



The River Dragon Has Come. La dodicesima conferenza ministeriale dell'OMC: verso un commercio più green, weak & healthy?

Gianpaolo Maria Ruotolo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Foggia

*Today the warning
came in the flood
Architects and fools never
cared for poor men's blood
Cursed to repeat the past they are
The river dragon swims upstream
They've built another wall*

(J. Loomis, W. Dane, *The River Dragon Has Come*, 2000, ispirati da D. Qing, J.G. Thibodeau, M.R. Williams (Eds), *The River Dragon Has Come! The Three Gorges Dam and the Fate of Chinas Yangtze River and Its People*, trad. inglese dall'originale cinese del 1998, Abingdon/New York, 2015)

1. Dal 30 novembre al 3 dicembre 2021, a Ginevra, in Svizzera, presso la sede dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), avrà finalmente luogo la dodicesima Conferenza ministeriale dell'OMC (*Ministerial Conference, MC12*), originariamente programmata in Kazakistan per il giugno 2020, ma rinviata e trasferita a causa della pandemia.

Come noto, la Conferenza ministeriale, che si riunisce una volta ogni due anni e alla quale partecipano i Ministri competenti dei 164 Membri dell'OMC, è l'organo plenario a competenza generale dell'Organizzazione. Essa, tuttavia, non si limita ad esercitare, quando è riunita, tutti i poteri dell'OMC (negli intervalli, i medesimi poteri sono esercitati invece da un altro organo, il [Consiglio generale](#)), ma costituisce anche la sede in cui i Paesi membri, che rappresentano quasi il 95% del commercio mondiale, possono assumere nuovi obblighi di liberalizzazione commerciale.

Evidentemente, quindi, la sua riunione per la prima volta dopo lo scoppio della pandemia costituisce un elemento di grande rilevanza per il rilancio del commercio internazionale, anche in vista della riorganizzazione delle c.d *global supply chains* ([R. BALDWIN](#)).

Inoltre non va sottovalutato il fatto che si tratta anche della prima Conferenza ministeriale dopo l'elezione della prima donna a [Direttore generale dell'OMC](#), Ngozi Okonjo-Iweala, di nazionalità nigeriana, in carica dal 1° marzo 2021, la quale, da subito, ha evidenziato, tra gli obiettivi che l'Organizzazione deve perseguire per uscire dall'attuale parziale irrilevanza, oltre alle questioni connesse al cambiamento climatico, alla pandemia, e alla necessaria riforma del sistema di soluzione delle controversie, notoriamente in crisi da anni specie per quanto concerne la nomina dei membri dell'Organo d'appello permanente, la necessità di trattamenti speciali e differenziati, in

particolare per i Paesi più piccoli e vulnerabili (per una analisi di quest'ultimo aspetto rinviamo al recente volume curato da [G. ADINOLFI](#), e al nostro Capitolo ivi contenuto).

I temi principali che saranno sul tavolo dei Ministri riuniti in seno alla MC12, quindi, sono un importante indice delle tendenze che polarizzano e polarizzeranno l'attenzione della comunità internazionale: essi, in un'ottica che potremmo definire "olistica", collegano sempre più la regolamentazione internazionale degli scambi ai c.d. *non trade issues*, da quelli *green*, come il clima e l'ambiente, alla salute globale, con un'attenzione sempre maggiore alla promozione di attori deboli (*weak actors*) come le microimprese e le donne, letti come fattori di promozione del commercio internazionale e dello sviluppo, e ad aspetti "di frontiera" degli scambi, come i servizi e gli investimenti nella loro versione digitale.

2. I Ministri riuniti in seno alla MC12, quindi, sono chiamati a individuare meccanismi giuridici che consentano l'integrazione tra le politiche climatiche e quelle commerciali e, in particolare, contemplino e perseguano, al contempo, la sostenibilità degli investimenti e l'apertura commerciale al fine, tra gli altri, di supportare le strategie di zero emissioni di anidride carbonica.

