

L'Organizzazione mondiale del commercio e la proprietà intellettuale

1. IL REGIME COMMERCIALE INTERNAZIONALE

L'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) può essere definita come il «sistema politico internazionale nell'ambito del quale i governi decidono di negoziare e far rispettare l'insieme di norme che regolano il commercio mondiale» [Oatley 2009, 23]. L'Omc è stata formalmente creata nel 1995 e rappresenta la diretta emanazione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Gatt), il trattato intergovernativo che ha regolato il commercio internazionale a partire dalla sua adozione nel 1947. I cambiamenti introdotti con la creazione di questa nuova organizzazione internazionale sono molteplici. Ad esempio, la creazione dell'Omc segna il punto di arrivo di una graduale percorso di ampliamento della sfera di competenze del regime commerciale internazionale che, oltre alle tradizionali questioni relative alle tariffe commerciali, espande il proprio raggio di azione a una serie di politiche regolative tradizionalmente confinate entro la sfera domestica degli stati [De Bievre 2006]. Inoltre, nella nuova organizzazione vengono grandemente rafforzati i meccanismi istituzionali volti alla risoluzione delle controversie tra gli stati membri [Goldstein e Martin 2000]. È importante sottolineare, tuttavia, che i principi fondamentali che ispirano le norme e gli obblighi che gli stati membri si sono dati e sono chiamati a rispettare sono gli stessi che furono inizialmente definiti con l'adozione del Gatt. Lo stesso si può dire dei processi decisionali previsti per l'adozione di nuove norme e impegni per la liberalizzazione del commercio internazionale. Pur rendendo conto di questi cambiamenti, è quindi possibile descrivere i tratti fondamentali del regime commerciale internazionale nel corso del tempo considerandolo come un sistema politico che svolge tre principali funzioni:

offrire un insieme di principi e regole comuni per la liberalizzazione del commercio internazionale, permettere agli stati membri di darsi nuove regole attraverso negoziati intergovernativi e codificare norme per la risoluzione delle controversie tra i membri contraenti.

1.1. Norme e principi cardine

Il sistema di regole e norme del regime commerciale internazionale si ispira ai principi del liberalismo di mercato, ovvero alla convinzione che un sistema commerciale aperto in cui i beni possono essere scambiati liberamente sia migliore rispetto a sistemi in cui non vengono posti vincoli alla libertà degli stati di adottare politiche protezionistiche che impongono barriere al libero dispiegarsi del commercio internazionale. Questa convinzione si fonda prevalentemente su criteri di razionalità economica, ovvero sull'idea che un sistema commerciale aperto in cui non vi sono ostacoli al libero dispiegarsi della logica dei vantaggi comparati sia lo strumento migliore per garantire una maggiore crescita economica e migliori standard di vita a livello aggregato e a livello di singoli stati. A queste motivazioni di carattere strettamente economico si devono aggiungere considerazioni di carattere politico. Dopo l'esperienza del secondo conflitto mondiale, i padri fondatori del regime commerciale internazionale erano convinti che una maggiore interdipendenza economica avrebbe ridotto i rischi di ulteriori conflitti tra gli stati membri [Hirschman 1969].

Il principio del liberalismo di mercato trova fondamento operativo nei due principi cardine su cui poggia l'intero sistema di regole del regime commerciale: *non discriminazione e reciprocità*.

1. Il **principio di non discriminazione** consiste nell'idea che ogni stato membro debba avere uguali opportunità nelle relazioni commerciali con altri stati membri. Questo principio viene attuato attraverso due norme fondamentali: la clausola della nazione più favorita (*most favored nation*, Mfn) e la clausola del trattamento nazionale. La clausola della nazione più favorita viene definita dall'art. I del Gatt e stabilisce il principio secondo cui è proibito adottare qualsiasi politica commerciale che favorisca alcuni paesi a discapito di altri. Ad esempio, se gli Stati Uniti riducono le tariffe doganali applicate alle importazioni di prodotti tessili provenienti dall'India, tale riduzione si deve estendere automaticamente anche alle importazioni di prodotti tessili provenienti da altri paesi membri. In altri termini, la clausola della nazione più favorita garantisce che a tutti gli stati membri siano garantite uguali opportunità di accesso ai mercati dei propri partner. In alcuni casi particolari è possibile venire meno al rispetto di questa norma, ma solo quando ciò è espressamente previsto dai trattati, ovvero nel caso in cui gli stati membri creino o entrino a far parte di un accordo commerciale regionale oppure nel caso del cosiddetto «sistema di preferenze generalizzate» (*Generalized System of Tariff Preferences*, Gsp), che permette ai paesi industrializzati di applicare un trattamento favorevole

