinato disposto degli articoli 2 e 8 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo, i quali sanciscono, rispettivamente, il diritto alla vita e alla vita privata e familiare<sup>21</sup>. È, d'altro canto, nota l'interpretazione estensiva della Corte europea dei

---

<sup>18</sup> In talune decisioni nazionali è stata riconosciuta la possibilità, per la Convenzione di Aarhus, di produrre effetti interpretativi: così, infatti, la Corte Suprema slovacca, in una serie di pronunce del 2 agosto 2011 (contraddistinte con i n. 3Sžp/49/2009, 3Sžp/50/2009, 3Sžp/48/2009 and 3Sžp/47/2009); il Tribunale Amministrativo Federale in Germania (Bundesverwaltungsgericht, 2013 – 7 C 21.12, consultabile al sito <https://www.bverwg.de/de/050913U7C21.12.0>); la Corte Suprema Amministrativa in Finlandia (sentenza n. 49/2011, consultabile al sito: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2011/201101351?search%5btype=pika&search%5bpika%5d=2011%3A49>). In dottrina v. M. Eliantonio, *Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a "Problem Child"?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, p. 257 ss., 269; Id., *The Role Of NGOs In Environmental Implementation Conflicts: 'Stuck in The Middle Between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings'?*, in *Journal of European Integration*, 2018, p. 753 ss.

<sup>19</sup> Si può, in via esemplificativa, ravvisare una sostanziale uniformità della giurisprudenza nel senso di riconoscere agli accordi internazionali, la possibilità di produrre comunque effetti interpretativi. V., al riguardo, le seguenti sentenze della Corte: 16 giugno 1998, in causa C-53/96, *Hermès*, ECLI:EU:C:1998:292, punti 35 ss.; 14 dicembre 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Dior*, ECLI:EU:C:2000:688, punto 47; 13 settembre 2001, causa C-89/99, *Schieving-Nijstad vof e altri c. Robert Groeneveld*, ECLI:EU:C:2001:438, punto 54; 16 novembre 2004, causa C-245/02, *Anheuser Bush Inc. c. Budějovický Budvar*, ECLI:EU:C:2004:717, punti 55-56.

<sup>20</sup> V., in questo senso, in dottrina, M. Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 506 ss.

<sup>21</sup> Hoge Raad, sentenza del 20 dicembre 2019, causa 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, cit., punti 40-43: "The interest protected by Article 2 ECHR is the right to life, which includes environment-related situations that affect or threaten to affect the right to life. Article 8 ECHR protects the right to private life, family life, home and correspondence. Article 8 ECHR may also apply in environment-related situations. The latter is relevant if (1) an act or omission has an adverse effect on the home and/or private life of a citizen and (2) if that adverse effect has reached a certain minimum level of severity. Under

diritti dell'uomo che, in assenza di una disposizione specifica per la protezione dell'ambiente, ha fatto sovente ricorso al disposto dell'art. 8, per riconoscere agli astanti anche il diritto a vivere in un ambiente salubre<sup>22</sup>.

Argomentando ulteriormente lungo questa linea di pensiero, si potrebbe desumere dal combinato disposto degli articoli 37, concernente il diritto ad un ambiente salubre e 47, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, un'idonea base giuridica per garantire l'accesso alla giustizia climatica da parte dei privati nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale. Tale argomento è stato, tuttavia, espressamente rigettato dalla Corte di giustizia nel caso *Carvalho*. Secondo la Corte, infatti: "À cet égard, il convient de rappeler, à l'instar du Tribunal... que la protection conférée par l'article 47 de la Charte n'exige pas qu'un justiciable puisse, de manière inconditionnelle, intenter un recours en annulation, directement devant la juridiction de l'Union, contre un tel acte législatif de l'Union (...). Si les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE doivent être interprétées à la lumière du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, une telle interprétation ne saurait aboutir à écarter les conditions expressément prévues par ledit traité"<sup>23</sup>.

Quindi, secondo la Corte, il citato art. 47 della Carta dei diritti fondamentali non attribuirebbe un diritto di carattere assoluto. Sotto altro profilo, il diritto ad un ricorso effettivo deve essere sempre subordinato alle condizioni di accesso alla giustizia previste

---

Articles 2 and 8 ECHR, the government has both positive and negative obligations relating to the interests protected by these articles, including the positive obligation to take concrete actions to prevent a future violation of these interests (in short: a duty of care). A future infringement of one or more of these interests is deemed to exist if the interest concerned has not yet been affected, but is in danger of being affected as a result of an act/activity or natural event. (...). The nature of the (imminent) infringement is relevant in this. An effective protection demands that the infringement is to be prevented as much as possible through early intervention of the government. The government has a 'wide margin of appreciation' in choosing its measures. In short, the State has a positive obligation to protect the lives of citizens within its jurisdiction under Article 2 ECHR, while Article 8 ECHR creates the obligation to protect the right to home and private life. This obligation applies to all activities, public and non-public, which could endanger the rights protected in these articles, and certainly in the face of industrial activities which by their very nature are dangerous. If the government knows that there is a real and imminent threat, the State must take precautionary measures to prevent infringement as far as possible".

<sup>22</sup> La Corte di Strasburgo ha spesso incluso la tutela dell'ambiente nell'ambito dell'art. 2 (diritto alla vita), dell'art. 8 (tutela della vita privata), dell'art. 10 (libertà di espressione), dell'art. 1 del Protocollo addizionale (diritto di proprietà), isolatamente considerati ovvero nel combinato disposto con gli articoli 6 e 13 (diritto all'equo processo e ad un ricorso effettivo). V., in via esemplificativa, le seguenti sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: 9 dicembre 1994, caso n. 16798/90, *López Ostra c. Spagna*; 30 novembre 2004, caso n. 48939/99, *Oneryildiz c. Turchia*; 9 giugno 2005, caso n. 55723/00, *Fadejeva c. Russia*; 19 ottobre 2006, caso n. 59909/00, *Giacomelli c. Italia*; 27 novembre 2007, caso n. 21861/03, *Hamer c. Belgio*, 20 marzo 2008, *Budayeva et al./Russia*, nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02; 28 febbraio 2012, *Kolyadenko et al./Russia*, nn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05.

<sup>23</sup> Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Carvalho*, cit., punti 77 e 78 (la sentenza, al momento, è disponibile soltanto in inglese e francese). In dottrina v. F. Gallarati, *Caso Carvalho: la Corte di giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, n. 2/2021, p. 2603 ss.; I. Hadjiyanni, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces for a Complete Puzzle of Legal Remedies*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2021, p. 777 ss.

dal Trattato istitutivo, il quale – nonostante il chiaro disposto dell’art. 6, par. 1, TUE, che stabilisce che la Carta dei diritti fondamentali “ha lo stesso valore giuridico dei trattati” – costituirebbe comunque una fonte giuridica sovraordinata.

In conclusione, il diritto di accesso diretto alla giustizia climatica, nell’ordinamento europeo, ha finora trovato solo un riconoscimento parziale, sostanzialmente circoscritto al diritto di partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi che li riguardano. Rimane ora da valutare quale sia la possibilità di accesso alla giustizia climatica, per i diritti discendenti da disposizioni europee, al momento della loro applicazione all’interno degli ordinamenti nazionali.

#### **4. La diversa soluzione, alla quale perviene la Corte di giustizia, allorché un’analogo questione si pone davanti al Giudice nazionale**

Il problema esaminato nel precedente paragrafo si pone, ovviamente, anche in sede nazionale, allorché l’atto normativo europeo sia stato recepito o comunque produca effetti nell’ordinamento interno.

La Commissione aveva, al riguardo, pubblicato una proposta di direttiva nel corso del 2003, ma questa è definitivamente naufragata undici anni dopo, benché fosse già stata approvata dal Parlamento europeo. Per questo motivo, la Commissione europea, nel corso del 2017, ha adottato una semplice comunicazione. La comunicazione in questione, invero, non sembra aggiungere elementi sul piano della legittimazione ad agire. In relazione alla legittimazione ad agire, detto strumento prevede, infatti, una cosa ovvia. La comunicazione si limita infatti a statuire che i rimedi in materia di tutela dell’ambiente devono essere “effettivi” ed “equivalenti”. Ma il parametro per giudicare tale equivalenza, come di consueto, è rappresentato dalla tutela che analoghi diritti ricevono nell’ambito dell’ordinamento nazionale<sup>24</sup>. Quindi, se uno Stato membro ha scelto di non dare attuazione all’art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, la questione della legittimazione ad agire riceve comunque risposta negativa<sup>25</sup>.

Tuttavia, a differenza di quanto si verifica in relazione in sede europea, la Corte di giustizia ha, in talune ipotesi, ammesso la possibilità di impugnare determinati

---

<sup>24</sup> V. la Comunicazione della Commissione sull’accesso alla giustizia in materia ambientale (2017/C 275/01). La Commissione ha inoltre pubblicato un’apposita guida per l’applicazione della comunicazione (Guida del cittadino per l’accesso alla giustizia in materia ambientale), reperibile al sito: [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/ENV-18-004\\_guide\\_IT\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/ENV-18-004_guide_IT_web.pdf).

<sup>25</sup> La Convenzione di Aarhus prevede un apposito meccanismo di controllo: sulla base dei rapporti periodici presentati dagli Stati, gli stessi paesi contraenti ne verificano il rispetto in sede di riunione delle Parti ovvero tramite un apposito Comitato. Si tratta, quindi, di meccanismi di *soft law*, che - al più - sortiscono un’efficacia esortativa (v. C. Pitea, *Procedures and Mechanisms for Review of Compliance under the 1998 Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, in A. Tanzi, L. Pineschi, C. Pitea, C. Ragni, F. Romanin Jacur (eds.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, T.M.C.ASSER PRESS, 2009, p. 221 ss.).

provvedimenti o di contestare le omissioni delle autorità nazionali, sia da parte di singoli<sup>26</sup>, sia da parte di associazioni preposte alla tutela dell'ambiente<sup>27</sup>.

In questi casi, il Giudice europeo ha, in effetti, consentito di percorrere la via giudiziaria, perché gli atti di base apparivano chiari nel senso di attribuire agli individui coinvolti un vero e proprio diritto soggettivo: in questi casi la possibilità di ricorso, anche da parte di privati e di associazioni, costituisce conseguentemente un elemento strutturale della tutela dell'ambiente, la quale risulterebbe altrimenti menomata se ai privati non fosse consentito controllare l'operato delle autorità pubbliche<sup>28</sup>. In altri termini, laddove non ricorre il limite previsto dall'art. 263, quarto comma, TFUE, si possono forzare i sistemi processuali nazionali e riconoscere una legittimazione ad agire in capo ai privati ovvero alle associazioni competenti. Come è evidente, il Giudice europeo perviene a tale risultato non attribuendo effetto diretto alla Convenzione di Aarhus, ma solo riconoscendo una particolare forza coercitiva alle previsioni sostanziali emanate dalle istituzioni europee, almeno laddove queste rispondano al consueto triplice test per produrre effetti diretti.

In conclusione, non è possibile contestare i provvedimenti normativi delle istituzioni europee davanti al Giudice europeo, anche se i ricorrenti si trovano in un dato rapporto spaziale con le fonti di inquinamento. Essi e le associazioni preposte alla tutela di uno specifico assetto ambientale possono invece impugnare i provvedimenti adottati dalle autorità nazionali (o contestarne le omissioni), se tale legittimazione è ricavabile dalle specifiche disposizioni della fonte normativa europea di volta in volta applicabile. La possibilità di agire a tutela di un determinato *habitat* nel diritto dell'Unione europea non può, pertanto, essere riconosciuta in via generale ed astratta, dal momento che la previsione di un diritto di azione dipende, in definitiva, solo dal contenuto degli specifici atti di diritto derivato e dal carattere sufficientemente chiaro ed incondizionato delle disposizioni ivi contenute.

---

<sup>26</sup> Sentenza della Corte del 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447, punti 38-39.

<sup>27</sup> Sentenza della Corte del 26 maggio 2011, cause riunite C-165, 166, 167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, ECLI:EU:C:2011:348, punti 99-100: "Per contro, l'art. 6 della direttiva LNE presenta un carattere incondizionato e sufficientemente preciso in quanto, in termini inequivocabili, impone agli Stati membri, da un lato, ai sensi dei suoi nn. 1-3, di elaborare programmi nazionali per la progressiva riduzione delle emissioni nazionali, in particolare di SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub>, al fine di conformarsi, entro il 2010, ai limiti indicati nell'allegato I di detta direttiva e, dall'altro, ai sensi del suo n. 4, di mettere tali programmi a disposizione della popolazione e delle organizzazioni interessate, come le associazioni ambientaliste, mediante informazioni chiare, comprensibili e facilmente accessibili. *Ne consegue che le persone fisiche e giuridiche direttamente interessate devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente ricorrendo ai giudici nazionali, il rispetto e l'attuazione di tali norme del diritto dell'Unione*" (corsivo aggiunto).

<sup>28</sup> V. altresì la sentenza della Corte del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Lies Caeynest e altri c. Bruxelles Hoofstedelijk Gewest*, ECLI:EU:C:2019:533.

## 5. Esplorazione di soluzioni alternative, con particolare riferimento al rinvio pregiudiziale e alla richiesta di riesame amministrativo

Quindi, come è evidente sulla base di quanto accertato nei precedenti paragrafi, l'unico modo del quale dispongono i privati per contestare gli atti dell'Unione europea in materia ambientale è indiretto, attraverso il ricorso al giudice nazionale. In questo contesto, è agevole concludere che la sola modalità di accesso alla Corte di giustizia in questa materia è attraverso il rinvio pregiudiziale.

Si tratta, in definitiva, di un ripiego, che lascia adito a diverse perplessità. L'accesso alla giustizia climatica tramite il giudice nazionale sconta infatti diversi presupposti negativi. Innanzitutto, occorre che l'associazione non governativa dimostri di avere una legittimazione attiva: e si tratta di una valutazione che deve essere svolta secondo l'ordinamento nazionale. Da questo punto di vista, in assenza di una normativa di armonizzazione a livello europeo, non sussiste d'altro canto, uniformità sui requisiti che devono rivestire le associazioni non governative per avere un *locus standi* davanti al giudice nazionale. A questa difficoltà si aggiungono poi i costi, sia in termini economici, sia temporali, di un giudizio nazionale che sia diretto solo a sollevare una questione pregiudiziale. La conclusione positiva, infine, dipende dalla volontà del giudice adito di rinviare effettivamente alla Corte di giustizia: cosa che ovviamente, se non si tratta di un giudice di ultima istanza, non è tenuto a fare<sup>29</sup>.

In questo contesto sembra agevole concludere che, in definitiva, il rinvio pregiudiziale non rappresenti un vero e proprio rimedio alternativo rispetto al ricorso diretto alla Corte di giustizia, sulla base articoli 263 o 265 TFUE.

Un'altra soluzione, che permetterebbe, sempre in via indiretta, di rivolgersi alla Corte di giustizia, è attraverso lo strumento del ricorso amministrativo interno. L'articolo 10, del regolamento di attuazione della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento europeo<sup>30</sup>, prevede che: "Qualsiasi organizzazione non governativa (...) può presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo comunitario che ha adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo". In questo caso, il coinvolgimento del Giudice europeo si verificherebbe solo in un momento successivo ed eventuale. Nei confronti della decisione negativa, con la quale la Commissione decide di non procedere ad un riesame (o con la quale accerta che non è possibile pervenire ad una diversa soluzione, pur dopo avere condotto una fase di riesame) è infatti possibile proporre un ricorso per impugnazione davanti al Tribunale dell'Unione<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> V. al riguardo lo studio predisposto dalla soc. Milieu Consulting, su richiesta della Commissione europea, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final report*, September 2019, p. 81 ss.

<sup>30</sup> Il reg. 1367/2006, cit.

<sup>31</sup> V., da ultimo, la sentenza della Corte, del 6 ottobre 2021, *ClientEarth c. Commissione europea*, in causa C-458/19 P, ECLI:EU:C:2021:802.

Anche questa soluzione risulta, tuttavia, poco soddisfacente. Innanzitutto essa concerne le sole decisioni amministrative: ovvero quelle con le quali la Commissione, in genere, autorizza o vieta la produzione o la commercializzazione di un certo prodotto sul mercato interno. Quindi questo rimedio non può essere utilizzato per la contestazione degli atti a portata generale, quali gli atti normativi.

In secondo luogo, perché, in questo modo, l'oggetto stesso del giudizio è circoscritto ai soli motivi di impugnazione della decisione amministrativa: sarà, pertanto, molto difficile sottoporre all'esame della Corte gli aspetti fattuali e le questioni giuridiche generali concernenti la conduzione di una determinata azione ambientale.

Sotto questo profilo, è opportuno segnalare che, per estendere la possibilità di ricorso avverso gli atti amministrativi, è stato appena emanato un regolamento modificativo dell'originaria normativa di attuazione dell'art. 9, della Convenzione di Aarhus. Più dettagliatamente, con il reg. 2021/1767<sup>32</sup>, è stata modificata la nozione stessa di atto amministrativo. L'art. 2, lett. g, prevede ora che è atto amministrativo: "qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale".

Corrispondentemente, il legislatore europeo ha modificato anche l'art. 10, relativo alla procedura di riesame, il quale ora prevede che: "una qualsiasi organizzazione non governativa (...) ha il diritto di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'Unione che ha adottato l'atto amministrativo (...) se ritiene che l'atto o l'omissione configuri una violazione del diritto ambientale".

In questo modo, come è evidente, si amplia il novero di atti amministrativi suscettibili di riesame e, corrispondentemente, si amplia la possibilità di un successivo coinvolgimento del Giudice europeo. Il legislatore europeo ha, infatti, avuto cura di precisare "[q]ualora l'istituzione o l'organo dell'Unione ometta di agire a norma dell'articolo 10, paragrafo 2 o paragrafo 3, l'organizzazione non governativa o altro membro del pubblico che ha presentato la richiesta di riesame interno in conformità dell'articolo 10 possono proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del trattato"<sup>33</sup>.

