



## L'IMPEGNO DEL CCBE CONTRO IL BLOCCO DEL FUNZIONAMENTO DELL'ORGANO DI APPELLO DELL'OMC PERPETRATO DALL'AMMINISTRAZIONE USA

*Avv. Carlo Forte*

Durante la sessione plenaria del 28 novembre scorso, il CCBE ha approvato all'unanimità il testo di lettera predisposta dal Comitato Servizi Legali Internazionali dove si esprime disappunto relativamente al blocco della nomina di nuovi giudici dell'Organo di Appello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio attuato dall'Amministrazione statunitense. Più in particolare, l'Organo di Appello ha smesso di essere operativo dal 10 dicembre us, in quanto restano in carica solo 2 giudici, quando il funzionamento del collegio prevede che ce ne siano almeno 3. Anche se l'analisi del presente articolo è limitata all'impatto di tale politica USA sul sistema multilaterale del commercio mondiale, è chiaro che l'atteggiamento dell'Amministrazione Trump va ben oltre l'aspetto settoriale, come testimoniato dai recenti eventi in Iran e Iraq. Il blocco delle nomine dei giudici dell'Organo d'Appello fa parte della strategia dell'Amministrazione del Presidente Trump sul commercio internazionale che, partendo dall'ormai famoso motto 'America first', sta generando un impatto notevole sulle relazioni commerciali, con il conseguente adattamento delle politiche di altri Stati. Il tutto sta rivitalizzando asimmetrie, regionalismi e bilateralismi e minando l'impianto faticosamente costruito con l'Uruguay Round che ha portato nel 1994 al migliore sistema multilaterale sinora costruito, ovvero l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o WTO, in inglese). In altre parole, non è eccessivo osservare che questa strategia sta mutando non poco gli equilibri globali.

Venendo ad un'analisi più approfondita, anche se limitata ai più recenti avvenimenti, è bene evidenziare come il 24 giugno 2019 gli Stati Uniti hanno ribadito la loro posizione scettica sul sistema OMC con una dichiarazione resa al meeting del DSB di Ginevra (Statement by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body Geneva, June 24, 2019) di cui qui di seguito si riportano gli elementi salienti (traduzione informale): «Come gli Stati Uniti hanno spiegato in occasione delle recenti riunioni del DSB (NDA: Dispute Settlement Body, ovvero il Panel arbitrale di 'primo grado' per la risoluzione delle controversie commerciali in ambito OMC), per oltre 15 anni e in diverse amministrazioni statunitensi, gli Stati Uniti hanno sollevato gravi preoccupazioni per l'eccessiva portata e il mancato rispetto delle regole stabilite dai membri dell'OMC da parte dell'organo d'appello. Attraverso il persistente superamento dei limiti, l'organo d'appello dell'OMC ha aggiunto obblighi che non sono mai stati concordati dagli Stati Uniti e da altri membri dell'OMC. Gli Stati Uniti hanno sollevato ripetute preoccupazioni sul fatto che le decisioni dell'Organo di Appello sono andate ben oltre le regole dell'OMC in vari settori, come in materia di sovvenzioni, di dazi antidumping, di dazi antisovvenzioni, di standard e di barriere tecniche al commercio e di salvaguardie, limitando la capacità degli Stati Uniti di regolamentare nell'interesse pubblico o di proteggere i lavoratori e le imprese statunitensi contro le pratiche commerciali sleali... l'organo d'appello ha emesso pareri consultivi su questioni non necessarie per risolvere una controversia e ha riesaminato l'inchiesta del panel nonostante il fatto che i ricorsi presentati siano limitati a questioni di mera legittimità. Inoltre, l'Organo d'Appello ha affermato che i Panel devono seguire le sue relazioni anche se gli Stati membri non hanno accettato un sistema di precedenti in seno all'OMC e hanno continuamente ignorato il termine obbligatorio di 90 giorni per i ricorsi - il tutto in contrasto con le regole concordate dell'OMC per la risoluzione delle controversie. Gli Stati Uniti hanno chiesto ai membri dell'OMC di correggere la situazione in cui l'organo d'appello agisce come se avesse il potere di consentire agli ex membri dell'organo d'appello di continuare a decidere sui ricorsi anche dopo la scadenza del loro mandato - come stabilito dai membri dell'OMC. Questa cosiddetta "Regola 15" è, a prima vista, un altro esempio del disprezzo delle regole dell'OMC da parte dell'organo