nei confronti delle importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo rispetto agli stessi prodotti importati dai paesi industrializzati. La cosiddetta «clausola del trattamento nazionale», invece, si pone l'obiettivo di evitare che gli stati membri usino vari strumenti a loro disposizione – tassazione, leggi e vari strumenti regolativi o di carattere amministrativo – per avvantaggiare i produttori nazionali rispetto a quelli esteri. Tale clausola è inserita nell'art. III del Gatt e prevede che le norme nazionali non producano esplicitamente o implicitamente alcun vantaggio alle imprese che operano all'interno dei confini statali.

2. Il secondo principio cardine su cui si fonda il regime commerciale internazionale è il **principio di reciprocità**. Affinché per uno stato sia vantaggioso negoziare norme per la liberalizzazione del commercio con altri stati è necessario che i guadagni attesi siano maggiori di quelli derivanti da un processo di liberalizzazione unilaterale. Il principio di reciprocità rende ciò possibile, prevedendo che a concessioni da parte di uno o più stati membri corrispondano altrettante concessioni da parte di altri stati membri nello stesso o in altri settori produttivi. In questo modo ogni stato è in grado di mantenere relativamente stabile la propria bilancia commerciale e controbilanciare eventuali aumenti di importazioni derivanti dalla diminuzione delle proprie tariffe commerciali con aumenti di esportazioni a seguito della riduzione di tariffe commerciali di paesi terzi.

Questi due principi costituiscono l'architrave su cui regge il regime commerciale internazionale. Accanto a essi e alle norme che li rendono direttamente operativi, l'impianto normativo del regime commerciale si compone di una grande quantità di regole che in diverse forme concorrono a limitare la capacità degli stati membri di controllare, e quindi limitare, i flussi di beni, servizi e tecnologia tra essi. Come vedremo in maggiore dettaglio in seguito, accanto a norme che vietano esplicitamente alcune politiche da parte degli stati membri (*integrazione negativa*), hanno gradualmente acquisito centralità norme che impongono l'adozione di certe politiche (*integrazione positiva*). Quando il Gatt fu creato, infatti, le barriere tariffarie rappresentavano il principale ostacolo al libero scambio di beni tra gli stati. Nel momento in cui, proprio grazie al successo del Gatt, è drasticamente diminuita l'incidenza di questo tipo di barriere commerciali, gli stati membri si sono resi conto che era necessario tentare di armonizzare le proprie politiche in ambiti tradizionalmente di competenza domestica per evitare che esse producessero effetti distorsivi per il commercio internazionale, sostituendosi alle barriere tradizionali di tipo tariffario. La creazione dell'Omc, quindi, segna il punto di arrivo di un graduale percorso di trasformazione del regime commerciale internazionale, che vede affiancarsi alle sue tradizionali funzioni anche il compito di sostenere processi di integrazione positiva attraverso l'armonizzazione di alcune politiche regolative tradizionalmente confinate alla sfera di competenza domestica.

Ciò che è importante sottolineare, tuttavia, è che con l'ampliarsi del raggio di azione dell'organizzazione non sono mutati né i principi ispiratori né le

norme cardine su cui si fonda il regime commerciale multilaterale. I principi di non discriminazione e di reciprocità, unitamente all'idea di fondo che un regime commerciale aperto sia il migliore strumento per garantire pace e prosperità, continuano a costituire i pilastri normativi sui cui si fonda il regime commerciale multilaterale incarnato dal Gatt prima e dall'Omc poi.