Le novità legislative, tuttavia, pur apportando un parziale miglioramento nella valutazione complessiva del diritto di accesso alla giustizia climatica, non risultano ancora pienamente soddisfattive. In definitiva, pur dopo le modifiche sopravvenute, l'accesso alla giustizia ambientale davanti al Giudice europeo rimane subordinato a forme di accesso indiretto, quali sono, appunto, il rinvio pregiudiziale ovvero l'impugnazione della decisione negativa a seguito di un riesame condotto in via amministrativa. Ne

---

<sup>32</sup> V. Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GU L 356, 8.10.2021, p. 1-7.

<sup>33</sup> V. Art. 12, par. 2, del reg. 1367/2006, come modificato dal Regolamento (UE) 2021/1767, cit.



consegue che, anche dopo i mutamenti intervenuti a livello legislativo, l'accesso per i privati alla tutela giudiziale risulta alquanto limitato.

## 6. Il risarcimento dei danni

A parte è opportuno trattare della possibilità del risarcimento danni da violazioni in materia ambientale. Il punto non è di scarsa importanza, dal momento che la prima affermazione in diritto internazionale riguarda proprio il c.d. principio “*chi inquina, paga*”. La questione, al momento, è stata esaminata solo nelle conclusioni, presentate dall'Avvocato generale Kokott nel caso *JP c. Ministre de la Transition écologique*<sup>34</sup>.

Nella sostanza, secondo l'Avvocato generale, le condizioni per ottenere un risarcimento danni per le violazioni commesse dagli Stati membri alla legislazione dell'Unione europea sono le stesse previste dalla classica giurisprudenza *Francovich*, rispetto alla quale ricorrono sicuramente le prime due condizioni.

Secondo l'Avvocato generale, infatti, la direttiva effettivamente produce diritti in capo ai singoli e la violazione è sufficientemente qualificata<sup>35</sup>. Quello che, invece, farebbe difetto, è il nesso di causalità.

È opportuno riportare nel testo il punto in questione: “Per stabilire l'esistenza di un nesso di causalità diretto, il soggetto leso deve quindi *in primo luogo* dimostrare di avere soggiornato per un periodo sufficientemente lungo in un ambiente in cui i valori limite del diritto dell'Unione in materia di qualità dell'aria ambiente sono stati violati in misura rilevante. La durata di tale periodo è una questione medica che richiede una risposta scientifica. In ogni caso, un tale soggiorno dovrebbe poter risultare, in particolare, dal luogo di lavoro o di abitazione, ma anche da altri luoghi in cui le persone hanno soggiornato spesso per un lungo periodo di tempo. Tuttavia, non è sufficiente avere soggiornato in un agglomerato o in una zona in cui i valori limite sono stati superati in uno o più punti di campionamento. Infatti, determinati punti di campionamento devono essere installati in modo da fornire informazioni sull'inquinamento delle aree più inquinate. Di conseguenza, anche in tali agglomerati o zone, esisteranno molti luoghi in cui l'aria è meno inquinata e le norme di diritto dell'Unione sono rispettate. Pertanto, il

---

<sup>34</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique*.

<sup>35</sup> “L'obbligo di rispettare i valori limite di PM10 (dal 2005) e di biossido di azoto (dal 2010), risultante inizialmente dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 96/62, nonché dall'articolo 4, in combinato disposto con l'allegato II e dall'articolo 5, in combinato disposto con l'allegato III, sezione I, fase 1, della direttiva 1999/30 e, a decorrere dall'11 giugno 2010, dall'articolo 13, paragrafo 1, e dall'allegato XI della direttiva 2008/50, è chiaro e non lascia alcun margine discrezionale agli Stati membri. Se ne potrebbe dedurre che tale violazione era già qualificata per sua stessa natura. 109. Peraltro, nella sentenza *Janecek* sulle direttive 96/62 e 1999/30, la Corte ha deciso che gli Stati membri non avevano l'obbligo di adottare misure tali da scongiurare qualsiasi superamento. Sebbene le successive sentenze relative a tali direttive indichino che il superamento dei valori limite costituisce nondimeno una violazione autonoma del diritto dell'Unione, resta il fatto che all'epoca la direttiva 2008/50 era già applicabile. Pertanto, il superamento dei valori limite durante il periodo di validità delle direttive 96/62 e 1999/30 non poteva, di per sé, essere considerato una violazione qualificata del diritto dell'Unione” (Conclusioni Avvocato generale Kokott, punti 108 e 109).

soggetto leso deve dimostrare concretamente che nel luogo di residenza e durante i periodi indicati ha avuto luogo un superamento dei valori limite”<sup>36</sup>.

In sostanza: l'Avvocato generale ha ammesso in teoria la possibilità di un risarcimento dei danni, per poi ... negarlo in pratica.

Al riguardo viene da chiedersi se, al di là delle peculiarità determinate dall'oggetto del rinvio pregiudiziale, sia ragionevole circoscrivere le ipotesi di risarcimento danni per violazioni ambientali ai soli danni alla salute. O se, date le peculiarità del risarcimento danni in materia ambientale, non sia per ipotesi più ragionevole estenderlo ai danni all'ambiente, *tout court*.

Sempre ragionando in astratto, occorre poi chiedersi se un'analogia azione sia proponibile contro le istituzioni europee.

In teoria, le condizioni per il risarcimento dovrebbero essere le stesse<sup>37</sup>.

Il punto è che le norme europee in materia ambientale, di norma, non conferiscono diritti ai singoli che possano essere invocati nei confronti delle istituzioni europee. Esse sono per lo più direttive, che presuppongono un'attività dello Stato. Ed anche quando sono contenute in regolamenti, le norme sono lungi dall'attribuire diritti<sup>38</sup>.

Quindi, in linea di principio, la responsabilità degli Stati è esclusa perché è molto difficile dimostrare che ricorre un nesso di causalità. Quella delle istituzioni europee, del pari, è esclusa perché – a monte – raramente le norme europee in materia ambientale conferiscono diritti ai singoli.

---

<sup>36</sup> V. Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, causa C-61/21, cit., punti 131 ss.

<sup>37</sup> V. la sentenza *Mediatore europeo c. Lamberts*, 23 marzo 2004, C-234/02, punto 49: “Secondo una costante giurisprudenza in materia di responsabilità della Comunità per danni causati ai cittadini da una violazione del diritto comunitario imputabile a un'istituzione o a un organo comunitari, un diritto al risarcimento è riconosciuto ove siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente all'autore dell'atto e il danno subito dai soggetti lesi”.

<sup>38</sup> In via esemplificativa, il reg. 2021/1119, che istituisce il quadro per la neutralità climatica è chiaro nel senso che le norme si indirizzano alle istituzioni e non sono formulate in modo da attribuire diritti ai singoli: v. l'art. 5: “*Adattamento ai cambiamenti climatici*: “1. Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'articolo 7 dell'accordo di Parigi. 2. La Commissione adotta una strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici in linea con l'accordo di Parigi e la riesamina periodicamente nel contesto del riesame di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera b), del presente regolamento. 3. Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri garantiscono inoltre che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione. Essi si concentrano, nello specifico, sulle popolazioni e sui settori più vulnerabili e più colpiti e individuano le carenze a tale riguardo mediante consultazione della società civile”.

## 7. Cenni conclusivi. Costatazione dell'incoerenza dell'assetto dell'ordinamento europeo in relazione all'accesso alla giustizia climatica

Sulla base delle riflessioni condotte nei precedenti paragrafi è agevole concludere che lo stato di attuazione della Convenzione di Aarhus all'interno dell'Unione europea, almeno per quanto concerne l'art. 9, par. 3 (concernente il diritto di accesso alla giustizia), suscita un notevole livello di insoddisfazione. Le possibilità di portare una questione climatica all'attenzione del Giudice europeo risultano, infatti, estremamente limitate e subordinate alla contemporanea sussistenza di una serie di presupposti empirici e giuridici.

Questo esito è, d'altro canto, ancora più irrazionale, laddove si tenga conto del fatto che, come si è visto, la Commissione e la Corte di giustizia appaiono al contrario sollecite nel sanzionare il comportamento dello Stato membro che, a fronte di una normativa di armonizzazione a livello europeo, omette di prevedere un adeguato livello di tutela giudiziale dei singoli all'interno dell'ordinamento nazionale<sup>39</sup>.

Viene a questo punto spontaneo porsi la domanda se tale doppio standard sia compatibile rispetto agli obblighi assunti dall'Unione con l'adesione alla Convenzione di Aarhus e se esso risulti ragionevole rispetto al principio di effettività della tutela, sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali<sup>40</sup>. O se non sia, piuttosto, conforme ai principi che presidiano alla creazione dell'Unione europea, quale in particolare quello del rispetto della *rule of law*, concludere che vi è la necessità urgente che gli Stati membri pongano mano a questa situazione e, finalmente, introducano un effettivo potere di ricorso giurisdizionale in materia ambientale a livello europeo.

---

<sup>39</sup> V. *supra*, par. 4.

<sup>40</sup> V. I. Hadjiyanni, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order*, cit., p. 801.

## **Itinerari della giustizia climatica. Note a margine del caso “Giudizio Universale”**

*Andrea Giordano*

### **1. Una premessa**

Il clima<sup>1</sup> è di tutti e di ciascuno. La sua rilevanza, nel caleidoscopio delle situazioni soggettive, impone risposte ordinali coerenti con il canone di effettività della tutela. E le risposte non sono mancate, ove si consideri l'articolato novero di “obbligazioni climatiche” che discendono sia dall'ordinamento sovranazionale sia dallo specifico *corpus* normativo che i singoli Stati hanno adottato. È, del resto, un dato acquisito quello per cui la produzione dei gas serra e il “global warming” che ne consegue impongano l'adozione di misure tempestive e adeguate; ed è, parimenti, tangibile il rilievo per cui la loro mancanza o (ritenuta) ineffettività abbiano, in non isolati casi, offerto il destro alla proposizione di veri e propri ricorsi “in the name of climate change”<sup>2</sup>. Se alla stabilità climatica possa approdarsi in forza di iniziative giurisdizionali siffatte è legittimo domandarselo.

L'interrogativo muove la presente indagine, nel tentativo di far dialogare la controversia “Giudizio Universale”, avviata innanzi al Tribunale di Roma<sup>3</sup>, da una parte con le peculiari caratteristiche dell'ordinamento italiano e, dall'altra, con le nuove frontiere della giustizia climatica<sup>4</sup>.

### **2. Il clima come oggetto di tutela**

La giustiziabilità del clima presuppone la sua meritevolezza di tutela. Alla domanda sul *se* dell'azionabilità risponde, anzitutto, la CEDU. Mentre l'art. 1 CEDU sancisce il principio per cui le Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della Convenzione, l'art. 2

---

<sup>1</sup> Al riguardo v. F. Scalia, *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, n. 10/2021, pp. 269-308; M. A. Sandulli, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, n. 4/2019, p. 291; S. Nespore, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 1/2018, p. 29; M. Montini, *La disciplina settoriale sulla protezione dell'ambiente*, in, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 43; V. Cavanna, *Il cambiamento climatico globale: il Quinto Rapporto IPCC*, in *Riv. Giur. dell'Ambiente*, n. 3-4/2014, p. 425; F. Fracchia e M. Occhiena, *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, 2010.

<sup>2</sup> V., sul tema, M. Schirripa, *Climate Change Litigation and the Need for 'Radical Change'*, in *Federalismi*, n. 3/2022, pp. 184-203; B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 2/2021, pp. 271-317; F. Scalia, *La giustizia climatica*, cit., pp. 269-308; S. Nespore, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6/2015, pp. 750-755.

<sup>3</sup> Consulta: <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

<sup>4</sup> Per la cui definizione, v., per tutti, M. Cardicci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, pp. 1345-1369.

consacra il diritto alla vita, implicitamente erigendolo a condizione di ogni altro diritto<sup>5</sup>. Il predicato di irreversibilità delle violazioni della vita e il carattere di essenzialità della tutela del “valore dei valori”<sup>6</sup> rispetto al godimento di ogni altro diritto fanno sì che al concetto di “protezione” venga attribuita una portata ampia<sup>7</sup>, tale da far gravare sugli Stati non solo obblighi negativi, di astensione da atti che possano intenzionalmente cagionare la morte delle persone soggette alla giurisdizione statale<sup>8</sup>, ma anche positivi di intervento con misure di protezione e repressione<sup>9</sup>. Come la vita, così le sfere dell’autonomia personale, protette dall’art. 8 (che, tanto quanto l’art. 2, impiega ampie locuzioni, quali “rispetto”, “vita privata e familiare” e “ingerenza”), implicano la coesistenza di obblighi negativi e positivi: al divieto di ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici e, quindi, al divieto di misure legislative, atti amministrativi e comportamenti materiali che limitino l’esercizio dei diritti garantiti si aggiungono obblighi positivi “di fare”, volti a rendere effettivo l’esercizio delle prerogative di cui alla Convenzione o a proteggerle dalle ingerenze di terzi<sup>10</sup>. Se è, poi, vero che il lessema “ambiente” non trova

<sup>5</sup> Sul tema v. S. Bartole, P. De Sena e V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 36: “La disposizione dedicata al diritto alla vita è la prima tra le norme della CEDU relative ai diritti sostanziali, in quanto, come la Corte europea ha più volte affermato, consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche che formano il Consiglio d’Europa. Al diritto alla vita spetta una posizione speciale all’interno della Convenzione: il suo mancato rispetto è una delle più gravi infrazioni in materia di diritti dell’uomo, posto che senza protezione del diritto alla vita il godimento di ogni altro diritto e libertà garantito dalla CEDU è illusorio”; C. Russo, *Le Droit à la vie dans le décisions de la Commission et la jurisprudence de la Cour Européenne*, in *Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, 1999, p. 509.

<sup>6</sup> In analoghi termini, Corte Europea dei diritti dell’uomo, 24 febbraio 2005, Ric. nn. 57947/00, 57948/00 e 57949/00, *Isayeva, Yusupova e Bazayeva*, spec. § 168. Sulla centralità della vita nel sistema della CEDU v., R. Conti, *I giudici e il biodiritto*, 2014, p. 254.

<sup>7</sup> Con l’ulteriore, necessitato, corollario per cui le ipotesi di cui all’art. 2, comma 2, debbano essere intese come rigorosamente tassative e, quindi, di stretta interpretazione. In merito, v., A. Allegria, D. A Di Leo e F. Federici, *Commentario alla Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo*, Lulu. Com., 2019, pp. 8-9: “In primo luogo, l’elenco delle eccezioni deve ritenersi avente carattere tassativo e ciascuna di esse è di stretta interpretazione. In secondo luogo, il requisito della necessità deve essere inteso in modo ancor più rigoroso e cogente rispetto agli artt. 8-11 CEDU: infatti, non a caso, la norma fa riferimento alla stretta necessità e non alla necessità tout court. Infine, occorre inserire, in via interpretativa, accanto al limite espresso della stretta necessità, quello aggiuntivo della proporzione nell’uso della forza in relazione alle finalità espresse dalla norma, il quale impone la gradazione della forza in relazione alla gravità del crimine commesso nell’ipotesi in cui si debba impedire l’evasione di una persona detenuta o procedere a un arresto”).

<sup>8</sup> V. S. Bartole, P. De Sena e V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali*, cit., p. 36.

<sup>9</sup> V. S. Bartole, P. De Sena e V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali*, cit., pp. 41-42: “L’art. 2 CEDU, nella sua prima frase, prevede un obbligo di protezione della vita, a partire dal quale gli organi di Strasburgo hanno ricavato una serie di obblighi in capo agli Stati membri di adottare misure positive volte a rendere concreti ed effettivi i valori che l’art. 2 mira a tutelare. Si tratta di prescrizioni che non sono espressamente contemplate nel testo dell’articolo, ma sono ricavate implicitamente dall’art. 2, letto in congiunzione con l’obbligo generale dell’art. 1 CEDU di rispettare i diritti contemplati nella CEDU”.

<sup>10</sup> V., ad es., Corte Europea dei diritti dell’uomo, 8 luglio 2004, ric. n. 48787/99, *Ilaşcu*, § 313. Per la dottrina v., S. Bartole, B. Conforti e G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, 2001, p. 308: “[...] sussiste interferenza non solo quando uno Stato pone in essere comportamenti attivi nei confronti di un individuo, ma anche quando le sue omissioni sono suscettibili di ledere le situazioni giuridiche che si ritengono protette”.

positiva cittadinanza nella Convenzione, il rispetto della vita e della sfera personale del soggetto non possono prescindere dalla salvaguardia di un bene tanto rilevante<sup>11</sup>.

Ciò è stato, a più riprese, affermato dalla Corte di Strasburgo, che, oltre a riconoscere una generale responsabilità dello Stato per violazione dei diritti umani in conseguenza di un danno ambientale<sup>12</sup>, non ha esitato ad affermarla con specifico riguardo ai disastri naturali, al ricorrere di un rischio prevedibile e della mancata adozione, da parte della nazione interessata, delle misure rientranti nelle sue possibilità<sup>13</sup>. Il riconoscimento ai singoli dei diritti e delle libertà di cui alla Convenzione passa, infine, attraverso l'effettività dei rimedi<sup>14</sup> e la possibilità del privato di agire individualmente innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo allorché quei rimedi si siano rivelati ineffettivi. Se le Carte internazionali e le fonti europee hanno di norma, come destinatari, gli Stati, nel contesto di una comunità internazionale di governanti più che di governati<sup>15</sup>, il sistema introdotto dalla Convenzione<sup>16</sup> rompe i tradizionali schemi, orientato – quale è – verso la diretta protezione di interessi individuali<sup>17</sup>. La meritevolezza di tutela del clima sembra, poi, discendere dalle specifiche Convenzioni tese a combattere il cambiamento climatico. Mentre la CEDU fornisce coordinate “a rime libere” per gli Stati, non fissando il *quomodo* delle strategie da applicare, le altre Convenzioni delineano coordinate di dettaglio, così assicurando *in parte qua* una rafforzata protezione.