Ricordiamo che il tema climatico, peraltro, oltre che dalle note e purtroppo consolidate emergenze, è stato, da ultimo, rinverdito dalla 26^{ma} Conferenza delle Parti (COP26) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in consonanza con la quale l'OMC auspica che la MC12 promuova un'azione urgente per raggiungere gli obiettivi climatici dell'[Accordo di Parigi](#) del 2021, sottoscritto dagli Stati membri della [Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici](#) e che ha come obiettivo la riduzione di emissione di gas serra a partire dal 2020.

Sempre nel contesto dell'attenzione per l'ambiente, in seno alla Conferenza ministeriale dovrebbe esser portata in approvazione anche una bozza di [Dichiarazione ministeriale relativa alla riduzione dell'inquinamento da plastica](#), stilata all'esito di un dialogo informale già condotto tra i Membri, nonché promossa la transizione globale verso sistemi agroalimentari maggiormente sostenibili, da realizzarsi comunque nel rispetto delle previsioni dell'Accordo OMC sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS).

Collegati a clima e ambiente sono, poi, anche gli importanti negoziati, in corso da tempo e che a Ginevra dovrebbero vedere la loro conclusione, relativi all'agricoltura e, soprattutto, alle sovvenzioni alla pesca.

Ricordiamo che il 5 novembre 2021 quasi 400 esperti di tutto il mondo hanno presentato al Direttore generale dell'OMC una petizione con la quale hanno invitato gli Stati membri a concordare nuove regole globali per limitare i sussidi nazionali alla pesca, particolarmente dannosi, oltre che per un corretto sviluppo della concorrenza nel settore, per l'ambiente, di cui promuovono uno sfruttamento indiscriminato, cagionando così l'esaurimento degli stock ittici marini e la messa a rischio della biodiversità ([T.P STEWART](#)).

Parimenti in un momento critico appaiono i negoziati sull'agricoltura: ricordiamo che, come noto, il sistema normativo amministrato dall'OMC contempla anche uno

specifico [Accordo sull'agricoltura](#), di cui si discute da tempo una riforma, in relazione alla quale manca però “una chiara guida politica”, per usare l'espressione di alcuni delegati nazionali.

3. Ovviamente, tra le principali questioni da discutere alla dodicesima edizione della Conferenza ministeriale, sono comprese anche quelle relative alla salute globale e alla risposta alla pandemia.

I Ministri del commercio di quasi 30 Paesi meno sviluppati (PMS) hanno adottato una Dichiarazione che delinea le loro priorità commerciali proprio in vista della MC12, la quale “dovrebbe rispondere adeguatamente per mitigare le conseguenze sociali ed economiche della pandemia di COVID-19”, come ha affermato Ali Djadda Kampard, Ministro del Commercio e dell'Industria del Ciad e coordinatore del gruppo PMS dell'OMC.

La Conferenza ministeriale, inoltre, si spera possa far registrare una qualche forma di *consensus* (come noto, una forma di approvazione che non contempla la votazione espressa, ma solo l'assenza di opposizioni degli Stati, di frequente applicazione in seno all'OMC) tra i Membri con riguardo agli strumenti di tutela della proprietà intellettuale disciplinati, per gli aspetti commerciali, dall'[Accordo TRIPs dell'OMC](#), e a un loro più corretto uso per [la lotta alla pandemia](#), con particolare attenzione ai vaccini.

Va detto che il problema del rapporto tra diritti di proprietà intellettuale e rischi pandemici non si è di certo posto per la prima volta con riguardo al COVID-19: già nel 2007, ad esempio, quando si temeva una diffusione globale del virus H5N1, la c.d. influenza aviaria, l'Indonesia, in cui la malattia si manifestò per la prima volta, invocando una sorta di “viral sovereignty” – che secondo questa lettura troverebbe titolo nell'art. 15 della [Convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica](#), relativo al principio di sovranità dello Stato sulle risorse genetiche del proprio territorio – si rifiutò di condividere con altri Paesi il materiale biologico prelevato da pazienti infetti, necessario per la ricerca sul virus e, quindi, per lo sviluppo di un potenziale vaccino.

