

La Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio: quale bilancio per il futuro degli scambi internazionali?

Claudio Di Turi

Professore associato di Diritto internazionale, Università della Calabria

Dal 26 febbraio al 1° marzo 2024, in occasione del trentennale dell'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), si è svolta ad Abu Dhabi (Emirati Arabi Uniti) la 13^a riunione della Conferenza ministeriale – uno degli organi principali di questa Organizzazione internazionale –, che si riunisce con cadenza biennale. La Conferenza, composta dai rappresentanti di tutti i Membri dell'OMC, è incaricata di esercitarne le funzioni e di prendere a tale fine decisioni su tutte le questioni regolate dagli Accordi multilaterali amministrati dall'OMC¹. Esse vengono adottate solitamente per *consensus*, in mancanza del quale è previsto un sistema di votazione che attribuisce un voto a ogni Stato membro. In caso di voto, le decisioni saranno adottate a maggioranza².

La Conferenza, cui hanno partecipato i delegati di 164 Stati membri nonché i rappresentanti della Commissione europea³, che hanno deciso di prolungarne di un giorno i lavori, si è svolta in un clima denso di preoccupazioni riguardo all'equilibrio delle correnti di scambio commerciali, minacciato sia da elementi esterni all'OMC, quali i conflitti armati in corso tra Russia e Ucraina e in Medio Oriente, che interni ad esso. Tra questi, *in primis*, l'annoso problema della riforma del sistema di soluzione pacifico delle controversie, il “gioiello della Corona” di questa Organizzazione internazionale, il funzionamento del cui Organo d'appello è paralizzato dal 2019 principalmente a causa degli ostacoli frapposti dal Governo degli Stati Uniti alla nomina di nuovi giudici⁴. Non sorprende, pertanto, che i risultati conseguiti ad Abu Dhabi siano stati complessivamente modesti, tali da indurre a pessimismo circa il futuro ruolo che l'OMC è chiamata a svolgere nel governo della globalizzazione economica.

Tra gli esiti positivi della riunione dev'essere anzitutto menzionata l'adozione di una Dichiarazione conclusiva, la *Abu Dhabi Ministerial Declaration*, in cui i delegati riaffermano l'adesione ai principi contenuti nell'Accordo istitutivo dell'OMC, il loro impegno a riformarla mettendo al centro della sua dimensione i problemi dello sviluppo al fine d'integrare pienamente il Paesi meno favoriti: ad essi deve essere garantito un trattamento speciale e differenziato, conforme al loro grado d'integrazione nei flussi commerciali, anche tenendo conto dell'Agenda 2030 e dei suoi obiettivi di sviluppo sostenibile⁵. Da questo punto di vista, degne di nota sono l'ammissione tra i Membri

¹ Accordo istitutivo dell'OMC, art. 4, par. 1.

² *Ivi*, art. IX.

³ Com'è noto, dopo il subentro *de facto* agli Stati membri nell'ordinamento del *General Agreement on Tariffs and Trade* del 1947 la Comunità europea ha sottoscritto gli Accordi di Marrakech divenendo dal gennaio 1995 membro originario dell'OMC.

⁴ La posizione ufficiale del Governo statunitense è contenuta nel documento del Ministero del commercio *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, 2020, (in <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/USTR.Appellate.Body.Rpt.Feb2020.pdf>). In dottrina, K. PELC *Have WTO Members Successfully Circumvented the US' Blockade of the Appellate Body? (and How Would We Know?)*, in www.ejiltalk.org, 13 febbraio 2024.

⁵ WT/MIN(24)/DEC, 4 marzo 2024, paragrafi 1, 4, 7, 8, 10, 15.

OMC di due nuovi Paesi in via di sviluppo, le Isole Comore e Timor Leste⁶, nonché l'adozione di una Decisione sulle misure da prendere per facilitare la condizione dei Paesi meno sviluppati⁷ e di una Decisione che riafferma l'impegno dei Membri OMC al Programma sulle *Small Economies*⁸.