Un ruolo centrale lo ha assunto la Convenzione di Rio de Janeiro (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC), che ha avuto, come obiettivo, quello della stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera onde escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup> V., in merito, le considerazioni di N. Lipari, *CEDU e cultura giuridica italiana*. 5). *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e i civilisti*, 2020, disponibile presso: [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it): “Certo è comunque che la Convenzione europea dei diritti umani si è venuta progressivamente affermando come un organismo vivo, capace di offrire sia alla Corte che ai giudici nazionali la possibilità di estendere la tutela anche a diritti non esplicitamente enunciati nella Convenzione”. Sull'ambiente come valore nell'ottica del diritto europeo, v., per tutti, P. Dell'Anno e E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova, 2012; M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in Riv. Quadr. di Diritto dell'Ambiente, n. 1-2/2012, spec. pp. 62-69.

<sup>12</sup> V., per tutti, Corte Europea dei diritti dell'uomo, 9 dicembre 1994, n. 16798/90, *López Ostra*.

<sup>13</sup> Sui requisiti della “*foreseeability of the risk*” e del “*best efforts requirement*”, v. Corte Europea dei diritti dell'uomo, 20 marzo 2008, ric. nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, *Budayeva* e Corte Europea dei diritti dell'uomo, 28 febbraio 2012, ric. nn. 17423/05, 20534/05 e 20678/05, *Kolyadenko*.

<sup>14</sup> Quale “diritto all'efficacia della protezione statale dei diritti materiali” (così, R. Sapienza, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in Riv. Dir. Int., n. 2/2001, p. 281).

<sup>15</sup> V. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2006, p. 20.

<sup>16</sup> Che è un trattato internazionale sui generis (ad es., S. Mirate, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'“altro” diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Jovene, 2007, p. 169).

<sup>17</sup> Cosa discendente, anzitutto, dall'art. 1 CEDU. Sulla finalità della CEDU, non di soddisfare interessi specifici degli Stati, ma di tutelare i diritti degli individui lesi: S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, cit., p. 11. Nel senso di una generale personalità internazionale degli individui, v. ancora B. CONFORTI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>18</sup> V., in argomento, B. Pozzo, *Il nuovo sistema di emission trading comunitario. Dalla Direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla Direttiva 2009/29/CE*, Giuffrè, 2010, p. 1; M. D'Auria, *L'emission*

Mezzo al fine era l'impegno, solo politico, delle Parti di riportare le emissioni di diossido di carbonio ai livelli del 1990. Le politiche di mitigazione – fondate sul rilievo per cui, dipendendo il cambiamento del clima globale dalla quantità dei gas serra riversati nell'atmosfera, la riduzione delle emissioni rallenta il cambiamento, sino a diminuirlo – avevano, dunque, la meglio su quelle di adattamento.

Il quadro internazionale si è, poi, arricchito del Protocollo di Kyoto dell'11 settembre 1997<sup>19</sup>, con cui gli Stati contraenti si sono legalmente vincolati a ridurre, nel periodo 2008-2012, le emissioni complessive di gas serra del 5.2% rispetto ai valori del 1990<sup>20</sup>. Tre i fondamentali pilastri del Protocollo: l'*International Emissions Trading* (IET), che consentiva ai Paesi soggetti al vincolo che avessero ottenuto un *surplus* nella riduzione delle emissioni di “vendere” il suddetto ad altri Paesi<sup>21</sup>; la *Joint Implementation* (JI), secondo cui gruppi di Paesi soggetti a vincolo, fra quelli indicati dall'Allegato I del Protocollo, potevano collaborare per raggiungere gli obiettivi fissati accordandosi su una diversa distribuzione degli obblighi, purché l'obbligo complessivo venisse osservato; il *Clean Development Mechanism* (CDM), preposto a fornire assistenza alle Parti non incluse nell'Allegato I negli sforzi per la riduzione delle emissioni<sup>22</sup>.

I dubbi sulla possibilità di conseguire la stabilizzazione delle emissioni, evidenziati dal secondo rapporto dell'IPCC<sup>23</sup>, le rilevate criticità del Protocollo di Kyoto (specie in relazione alla prevista esenzione dagli obblighi di contenimento dei Paesi in via di sviluppo, agli ingenti costi che avrebbero inciso sugli Stati sviluppati e alla stessa impossibilità di regolare le emissioni globali con un Trattato internazionale<sup>24</sup>), il rifiuto di ratifica da parte degli Stati Uniti (ai tempi responsabili del 36% delle emissioni globali<sup>25</sup>) e il ritardo nell'entrata in vigore del Protocollo hanno condotto a una graduale

---

*trading e la negoziazione policentrica*, in *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Giuffrè, 2006, p. 247 (a cura di S. Cassese e M. Conticelli).

<sup>19</sup> Sul Protocollo di Kyoto v., ad es. W.TH. Douma, L. Massai e M. Montini (a cura di), *The Kyoto Protocol and Beyond*, The Hague, 2007; M. Bothe, E. Rehbinder, *Climate Change Policy*, Eleven International Publishing, 2005; D. Freestone e C. Streck, *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford University Press, 2005.

<sup>20</sup> Per l'Europa l'8%; successivamente, tale impegno è stato ripartito in modo diverso tra i singoli Stati, in forza del *Burden Sharing Agreement* del 16 giugno 1998 (segnatamente, l'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6.5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012).

<sup>21</sup> Sullo scambio di quote di emissione, v. V. Jacometti, *Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Giuffrè, 2010.

<sup>22</sup> In particolare, i privati o i governi dei Paesi dell'*Annex I* che forniscono tale assistenza possono ottenere, in cambio dei risultati raggiunti nei Paesi in via di sviluppo, “*certified emission reductions*” (CERs), il cui ammontare viene calcolato ai fini del raggiungimento del *target*.

<sup>23</sup> V. AA. VV., *Climate change 1995: Economic and Social dimensions of Climate Change*, Cambridge University Press, 1996, p. 183 e pp. 187-188.

<sup>24</sup> Su tali limiti, si rinvia a R. N. Cooper, *The Kyoto Protocol: A Flawed Concept*, in FEEM Working Paper No. 52.2001, 2001, disponibile presso <https://ssrn.com/abstract=278536>.

<sup>25</sup> V. S. Nespors, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, cit., p. 41.

virata verso le politiche di adattamento o, comunque, verso la sinergica integrazione della mitigazione con le strategie di adattamento<sup>26</sup>.

Tale percorso di crescente promozione di queste ultime è culminato con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, programma d'azione adottato all'unanimità dai 193 Stati aderenti all'ONU il 25 settembre 2015, e con l'Accordo di Parigi del successivo 12 dicembre 2015 (a conclusione della COP21<sup>27</sup>), che si è prefissato di rafforzare la risposta ai cambiamenti climatici, limitando il riscaldamento globale “ben al di sotto di 2° C” rispetto ai livelli preindustriali (fatti salvi gli sforzi di mantenerlo entro 1.5° C<sup>28</sup>) e promuovendo la *adaptation*<sup>29</sup>.

Che il clima sia meritevole di protezione lo dice, infine, il diritto europeo. L'Unione ha, in particolare, aderito alla Convenzione di Rio de Janeiro e ha attuato il Protocollo di Kyoto a partire dal 1998, quando ha dato vita al *Burden Sharing Agreement*<sup>30</sup>. All'Accordo è seguita, a cascata, la Comunicazione sul cambiamento climatico, adottata dalla Commissione, il Libro Verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione, la ratifica del Protocollo di Kyoto e la Direttiva 2003/87 istitutiva del sistema per lo scambio delle quote di emissione dei gas serra<sup>31</sup>. Più segnatamente, in consonanza con il diritto internazionale convenzionale, la Direttiva ha introdotto il sistema per cui i gestori di impianti, cui viene assegnato un *cap* di emissioni producibili, divengono – se diligenti nel rispetto del “tetto” – “creditori di emissioni”, abilitati a cedere i “crediti” agli Stati che abbiano oltrepassato il *cap*: coloro che non riescono a ridurre le emissioni debbono acquistare “crediti” dai soggetti virtuosi, onde raggiungere il livello del *cap* superato a causa delle emissioni sovrabbondanti<sup>32</sup>.

Allo stato, il c.d. *Emissions Trading System*, come successivamente aggiornato, si inquadra nel cerchio a più ampio diametro del “Pacchetto per il clima e l'energia 2020” e, quindi, del “Quadro per il clima e l'energia 2030”; con quest'ultimo, l'Unione Europea

---

<sup>26</sup> *Ibid.* pp. 42-47.

<sup>27</sup> Sull'Accordo di Parigi, v. S. Nespor, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2016, p. 81.

<sup>28</sup> Art. 2.1 a): “Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change”.

<sup>29</sup> Anche in forza della previsione per cui “Each Party should, as appropriate, submit and update periodically an adaptation communication, which may include its priorities, implementation and support needs, plans and actions, without creating any additional burden for developing country Parties”.

<sup>30</sup> *Accordo sulla ripartizione degli oneri*, raggiunto nel Consiglio Ambiente del 16-17 giugno 1998, con cui – come è noto – l'Unione Europea ha ‘ripartito’ l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dell'8% nel periodo 2008-2012, rispetto ai livelli del 1990, previsto dal Protocollo di Kyoto, tra gli allora quindici Stati membri dell'Unione, in base al principio di equità e proporzionalità.

<sup>31</sup> Sul punto v., C. Fraterigo, *Il diritto dell'energia in un sistema multilivello: legislatori e prassi a confronto*, 2015, p. 42; V. Jacometti, *La direttiva Emissions Trading e la sua attuazione in Italia: alcune osservazioni critiche al termine della prima fase*, in Riv. Giur. Ambiente, n. 2/2008, p. 273; M. D'Auria, *L'emission trading e la negoziazione policentrica*, in *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, cit., p. 247 (a cura di S. Cassese e M. Conticelli).

<sup>32</sup> V., da ultima, la Direttiva 2018/410, che ha stabilito il funzionamento dell'*Emissions Trading System* europeo (EU-ETS) nella fase IV del sistema (2021-2030).



si è impegnata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra di almeno il 40% al di sotto dei livelli del 1990<sup>33</sup>.

L'obiettivo è, recentemente, divenuto ancora più ambizioso; ciò alla luce dell'importanza, sempre crescente, della stabilità climatica.

Come la Commissione già aveva preannunciato con la Comunicazione del 28 novembre 2018 e come ha, poi, più compiutamente, delineato con la successiva Comunicazione dell'11 dicembre 2019 ("Green Deal"), si viaggia verso l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050; *target*, quest'ultimo, che ha trovato espressa menzione nel Regolamento UE n. 2021/1119 del 30 giugno 2021.

Tale Regolamento ha, infatti, istituito un quadro "per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra dalle fonti e l'aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell'Unione", prevedendo che l'equilibrio tra emissioni e assorbimenti debba essere raggiunto "al più tardi nel 2050".

In linea con il *trend* internazionale, a tale rilevante disegno di mitigazione si aggiunge la nota "Strategia Europea in tema di adattamento ai cambiamenti climatici"<sup>34</sup>, volta alla minimizzazione degli impatti economici, ambientali e sociali derivanti dai mutamenti climatici<sup>35</sup> e, di recente, aggiornata ("Nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici") nel perseguimento dell'obiettivo di neutralità climatica che si è detto.

### 3. Modelli di giustizia climatica

Alla *quaestio* della meritevolezza di tutela si correla quella dei rimedi concretamente esperibili "in the name of climate change".

A rilevare è, in particolare, la controversa possibilità dei singoli di azionare in giudizio gli obblighi di matrice internazionale ed europea. Emblematici appaiono gli ordinamenti statunitense e indiano, da cui è dato trarre elementi applicabili a una innovativa *climate justice*. Di momento è la radicata esperienza nordamericana, secondo cui, sin dagli anni Settanta, gli avvocati appartenenti al *public interest law movement* rappresentavano i diritti delle fasce più deboli della popolazione, così dando voce a chi voce non avrebbe avuto. La necessità di garantire una tutela effettiva e, il più possibile, estesa ha fatto sì che, da una parte, si configurassero in senso forte i poteri del giudice,

---

<sup>33</sup> Sul tema v. *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., pp. 291 ss., disponibile presso: [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_it).

<sup>34</sup> Sui cui ancora Sandulli, *Cambiamenti climatici*, cit., pp. 291 ss.

<sup>35</sup> V., del resto, il Libro verde della Commissione sull'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa: quali possibilità di intervento per l'UE, 2007, disponibile presso <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l28193>, nella cui introduzione si legge: "[l]a modifica del clima è comunque ineluttabile e comporterà impatti significativi legati, tra l'altro, all'aumento delle temperature e delle precipitazioni, alla riduzione delle risorse idriche e all'aumento della frequenza delle tempeste. Le misure di mitigazione devono pertanto essere accompagnate da misure di adattamento destinate a far fronte a questi impatti. L'adattamento deve riguardare sia i cambiamenti in corso sia i cambiamenti futuri che devono essere anticipati".

abilitato a emettere provvedimenti generali e astratti, destinati a sovrapporsi all'attività legislativa<sup>36</sup>, e che, dall'altra, si superasse lo schema del "two-party affair"<sup>37</sup>, in forza dell'estensione *ultra partes* degli effetti dei *dicta*. Pur essendo, infatti, il proponente titolare della posizione soggettiva azionata e di un interesse personale, concreto e attuale, gli effetti delle pronunce incidono sull'intera collettività, anche in forza di indicazioni dirette al legislatore<sup>38</sup>.

Nota è l'ampia applicazione, in India, della *public interest litigation*<sup>39</sup>, azione processuale che consente di adire le *High Courts* statali e la Corte Suprema federale in caso di violazione di diritti<sup>40</sup> o di atti o comportamenti del Governo in contrasto con dette prerogative<sup>41</sup>.

Sistema siffatto di tutela si fonda su due punti cardinali: una rilevante deroga all'ordinario atteggiarsi delle condizioni dell'azione e un altrettanto significativo impiego del c.d. *judicial activism*. La necessità di tutelare le classi sfavorite o portatrici di culture diverse, prive della concreta possibilità di adire le vie giudiziali, ha indotto le Corti superiori indiane a una radicale revisione delle regole sulle condizioni dell'azione proprie della tradizione giuridica di *common law*<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> V. A. Chayes, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, cit., p. 1281. Per rilievi di carattere più generale v. C.N. Tate e T. Vallinder, *The Global expansion of judicial power*, New York University Press, 1997.

<sup>37</sup> V., in merito, i rilievi di M. Cappelletti, *Vindicating the Public Interest through the Courts: a Comparativist's Contribution*, in *Buff. L. Rev.*, 1976, pp. 647-648: "[...] more and more frequently the complexity of modern societies generates situations in which a single human action can be beneficial or prejudicial to large numbers of people, thus making entirely inadequate the traditional scheme of litigation as merely a two-party affair. [...] the individual alone is unable to protect himself efficiently against such injuries. Even if he has a legal cause of action, other factors may preclude judicial relief: his individual right may be too "diffuse" or too "small" to prompt him to seek its protection; excessive costs may obstruct his legal action in court; he may fear the powerful violator; he may even be unaware of his right. It is necessary to abandon the individualistic, essentially laissez-faire, 19th-century concept of litigation, a concept which awards the right to sue, if at all, solely to the subject personally aggrieved in his own narrowly-defined individual rights-for example, to the owner of a neighboring property in a case of pollution or of a zoning violation. The new social, collective, "diffuse" rights and interests can be protected only by new social, collective, "diffuse" remedies and procedures. Indeed, the quest for these new remedies and procedures is, in my judgment, the most fascinating feature in the modern evolution of judicial law".

<sup>38</sup> V. M. Caielli, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Giappichelli, 2015, p. 27.

<sup>39</sup> V. A. Chayes, *The Role of Judge in Public Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, 1976, p. 1281.

<sup>40</sup> Fondamentali e – secondo una sempre più consolidata esegesi – anche sociali. Cfr. D. Amirante, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, in *DPCE Online*, 2018, p. 960).

<sup>41</sup> In merito, per tutti, v. P.M. Bakshi, *Public Interest Litigation*, Ashoka Law House, 2006.

<sup>42</sup> V. S. Divan e A. Rosencranz, *Environmental law and policy in India. Cases, Materials and Statutes*, Oxford University Press, 2001, p. 120. V., per la giurisprudenza, *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India*, A.I.R. 1984 S.C. 802, 813 (India): "When a person or class of persons to whom legal injury is caused by violation of a fundamental right is unable to approach the Court for judicial redress on account of poverty or disability or socially or economically disadvantaged position, any member of the public acting bona fide can move the Court for relief under Article 32 [...] so that the fundamental rights may become meaningful not only for the rich and the well-to-do who have the means to approach the Court but also for the large masses of people who are living a life of want and destitution and who are by reasons of lack of awareness, assertiveness and resources unable to seek judicial redress".

Si è, più in particolare, fatto impiego, da una parte, del c.d. *representative standing*, nell'interesse di cittadini appartenenti a classi discriminate, e, dall'altra, del c.d. *citizen standing*; mentre la prima tecnica di tutela ha consentito la proposizione, da parte di terzi, di azioni a tutela delle caste indiane più deboli, la seconda ha legittimato la denuncia giudiziale degli abusi del governo, anche a prescindere da diretti pregiudizi patiti dal richiedente la tutela.

L'attivismo dei giudici ha conferito ulteriore *appeal* a tale strumentario di tutela. Lungi dal limitarsi a statuizioni di condanna a compensazioni economiche, le Corti indiane si sono, infatti, spinte a dettare vere e proprie regole di comportamento (i c.d. *orders*) con funzione inibitoria e correttiva<sup>43</sup>.