d'appello... Il punto di vista degli Stati Uniti è ed è stato chiaro: quando l'organo d'appello supera e abusa dell'autorità che gli è stata conferita all'interno del sistema di risoluzione delle controversie, compromette la legittimità del sistema e danneggia gli interessi di tutti i membri dell'OMC che hanno a cuore il rispetto degli accordi così come sono stati negoziati e concordati. » Tale dichiarazione costituisce una giustificazione dell'imminente rottura da parte dell'Amministrazione Trump, che dal 2018 ha adottato tariffe doganali unilaterali in violazione dei principi del commercio internazionale. Contro tali restrizioni, diversi Stati membri dell'OMC hanno fatto valere le proprie rivendicazioni contro gli Stati Uniti dinanzi ai Panel (DSB) dell'OMC e la difesa statunitense si è basata sull'idea che queste controversie siano non ricevibili ("misure non da giustificare"), in quanto le misure USA si basano su principi riferibili all'eccezione relativa alla 'sicurezza nazionale' ai sensi dell'articolo XXI del GATT 1994. Va anche detto che la tesi statunitense si fondava sul fatto che non vi erano stati precedenti interpretativi dell'eccezione di cui all'articolo XXI del GATT sino all'aprile 2019, data dell'adozione da parte dell'Organo di Appello della relazione del gruppo di esperti relativa ad un caso russo (Russia - Misure relative al traffico in transito). In questa decisione è stato respinto l'argomento della mancanza di necessaria giustificazione delle misure tese alla protezione della sicurezza nazionale su cui si fondava la politica tariffaria unilaterale portata avanti massicciamente dall'Amministrazione Trump (ma, evidentemente, non solo dagli USA). Dinanzi al pericolo di conferma della contrarietà al diritto OMC della sua politica, gli Stati Uniti hanno attuato la decisione di bloccare le nomine dei posti vacanti nell'Organo d'Appello del DSS, paralizzando di fatto il sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC dal 10 dicembre scorso. In tal senso, è importante notare come le delegazioni degli Ordini degli Avvocati dell'Unione Europea, in occasione della Sessione Plenaria del CCBE del novembre 2019, abbiano approvato all'unanimità una posizione critica verso tale condotta, adottando il testo di due lettere indirizzate al Segretario Generale dell'OMC ed al Commissario al Commercio della Commissione Europea. In tale posizione è stato evidenziato come per gli avvocati europei sia inaccettabile qualsiasi censura ad un sistema di risoluzione delle controversie quale è l'organo d'appello dell'OMC, evidenziando il suo ruolo di 'quasi-giurisdizione' nel commercio mondiale fondato comunque sull'irrinunciabile principio dello Stato di diritto. Il CCBE ha ribadito di ritenere che lo Stato di diritto possa essere difeso attraverso una corretta organizzazione della giustizia e che le conseguenze della mancanza di funzionamento del meccanismo di risoluzione delle controversie siano potenzialmente gravi anche per la prosperità economica e per il mantenimento della sicurezza internazionale e le buone relazioni tra i Membri dell'OMC. In tal senso, il CCBE ha chiesto un'azione urgente, confermando il proprio sostegno verso ogni sforzo teso a ripristinare il funzionamento del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC. Va registrato anche che di fronte all'inevitabile effetto della politica USA, l'Unione Europea ha elaborato una serie di misure alternative e già alla fine di luglio 2019, ha adottato una dichiarazione congiunta con il Canada che prevede che, conformemente all'articolo XXV dell'OMC, si instauri un meccanismo di un arbitrato ad interim in appello per risolvere in via bilaterale le controversie oggetto del diritto dell'OMC. Successivamente, il 4 settembre 2019, la Commissione Europea ha annunciato di avere ricevuto un mandato dagli Stati Membri per estendere lo schema di accordo di arbitrato ad interim ad altre terze parti interessate, con il fine di sviluppare un sistema parallelo ad hoc per la risoluzione delle controversie commerciali basato sulle regole OMC. Il meccanismo è stato quindi esteso alla Norvegia, e sono in corso negoziati con altri Stati Terzi (è in dirittura d'arrivo la firma del protocollo con la Corea del Sud). Tale sistema, consentito dall'articolo XXV del trattato OMC, costituisce un'eccezione al sistema multilaterale della risoluzione delle controversie, concepito come una soluzione temporanea; ma l'impostazione dell'Unione Europea rivela viceversa un intento sistemico. In altri termini, la soluzione adottata dall'UE è senz'altro frutto dell'empasse creato dagli USA e, pur se mira a ripristinare un quadro di legalità nell'ambito delle pratiche commerciali, rischia di fare prevalere soluzioni bilaterali e prassi e precedenti interpretativi non necessariamente condivisi da parte degli altri Membri dell'OMC.



In conclusione, gli effetti della politica USA ('America first') rivelano un declino del multilateralismo con conseguenze che, come in un domino, vanno ben oltre i confini strettamente statunitensi. E se i benefici economici registrati in USA sono indiscutibili, non si può dire che le relazioni tra gli Stati stiano evolvendo verso una crescita più armoniosa e pacifica.