Il Paese fece ciò al fine di denunciare l'iniquità del meccanismo internazionale di lotta alle pandemie, che avrebbe previsto il diritto delle imprese farmaceutiche al libero accesso al materiale genetico dei virus, ma non l'obbligo per le stesse di garantire il libero accesso ai rimedi così sviluppati, invece brevettabili (sul punto v. [S. VEZZANI](#)).

Ricordiamo che il sistema TRIPs prevede una serie di deroghe ai diritti di sfruttamento commerciale della proprietà intellettuale volte a facilitare la ricerca, lo sviluppo e l'accesso alle invenzioni, tra cui l'esclusione di alcuni “oggetti” dalla brevettabilità, e delle eccezioni ai diritti derivanti dalla titolarità dei brevetti (si veda, al riguardo, il *paper* predisposto congiuntamente nel 2020 da OMC, WIPO e OMS, [An integrated health, trade and IP approach to respond to the COVID-19 pandemic](#)).

In particolare, l'art. 31 dell'Accordo TRIPs (“Other use without authorization of the right holder”) contempla la possibilità che uno Stato membro dell'OMC istituisca, con riguardo ad uno o più beni determinati protetti da brevetto, un regime di licenze

obbligatorie, intendendosi con ciò le licenze *statali* che consentono lo sfruttamento o la produzione di siffatti beni *senza l'autorizzazione del loro titolare*.

Va evidenziato come, in linea di principio, l'art. 31, lett. *f*) TRIPs preveda la rilevanza *esclusivamente nazionale* di tali licenze obbligatorie.

Ricordiamo pure che il 23 gennaio 2017 è entrata in vigore una modifica all'Accordo TRIPs specificamente volta a garantire ai PVS strumenti per ottenere e mantenere l'accesso ai farmaci generici a prezzi sostenibili.

La strada che ha portato alla modifica è stata lunga: il primo *consensus* degli Stati risale infatti addirittura a vent'anni or sono, alla [Doha declaration on the TRIPs agreement and public health](#) del 14 novembre 2001 che, al par. 6, riconosceva infatti che “WTO Members with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could face difficulties in making effective use of compulsory licensing under the TRIPs Agreement” e suggeriva quindi al competente organo dell'OMC (il [Consiglio per gli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale](#)) “to find an expeditious solution to this problem and to report to the General Council before the end of 2002” (ancora oggi il sistema normativo che ne è conseguito è noto come *Paragraph six system*).

Solo due anni più tardi gli Stati maturavano la decisione di trasformare quell'intenzione in una modifica permanente all'Accordo TRIPs, entrata in vigore agli inizi del 2017; l'emendamento – auspicato anche dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in occasione del *High-Level Meeting on Ending AIDS* del giugno 2016 (si veda la [Political Declaration on HIV and AIDS: On the Fast-Track to Accelerate the Fight against HIV and to End the AIDS Epidemic by 2030](#) del 22 giugno 2016) – andava così a bilanciare, seppur solo parzialmente, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale – necessaria perché le imprese farmaceutiche promuovano attività di ricerca e sviluppo, certamente indispensabili per la creazione di nuovi farmaci e quindi per il miglioramento complessivo di qualità e durata della vita – con il diritto fondamentale alla salute, e dimostrava come le norme dell'Accordo TRIPs non dovessero essere necessariamente in patente conflitto con il diritto fondamentale alla tutela della salute.

La modifica, al fine di tutelare la salute pubblica, autorizzava e autorizza, infatti, l'*importazione*, da parte di Paesi in via di sviluppo e meno sviluppati, che non siano quindi in grado di produrli autonomamente, di farmaci da produttori di Paesi terzi in base a un regime di licenze obbligatorie e, a tal fine inserisce nell'Accordo TRIPs un nuovo art. 31 *bis*, così come pure [un Annesso e un Appendice](#), complessivamente volti a derogare al limite territoriale delle licenze obbligatorie: gli obblighi imposti ai Paesi esportatori ai sensi dell'art. 31, lett. *f*) di cui abbiamo detto risultano difatti derogabili proprio al fine di consentire a ogni Paese membro di esportare farmaci generici fabbricati in virtù di licenze obbligatorie da esso adottate, per soddisfare le esigenze dei Paesi importatori.