Tali modelli e, comunque, i principi che li ispirano hanno dato luogo alle prime, sperimentali, ipotesi di *climate justice*. Un fondamento di tali iniziative giudiziarie è dato rinvenirlo, non solo nelle richiamate Convenzioni internazionali, ma anche negli *Oslo Principles on Global Climate Change Obligations* del 1 marzo 2015<sup>44</sup>. Con tale Carta dei principi, elaborata da un gruppo di internazionalisti di vari Paesi, si è, infatti, affermato che, ferma restando l'assenza di trattati vincolanti e fatto salvo il margine di discrezionalità degli Stati nelle modalità di assolvimento degli obblighi, il diritto internazionale – prima di tutto, il principio di precauzione – e i singoli ordinamenti nazionali imporrebbero ai governi di adottare tutte le misure volte a impedire che il cambiamento climatico comporti il superamento della soglia dei 2° C rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> V. Z. Holladay, *Public Interest Litigation in India as a Paradigm for Developing Nations*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2012, p. 562: "The remedies stage of a PIL suit is the most contentious stage of the dispute, as the courts have afforded themselves extensive leeway in deciding which remedies are appropriate. Some of the remedies the courts construct include the creation and implementation of regulations, the establishment of free legal services, and the formation of administrative bodies to oversee the remedies ordered. It is this stage of the PIL suit that attracts criticism that the courts are usurping the authority of the legislature by creating laws". Per la giurisprudenza, v. *M.C. Mehta v. State of Tamil Nadu*, A.I.R. 1997 S.C. 699 (India): "It is often argued that the Supreme Court should maintain restraint and should not violate the legitimate limits in the exercise of powers. However, this argument fails to recognize the constant failures of governance taking place at the hands of other organs of State, and that it is the function of the Court to check balance and correct any failure arising out of any other State organ".

<sup>44</sup> V. <https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>.

<sup>45</sup> "No single source of law alone requires States and enterprises to fulfil these Principles. Rather, a network of intersecting sources provides States and enterprises with obligations to respond urgently and effectively to climate change in a manner that respects, protects, and fulfils the basic dignity and human rights of the world's people and the safety and integrity of the biosphere. These sources are local, national, regional, and international and derive from diverse substantive canons, including, inter alia, international human rights law, environmental law and tort law".

Tra le diverse azioni, annunciate<sup>46</sup> e incoate<sup>47</sup>, contro i governi, rileva, in particolare, quella avviata in Olanda e sfociata avanti alla Suprema Corte olandese, la quale, con una recente sentenza in tema di emergenza climatica<sup>48</sup>, ha ritenuto che il Governo nazionale dovesse ridurre del 25% rispetto ai livelli del 1990 le emissioni di biossido di carbonio e degli altri gas serra entro il 2020<sup>49</sup>.

Contrariamente alla tesi erariale, secondo cui un ordine di “creare legislazione” non sarebbe ammissibile e inciderebbe sullo stesso sistema di separazione dei poteri<sup>50</sup>, la Corte ha riconosciuto l’esistenza di una vera e propria obbligazione positiva dello Stato di proteggere la vita e la salute dei cittadini.

Più in particolare, seguendo il ragionamento della Corte, dagli articoli 93 e 94 della Costituzione olandese<sup>51</sup> discenderebbe l’obbligo dello Stato di osservare ogni disposto della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo, siccome in ogni sua parte vincolante; essendo l’Olanda sottoposta alla giurisdizione della Corte Europea dei diritti dell’uomo, le Corti olandesi dovrebbero interpretare gli articoli della Convenzione ai lumi degli stessi parametri ermeneutici impiegati dalla Corte di Strasburgo<sup>52</sup>. Le garanzie scolpite negli articoli 2 e 8 della CEDU – i diritti alla vita e al rispetto della vita privata e familiare – implicherebbero la doverosità di misure tali da scongiurare, anche nell’ottica del principio di precauzione, i pregiudizi correlati al cambiamento climatico<sup>53</sup>.

---

<sup>46</sup> Si pensi alla *Declaration on Climate Justice* emessa dai rappresentanti di sei Paesi del Pacifico (Filippine, Figi, Vanuatu, Kiribati, Tuvalu e Isole Solomone), disponibile presso [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org) – “As the people most acutely vulnerable to the impacts of climate change, we will not let the big polluters decide and assign our fate. Our rights and ability to survive must not be dictated by the continued addiction to the burning of fossil fuels. We refuse to accept the “new normal” and demand for climate justice by holding the big polluters and their respective governments to account for their contribution to the climate crisis. Our people and our environment must be preserved for the generations to come”.

<sup>47</sup> Si pensi all’azione esperita in Pakistan da un contadino che aveva denunciato l’insufficienza delle misure adottate dallo Stato ai fini del contrasto al cambiamento climatico e decisa con la sentenza Lahore High Court, 4.9.2015, *Leghari vs. Federation of Pakistan*, W.P. No. 25501. La Corte ha, in tale occasione, dichiarato che il ritardo dello Stato nell’implementazione delle necessarie misure avrebbe leso i diritti costituzionali alla vita, a un ambiente salubre e alla dignità umana. Quanto al contesto europeo, è di particolare momento la controversia francese *Affaire du Siècle* (su cui v. <https://laffaireduSiecle.net>) e il caso tedesco relativo alla legge federale sulla protezione del clima (*Klimashutzgesetz*), deciso con la pronuncia BVerfG, 24 marzo 2021, disponibile presso <https://www.bundesverfassungsgericht.de>.

<sup>48</sup> V. Hoge Raad der Nederlanden, 20 december 2019, n. 19/00135, *cit.*

<sup>49</sup> V. M. Francesca Cavalcanti – M.J. Terstegge, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, *cit.*, p. 1403.

<sup>50</sup> V. para. 2.2.2 della pronuncia.

<sup>51</sup> Secondo l’art. 93, “Provisions of treaties and of resolutions by international institutions which may be binding on all persons by virtue of their contents shall become binding after they have been published”; stando, poi, all’art. 94, “Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties that are binding on all persons or of resolutions by international institutions”.

<sup>52</sup> V. para 5.6.1 della sentenza: “Pursuant to Articles 93 and 94 of the Dutch Constitution, Dutch courts must apply every provision of the ECHR that is binding on all persons. Because the ECHR also subjects the Netherlands to the jurisdiction of the ECtHR (Article 32 ECHR), Dutch courts must interpret those provisions as the ECtHR has, or interpret them premised on the same interpretation standards used by the ECtHR”.

<sup>53</sup> V. para 5.6.2 della pronuncia.

Dal carattere necessario di misure di mitigazione<sup>54</sup> idonee alla riduzione, nella misura di almeno il 25%, delle emissioni di gas serra deriverebbe, quindi, secondo la catena logica sottesa al *decisum*, la possibilità della Corte di ordinare l'adozione delle medesime misure. Se così non fosse, si finirebbe per vulnerare, insieme a una regola fondamentale delle democrazie costituzionali, lo stesso "diritto a un ricorso effettivo" di cui all'art. 13 CEDU.<sup>55</sup>

Un "order to create legislation" sarebbe, in definitiva, ammissibile, attesa l'inesistenza di un generale divieto di ingerenza delle Corti nei processi decisionali politici e, comunque, considerata la necessità – imposta dall'art. 94 della Costituzione olandese – di disapplicare le norme contrastanti con obblighi internazionali.

Secondo il Supremo Collegio olandese, conflitti con il principio di separazione dei poteri scaturirebbero soltanto da ordini di riempire la norma di contenuti precisamente determinati<sup>56</sup>; l'individuazione del "fine" di ridurre le emissioni di gas serra non interseccherebbe la libertà del legislatore di forgiare i "mezzi" che all'obiettivo meglio e più efficacemente si attagliano<sup>57</sup>.

#### 4. Il caso "Giudizio Universale": una prima disamina

Gli esempi di giustizia climatica impongono di ampliare all'ordinamento italiano lo spettro dell'indagine.

Recente è l'iniziativa avviata, innanzi al Tribunale di Roma, onde conseguire la declaratoria della responsabilità dello Stato italiano per non aver adottato un'adeguata politica climatica.

Come si legge nell'atto di citazione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata convenuta in giudizio onde vedere riconosciuta la responsabilità dello Stato italiano, ai sensi degli artt. 2043<sup>58</sup>, 2051<sup>59</sup>, 1173 e 1218 c.c.<sup>60</sup>, per non essersi lo stesso adeguatamente impegnato nel perseguimento degli obiettivi di stabilità climatica.

Gli attori, associazioni e persone fisiche, hanno, quindi, chiesto la condanna dello Stato "all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO<sub>2</sub>-eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in quell'altra, maggiore o minore, in corso di causa accertanda"<sup>61</sup>.

---

<sup>54</sup> Sul concetto di "mitigazione", v., da ultimo S. Nespore, *L'adattamento al cambiamento climatico*, cit., p. 30: "Il cambiamento climatico può essere affrontato con due diverse strategie: la mitigazione e l'adattamento. La mitigazione interviene sulle cause del cambiamento climatico e consiste in interventi idonei a contenere ridurre le emissioni di gas serra prodotte dall'attività dell'uomo fino al raggiungimento di livelli di emissioni sostenibili. L'adattamento consiste in interventi idonei a ridurre gli effetti e le conseguenze negative del cambiamento climatico e a sfruttare le conseguenze positive".

<sup>55</sup> V. para. 8.2.1 della sentenza.

<sup>56</sup> V. para. 8.2.4.

<sup>57</sup> V. para. 8.2.7.

<sup>58</sup> V. Atto di citazione "Giudizio Universale", p. 69, in <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

<sup>59</sup> V. Atto di citazione "Giudizio Universale", p. 86, cit.

<sup>60</sup> V. Atto di citazione "Giudizio Universale", p. 89, cit.

<sup>61</sup> V. Atto di citazione "Giudizio Universale", p. 97, cit.

Occorre, anzitutto, chiedersi se l'azione sia ammissibile. Mancano, nel sistema italiano, strumenti assimilabili alla *public interest litigation* di cui si è dato conto con riferimento alle esperienze giuridiche nordamericana e indiana; come mancano positivi fondamenti di poteri giudiziari estesi come quelli che le suddette contemplano. Una domanda di condanna dello Stato, in forma specifica, all'adozione di misure puntuali rischia, invero, di minare la sacralità del principio di separazione dei poteri, in un contesto, come quello ordinamentale italiano, in cui il giudice incorre in eccesso di potere giurisdizionale se invade la sfera politica.

Dubbi di ammissibilità li suscita, altresì, la specifica domanda, pure contenuta nell'atto di citazione, e volta a sindacare i contenuti del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), la cui (astratta) contestabilità potrebbe prospettarsi solo innanzi al giudice amministrativo. Residua, quindi, la *quaestio* della legittimazione attiva di parte attrice.

Manca, invero, nell'ordinamento italiano (che pur non osta a orientamenti favorevoli alla legittimazione di enti collettivi sufficientemente stabili e rappresentativi<sup>62</sup>), una norma che conferisca lo *standing* ad associazioni che facciano valere un "pregiudizio ecologico"<sup>63</sup>.

Tecniche come quelle del *representative standing* o del *citizen standing* non trovano formale cittadinanza; e le diversità che separano il nostro sistema finanche dagli ordinamenti di altri Stati europei (si pensi, quanto al diritto olandese, all'art. 3:305a del *Dutch Civil Code*<sup>64</sup> o, con riferimento al caso francese, al combinato disposto degli artt. 1248 *Code civil* e 142-1 *Code de l'environnement*<sup>65</sup>) difficilmente consentono di esportare i risultati ermeneutici raggiunti in tali contesti.

La fondatezza delle domande dipende, poi, da una serie di variabili. In generale, ferme le azioni positive poste in essere dallo Stato italiano in materia climatica<sup>66</sup>, occorre chiedersi se, a fronte di obiettivi climatici di lungo periodo, rispetto ai quali gli Stati possono discrezionalmente modulare le loro politiche (decidendo i propri obiettivi di

---

<sup>62</sup> E che abbiano un'area di afferenza ricollegabile al bene invocato; requisiti tutti che, però, devono essere adeguatamente provati dalla parte attrice. Conferma dei richiamati orientamenti è, di recente, discesa da Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>63</sup> Si mutua l'espressione dall'art. 1248 del Code civil francese ("L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement").

<sup>64</sup> Che consente la protezione di interessi simili di altre persone ("Een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd").

<sup>65</sup> Pure rilevante è un confronto con l'ordinamento tedesco, che, diversamente dal nostro, consente al singolo di rivolgersi direttamente al BVerfG ove ritenga violato un diritto fondamentale.

<sup>66</sup> V., per tutte, le risultanze della Relazione del Ministro della Transizione Ecologica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, l. n. 39/2011, art. 2, comma 9, allegata al Documento di Economia e Finanza 2021.

riduzione in forza di percorsi di miglioramento di natura volontaria<sup>67</sup> e coniugando alle politiche di mitigazione quelle di adattamento<sup>68</sup>), e di una responsabilità che, come quella che si correla al diritto climatico, è “comune” ma “differenziata”<sup>69</sup>, l’attività dello Stato possa essere sindacata e precisamente orientata da puntuali condanne erogate in sede processuale. Più nel particolare, non è dato astrarre le iniziative processuali dal contesto ordinamentale dello Stato convenuto in giudizio. Le condizioni dell’azione discendono da bilanciamenti complessi, tra il “bisogno di tutela” invocato dal lato della domanda e la concreta possibilità del sistema processuale di rispondervi; e i poteri del giudice sono, anch’essi, il riflesso di un’articolata dialettica, con poteri statali altrettanto rilevanti.

Il “recinto” del processo, cerchio sacro<sup>70</sup> che non può *in toto* contenere l’articolata complessità del reale (ma solo surrogarla), è il prodotto di risorse inevitabilmente scarse: non è dato estenderlo in forza di questa o quella puntiforme istanza; sta nell’equilibrio dei poteri il cuore dell’ordinamento ed è il loro concorso a tutelare appieno la persona (anche a fronte del cambiamento climatico).

Più che essere il risultato di eterodosse coazioni dello Stato, la stabilità climatica è il frutto della sinergia tra la legislazione (chiamata a fissare gli obiettivi in coerenza con i parametri internazionali e unionali), l’amministrazione (tenuta ad attuarli), i controlli degli organi preposti (tesi a monitorare tale attuazione) e la stessa società civile (che è parte dell’*iter* decisionale in forza degli strumenti di democrazia partecipativa); sinergia che la giurisdizione non dovrebbe inarcare o invadere, ma accompagnare e promuovere.

---

<sup>67</sup> Questa è la logica “*bottom up*” scaturita dall’Accordo di Parigi.

<sup>68</sup> *Supra*, para. 2.

<sup>69</sup> *Supra*, para. 2.

<sup>70</sup> Si v. J. Huizinga, *Homo ludens* (1938), trad. it., 2002, p. 91. V., in tema, anche F. Cordero, *Riti e sapienza del diritto*, Laterza, 1981, p. 310 e, più di recente, A. Garapon, *Del giudicare. Saggio sul rituale giudiziario* (1997), 2007, p. 7.

## **Il problema del nesso di causalità nelle controversie climatiche contro le imprese inquinanti**

*Riccardo Fornasari*

### **1. Introduzione**

Il sesto rapporto dell'IPCC<sup>1</sup> dimostra la natura antropogenica del cambiamento climatico e dimostra che le emissioni di gas serra (GHG) sono la causa principale di questo fenomeno. La gravità del problema è ulteriormente accentuata dalla sua urgenza: senza un'azione rapida volta a trasformare radicalmente i nostri sistemi sociali ed economici, gli effetti dannosi saranno presto catastrofici ed irreparabili. Di fronte all'azione limitata di governi e legislatori, cittadini e associazioni hanno investito il campo giurisprudenziale della lotta al cambiamento climatico: le *climate litigation*<sup>2</sup>, in cui gli attori tentano di far dichiarare la responsabilità di Stati e imprese e di imporre un cambiamento nella loro condotta, stanno fiorendo ovunque in modo esponenziale<sup>3</sup>, con alcune prime importanti vittorie.

Mentre la responsabilità degli Stati che non rispettano gli impegni internazionali è stata riconosciuta in diverse giurisdizioni, la responsabilità delle imprese che hanno contribuito maggiormente alle emissioni di gas serra è ancora lontana dall'essere affermata in maniera condivisa. Ciò nonostante, le analisi scientifiche abbiano dimostrato che i principali responsabili del riscaldamento globale sono determinabili e non così numerosi<sup>4</sup>.

È ormai riconosciuto che l'ottenimento dell'autorizzazione amministrativa all'esercizio di un'attività non impedisce l'azione di responsabilità<sup>5</sup>. Tuttavia, le difficoltà relative alla possibilità di dichiarare la responsabilità delle società rimangono, poiché tutti gli elementi della fattispecie dell'illecito devono essere presenti<sup>6</sup>. Tra questi, sebbene tutti

---

<sup>1</sup> V. a tal riguardo anche i due più recenti rapporti dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change, AR6 Climate Change 2021 : The Physical Science Basis*, agosto 2021, disponibile a : [www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/](http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/) e *AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, febbraio 2022, disponibile a: [www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/](http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/).

<sup>2</sup> Per un inquadramento cfr. Rolli, *L'impatto dei fattori ESG sull'impresa*, Il Mulino, 2020, p. 155 ss.; Rochfeld, *Justice pour le climat ! Les nouvelles formes de mobilisation citoyenne*, Odile Jacob, 2019.

<sup>3</sup> V. il database del Centro Sabin della Columbia University, <http://climatecasechart.com>.

<sup>4</sup> V., ad esempio, i dati del Climate Accountability Institute, <https://lext.so/-JpBuv>, del Carbon Disclosure Project, <https://www.cdp.net/en/reports/archive>.

<sup>5</sup> Così già Sez. Un. civ., 8 novembre 2006, n. 23735, in *Giust. civ.*, 2006, I, 2692; Sez. Un. civ., 20 febbraio 1992, n. 2092, in *Giust. civ.*, 1993, I, 749.