1.2. Struttura e processi decisionali

Il Gatt nasce dopo la seconda guerra mondiale, dal fallimentare tentativo di creare l'Organizzazione del commercio internazionale (International Trade Organization, Ito). I negoziati per l'adozione della cosiddetta «Carta dell'Havana», che avrebbero dovuto concludersi con l'istituzione dell'Ito non andarono a buon fine a causa dell'opposizione statunitense alla creazione di una vera e propria organizzazione internazionale che governasse questa area delle relazioni internazionali. Tuttavia, le norme relative alla liberalizzazione del commercio internazionale che di tale organizzazione avrebbero dovuto costituire l'ossatura normativa furono adottate in forma di trattato intergovernativo provvisorio nel 1947. Il Gatt quindi non nasce come una vera e propria organizzazione internazionale, ma piuttosto come un «regime», un insieme cioè di principi, norme, regole e procedure di *decision-making* attorno alle quali le aspettative degli attori convergono (cfr. cap. 1).

In realtà, nel corso del tempo, il Gatt svilupperà gradualmente una vera e propria struttura istituzionale, ad esempio attraverso la trasformazione della commissione transitoria della fallita Ito in Segretariato del Gatt con sede a Ginevra e con il compito di gestire i crescenti costi di transazione derivanti dall'aumento del numero degli stati membri e regolarne le interazioni. Questi cambiamenti non hanno, tuttavia, risolto i «difetti di nascita» del Gatt, ovvero l'ambiguità e la confusione riguardanti status legale, procedure e strutture organizzative ingenerate dall'assenza di una «carta» fondamentale che attribuisse personalità legale e definisse con precisione procedure e assetti organizzativi [Jackson 1998].

È con la nascita dell'Omc nel 1995 che le istituzioni che regolano il commercio internazionale hanno formalmente acquisito lo status di organizzazione internazionale con personalità giuridica propria. Come vedremo nel dettaglio in seguito, con la creazione dell'Omc viene emendato e ampliato il testo dell'accordo con il quale veniva istituito il Gatt nel 1947, trasformandolo nel cosiddetto «Gatt 1994», e a esso vengono affiancati nuovi accordi contenenti norme relative al commercio di servizi, ai diritti di proprietà intellettuale e alle procedure per la risoluzione delle controversie.

Nel definire formalmente **struttura organizzativa** e **processi decisionali**, l'accordo istitutivo dell'Omc stabilisce due organi incaricati di governare l'organizzazione: la Conferenza ministeriale e il Consiglio generale. La Conferenza ministeriale rappresenta l'autorità suprema dell'organizzazione, si compone dei rappresentanti di tutti gli stati membri e si riunisce almeno

una volta ogni due anni. Il Consiglio generale, invece, costituisce l'organo decisionale e di indirizzo politico principale quando la Conferenza ministeriale non esercita i propri poteri. Anche in questo organo sono rappresentati tutti gli stati membri ma si riunisce con maggiore frequenza e viene assistito nell'espletamento del lavoro quotidiano da diversi consigli e commissioni specializzate. Infine, l'organizzazione possiede un Segretariato presieduto da un direttore generale nominato dalla Conferenza ministeriale.

Per quanto riguarda i processi decisionali, il trattato che istituisce l'Omc ha mantenuto in larga parte le procedure e le pratiche in uso nel Gatt. Le decisioni più rilevanti prese all'interno dell'Omc riguardano i negoziati intergovernativi finalizzati all'adozione di norme per la liberalizzazione del commercio. Tali negoziati non avvengono in modo continuativo, ma sono organizzati in «round» negoziali. La decisione di iniziare questi round viene adottata dalla Conferenza ministeriale che ha, inoltre, il compito di definire l'agenda del round di negoziati e una data di riferimento per la sua conclusione. Una volta che l'agenda è stata definita, i negoziati su ognuna delle aree di intervento identificate nell'agenda e sui dettagli tecnici vengono condotti all'interno delle rispettive commissioni specializzate. Quando si ritiene di aver raggiunto un accordo su ognuno dei temi in queste commissioni, tale bozza di accordo generale viene poi portata all'attenzione, ancora una volta, della Conferenza ministeriale per l'accordo definitivo.