Ulteriori profili di rilievo per le problematiche dello sviluppo sono contenuti in due documenti adottati dalla Conferenza. Vengono in esame, anzitutto, la Dichiarazione ministeriale sull'attuazione «precise, effective and operational» del principio del trattamento speciale e differenziato dei Paesi meno favoriti in relazione alle norme dell'Accordo multilaterale sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie e dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi⁹. Successivamente, la Decisione sul commercio elettronico¹⁰, che intende valorizzare la dimensione dello sviluppo «taking into account the economic, financial and development needs of developing and least-developed country Members». In particolare, i Membri OMC si sono impegnati, attraverso un'estensione di due anni della moratoria sul commercio elettronico, a non imporre nuovi dazi e a sviluppare la capacità tecnica dei Paesi in via di sviluppo in questo settore.

I risultati positivi ottenuti ad Abu Dhabi si estendono ai settori della cooperazione per ridurre l'impatto degli ostacoli tecnici agli scambi¹¹, al lavoro domestico allo scopo di ridurre le discriminazioni tra prestatori di servizi¹², agli aspetti relativi al commercio dei diritti di proprietà intellettuale¹³. Né mancano le basi per eventuali, future decisioni da adottare nella prossima Conferenza ministeriale nei settori di rilievo per l'ambiente, quali l'inquinamento da plastica¹⁴, la sostenibilità ambientale¹⁵, i sussidi ai carburanti d'origine fossile¹⁶.

Tuttavia, i risultati conseguiti non attenuano le forti delusioni per la mancata regolamentazione di settori in cui maggiore era l'attesa di una loro disciplina da troppo tempo rinviata. Tra questi, si è già fatto cenno alle preoccupazioni suscitate dal disfunzionamento complessivo del sistema di soluzione delle controversie. In sede di Conferenza non si è dato seguito all'impegno assunto nella precedente riunione dell'OMC, svoltasi nel 2022 a Ginevra, di pervenire a un accordo risolutivo entro il 2024. La Decisione adottata ad Abu Dhabi non va oltre la clausola di stile del riconoscimento del lavoro finora svolto per raggiungere il *consensus* necessario alla riforma del sistema, rinviando però ogni decisione al prosieguo dell'anno in corso. Il testo della Decisione

⁶ WT/MIN(24)/31 WT/L/1186 e WT/MIN(24)/32 WT/L/1187, 4 marzo 2024.

⁷ WT/MIN(24)/34 WT/L/1189, 4 marzo 2024.

⁸ WT/MIN(24)/W/2, 7 febbraio 2024.

⁹ WT/MIN(24)/36 WT/L/1191, 4 marzo 2024.

¹⁰ WT/MIN(24)/38 WT/L/1193, 4 marzo 2024

¹¹ V. la Decisione ministeriale *Strengthening Regulatory Cooperation to Reduce Technical Barriers to Trade*, WT/MIN(24)/35 WT/L/1190, 4 marzo 2024.

¹² WTO 2024 News items - New disciplines on good regulatory practice for services trade enter into force.

¹³ V. la Decisione *Trips Non-Violation and Situation Complaints*, WT/MIN(24)/39 WT/L/1194, 4 marzo 2024.

¹⁴ WTO 2024 News items - Ministerial statement at MC13 outlines concrete action to tackle plastics pollution.

¹⁵ WTO 2024 News items - Trade and environmental sustainability initiative maps path to concrete outcomes by MC14.

¹⁶ WTO 2024 News items - WTO members working on fossil fuel subsidy reform unveil plan to ramp up efforts.

non può nascondere l'assenza di accordo sui principali punti oggetto di discussione, ossia la perdurante opportunità di prevedere un meccanismo di appello, quale debba essere il procedimento per la nomina dei giudici di secondo grado, e come regolamentare le pretese degli Stati di ritenere rilevanti per la loro sicurezza nazionale talune misure adottate unilateralmente¹⁷.