<sup>6</sup> Per una distinzione degli elementi dell'azione inibitoria rispetto alla responsabilità civile si rinvia a R. Fornasari, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, p. 2061 ss.



sollevino difficoltà, la dottrina ha identificato il nesso di causalità (in particolare, il nesso di causalità materiale, sul quale ci si concentrerà nel prosieguo) come il più complicato da stabilire<sup>7</sup>. Alla difficoltà teorica si aggiunge l'interesse pratico: l'analisi del contenzioso dimostra che questo tema emerge costantemente nelle controversie ed è di primaria importanza.

Occorre innanzitutto chiarire che la relazione causale tra le attività aziendali e il riscaldamento globale è di natura cumulativa, perché il riscaldamento globale ha un'origine multifattoriale ed è il risultato di attività prolungate nel tempo e distribuite nello spazio. Il riscaldamento globale è il prodotto delle attività di diversi soggetti: è solo la somma di queste attività a causare gli effetti dannosi.

La necessità di analizzare questo problema nasce dall'inadeguatezza, rispetto a tale fenomeno, delle teorie di causalità dominanti<sup>8</sup>: sulla base di queste teorie non si può affermare la responsabilità delle imprese, poiché l'azione di ciascun soggetto non è, da sola, determinante per la produzione di un danno. Infatti, sulla base del giudizio ipotetico retrospettivo *a posteriori* che caratterizza le teorie del nesso di causalità, occorre verificare se l'evento dannoso si sarebbe verificato anche senza la condotta dell'autore (così come prevedono, seppur con differenze, le teorie della *condicio sine qua non* e della causalità adeguata). Nel caso del riscaldamento globale questo giudizio difficilmente potrebbe avere un esito positivo, poiché gli effetti nocivi si verificano anche senza il comportamento di un'azienda che emette gas serra: l'attività di ogni singolo soggetto non è di per sé determinante.

Si noti a margine, benché il tema richiederebbe un approfondimento molto maggiore, che queste criticità derivano da un problema più ampio, legato alla struttura della responsabilità civile, che è ancora basata sullo schema dell'individualismo proprietario. Quando si tratta di identificare eventi multifattoriali, che possono essere compresi solo nella loro dimensione complessa e relazionale, gli approcci tradizionali falliscono.

Nonostante le summenzionate difficoltà, ci sembra che si possa affermare il nesso causale tra la condotta delle imprese inquinanti e gli effetti nocivi del riscaldamento globale. A sostegno di questa tesi, traendo esempi da differenti sistemi che presentano teorie analoghe del nesso di causalità, si dimostrerà innanzitutto che l'accertamento della

---

<sup>7</sup> V. Faure, Peeters, *Concluding remarks*, in Faure, Peeters (eds), *Climate Change Liability*, 2011, Edward Edgar, p. 267; Spitzer, Burtscher, *Liability for Climate Change: Cases, Challenges and Concepts*, in *JETL*, 2017, p. 166 ss.; Porchy-Simon, *L'indemnisation des dommages climatiques par le droit commun de la responsabilité civile*, in Porchy-Simon, Hautereau-Boutonnet (dir), *Le changement climatique : quel rôle pour le droit privé ?*, Dalloz, 2019, p. 156; Parence, *Décision majeure sur la réparation du préjudice écologique*, in *JCP G*, 2020, p. 825; Trébulle, *Expertise et causalité entre santé et environnement*, in *Environnement*, 2013, n° 7 e 19; Bacache, *Changement climatique, responsabilité civile et incertitude*, in *Énergie - Env. - Infrastr.*, 2018, doss. 30.

<sup>8</sup> V. F. G'ssell, *Les théories contemporaines de la causalité. Droit et philosophie*, in S. Frey, F. G'ssell (éd) *Causalité, responsabilité et contribution à la dette*, 2018, Bruxelles, p. 75 ss.; M. Bourassin, *Droit des obligations. La responsabilité civile extracontractuelle*, 2° éd., 2014, Paris, p. 240 ss.; F. Terré et a., *Droit civil. Les obligations*, 12° éd., 2019, Paris, p. 1162 ss.

causalità alternativa ha finalità che meritano di essere perseguite anche per gli effetti nocivi del cambiamento climatico. Successivamente, si argomenterà che la giurisprudenza francese e straniera, nonché diverse norme di risoluzione europea e di *soft law*, hanno affermato la causalità cumulativa in situazioni simili a quelle che ci interessano. Infine, si evidenzierà che nelle prime *climate change litigations* la causalità è stata affermata.

## **2. L'analogia funzionale tra causalità alternativa e cumulativa**

Nei casi in cui le teorie classiche non hanno fornito soluzioni soddisfacenti, la giurisprudenza e i testi normativi hanno esteso i nessi di causalità e creato regole *ad hoc* per ottenere l'allocazione dei rischi più adeguata, come nel caso della causalità alternativa.

Di fronte alla creazione di un rischio collettivo e a un pregiudizio provato, la giurisprudenza mantiene una condivisione della responsabilità tra coloro che hanno causato il danno. I giudici fanno una scelta di governabilità sociale: una volta accertata l'estrema pericolosità di un medicinale o di un comportamento, spetta ai soggetti che l'hanno messo in atto o che ne hanno beneficiato<sup>9</sup> assumerne i rischi. Accettando di condannare soggetti che non hanno, in senso stretto, causato il danno, si supera la natura individualistica della responsabilità, a favore di una scelta di giustizia<sup>10</sup> e di una più efficiente allocazione del rischio.

Queste soluzioni sono estranee alla cultura giuridica tradizionale<sup>11</sup> e testimoniano sia le pressioni a cui sono sottoposte le nozioni classiche in un contesto in continua evoluzione, sia la volontà di superare i limiti di queste nozioni quando altre soluzioni sembrano più appropriate e più giuste. Ciò dovrebbe avvenire anche per la disamina degli effetti dannosi causati dalle aziende che contribuiscono al cambiamento climatico, poiché questi casi presentano le stesse esigenze di allocazione dei rischi migliori.

I giudici si sono confrontati con il problema del nesso di causalità<sup>12</sup> nelle lesioni causate in gruppo, quando la lesione è certamente il risultato dell'attività di uno dei membri del gruppo, ma la vittima non è in grado di stabilire quale. In questi casi, il problema non è quello di una causalità incerta (come nei casi del vaccino contro l'epatite B), ma quello dell'impossibilità di identificare il responsabile. Ne sono un esempio i danni derivanti da incidenti di caccia, Distilbene<sup>13</sup> o le infezioni nosocomiali<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Sulla teoria del rischio-profitto, si veda R. Encinas de Munagorri, *Les théories du risque en droit civil*, in Bros, Mallet-Bricout (éd), *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, 2010, p. 129 ss.

<sup>10</sup> V. G. Viney, P. Jourdain e S. Carval, *Les conditions de la responsabilité*, in J. Ghestin (éd), *Traité de droit civil*, 4<sup>e</sup> ed., LGDJ, 2013, p. 306, affermano che queste responsabilità collettive si basano sull'equità.

<sup>11</sup> V. M. Fabre-Magnan, *Les obligations*, PUF, 2004, p. 747.

<sup>12</sup> V. P. Esmein, *Le nez de Cléopâtre ou les affres de la causalité*, D. 1964, chron. p. 205ss.

<sup>13</sup> V. Cass. 1<sup>re</sup> civ., 24 settembre 2009, n° 08-16305: Bolla civ. I, n° 187 - Cass. 1<sup>re</sup> civ., 19 giugno 2019, n° 18-10380, FS-PB.

<sup>14</sup> V. Cass. 1<sup>re</sup> civ., 17 giugno 2010, n° 09-67011: Boll. civ. I, n° 137 - Cass. 1<sup>re</sup> civ., 23 nov. 2004, n° 03-16865, D. Una soluzione analoga è stata adottata nei casi di infezione nosocomiale ed è stata espressamente

Le soluzioni adottate obbligano coloro che hanno partecipato alla caccia, che hanno prodotto i farmaci o che hanno ricoverato la vittima dell'infezione a dimostrare di non aver causato il danno. In assenza di tale prova, i soggetti sono solidalmente responsabili. Si inverte quindi l'onere della prova e il risarcimento del danno viene imposto ai soggetti che hanno contribuito a causare l'atto illecito.

Inoltre, occorre notare che nei casi del Distilbene e delle infezioni nosocomiali manca il legame di un'attività comune<sup>15</sup>. Mentre un'applicazione rigorosa delle dottrine del nesso di causalità e dell'onere della prova avrebbe dovuto portare a non accogliere la domanda risarcitoria, i giudici hanno sviluppato soluzioni innovative che hanno portato alla decisione considerata più equa. Inoltre, si può notare che questi problemi sono stati affrontati in numerose giurisdizioni, che hanno adottato soluzioni simili<sup>16</sup>.

Il riconoscimento della causalità alternativa da parte della giurisprudenza è stato oggetto di attenzione da parte del legislatore e degli esperti quando hanno dovuto elaborare nuove norme sulla responsabilità civile, come nell'ordinamento francese. Nonostante la mancanza di forza vincolante, i progetti di riforma della legge sulla responsabilità civile<sup>17</sup> e, nonché i testi di *soft law*, sostengono l'orientamento giurisprudenziale a favore del superamento del carattere strettamente individualistico della responsabilità nei casi di danni complessi e multifattoriali.

Vale la pena ricordare, innanzitutto, nel primo progetto di riforma della *responsabilité civile* in Francia, l'articolo 1240 (che per il momento è stato eliminato), che sancisce la giurisprudenza sul danno di gruppo e sulla causalità alternativa. La legge potrebbe quindi sancire la responsabilità di più soggetti che non hanno alcun ruolo causale nella verifica del danno.

In secondo luogo, l'articolo 3:103(a) dei *Principles of European Tort Law*<sup>18</sup> disciplina la causalità alternativa e prevede la responsabilità di ogni soggetto che abbia svolto un'attività che "da sola sarebbe stata sufficiente a causare il danno", nonostante l'incertezza sull'attività che ha effettivamente causato il danno. Il modo in cui questi principi sono stati redatti evidenzia un consenso nei sistemi giuridici europei sulla causalità alternativa.

Da un punto di vista strutturale, questi casi sono diversi da quello che ci interessa. Infatti, la condotta di un soggetto era sufficiente per la produzione di un danno: ciò che

---

prevista dal legislatore in relazione alla contaminazione da virus dell'epatite C dovuta a una trasfusione di sangue infetto, cfr. L. n° 2002-303, 4 marzo 2002, art. 102.

<sup>15</sup> V. H. Aberkane, *Du dommage causé par une personne indéterminée dans un groupe déterminé de personnes*, in *RTD civ.*, 1958, p. 516 ss.

<sup>16</sup>V. N. M. Pinto Oliveira, *Liability for Alternative Causation and for the Loss of a Chance*, in J. -S. Borghetti e S. Whittaker (eds.), *French Liability in Comparative Perspective*, 1a ed., Hart Pub Ltd, 2019, p. 248 ss.; Van Dijk, *Civil liability for global warming in the Netherlands*, in M. Faure e M. Peeters, (eds.), *Climate Change Liability*, Edward Elgar, 2011, p. 219 ss.

<sup>17</sup> Si veda il disegno di legge sulla riforma della responsabilità civile presentato il 13 marzo 2017 e il disegno di legge sulla riforma della responsabilità civile n. 678 registrato al Senato il 29 luglio 2020.

<sup>18</sup> Pubblicato per la prima volta in inglese da *The European Group on Tort Law, Principles of European Tort Law. Text and Commentary*, Springer, 2005.

era impossibile provare per la vittima era l'identità dell'autore. Tuttavia, l'analogia funzionale con il caso del cambiamento climatico è rilevante. Se si ritiene auspicabile sanzionare anche i soggetti che non hanno affatto causato il danno, è giustificato trattare diversamente il caso in cui più soggetti contribuiscano tutti alla produzione del danno in modo rilevante, anche se non determinante? Ci sembra, con un ragionamento *a fortiori*, che si debba affermare la responsabilità di coloro che hanno contribuito collettivamente. Pertanto, è una similitudine di politica del diritto che invita ad affermare il nesso causale tra le attività delle aziende inquinanti e i danni prodotti dal riscaldamento globale. Lo stesso superamento della natura strettamente individualistica della responsabilità è auspicabile nel caso della responsabilità delle imprese che contribuiscono al cambiamento climatico.

### **3. L'analogia tra i casi riconosciuti di causalità cumulativa e i cambiamenti climatici**

Sebbene il riconoscimento di un nesso causale tra le attività delle aziende inquinanti e il riscaldamento globale possa basarsi sulla stessa logica che ha portato a stabilire la causalità alternativa, non va trascurato che esistono ipotesi in cui la causalità cumulativa è già stata riconosciuta.

Giurisprudenza e *soft law* hanno già affermato la responsabilità in situazioni in cui la causalità era cumulativa: è il caso dei danni da amianto e da tabacco. Queste due sostanze causano malattie dovute all'esposizione prolungata e, se il produttore non è unico a livello nazionale, i responsabili sono molteplici. Il danno è quindi causato dalle azioni cumulative di questi soggetti, senza che sia possibile identificare esattamente il contributo di ciascuna di esse, o la natura decisiva del suo contributo.

Invece di concludere che "tutti sono responsabili, quindi nessuno lo è"<sup>19</sup>, gli imperativi di giustizia sostanziale, così come una più efficace regolamentazione delle esternalità negative, hanno portato i giudici ad affermare la responsabilità di tutti gli attori coinvolti. Come nel caso dell'amianto e del tabacco, i danni causati dal riscaldamento globale sono il risultato della condotta cumulativa di più soggetti, i cui effetti sono distribuiti nel tempo e nello spazio.

Nel caso dell'amianto, va notato che la giurisprudenza stabilisce la responsabilità di tutti coloro che hanno esposto la vittima<sup>20</sup>. Soluzioni simili sono state adottate da plurimi sistemi giuridici che applicano teorie di causalità analoghe: la responsabilità di

---

<sup>19</sup> V. C. André, *L'indemnisation des victimes de l'amiante*, in *Études offertes à Geneviève Viney*, 2008, LGDJ, p. 43, n. 13.

<sup>20</sup> V. Cass. 2° civ., 12 maggio 2011, n° 10-14461 e 10-15311 : Boll. civ. II, n° 113; Cass. 2° civ., 31 marzo 2016, n° 15-15845.

tutti coloro che hanno esposto la vittima è stata affermata in Inghilterra<sup>21</sup>, in Italia<sup>22</sup>, in Spagna<sup>23</sup> e negli Stati Uniti<sup>24</sup>.

La stessa struttura caratterizza i danni causati dal tabacco, quando un fumatore agisce per ottenere un risarcimento per la malattia che lo ha colpito, o quando gli Stati citano in giudizio diversi produttori per recuperare le spese mediche sostenute. I casi che attirano la nostra attenzione sono quelli in cui vi è una moltitudine di produttori e non è possibile determinare con certezza chi abbia prodotto il danno.

Da questo punto di vista, la giurisprudenza nordamericana è di particolare interesse. D'altra parte, negli Stati Uniti, così come in Canada<sup>25</sup>, dove sono applicate teorie di causalità simili a quelle applicate nel contesto europeo, i produttori sono stati tutti considerati responsabili dei danni causati. In questi casi, è il fumo continuo nel tempo a causare l'insorgenza della patologia, senza che sia possibile stabilire a quale produttore si debba attribuire esattamente il danno, o in quale proporzione. L'analogia con il caso dei danni prodotti dalle aziende che emettono gas serra è evidente.

Da ciò si deve dedurre che l'impossibilità di applicare le regole classiche relative alla causalità non porta necessariamente alla negazione di tale nesso. Non è quindi inconcepibile ammettere la causalità tra le attività che portano all'emissione di gas serra e gli effetti dannosi del cambiamento climatico.

Inoltre, l'articolo 3:105 dei PETL disciplina la causalità parziale incerta e prevede la responsabilità di ogni soggetto che abbia causato una minima parte del danno. In assenza della possibilità di dimostrare la quota di responsabilità di ciascun attore, si presume che la responsabilità sia uguale. La giustificazione di tale regola risiede nella constatazione di "attività multiple". Non è quindi richiesta la prova di un'attività congiunta o concertata. Il commento pubblicato dagli autori specifica che la regola deve essere applicata quando il danno è stato causato da una pluralità di attori. Questi principi optano quindi per la responsabilità di tutti coloro che hanno contribuito, anche se in maniera minima.

L'analogia del rapporto di causalità e la gravità del danno giustificano l'applicazione della stessa regola al riscaldamento globale.

---

<sup>21</sup> V. *Fairchild v. Glenhven Funeral Services Ltd and others* [2002], Camera dei Lord (GB) 22, 2003 1 AC 32. La stessa soluzione è stata adottata in *Sienkiewicz v Greif* (GB) Ltd; *Knowsley Metropolitan Borough Council v Willmore* [2011] UKSC 10; [2011] W.L.R. 523. Va notato che nella causa *Fairchild*, la Camera dei Lord ha preso questa decisione dopo un'analisi molto dettagliata di 16 diversi sistemi giuridici, concludendo che la grande maggioranza avrebbe optato per la responsabilità.

<sup>22</sup> V. S. Zirulia, *Ancora oscillazioni nella giurisprudenza di legittimità sulle "morti da amianto"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 11 ottobre 2012.

<sup>23</sup> V. A. A. Malo, *La tragedia del amianto e il derecho español*, 2007, Officina, p. 100 ss.

<sup>24</sup> V. *Borel v. Fibreboard Paper Prods. Corp.*, 493 F.2d 1076, 1081-1082, 1086 (5<sup>th</sup> Cir. 1973).

<sup>25</sup> Si veda *Létourneau c. JTI-MacDonald Corp.* 2015 QCCS 2382 (CanLII), che è stato confermato dalla Corte d'Appello nella causa *Imperial Tobacco Canada Ltée v. Conseil québécois sur le tabac et la santé*, 2019 QCCA 358 (CanLII). Sul tema, si veda *Arbour, Lifestyle Torts, Market Manipulation and the Tobacco Industry: A Comment on Létourneau v JTI-MacDonald Corp.*, in *JETL*, 2016, p. 328 ss.