In questo contesto, la regola generale è che le decisioni relative alla conclusione di un round di negoziati o all'adozione di norme più in generale avvenga per consenso, ovvero che non si ricorra a un voto formale e si proceda con l'adozione dell'accordo quando nessuno stato membro si oppone esplicitamente. Si procede con votazione solo nel caso in cui non sia possibile adottare un accordo per consenso. In questo caso la regola che si applica sia per la Conferenza ministeriale, sia per il Consiglio generale è quella della maggioranza dei voti espressi. Si deve sottolineare che, a differenza di organizzazioni quali la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale, in cui il voto dei singoli stati membri è «pesato» (cfr. capp. 6 e 7), nel regime commerciale internazionale vige il principio «uno stato, un voto», ovvero ogni stato ha formalmente lo stesso potere decisionale indipendentemente dalle differenze di potere economico e politico.

A oggi sono stati conclusi otto round di negoziati e il nono, il cosiddetto *Doha round*, è tutt'ora in corso. Negli ultimi decenni sono gradualmente aumentati sia il numero di stati membri partecipanti a questi negoziati, sia i settori oggetto di negoziazioni (cfr. tab. 8.1).

Questa evoluzione è carica di conseguenze per il funzionamento dell'Omc. L'aumento del numero di stati membri, infatti, rende molto più difficile l'adozione di nuove norme e impegni per la liberalizzazione commerciale attraverso negoziati intergovernativi. Ciò per almeno due ragioni. In primo luogo, all'aumentare del numero degli attori è aumentato anche il grado di eterogeneità degli interessi e, quindi, la difficoltà a individuare un minimo comune denominatore tra le diverse posizioni negoziali. La seconda ragione

TAB. 8.1. Round di negoziati Gatt/Omc

ANNO E NOME DEL ROUND NEGOZIALE	TEMI TRATTATI	STATI PARTECIPANTI
1947 Ginevra	Tariffe	23
1949 Annecy	Tariffe	13
1951 Torquay	Tariffe	38
1956 Ginevra	Tariffe	26
1960-61 Dillon round	Tariffe	26
1964-67 Kennedy round	Tariffe e antidumping	62
1973-79 Tokyo round	Tariffe Misure non tariffarie Accordo quadro	102
1986-94 Uruguay round	Tariffe Misure non tariffarie Regole generali Servizi Diritti di proprietà intellettuale Agricoltura Riforma meccanismo soluzione controversie Investimenti	123
2001 Doha round	Tariffe e antidumping Agricoltura Servizi Diritti di proprietà intellettuale Singapore issues Commercio e questioni ambientali	147

Fonte: Elaborazione da Oatley [2009].

è meno ovvia ma altrettanto importante. Fino all'Uruguay round gli accordi raggiunti nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali riflettevano in larga parte le preferenze dei due attori principali, Stati Uniti e Unione Europea¹ e la loro capacità di imporre la propria agenda sugli altri stati membri. Con l'aumentare del numero degli stati membri e l'emergere dei cosiddetti «paesi in via di sviluppo», tuttavia, sono anche cambiate le dinamiche di potere negoziale all'interno del regime commerciale. Come verrà discusso in seguito in maggiore dettaglio, in un contesto caratterizzato da una molteplicità di attori con interessi divergenti e da una nuova assertività di un gruppo di paesi in via di sviluppo è stato possibile creare nuove dinamiche coalizionali che hanno messo in dubbio l'assunto secondo il quale un accordo di fondo tra Stati Uniti e Unione Europea fosse condizione sufficiente per il successo dei negoziati multilaterali [Blustein 2009].