Non meno deludenti sono state le discussioni relative alla riforma del settore agricolo, nonostante l'impegno in tal senso contenuto in uno dei principali Accordi multilaterali gestiti dall'OMC (l'Accordo sull'Agricoltura), finora disatteso nei tre decenni di vita dell'Organizzazione. Ad Abu Dhabi il disaccordo si è cristallizzato sul controverso tema dei programmi statali di costituzione di scorte alimentari per garantire la sicurezza alimentare, ritenuti potenzialmente distorsivi del commercio quando la pubblica autorità acquista cibo dai produttori a prezzi amministrati. Sul punto sono risultate inconciliabili le posizioni di taluni Stati, quali un gruppo dei Paesi in via di sviluppo parti del G-33 dominato dall'India, favorevole a una soluzione che permettesse in modo permanente la prosecuzione di tali programmi, e quella di altri che hanno osteggiato tale prospettiva¹⁸. Sono evidenti le sfavorevoli implicazioni di tale *impasse* sulla sicurezza alimentare di molti Paesi in via di sviluppo, che vedono allontanarsi la possibilità di assicurare il diritto all'alimentazione delle loro popolazioni¹⁹.

L'ultimo settore negoziale in cui le conclusioni della Conferenza di Abu Dhabi sono apparse insoddisfacenti è quello della pesca. Nella riunione di Ginevra del 2022, la Conferenza aveva adottato un Accordo sui sussidi a tale settore²⁰, ratificato tuttavia da un numero di Stati inferiore a quello richiesto (110) ai fini della sua entrata in vigore. Nonostante l'aumento del numero di Stati disponibili alla ratifica registratosi ad Abu Dhabi, l'opposizione di alcuni Paesi (India e Cina) non ha però consentito il perfezionamento della seconda parte dell'Accordo, con la conseguenza che la somministrazione incontrollata di sussidi statali continua a incidere negativamente sul progressivo depauperamento della fauna ittica nei mari.

Sulla base di quanto esposto, risulta evidente come le ombre registratesi ad Abu Dhabi siano state più numerose delle luci. L'OMC è oggi un ente profondamente diverso da quello istituito con gli Accordi di Marrakech, in un momento storico di grande fiducia nella liberalizzazione degli scambi commerciali internazionali che si sarebbe dovuta impennare proprio attorno alla nuova Organizzazione internazionale. Già di fatto paralizzata dall'applicazione esasperata del principio del *consensus*, motore del suo processo decisionale, che la rende ormai quasi del tutto incapace di affrontare questioni epocali quali la sicurezza alimentare, economica e climatica, l'OMC vede all'orizzonte profilarsi i rischi derivanti dal possibile ritorno alla Presidenza degli Stati Uniti di uno dei suoi più accaniti nemici, Donald Trump, notoriamente avverso ai meccanismi del multilateralismo commerciale e ai compromessi della diplomazia politica.

¹⁷ Per la posizione dell'Unione europea a riguardo, si rinvia al doc. del Consiglio 7170/24 POLCOM78 WTO 32, 1° marzo 2024 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7170-2024-INIT/en/pdf>).

¹⁸ Si veda il Documento G-33 *Ministerial Statement on Agriculture Trade Negotiations at the 13th WTO Ministerial Conference*, WT/MIN(24)/16, 25 febbraio 2024.

¹⁹ Cfr., sul punto, C. DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021, pp. 218-224.

²⁰ Agreement on Fisheries Subsidies, WT/MIN(22)/23 WT/L/1144, 22 giugno 2022.

Sarà, questa, probabilmente l'ultima delle sfide che l'OMC dovrà affrontare e risolvere attraverso una sua profonda riforma, pena il rassegnarsi alla sua definitiva irrilevanza.

Marzo 2024