#### **4. Il riconoscimento della causalità cumulativa nelle controversie sul clima e una risoluzione del Parlamento europeo**

Le controversie sul clima aumentano in modo esponenziale e gli attori mobilitano diverse fonti e argomentazioni giuridiche. La questione del nesso di causalità è stata esaminata nelle cause contro gli Stati<sup>26</sup> e contro le società. Nonostante le differenze nelle colpe e nei danni che sono alla base della responsabilità di queste due categorie di soggetti, va sottolineato che il problema della causalità è simile. Affinché lo Stato sia condannato, è necessario che il mancato rispetto dei suoi impegni climatici sia considerato la causa degli effetti nocivi del cambiamento climatico.

Ad esempio, in *Urgenda*<sup>27</sup>, *Affaire du siècle*<sup>28</sup> e *Klimaatzaak*<sup>29</sup>, gli Stati hanno sostenuto che il mancato rispetto degli impegni internazionali per limitare il riscaldamento globale non poteva essere la causa del danno che ne derivava, perché, in assenza dell'azione di altri Stati, il rispetto degli accordi non avrebbe comportato una riduzione del danno. I giudici hanno respinto questa argomentazione sostenendo che ogni attore ha l'obbligo di adottare le misure necessarie per limitare il riscaldamento globale, senza poter contare sull'inazione degli altri.

Questa soluzione è stata adottata anche nel caso *Shell*<sup>30</sup>, in cui la multinazionale è stata ritenuta responsabile degli effetti dannosi del riscaldamento globale a causa delle sue emissioni di gas serra. All'azienda è stato inoltre ordinato di comportarsi in modo coerente con i limiti fissati dall'Accordo di Parigi. L'inadeguatezza della misura rispetto a un soggetto non può implicare la liceità della condotta: le responsabilità di altri non possono legittimare il comportamento dannoso. Ragionare al contrario significherebbe mantenere la paradossale irresponsabilità del soggetto nei casi in cui il danno è maggiore.

La necessità di affermare la responsabilità dei soggetti che contribuiscono al cambiamento climatico si sta facendo strada anche nella legislazione. Particolarmente importante a tal riguardo è la Proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, adottata dalla Commissione UE il 23 febbraio 2022,

---

<sup>26</sup> Sul nesso di causalità nel caso della responsabilità degli Stati si vedano i riferimenti e le osservazioni in *Climate Change Model Statute* della *International Bar Association*, disponibile a: <https://www.ibanet.org/Climate-Change-Model-Statute.aspx>, 18 ss.

<sup>27</sup> V. *Supreme Court of The Netherlands*, 20 dicembre 2019, n. 19/00135, disponibile a: [climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113\\_2015-HAZA-C0900456689\\_judgment.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf).

<sup>28</sup> La decisione parziale è: *Tribunal administratif de Paris*, 3 febbraio 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, in *Resp. civ. prev.*, 2021, p. 1046, con nota di Poto; in *AJDA* 2021, p. 705, in *AJDA*, 2021, p. 2228, con nota di Betaille; in *Dr. adm.*, 2021, comm. 28, con nota di Deffairi; la decisione definitiva è *Tribunal administratif de Paris*, 14 ottobre 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, in *Droit administratif*, fév. 2022, p. 37, con nota di Rotouillé.

<sup>29</sup> V. *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles*, 17 giugno 2021, n. 167, disponibile a: [climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210617\\_2660\\_judgment.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210617_2660_judgment.pdf).

<sup>30</sup> V. *District Court The Hague*, 26 maggio 2021, n. C/09/571932 / HA ZA 19-379, disponibile a: [climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526\\_8918\\_judgment-2.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526_8918_judgment-2.pdf), par. 4.4.49.

che all'art. 22 prevede la responsabilità delle imprese che non rispettino gli obblighi previsti dagli artt. 7 e 9.

Chiaramente ispirata alla legge francese sul dovere di diligenza, la Proposta fa parte del *Green Deal*, finalizzato alla transizione ecologica dei sistemi sociali ed economici europei. Il fatto che una norma sulla responsabilità civile sia inclusa nella raccomandazione<sup>31</sup> dimostra l'importanza che le autorità europee attribuiscono alle richieste di risarcimento per responsabilità civile. Il testo della norma, per il momento piuttosto vago, indica che le aziende che hanno un impatto sull'ambiente devono essere ritenute responsabili: di fronte alla trappola dell'irresponsabilità, si ribalta il ragionamento e si decide di affermare la responsabilità delle aziende.

Un'osservazione simile è condivisa da altri testi di *soft law*. Ad esempio, i *Principles on Climate Obligations of Enterprises*<sup>32</sup> hanno stabilito che le imprese sono responsabili dei cambiamenti climatici se superano i limiti di emissioni concordati.

## 5. Conclusioni

Sulla base di quanto argomentato, l'affermazione di un nesso causale tra le attività delle imprese che emettono gas serra e gli effetti nocivi del riscaldamento globale potrebbe non essere così azzardata come potrebbe sembrare a prima vista. Le analogie funzionali e strutturali con la giurisprudenza consolidata suggeriscono che, quando si considera la responsabilità civile come mezzo per affrontare i cambiamenti climatici, la causalità non dovrebbe essere considerata un ostacolo insormontabile.

L'analogia funzionale con la causalità alternativa consente di giustificare lo sviluppo di soluzioni innovative sulla base delle esigenze del caso specifico: la giurisprudenza ha modificato le regole sulla causalità laddove sembra auspicabile, non si dovrebbe esitare a superare le teorie tradizionali per ottenere la più appropriata allocazione del rischio. L'analogia con la causalità cumulativa quanto legittima il riconoscimento della responsabilità delle imprese che emettono gas serra? Il fatto che questa causalità sia già stata stabilita nelle controversie sul clima in Francia e all'estero è indicativo: la causalità cumulativa dovrebbe essere riconosciuta anche nel caso degli effetti nocivi del cambiamento climatico.

Oltre alla fondatezza giuridica, occorre considerare la possibile efficacia di tale responsabilità nel proibire attività dannose per il pianeta. Basti ricordare che il Fondo

---

<sup>31</sup> V. A. Danis-Fatôme, G. Viney, *La responsabilité civile dans la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, in *Recueil Dalloz*, n.28, 2017, p. 1610 ss. hanno evidenziato il ruolo che la responsabilità civile svolge in Francia nella legge sull'obbligo di vigilanza.

<sup>32</sup> V. Expert Group on Global Climate Change, *Principles on Climate Obligations of Enterprises*, II ed., Eleven International Publishing, 2020. Su cui cfr. Spier, *The Oslo Principles and the Enterprises Principles: Legal Strategies to Come to Grips with Climate Change*, in *JETL*, 2017, 218 ss.; Sutherland, *Obligations to Reduce Emissions: From the Oslo Principles to Enterprises*, in *Journal of European Tort Law*, 177 ss.

Monetario Internazionale<sup>33</sup> e la Banca dei Regolamenti Internazionali<sup>34</sup> hanno sottolineato la necessità di regolamentare le attività delle aziende inquinanti per evitare il rischio di responsabilità. Queste istituzioni hanno considerato che la probabile affermazione della responsabilità di coloro che contribuiscono al cambiamento climatico implichi rischi per la stabilità finanziaria: la semplice possibilità di responsabilità potrebbe quindi comportare importanti cambiamenti nell'attività imprenditoriale.

L'utilità della responsabilità per le emissioni di gas serra sembra essere confermata anche da uno studio molto recente, che prende in considerazione le due traiettorie di impatto ambientale di Shell ed Exxon. La prima, condannata per le sue emissioni di gas serra, ha adottato un percorso di allineamento agli obiettivi climatici molto più virtuoso della seconda<sup>35</sup>.

La responsabilità civile, che cambia in base all'evoluzione del contesto sociale, giuridico ed economico, svolge un ruolo politico nell'arbitrato degli interessi in conflitto: non è irrealistico pensare che possa svolgere un ruolo nella lotta al cambiamento climatico.

---

<sup>33</sup> V. Krogstrup-Oman, *Macroeconomic and Financial Policies for Climate Change Mitigation: A Review of the Literature*, IMF Working Paper, WP/19/185, 2019, disponibile a <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/04/Macroeconomic-and-Financial-Policies-for-Climate-Change-Mitigation-A-Review-of-the-Literature-48612>.

<sup>34</sup> V. Bolton e Al., *The green swan. Central banking and financial stability in the age of climate change*, 2020, disponibile a <https://www.bis.org/publ/othp31.pdf>.

<sup>35</sup> V. MSCI, *The MSCI Net-Zero Tracker*, ottobre 2021, [https://lext.so/UeYfX\\_](https://lext.so/UeYfX_).





# **Un nuovo paradigma imprenditoriale: le Società Benefit e il caso Eni Plenitude S.p.A. Società Benefit**

*Pietro Galizzi e Chiara Perrotta*

## **1. Introduzione**

Recentemente il termine “sostenibilità” è entrato a far parte del vocabolario imprenditoriale, delle istituzioni e dei cittadini. All’interno delle società, infatti, cresce sempre di più la consapevolezza di dover cambiare i propri modelli di business, creando una sorta di parallelismo tra il conseguimento del profitto e perseguimento del beneficio comune. In sostanza, le aziende volontariamente decidono di accogliere tali principi perseguendo non solo il profitto ma obiettivi più ampi al fine di incidere in maniera positiva sulla società. L’attività imprenditoriale, infatti, si caratterizza come generatrice al contempo di valore economico e sociale.

Per le imprese diventa, quindi, un’opportunità di cambiamento e diviene importante intraprendere una strategia che integri la sostenibilità in modo fondamentale e non come aspetto marginale.

In questo contesto si inserisce il movimento delle società *benefit* come nuovo paradigma di business, e l’Italia, con la Legge n. 208 del 28 dicembre 2015, entrata in vigore nel 2016 (nel contesto della Legge di Stabilità 2016) è il primo Paese fuori dagli USA ad aver introdotto la forma giuridica che, nell’esercizio dell’attività economica, integri finalità di beneficio comune all’interno della propria *mission*.

Ad oltre sei anni dalla loro istituzione si può affermare che le società *benefit* abbiano superato lo *stress test* del mercato e degli studiosi. Il motivo del loro successo è dovuto sia all’adozione di una forma legislativa snella e lineare sia a un cambiamento reale che il mondo del business sta compiendo.

## **2. Nascita ed evoluzione dei modelli imprenditoriali “ibridi”**

Dalla prima metà del XX secolo fino ad oggi, tutte le problematiche di tipo ambientale, sociale ed economico sono state portate al centro dell’attenzione da parte della comunità internazionale, mettendo in discussione la visione tradizionale e consolidata di azienda. Di conseguenza, è sorto l’interrogativo in ordine a quali aspetti si debbano prendere in considerazione nella gestione di un’impresa commerciale, ovvero sia concentrarsi solo sulla massimizzazione del profitto, operando e rimanendo nell’ambito del settore *profit*, oppure prestare attenzione anche ad altri fattori, realizzando anche benefici di utilità sociale, sconfinando nel campo del *non profit*.

Dalla fine del ventesimo secolo in Europa e negli Stati Uniti, a seguito dell'introduzione di una serie di riforme sociali, si è diffuso sempre di più il concetto di "responsabilità sociale d'impresa", definita come il senso di responsabilità che un'impresa o qualsiasi altro soggetto business dimostra verso la comunità e l'ambiente, inteso sia proprio come ambiente naturale e geografico sia come contesto sociale, in cui opera. Orbene, essere responsabili per un'organizzazione significa creare valore misurando contabilizzazione e rendicontazione dell'impatto economico, sociale e ambientale delle loro attività.

È solo in tempi più recenti, invece, che si inizia a parlare di tematiche ESG, ovvero sia degli aspetti di cui un'organizzazione deve rendere conto nel perseguimento dei propri obiettivi di business, anche alla luce di un rinnovato interesse degli investitori:

- "Environmental", ossia l'attenzione ai temi del cambiamento climatico, dello spreco di risorse, dell'inquinamento e dell'eccessivo sfruttamento di risorse naturali;
- "Social", che include la gestione delle relazioni tra l'organizzazione e la società in cui opera, con attenzione alla salute pubblica, i diritti umani e i diritti dei lavoratori;
- "Governance", ovvero sia sistemi di conduzione di impresa ispirati a buone pratiche e principi etici.

I criteri ESG sono degli standard che hanno la finalità di rendere concretamente misurabili i concetti ampi di responsabilità sociale d'impresa, consentendo alle aziende di integrare pienamente le migliori strategie ambientali, sociali e di governance nel loro DNA.

Sono sorte anche varie iniziative che condividono l'obiettivo di promuovere l'inclusione della sostenibilità all'interno dei modelli di business; tra le varie, vale la pena di segnalare che il 19 agosto 2019 la *Business Roundtable* (l'associazione che riunisce le più grandi aziende americane) ha pubblicato lo *Statement on the Purpose of a Corporation*, firmata da 181 CEO. Il documento ha l'obiettivo di definire quale sia il fine ultimo di un'azienda e del fare impresa, e nella sua edizione del 2019 ha introdotto novità tali da poterlo considerare rivoluzionario.

Per la prima volta è stato eliminato il principio della "shareholder primacy". Prima di allora non era stata mai messa in discussione l'idea che il business di una grande azienda dovesse prima di tutto creare valore (finanziario) per investitori e azionisti. Contrariamente, lo *Statement* del 2019 recita che le aziende devono "condividere un impegno fondamentale con tutti gli stakeholders"<sup>1</sup>. Tra di essi vi sono, naturalmente, anche gli azionisti, ma sono stati messi all'ultimo posto di una lista che comprende cinque categorie di portatori d'interessi, tra cui:

- i clienti, a cui le aziende devono offrire valore con le loro merci e/o servizi.

---

<sup>1</sup> V. Business Roundtable, *Statement on the Purpose of a Corporation* (2019): "we share a fundamental commitment to all of our stakeholders"

- i dipendenti, in cui le aziende devono investire: prima di tutto con una remunerazione e dei benefit adeguati, ma anche con iniziative di training, promuovendo costantemente “diversità e inclusione, dignità e rispetto”;
- le comunità nel loro complesso, che le aziende devono supportare rispettando le persone e proteggendo l’ambiente;
- i fornitori, con cui le aziende devono interagire “in maniera corretta ed etica”.

Quello che emerge è la maggiore attenzione alle azioni poste in essere da una società e le relative conseguenze che possono scaturire sull’ambiente esterno. Azioni che in passato venivano considerate al di fuori dell’ambito della responsabilità aziendale e che per questo venivano trascurate e tralasciate rispetto alla creazione di profitto.

### **3. La B-Lab e la “Certificazione B-Corp”**

*B-Lab* è un ente non profit, di origine statunitense, che ha avuto (ed ha tuttora) il merito di aver creduto in questo modello particolare di “*business etico*”, esportandone la conoscenza e fornendo elementi di interesse a varie legislazioni per definire giuridicamente le matrici di un soggetto “benefit”.<sup>2</sup> La *branch*, europea, ovvero la *B-Lab Europe*, ha sede ad Amsterdam. *B-Lab Europe* opera in Italia insieme alla *AssoBenefit*<sup>3</sup>.

Nello specifico, la *B-Lab* viene fondata nel 2006, nello stato della Pennsylvania, ed è stata base e stimolo del successivo movimento *B-Corp*, in cui “B” indica giustappunto l’accezione di “benefit” o “beneficio”<sup>4</sup>.

Una delle attività più rilevanti promossa da *B-Lab* è lo sviluppo della Certificazione di B-Corp. Tale “certificazione”, o meglio valutazione, consente ad un’impresa di dichiarare al mercato l’inserimento di principi di sostenibilità nel percorso che va dalla creazione alla produzione, nonché alla vendita, dei propri prodotti.

Per ottenere la “certificazione” *B-Lab*, come già anticipato, è necessario “misurare” il valore che l’azienda crea per la società: a tal fine si ricorre all’utilizzo del *B Impact Assessment*<sup>5</sup>.

Innumerevoli sono i benefici che ottengono le *B-Corp*: queste ultime creano fiducia con i consumatori, le comunità e i fornitori; attraggono e trattengono i dipendenti e attirano gli investitori allineati alla missione. Inoltre, al fine di mantenere tale *status*, devono sottoporsi al processo di verifica ogni tre anni per “ricertificarsi”. Ne deriva che,

---

<sup>2</sup> V. M.C. Rizzo, *La Società Benefit – Commissione start up innovative, microimprese e settori innovativi*, in *SAF, Scuola Alta Formazione Luigi Martino*, quaderno n. 83, p. 32

<sup>3</sup> V. Associazione Nazionale delle Società Benefit. Raggruppa le Società Benefit e quelle che si riuniscono in un modello di mercato e di crescita sociale ed economica che ha al centro della propria azione il bene comune. Consultabile sul sito: <https://assobenefit.org/>

<sup>4</sup> V. PWC, *Le Società benefit: un nuovo paradigma imprenditoriale. Concetti chiavi, aspetti evolutivi e il punto di vista delle imprese*, p. 7.

<sup>5</sup> Consultabile sul sito: <https://bimpactassessment.net/bcorporation>. Si tratta di uno tra i più conosciuti standard di valutazione esterno. È uno strumento utilizzabile gratuito, già utilizzato – a quanto riporta lo stesso sito internet di *B-Lab* – da oltre 70.000 aziende nel mondo.

per definizione, le *B-Corp* sono concentrate sul miglioramento continuo, che porta alla loro resilienza a lungo termine.

Dalla fine dello scorso decennio, sulla scia del movimento globale ispirato da *B-Lab*, si è sviluppata la *Benefit Corporation*.