Infine, si deve menzionare che esiste un ulteriore meccanismo attraverso il quale l'organizzazione sostiene il processo di liberalizzazione commerciale tra i propri membri. Il processo decisionale descritto fino a ora ha un carattere esplicitamente multilaterale: tutti gli stati membri, congiuntamente, trovano un accordo su un pacchetto di concessioni reciproche al fine di ridurre le barriere commerciali e, quindi, aumentare l'accesso di beni e servizi ai rispettivi mercati. Gli stati membri nel loro insieme, tuttavia, ottengono

¹ Comunità europea (CE) per il periodo precedente al 1992, quando viene formalmente creata l'Unione Europea con i Trattati di Maastricht.

benefici anche da processi decisionali che sono di carattere bilaterale. Grazie al principio di non discriminazione, infatti, anche i processi decisionali di natura bilaterale vengono immediatamente multilateralizzati, ovvero producono effetti sull'intera comunità degli stati membri [Bagwell e Staiger 2004]. Il motore di questa dinamica di **bilateralismo multilaterale** è proprio la clausola della nazione più favorita. Ad esempio, l'adesione di un nuovo membro avviene sulla base di negoziati bilaterali con gli stati che già fanno parte dell'organizzazione. Grazie alla clausola della nazione più favorita, tuttavia, gli impegni assunti con ognuno di questi stati si applicano automaticamente agli altri, estendendo i benefici di impegni assunti su base bilaterale all'intera comunità degli stati membri. Una dinamica simile ha caratterizzato i primi round di negoziati, quando essenzialmente i negoziati avvenivano su base bilaterale e producevano poi automaticamente effetti sugli altri stati membri in ragione della clausola della nazione più favorita. In breve, il processo decisionale all'interno del regime commerciale internazionale può essere descritto come una combinazione di multilateralismo e bilateralismo.

1.3. Risoluzione delle controversie

Dopo aver descritto i principi e le norme cardine, la struttura e i processi decisionali dell'Omc, è necessario soffermarsi sulle norme e gli strumenti istituzionali che l'organizzazione ha istituito per risolvere eventuali controversie tra i paesi membri. Oltre a definire norme comuni per la liberalizzazione del commercio internazionale, il Gatt ha codificato anche una serie di procedure per la risoluzione delle controversie in merito all'applicazione di tali norme: il **meccanismo di risoluzione delle controversie** (*Dispute Settlement Mechanism*, Dsm).

In termini generali, l'esistenza di meccanismi di risoluzione delle controversie sono funzionali al raggiungimento di tre tipi di obiettivi all'interno di un'organizzazione o regime internazionale.

1. Tali meccanismi hanno la finalità di scoraggiare comportamenti opportunistici garantendo la possibilità di attivare meccanismi istituzionali da parte di stati che ritengono siano in corso violazioni di norme da parte di altri membri e, in ultima istanza, di autorizzare l'uso di strumenti sanzionatori.
2. La delega di competenze per la soluzione di controversie a un attore terzo in grado di fare ricorso a criteri riconosciuti dalle parti come neutrali e legittimi disincentiva il ricorso a strumenti sanzionatori di carattere unilaterale che potrebbero creare una spirale di conflittualità tra le parti [Bagwell e Staiger 2002].
3. Infine, tale strumento svolge anche la funzione essenziale di completamento di «contratti incompleti» [Mavroidis 2007]. Nei casi in cui vi sia incertezza riguardo all'interpretazione di alcune norme (ad es., il meccanismo di risoluzione delle controversie offre uno strumento cui le parti possono fare ricorso per determinarne con precisione il contenuto).

Nel periodo compreso tra l'adozione del Gatt e la creazione dell'Omc, il meccanismo di risoluzione delle controversie ha prevalentemente svolto la funzione di strumento per il completamento di contratti incompleti, ovvero veniva attivato in larga misura quando entrambe le parti avevano interesse a chiarire i termini di norme la cui interpretazione fosse controversa. Ciò è dovuto al fatto che durante il Gatt il meccanismo funzionava interamente secondo i principi tipici della logica intergovernativa. Si basava cioè sul principio del consenso: in particolare il consenso di entrambe le parti era necessario per poterlo attivare e, quindi, per poter richiedere la creazione di un panel che valutasse la controversia, emettesse un verdetto ed eventualmente autorizzasse l'adozione di misure sanzionatorie. Ciò significa che gli stati membri che adottavano comportamenti opportunistici avevano diritto di voto sull'attivazione dei meccanismi che avrebbero dovuto sanzionarne il comportamento.