La previsione, insomma, opera come base giuridica per l'adozione di licenze che consentano ai Paesi con capacità produttive limitate o assenti di importare farmaci generici a prezzi accessibili dai Paesi in cui i prodotti farmaceutici sono brevettati.

In buona sostanza, quindi, il sistema commerciale multilaterale, già nella sua formulazione attuale consente, alle condizioni di cui abbiamo detto, tanto l'adozione di licenze obbligatorie per la produzione dei vaccini (adottabili nei Paesi in possesso delle tecnologie a tal fine necessarie) quanto l'importazione (da Parte dei Paesi che siano privi di siffatte tecnologie) di beni così prodotti.

Da ultimo, poi, alcuni Paesi membri dell'OMC (in particolare India e Sudafrica), prima il [2 ottobre 2020](#) e quindi il [23 febbraio 2021](#), hanno chiesto al Consiglio per gli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale di suggerire al [Consiglio generale](#) dell'OMC di adottare al più presto un'esenzione ("waiver") all'Accordo TRIPs (e specificamente alle Sezioni 1, 4, 5 e 7 della Parte II), proprio al fine di garantire l'accesso generalizzato ai vaccini e consentire una lotta più efficace alla pandemia (si tratta di un tema che abbiamo già analizzato [qui](#)).

Ad oggi, però, sul punto, il Consiglio TRIPs non ha raggiunto alcun *consensus*.

Si spera che la MC12 possa promuovere sviluppi ulteriori in tal senso.

4. Anche i negoziati sulla regolamentazione interna dei servizi sono entrati nella loro fase finale, in vista della MC12.

Difatti, ben 50 Membri dell'OMC hanno presentato 24 programmi di impegni sui servizi e, in un numero ancora maggiore, formalizzato il testo provvisorio di un Accordo sulla facilitazione degli investimenti per lo sviluppo (*Investment facilitation agreement*), contenuto in una bozza, detta *Easter Text*, che dovrebbe fungere da base per la fase finale dei negoziati.

Con riguardo, poi, al commercio elettronico, la cui centralità è emersa in maniera parossistica in occasione dei lock-down pandemici, i negoziati, oltre che su una serie di annose questioni che si trascinano irrisolte da anni (come ad esempio la trasformazione della moratoria sul commercio elettronico in previsione definitiva) si sta concentrando su alcuni aspetti per così dire prodromici della relativa disciplina, connessi alla regolamentazione internazionale dei dati, che dell'*e-commerce* costituiscono la "materia prima".

Peraltro, è possibile che la MC12 adotti anche una [Dichiarazione](#) volta a ribadire l'impegno dei Membri a concludere un accordo specifico sull'*e-commerce*.

Per quanto concerne, infine, la tutela di alcune delle "parti deboli" del sistema commerciale multilaterale, la MC12 dovrebbe affrontare tanto una serie di questioni relative a micro, piccole e medie imprese, con il lancio della piattaforma *Trade4MSMEs*, il cui scopo sarà quello di fornire informazioni relative al commercio a quelle che cerchino di raggiungere i mercati internazionali, quanto alcune importanti questioni di genere.

Con riguardo a queste ultime, il 23 settembre 2021, in seno a un gruppo di lavoro informale proprio su "Commercio e genere", è stata infatti discussa la prima bozza di un [documento finale](#) sul ruolo del commercio nell'emancipazione economica delle donne, che sarà lanciato proprio in occasione della Conferenza ministeriale.

L'attenzione per i temi che abbiamo descritto potrebbe contribuire a promuovere l'iniziativa *Trade for Peace*, progettata per aiutare gli Stati più fragili e colpiti da conflitti: i Paesi del *G7+* hanno infatti evidenziato che la promozione degli scambi internazionali mediante l'adesione all'OMC si è dimostrata un fattore che contribuisce alla stabilità e alla sicurezza internazionale.

Novembre 2021