#### 4. Caratteristiche della *Benefit Corporation*

Le *Benefit Corporation*, letteralmente tradotto con “aziende che generano un beneficio”, rappresentano un nuovo modello di impresa che sottende una visione alternativa al “consueto” modo di sviluppare il business. Esse di fatto non sono né aziende *for profit* né aziende *non profit*, ma qualcosa che sta tra i due modelli, prendendo la componente più virtuosa di entrambi: da un lato generano profitto da redistribuire agli azionisti (come una *for profit*), dall’altra parte lo fanno perseguendo un’esplicita *mission* di positivo impatto sociale e ambientale (come una *non profit*). Soddisfacendo gli standard di performance sociale, ambientale, di trasparenza e responsabilità, utilizzano il proprio business come leva per la soluzione di problemi ambientali e sociali.

Le ragioni della nascita e della crescita delle *Benefit Corporation* sono da ricercarsi anche nella necessità di superare i limiti derivanti dal principio della massimizzazione del profitto economico. Questi limiti non consentivano agli amministratori delle imprese di perseguire anche politiche di responsabilità sociale d’impresa, senza il rischio di incorrere in azioni legislative da parte degli azionisti. Orbene, al fine di bilanciare gli interessi degli azionisti (*shareholders*) con quelli di tutti gli altri portatori di interesse (*stakeholders*), si è arrivati a concepire questo nuovo modello di impresa.

Nonostante la radice sia la stessa, essere definita impresa *B-Corp* o *Benefit Corporation* non è la medesima cosa. “Le *Certified B-Corp* e le *benefit corporation*, infatti, restano due istituzioni differenti: le prime hanno ottenuto e sottoscritto la certificazione *B-Corp*, verso la quale si impegnano; le seconde sono formate, in un determinato Stato, in virtù della legge sulle *benefit corporation* introdotta dallo Stato stesso”. Un’impresa può dunque essere contemporaneamente certificata come *B-Corp* e riconosciuta dalla legge di uno Stato come *benefit corporation*. Si annoverano diversi casi di imprese che hanno una sola delle due qualifiche appena indicate. Ad esempio, negli Stati che non hanno disciplinato le *benefit corporation* (ad oggi, tutti i Paesi eccetto alcuni Stati degli USA e l’Italia) le società possono essere certificate come *B-Corp*. Al contrario, in Italia il cui ordinamento giuridico prevede le società *benefit*, vi sono società *benefit* che non hanno la certificazione *B-Corp*.

Soltanto alla fine del 2015 è stata adottata una legge che istituisce le *benefit corporation* fuori dal territorio americano. Il legislatore italiano, infatti, ha inserito nella legge di stabilità 2016 la disciplina delle società *benefit*.

## 5. Le società Benefit: la Legge n. 208 del 28 dicembre 2015

Il nuovo modello italiano delle Società *Benefit* è uno stato giuridico rivolto ad aziende *for-profit* che hanno la volontà di andare oltre l'obiettivo del profitto, e massimizzare il loro impatto positivo nei confronti dei dipendenti, comunità, ambiente e delle generazioni future. In una impresa *Benefit* si riconoscono, infatti, delle finalità di beneficio comune e un bilanciamento tra interesse dei soci e interesse della collettività. Ulteriore requisito per una società benefit è la gestione sostenibile, che diventa parte integrante del *business model*, responsabile, e trasparente.

La peculiarità delle società *Benefit* rispetto ai tipi sociali già codificati è rappresentata dalla integrazione dell'oggetto sociale tradizionale di natura lucrativa con lo scopo (una o più finalità) di beneficio comune. Si tratta, peraltro, di un requisito di natura costitutiva o statutaria, dal momento che la società *benefit*, fermo restando quanto previsto nel codice civile, deve indicare, nell'ambito del proprio oggetto sociale, le finalità specifiche di beneficio comune che intende perseguire.

## 6. Il caso di Eni Plenitude S.p.A. Società Benefit

Eni gas e luce (ad oggi Eni Plenitude S.p.A. Società Benefit) è la società 100% controllata da Eni S.p.A., nata il 1° luglio del 2017 da un processo di societizzazione delle sue attività retail gas & power. L'azienda è attiva nella commercializzazione di gas, energia elettrica e soluzioni energetiche a famiglie, condomini e imprese.

Il 1° luglio 2021, Eni Plenitude S.p.A. Società Benefit ha aggiornato il proprio Statuto Sociale in Società Benefit, diventando di fatto la prima grande azienda italiana del settore dell'energia a farlo<sup>6</sup>.

Diventando Società Benefit, ha assunto l'impegno statutario, nei confronti dei propri azionisti, di bilanciare gli interessi di questi ultimi, del pubblico e di tutti gli stakeholder, ponendosi il chiaro obiettivo di avere un impatto positivo sulle persone, le comunità e l'ambiente. Essa sarà inoltre tenuta a redigere, come previsto da normativa, una relazione annuale di impatto da allegare al bilancio e pubblicare sul proprio sito.

Lo statuto è stato modificato inserendo (accanto a quelli della vendita di prodotti commodity gas ed energia elettrica ed altre attività di commercializzazione), le seguenti quattro finalità di beneficio comune:

1. Concorrere a creare e diffondere la cultura dell'uso sostenibile dell'energia, valorizzando il ricorso a fonti di energia rinnovabile ed educando a un consumo energetico consapevole ed efficiente, per contribuire attivamente alla transizione energetica.
2. Promuovere, anche in collaborazione con altre entità, lo sviluppo e la commercializzazione di prodotti, servizi e tecnologie in grado di assicurare un utilizzo responsabile dell'energia, migliorando la qualità della vita.

---

<sup>6</sup> Consultabile sul sito: [eniplenitude.com](http://eniplenitude.com)

3. Salvaguardare, nei rapporti con i propri dipendenti e collaboratori, la diversità e l'integrazione come risorse preziose, nonché creare condizioni favorevoli all'accoglienza ed alla flessibilità del lavoro, sostenendo la conciliabilità dei tempi di vita e di lavoro.
4. Affiancare i clienti e porli al centro della propria attività, relazionandosi con loro con correttezza e trasparenza, offrendo loro prodotti e servizi di qualità, in linea con le loro esigenze, al fine di rendere più sostenibile lo stile di vita e le abitudini dell'intera collettività.

Vi è pertanto un obiettivo culturale, dedicato alla diffusione dei principi circa l'uso sostenibile dell'energia. Consiste nell'impegno ad educare il cliente a fare un uso migliore dell'energia, attraverso prodotti e servizi di qualità in linea con le loro esigenze, ponendo altresì la clientela e i loro bisogni al centro delle attività (il che rientra nel quarto obiettivo).

Un altro obiettivo è di carattere tecnologico. Vi è l'offerta di prodotti che provengono da energia rinnovabile o da CO2 compensata, perché, nel mondo energetico, i grandi "driver" di sostenibilità sono questi: la vendita di energia elettrica prodotta dal fotovoltaico, dall'eolico, quindi, dagli impianti oppure l'acquisto di certificati che compensano la CO2, emessa per esempio dal gas naturale durante il suo utilizzo. Infine, vi è l'obiettivo di salvaguardare, nei rapporti con i propri dipendenti e collaboratori, la diversità e l'integrazione, che costituiscono risorse preziose, nonché creare condizioni favorevoli all'accoglienza e alla flessibilità del lavoro, sostenendo la conciliabilità dei tempi di vita e di lavoro.

## 7. Conclusioni

Oggi è fondamentale rivedere i modelli di business ponendo la sostenibilità non più come punto di arrivo, ma come base di partenza.

Si tratta di un cambiamento necessario se si vuole "vincere" la sfida di transizione ad un sistema sostenibile. In tal contesto, le imprese si trovano dinanzi ad una scelta: affrontare tale cambiamento come una minaccia o abbracciarlo vivendolo come un'opportunità di crescita e di sviluppo. Affinché la seconda opzione diventi realtà, diviene indispensabile promuovere un approccio strategico alla sostenibilità, sfruttando le varie sinergie che intercorrono tra le tre dimensioni: economica, sociale ed ambientale.

Ed è proprio in tale contesto che si inserisce la diffusione delle società *Benefit*, le quali possono rappresentare la prosecuzione di uno sforzo di integrazione dello sviluppo sostenibile nell'agire d'impresa.

Quella delle Società *Benefit* può essere considerata, quindi, una vera e propria rivoluzione che pone nuove e importanti sfide e opportunità per le organizzazioni.

La scelta di diventare una Società *Benefit* deriva da un sistema di riferimento valoriale e da una forte cultura imprenditoriale, più che dal perseguimento di specifici

vantaggi fiscali ed economici (attualmente non presenti). Rappresenta una scelta identitaria, che ha a che fare con il ruolo specifico della singola impresa nella società e che si intende rendere non solo differenziante ma anche vincolante.





## CONCLUSIONI

Il commercio internazionale si trova oggi in una fase caratterizzata da importanti cambiamenti, riconducibili in primo luogo a nuove sfide di natura geopolitica, alla crisi istituzionale dell'OMC e alle difficoltà che la politica commerciale dell'UE sta incontrando nei confronti di altri soggetti internazionali come, ad esempio, la Cina. Tale fase di profondi cambiamenti internazionali porterà verosimilmente a una profonda trasformazione del sistema commercio internazionale.

Nel prossimo futuro, il commercio internazionale avrà un ruolo di fondamentale rilevanza per garantire una rapida ed efficiente transizione ecologica. Il nesso tra commercio e tematiche ambientali appare evidente sia dal punto di vista multilaterale in seno all'OMC, che a livello europeo ed italiano. Si può infatti sostenere che la primaria importanza delle questioni relative alla transizione ecologica e alla sostenibilità sia oggi globalmente riconosciuta e faccia parte dell'agenda dei principali attori internazionali. Tuttavia, tale spinta verso una valorizzazione della transizione ecologica è fortemente limitata dalla succitata crisi dell'OMC e dalle difficoltà interne all'UE

Con particolare riferimento alla dimensione commerciale internazionale, la transizione ecologica non può prescindere da un pieno coinvolgimento dell'OMC. Tuttavia, come evidenziato dalle relazioni, appare improbabile che l'OMC possa nel breve e medio termine recuperare quel ruolo di forum permanente per la negoziazione e attuazione di regole commerciali internazionali a causa della crisi istituzionale che la sta attraversando e che ne limita fortemente il ruolo. Allo stesso tempo, lo stallo in cui versa l'AB impedisce ulteriormente la possibilità che i temi della sostenibilità ambientale e della transizione ecologica possano acquisire maggiore valore all'interno del sistema multilaterale. Pur in tale contesto di crisi senza precedenti, non è possibile ignorare gli sforzi con cui l'OMC sta cercando di ricondurre il dibattito su commercio e sostenibilità ambientale nell'ambito del proprio quadro istituzionale.

Seppure tali tentativi si scontrino con i limiti appena indicati e con il sempre crescente ricorso a strumenti unilaterali e meccanismi plurilaterali paralleli, negli ultimi anni è stato possibile assistere ad alcuni importanti passi in avanti in materia di promozione di valori ambientali. Si può citare in questo senso la ripresa dei negoziati in materia di beni e servizi ecologici.

Uno sblocco della crisi istituzionale in cui versa l'OMC consentirebbe all'Organizzazione di ricoprire in futuro un ruolo di primo piano anche per quanto riguarda il tema delle imprese pubbliche, la cui regolamentazione dal punto di vista del commercio internazionale appare ad oggi ancora non completa. Se da un lato tali imprese sono soggetti sempre più importanti nel panorama internazionale, permangono numerosi

interrogativi sulle stesse, tra cui il sistema di governance economico-politica e l'azione dei governi per promuovere l'operato di tali imprese sui mercati esteri. Per tali motivi, sono richieste con sempre maggiore urgenza nuove regole in grado di mobilitare risorse per aumentare la trasparenza di tali imprese.

A livello regionale, le relazioni hanno evidenziato come l'UE rappresenti ancora oggi l'attore più importante sul piano del commercio internazionale. La sua competenza esclusiva in ambito della politica commerciale garantisce all'Unione un peso politico molto importante con ripercussioni positive anche per gli Stati membri. Tuttavia, la politica commerciale dell'UE sta affrontando nuove sfide di importanza strategica come, da ultima, la crisi ucraina e le sue importanti conseguenze dal punto di vista degli scambi e del mercato energetico. Proprio per far fronte a queste sfide, la Commissione europea ha intrapreso negli ultimi anni un'importante revisione delle proprie politiche con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dell'Unione e la difesa dei valori e degli interessi europei e degli Stati membri, nonché di assicurare una maggiore coerenza con il *Green Deal* e la *Digital Strategy*. La nuova strategia approvata dalla Commissione europea nel 2021 tiene conto, infatti, di questi nuovi scenari, dell'emergenza di nuovi attori sul piano commerciale e della crisi del multilateralismo.

Mentre l'apertura verso i mercati esteri rimarrà una priorità dell'UE, la politica commerciale europea dovrà essere attuata in considerazione degli interessi strategici e geopolitici dell'UE stessa, nonché tenendo conto del tema della sostenibilità. Tra i vari aspetti considerati dalla nuova strategia europea, garantire un'indipendenza sul piano produttivo e dell'approvvigionamento rappresenta l'aspetto più problematico ed è resa possibile, nei piani della Commissione, da strumenti come l'accumulazione strategica di scorte che possono, dall'altro lato, incoraggiare politica protezionistiche. Non è un caso, infatti, che la Commissione europea sta giocando un ruolo attivo nelle proposte di riforma dell'OMC e del rinnovamento del sistema multilaterale che costituisce una priorità per l'Unione.

Nei prossimi anni, la politica commerciale dell'UE dovrà affrontare numerose sfide legate non solo all'emergere di attori internazionale sempre più competitivi, come la Cina, ma anche a problematiche di natura ambientale, alla transizione digitale e alla riduzione della dipendenza della crescita europea dall'estero. Proprio dal punto di vista della sostenibilità e della transizione ecologica, l'inclusione di disposizioni in materia di sviluppo sostenibile negli accordi commerciali conclusi dall'UE rappresenta senz'altro un passo importante, anche se la loro effettiva implementazione rimane fortemente basata sulle condotte delle rispettive Parti contraenti. La decisione della Commissione europea di migliorare tali clausole sulla base di un programma che prevede il coinvolgimento della società civile e l'adozione di meccanismi per favorire l'adempimento di queste clausole rappresenta senza ombra di dubbio un'azione importante da parte dell'Unione, anche se rimangono ancora incerte le possibili modalità per garantire l'effettivo rispetto di tali disposizioni. In tale contesto, appare quindi evidente come l'UE stia vivendo oggi un

momento di importanza fondamentale per identificare il suo ruolo come attore internazionale. Una politica commerciale europea più efficace non potrà che garantire anche una maggiore considerazione di valori non economici a livello commerciale, come la sostenibilità e la tutela dell'ambiente, avendo importanti conseguenze sulla transizione ecologica. Nel fare ciò, la sfida più importante per l'UE sarà quella di bilanciare efficacemente il proprio ruolo di attore globale e le proprie politiche commerciali con una, auspicabile, ripresa del multilateralismo.

In tale dibattito, il tema dell'ambiente vede oggi nei soggetti privati degli attori in grado di giocare un ruolo sempre maggiore. Le relazioni hanno messo in evidenza un nuovo attivismo giudiziario delle associazioni ambientaliste per promuovere concretamente la tutela dell'ambiente sul piano giurisdizionale. Questo fenomeno corrisponde ad una sempre maggiore consapevolezza da parte della società civile dell'importanza che l'ambiente e la transizione ecologica possono avere per la vita dei singoli individui. Tuttavia, il rigetto della maggior parte di questi ricorsi rende evidente come il diritto di accesso alla giustizia ambientale è ancora fortemente limitato, soprattutto a livello europeo. Anche le imprese sono oggi sempre più coinvolte sul piano ambientale. Tra queste, le relazioni hanno sottolineato il ruolo che può essere giocato dalle c.d. Società Benefit, che nel loro statuto possono prevedere tra i loro stessi obiettivi il raggiungimento di un impatto positivo in materia ambientale, sociale e anche tecnologica con riferimento alla promozione di tecnologie in grado di avere un impatto positivo sull'ambiente.

In conclusione, è possibile affermare come il commercio internazionale si trovi oggi in una svolta fatta non solo di importanti difficoltà e problematiche, ma anche di opportunità e cambiamenti storici dove il tema ambientale giocherà un ruolo di primo piano nei prossimi anni. In tale contesto, l'Italia deve essere consapevole di queste opportunità e del ruolo che la stessa può giocare come attore internazionale. Per fare ciò, sarà necessario riuscire a promuovere, allo stesso tempo, sia il processo di riforma dei meccanismi decisionali e strategici che coinvolgono la politica commerciale dell'UE, che continuare sulla strada del rinnovamento dell'assetto istituzionale dell'OMC e, infine, promuovere anche a livello nazionale politiche in grado di promuovere e rispettare valori ambientali sul piano internazionale.



## NOTE BIOGRAFICHE

### **Giovanna Adinolfi (Università degli Studi di Milano)**

È Professoressa ordinaria di Diritto internazionale pubblico all'Università degli Studi di Milano. Ha concentrato le sue attività di ricerca principalmente nell'area del diritto internazionale degli scambi commerciali e finanziari. Ha insegnato in diversi corsi accademici di diritto internazionale pubblico, diritto internazionale dell'economia e dell'ambiente. Coordinatore accademico di un modulo europeo Jean Monnet sul diritto di risposta ai disastri dell'Unione europea in un contesto internazionale (2014-2016), la Professoressa Adinolfi è stata coinvolta in una serie di iniziative di formazione sul diritto e le politiche in materia di catastrofi naturali. Autrice di tre monografie e numerosi articoli e contributi in volume. È membro del Comitato dell'*International Law Association* "Sustainable Development and the Green Economy in International Trade". Nel 2018-2019 è stata consulente dell'Organizzazione Mondiale del Commercio per il progetto "Trade and Natural Disaster", al termine del quale ha pubblicato il volume su "Natural Disasters and Trade Research Study II - A legal mapping. Natural disasters, WTO Agreements and other legal instruments".