Con la creazione dell'Omc questo meccanismo è stato riformato, trasformandolo in uno strumento di soluzione delle controversie di tipo quasi-giudiziario [De Bièvre 2006]. In sostanza, la riforma del meccanismo di risoluzione delle controversie ha eliminato il potere di voto dello stato membro imputato, consentendo la creazione di un panel, l'adozione di un verdetto e l'autorizzazione all'adozione di misure sanzionatorie anche senza il suo consenso. A partire dal 1995, quindi, i meccanismi volti a garantire il rispetto dell'insieme delle norme all'interno del regime commerciale sono stati rafforzati in modo sostanziale, rendendo i vincoli al comportamento degli stati membri molto più pressanti.

Le caratteristiche principali di questo meccanismo sono due.

- In primo luogo, ha un carattere decentrato. Il meccanismo di risoluzione delle controversie può essere attivato solo su richiesta di uno stato membro. L'adozione da parte di un stato membro di politiche che violano le norme del regime commerciale non è quindi condizione sufficiente affinché il meccanismo di risoluzione delle controversie venga attivato. Non solo, anche l'eventuale adozione di strumenti di sanzione è affidata alla responsabilità degli stati membri. Infatti, il compito di applicare le misure di sanzionamento spetta allo stato che ha attivato il meccanismo di risoluzione delle controversie attraverso l'imposizione di tariffe doganali aggiuntive sulle importazioni provenienti dallo stato imputato.
- In secondo luogo, il meccanismo è stato disegnato in modo da facilitare la soluzione della controversia tra le parti prima che sia iniziata la vera e propria vertenza legale, ovvero il meccanismo prevede una fase di consultazioni bilaterali durante la quale è possibile trovare una soluzione soddisfacente della controversia senza che sia richiesta la creazione di un panel e che quindi venga emesso un verdetto. Questo meccanismo si è rivelato efficace se è vero che la maggior parte delle controversie vengono infatti risolte durante la fase di consultazione [Reinhardt 2001].

2. FUNZIONI

Quando il Gatt fu creato le barriere commerciali situate «ai confini» tra gli stati membri, ovvero barriere tariffarie e quote alle importazioni, rappresentavano il principale ostacolo al libero scambio di beni tra gli stati membri. Nel momento in cui è drasticamente diminuita l'incidenza delle barriere commerciali di tipo tariffario, tuttavia, sono venute alla luce e hanno acquisito rilevanza le barriere «oltre i confini», ovvero le barriere al commercio derivanti dall'esistenza di strutture normative e regolative diverse all'interno degli stati membri. Gli stati membri, quindi, hanno cominciato a rendersi conto che era necessario armonizzare le proprie politiche in ambiti tradizionalmente di competenza domestica per evitare che esse producessero effetti distorsivi per il commercio internazionale e si sostituissero alle barriere tradizionali di tipo tariffario [Poletti 2012].

Questo processo è iniziato già negli anni '70, quando nel corso del Tokyo round fu deciso di cominciare a regolare una serie di barriere non tariffarie minori. Il salto qualitativo, però, si ha alla fine degli anni '80. È con l'**Uruguay round** che il regime commerciale si apre in modo sistematico alla regolamentazione di aree tradizionalmente riservate alla sfera domestica degli stati membri. In aggiunta a una serie di importanti accordi su tariffe riguardanti beni industriali e agricoli, l'Uruguay round infatti si conclude con accordi che armonizzano le politiche degli stati membri in settori cruciali quali il commercio di servizi (*General Agreement on Trade in Services*, Gats), la difesa dei diritti di proprietà intellettuale (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Trips), le barriere tecniche commerciali (*Technical Barriers to Trade*, Tbt), la difesa della salute dei consumatori e dell'ambiente (*Sanitary and Phytosanitary Standards*, Sps) e gli investimenti (*Trade-Related Investment Measures*, Trims).

Il Doha round, poi, tenta di approfondire ulteriormente questo processo, prevedendo ulteriori negoziati per alcuni degli accordi definiti durante l'Uruguay round (servizi e diritti di proprietà intellettuale) ed espandendo ulteriormente l'agenda negoziale a settori quali le politiche per la difesa dell'ambiente e le cosiddette *Singapore issues*, ovvero le politiche relative alla concorrenza, alla regolamentazione degli appalti pubblici, delle pratiche doganali e degli investimenti [Blustein 2009].