### **Elisa Baroncini (Università di Bologna)**

È Professore ordinario di Diritto internazionale, *Co-Chair* del Gruppo di interesse di diritto internazionale dell'economia dell'ESIL, e di DIEcon, il Gruppo di interesse di diritto internazionale dell'economia della SIDI. Laureata in giurisprudenza con lode e Dottorato in Diritto UE presso l'Università di Bologna. È stata *Visiting Professor* in diversi atenei stranieri, relatrice a molte conferenze internazionali, *Visiting Researcher* all'IUE. Attualmente coordinatore del modulo Jean Monnet 2022-2025 "Re-Globe - Reforming the Global Economic Governance: The EU for SDGs in International Economic Law" (Re-Globe Website Re-Globe Twitter Account), e dell'UNA Europa Seeds Research Project "WHC@50 - Forever Young: Celebrating 50 Years of the World Heritage Convention" (WHC@50). Componente del Consiglio scientifico dell'Istituto di Studi Avanzati dell'Alma Mater. I suoi principali settori di ricerca includono il rapporto tra liberalizzazione degli scambi e *non-trade values*, il contenzioso del diritto internazionale dell'economia, la trasparenza nel diritto internazionale dell'economia, il ruolo del Parlamento europeo e della Commissione europea nella conclusione di accordi internazionali e l'UNESCO.

**Giorgio Sacerdoti (Università Bocconi, Milano)**

È Professore emerito all'Università Bocconi di Milano, già Ordinario di Diritto internazionale nell'Università Bocconi; cattedra Jean Monnet di diritto europeo dal 2004. In precedenza, professore nelle Università di Milano, Bergamo, Bari e Urbino. *International fellow*, Aspen Institute. *Professeur visiteur* all'Institut des Hautes Etudes Internationales dell'Università di Parigi e in varie università straniere. Docente all'Accademia in Diritto internazionale dell'Aja (1994). È stato Direttore in Bocconi del Dottorato in Diritto internazionale dell'economia. *Co-editor*, *Italian Yearbook of International Law* e di Diritto del commercio internazionale. Membro dell'*Editorial Advisory Board del J. of World Investment & Trade*. Avvocato. Arbitro ICSID (Banca Mondiale). Già vicepresidente del Comitato OCSE sulla lotta alla corruzione internazionale (1995-2001). Membro dell'Organo di Appello dell'OMC, 2001-2009, ricoprendo il ruolo di Presidente negli anni 2006/2007. È *F. Braudel Senior Fellow* all'Istituto Universitario Europeo. Presidente della Fondazione CDEC-Onlus (Centro di documentazione ebraica contemporanea) dal 2004. Membro dal 2000 della Commissione consultiva sulla libertà religiosa della presidenza del Consiglio.

**Ilaria Espa (Università della Svizzera Italiana, Lugano – World Trade Institute, Berna)**

È Professoressa assistente senior di Diritto internazionale dell'economia presso l'Istituto di Diritto dell'Università della Svizzera italiana (USI) di Lugano e ricercatrice presso il *World Trade Institute* (WTI) dell'Università di Berna; è inoltre docente a contratto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e *Lead Counsel* del Programma "Natural Resources" del Centre for International Sustainable Development Law (CISDL). La Professoressa Espa è attualmente membro della IUCN *World Commission on Environmental Law* e del Comitato della *International Law Association* (ILA) su Sviluppo sostenibile e green economy nel diritto del commercio internazionale. È inoltre un membro eletto dell'*Executive Council della Society of International Economic Law* (SIEL) e del Comitato di gestione del Gruppo di interesse in Diritto internazionale dell'economia della Società Italiana di Diritto Internazionale (SIDI). Ha collaborato come consulente con numerose agenzie governative e organizzazioni internazionali, tra cui l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'OCSE, il *World Economic Forum*, il Segretariato di Stato per gli Affari Economici della Confederazione Svizzera e l'Ufficio Federale Svizzero per l'Energia.

**Luca Rubini (Università di Torino)**

È Ricercatore in Diritto internazionale all'Università di Torino. In precedenza, è stato docente presso l'Università di Birmingham e l'Università di Leicester e prima ancora referendario dell'Avvocato Generale Francis Jacobs presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in Lussemburgo. Luca ha ricoperto incarichi di *visiting* in diverse

istituzioni accademiche, tra cui il King's College London, l'Institute of International Economic Law (Georgetown University), l'European University Institute, la Freie Universität di Berlino, il World Trade Institute. È *fellow* del Centre of European Law, King's College London. Luca è laureato in giurisprudenza presso l'Università Cattolica di Milano e ha ottenuto un MA e un PhD presso il King's College London. È iscritto all'Albo degli Avvocati di Milano (sezione speciale docenti universitari a tempo pieno) e alla *Law Society of England and Wales*. I suoi interessi di ricerca includono il diritto del commercio internazionale, il diritto europeo e della concorrenza, la storia del diritto. È stato invitato a presentare in sedi istituzionali, accademiche e politiche, nel Regno Unito e all'estero, e ha collaborato con varie istituzioni e organizzazioni internazionali e ONG.

### **Maria Caterina Baruffi (Università degli Studi di Bergamo)**

È Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Bergamo, con insegnamenti presso il Dipartimento di Giurisprudenza e l'Accademia della Guardia di Finanza. È membro del Senato accademico del medesimo Ateneo per il triennio 2021-2024. Svolge la sua attività di ricerca principalmente nei settori del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale privato e processuale, con particolare attenzione alla tutela dei diritti umani e al diritto di famiglia, oggetto di numerosi articoli e contributi scientifici. Su queste tematiche è impegnata altresì in diversi *network* e progetti di ricerca internazionali ed europei. Già membro di Gruppi di esperti nominati dalla Commissione europea per la revisione del Regolamento 2201/2003 e per la proposta di un regolamento in materia di filiazione e del Gruppo istituito dall'*International Social Service* di Ginevra sul tema della surrogata, dal 2019 è componente del gruppo di lavoro della Rete EJM sul Regolamento 4/2009 nominato dal Ministero della Giustizia. È Direttore responsabile della rivista scientifica "Papers di diritto europeo" e membro della direzione della rivista scientifica "Famiglia e Diritto", nonché partecipa ad altri comitati editoriali e scientifici. Fa parte di diverse associazioni del settore (SIDI, AISDUE, EAPIL, ILA Italy).

### **Pietro Manzini (Università di Bologna)**

È Professore ordinario di Diritto dell'Unione Europea all'Università di Bologna, dove insegna anche nei corsi di diritto internazionale e globalizzazione e *competition law and economics*. Nel biennio 2001-2009 ha insegnato Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bologna. È stato *Visiting scholar* nell'Università di California a Berkeley. Dal 2006 al 2009 è stato membro del Consiglio di amministrazione del Dipartimento di Scienze Politiche e, dal 2006 al 2012, è stato Direttore del Master in Relazioni Internazionali dell'Università di Bologna. Nel 2009-2011 è stato distaccato come esperto nazionale presso il Servizio Legale della Commissione Europea dal Governo italiano, dove ha prestato servizio nel team delle relazioni esterne, occupandosi delle questioni legali diplomatiche dell'UE con il resto del



mondo e della negoziazione di alcuni accordi commerciali internazionali. È stato referendario presso la Corte di giustizia dell'Unione europea e ha svolto attività di assistenza legale come avvocato per la Commissione europea.

### **Ruggiero Cafari Panico (Università Statale, Milano)**

È Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Pavia e poi di Milano, dove attualmente insegna nel corso di Diritto dell'Unione europea. Autore di pubblicazioni nel campo del diritto internazionale sia pubblico che privato e del diritto dell'Unione europea, ha tenuto svariati corsi di studio, relazioni e interventi a convegni sia in Italia sia all'estero. Attualmente è membro di comitati scientifici di Riviste oltre ad essere stato responsabile scientifico del Centro di documentazione europea dell'Università degli Studi di Milano. È avvocato cassazionista ed è iscritto al registro dei revisori ufficiali dei conti. Ricopre cariche sociali presso società finanziarie ed assicurative. Ha inoltre collaborato con istituzioni pubbliche, ricoprendo fra l'altro la carica di presidente del Comitato tecnico legislativo della Regione Lombardia e di suo componente, nonché ha fatto parte di commissioni di studio e comitati a livello sia regionale sia nazionale. Ha una significativa esperienza nel contenzioso civile, di merito e di legittimità, nonché, in particolare, in materia di arbitrato, dove ha agito, specie come arbitro, per conto anche di amministrazioni pubbliche oltre che di imprese, italiane e multinazionali. Patrocina dinanzi alle Autorità di regolazione e alla Giustizia amministrativa, nonché alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. È partner dello Studio legale Fieldfisher.

### **Sondra Faccio (Università di Trento)**

È Ricercatrice di tipo B presso la Scuola di Studi Internazionali e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Trento; e avvocato iscritto all'Albo di Verona. La dottoressa si occupa, in particolare, di diritto internazionale degli investimenti, arbitrato internazionale e diritto internazionale privato (*conflict of laws*). Ha pubblicato una monografia dal titolo "Indirect expropriation in international investment law. Between State regulatory powers and investor protection" (Editoriale Scientifica 2020), e articoli in materia di diritto internazionale degli investimenti, arbitrato internazionale, contratti internazionali, reciprocità nel diritto internazionale privato, diritto internazionale generale, diritto internazionale umanitario, e diritto del mare. Ha trascorso diversi periodi di ricerca presso università estere, tra cui Columbia Law School e l'Università di Vienna (Ernst Mach Fellow).

### **Maria Chiara Malaguti (Presidente UNIDROIT, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Roma)**

È Presidente di UNIDROIT e Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Milano/Roma, Italia), dove insegna Diritto

commerciale internazionale e Diritto internazionale dell'economia. È inoltre *of counsel* dello studio legale Gattai, Minoli e Partners. Le sue aree di interesse sono il diritto internazionale e dell'Unione Europea applicati ai mercati finanziari, il diritto internazionale degli investimenti, sviluppo sostenibile e responsabilità sociale delle imprese in ambito transfrontaliero. È consulente giuridico del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale dove supporta l'Avvocatura dello Stato nei contenziosi in tema di arbitrato internazionale degli investimenti. Lavora sui negoziati per la riforma del sistema di soluzione delle controversie sugli investimenti sia in sede UNCITRAL che ICSID. È Membro della Commissione Arbitrato e ADR ICC Italia, è delegato italiano nella ICC *Commission on Arbitration and ADR*. È inoltre *senior legal expert* della Banca Mondiale per la modernizzazione dei sistemi di pagamento, i mercati finanziari e la governance, per cui ha prestato assistenza a più di 60 diversi paesi nei passati 15 anni. Maria Chiara Malaguti si è laureata sia in diritto che in economia presso l'Alma Mater di Bologna, ha ottenuto un LLM presso la Harvard Law School ed un dottorato presso l'Istituto Universitario Europeo a Firenze.

#### **Alberto Malatesta (Università Carlo Cattaneo – LIUC)**

È Professore ordinario di Diritto Internazionale Privato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LIUC-Carlo Cattaneo in Italia. Insegna inoltre Diritto commerciale internazionale nell'ambito del Dottorato di Ricerca in Studi Giuridici dell'Università Bocconi di Milano. È stato delegato del governo italiano alla Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato (2005 - 2012). Ha tenuto numerosi corsi e conferenze sul diritto internazionale privato e sul diritto arbitrale presso varie scuole e istituzioni di diritto in Europa e Sud America. È Segretario Generale della sezione italiana dell'*International Law Association*, con sede a Londra. È avvocato cassazionista con esperienza in materia di contenzioso ed arbitrati internazionali. Svolge regolarmente la funzione di Arbitro nominato dalle parti, arbitro unico e presidente del Tribunale arbitrale in base ad arbitrati *ad hoc*, Regolamento UNCITRAL, Regolamento ICC Parigi e Camera Arbitrale di Milano. È accreditato come Mediatore Internazionale in materia civile e commerciale presso il Ministero della Giustizia italiano.

#### **Pietro Galizzi (Eni gas e luce S.p.A)**

È *Head of Legal, Regulatory and Compliance* di Eni gas e luce S.p.A., società di Eni, la più grande azienda italiana e una delle più grandi società energetiche integrate al mondo. Pietro Galizzi insegna Diritto dei contratti d'impresa internazionali sia presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (a Milano, Italia) che Master in Diritto d'impresa della LUISS (a Roma, Italia). In precedenza, è stato responsabile dell'assistenza legale alle attività di Eni International Downstream (i.e. Gas Retail, Refining & Marketing e Chemicals). Negli anni 2002-2013 Pietro Galizzi è stato Consigliere Generale di Saipem, è una delle più grandi aziende in Italia e il primo e più

internazionale contractor al mondo nel settore petrolifero e del gas. In questi ruoli, Pietro Galizzi è stato responsabile degli uffici legali con avvocati prevalentemente con sede a Milano, Roma, Parigi, Bruxelles, Londra, Emirati Arabi Uniti, Singapore e Houston ed è stato responsabile di un'ampia sezione trasversale dell'attività legale, tra cui *compliance*, contenzioso e arbitrato, negoziazione contrattuale, amministrazione contrattuale e l'intera gamma delle attività legali aziendali. È stato membro del gruppo di lavoro dell'UNIDROIT sui contratti internazionali a lungo termine e ha partecipato all'ICC, *Commission on Arbitration, Working Group on the Role of In-house Counsel in Dispute Resolution*.

### **Chiara Perrotta**

È laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Bologna. Ha conseguito un diploma di Master di II livello in Diritto di Impresa presso la Luiss School of Law di Roma. Attualmente è praticante avvocato.

### **Gianluca Contaldi (Università di Macerata)**

È Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Macerata dove insegna diritto internazionale, diritto dell'Unione europea e diritto internazionale privato e processuale presso la Facoltà di Giurisprudenza. È inoltre docente di diritto internazionale presso l'Università europea di Roma. Ha svolto periodo di ricerca all'estero, presso l'Accademia di Diritto internazionale dell'Aja, presso la *Squire Law Library* di Cambridge e, infine, presso il *Max-Planck-Institut* di Amburgo. È inoltre il responsabile scientifico del Centro di documentazione europea istituito presso detto ateneo. Ha inoltre tenuto lezioni e corsi nelle Università di Leicester, Paris Nanterre, PUC di San Paolo (Brasile). È autore di molteplici pubblicazioni in Diritto dell'Unione europea, Diritto internazionale privato e processuale, Diritto internazionale. Ha svolto attività per conto del Ministero degli Affari esteri e, in particolare, è stato tra i consulenti incaricati nell'ambito del *twining project* per l'adeguamento della legislazione della Repubblica Ceca in vista dell'adesione di detto Stato all'Unione europea. Nel corso del 2011 ha fatto parte del gruppo di studio, coordinato dal centro di studi Iseri Europa, che ha elaborato il seguente lavoro: *Preparatory Study for an Impact Assessment Concerning the Possible Revision of the Legislative Framework on the Posting of Workers in the Context of the Provision of Services* (progetto finanziato dalla Commissione europea, diretto a formulare e a valutare le proposte di revisione della direttiva 96/71 sul distacco transazionale dei lavoratori).

### **Andrea Giordano (Corte dei Conti)**

È Magistrato della Corte dei conti, ove si occupa sia di giurisdizione sia, in assegnazione aggiuntiva, di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato. È altresì Giudice federale del Tribunale Federale Nazionale della F.I.G.C.. È stato Avvocato dello Stato

presso l'Avvocatura Generale dello Stato, ove si è occupato di contenzioso amministrativo, tributario, civile, penale, europeo (con difese avanti al Tribunale U.E. e alla Corte di giustizia) e internazionale (in particolare, come membro dell'international legal team dell'Avvocatura, negli arbitrati in materia di diritto degli investimenti, energy e diritto ambientale, nonché con difese avanti alla E.C.H.R.), e, prima ancora, Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo. Prima della presa di servizio in Avvocatura dello Stato, è stato Avvocato civilista e amministrativista, consulente di imprese e istituzioni, nonché mediatore civile e commerciale. Dottore di ricerca, è autore di numerose pubblicazioni scientifiche e ha incarichi di docenza in diversi atenei nazionali. Esperto giuridico del Ministero della Transizione Ecologica, è stato anche esperto di alta consulenza presso la Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Consulente dell'Unità Tecnica-Amministrativa della P.C.M. e già componente della Commissione, istituita presso il M.I.U.R., per la Redazione del Codice della legislazione scolastica, universitaria, dell'alta formazione artistica musicale e coreutica e della ricerca, è altresì membro del comitato scientifico dell'Istituto per il Governo Societario.

### **Riccardo Fornasari (Università di Bologna)**

Riccardo Fornasari ha recentemente completato un post-doc presso l'Università di Bologna. Ha conseguito un dottorato in cotutela presso l'Università di Bologna e l'Université Paris Nanterre e un LL.M presso la Dickson Poon School of Law, King's College London. I suoi interessi di ricerca riguardano la connessione tra diritto privato ed economia politica. In particolare, ha analizzato il rapporto e le trasformazioni del diritto dei contratti in relazione all'economia politica dell'UE ed attualmente sta lavorando a un progetto riguardante le trasformazioni della responsabilità civile come strumento per affrontare il cambiamento climatico.

Il progetto intende analizzare la tensione esistente fra le esigenze pubbliche di sostenibilità ambientale e sociale, da un lato, e gli interessi dei privati, dall'altro, nell'ambito delle politiche economiche internazionali e del diritto internazionale ed europeo dell'economia. Tale studio mira a individuare le tendenze più recenti nello sviluppo normativo e di policy internazionale ed interno e nella prassi giurisprudenziale atte a superare la tensione esistente tra la tutela della sostenibilità sociale e ambientale e gli interessi economici. Tramite una ricognizione delle principali sfide poste da settori economici quali quello energetico, farmaceutico e high-tech il gruppo di ricerca mira a formulare proposte destinate al processo decisionale del MAECI relativo alle politiche in materia di investimenti esteri e scambi commerciali.