L'espansione dell'agenda commerciale internazionale ha modificato in modo sostanziale i processi decisionali riguardanti la politica commerciale sia all'interno dei singoli stati, sia nel regime commerciale nel suo complesso. Un settore tradizionalmente poco politicizzato come quello della politica commerciale, infatti, diviene gradualmente oggetto di dibattito pubblico e di interesse per l'opinione pubblica. All'attività di gruppi di pressione tradizionalmente interessati alla politica commerciale comincia ad affiancarsi quella della società civile e di nuovi attori come le organizzazioni non governative, che cercano di fare sentire la propria voce e in alcuni casi di mettere in discussione la legittimità stessa di molte delle misure adottate

nell'OmC [Guerrieri e Salvatici 2008]. In questo contesto, i decisori pubblici si vedono costretti a prendere in considerazione uno spettro più ampio di preferenze e interessi quando definiscono le proprie posizioni negoziali e ratificano trattati commerciali internazionali, vedendosi spesso costretti a valutare non solo gli eventuali benefici economici ed effetti distributivi di diverse opzioni politiche, ma anche le loro implicazioni di carattere normativo ed etico [Young e Peterson 2006]. In questo paragrafo si tenterà di rendere conto di questa evoluzione dell'agenda commerciale internazionale, delle sue cause e dei suoi effetti attraverso l'analisi di una specifica funzione dell'OmC: la protezione dei diritti di proprietà intellettuale.

2.1. Diritti di proprietà intellettuale nell'OmC

I diritti di proprietà intellettuale svolgono un ruolo cruciale nel garantire gli investimenti di imprenditori privati nelle economie capitalistiche. Sebbene a prima vista regole per la difesa dei diritti di proprietà intellettuale possano essere considerate un ostacolo alla libera circolazione di beni e tecnologie in mercati perfettamente funzionanti, i brevetti, le clausole sulla segretezza dei processi produttivi e i contratti di lungo periodo sono strumenti necessari per garantire che vi siano incentivi sufficienti per investimenti di lungo periodo in condizioni di rapidi cambiamenti economici e tecnologici [Schumpeter 1975, 88].

Se la protezione dei diritti di proprietà intellettuale è stata per lungo tempo regolata all'interno dei confini degli stati nazionali, a partire dagli anni '60 si è fatta gradualmente strada l'idea che una qualche forma di armonizzazione delle diverse pratiche a livello internazionale fosse necessaria per limitare le esternalità negative che tale molteplicità di norme e forme di regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale producevano. Nel 1967, ad esempio, gli stati membri dell'Onu adottano la Convenzione per la creazione dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (World Intellectual Property Organization, Wipo) che diventerà operativa a partire dal 1970. Parte del sistema di agenzie specializzate dell'Onu, il Wipo diviene quindi un forum per sostenere processi volontari di armonizzazione di norme relative alla difesa dei diritti di proprietà intellettuale tra i suoi stati membri. A partire dalla fine degli anni '70, sotto la leadership degli Stati Uniti, inizia a forgiarsi l'idea di una interconnessione stretta tra proprietà intellettuale e commercio. Con la conclusione del Tokyo round nel 1979, infatti, la questione dell'assenza di normative stringenti ed efficaci in materia di difesa dei diritti di proprietà intellettuale all'interno dei paesi in via di sviluppo divenne una priorità della politica commerciale statunitense. L'assenza o ridotta incisività delle norme per la difesa dei diritti di proprietà, infatti, costituivano crescenti barriere per le esportazioni degli Stati Uniti in questi mercati sempre più rilevanti, sia perché i fenomeni della pirateria e contraffazione riducevano le quote di mercato disponibili, sia per gli ostacoli di carattere amministrativo

e procedurale che esse creavano. Alla luce della frustrazione derivante dalla mancanza di meccanismi per garantire il rispetto delle norme comuni del Wipo, gli Stati Uniti decisero di fare della difesa dei diritti di proprietà intellettuale uno degli elementi centrali dell'Uruguay round e di tentare di fare dell'OmC il forum istituzionale centrale per la regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale a livello internazionale [Sell 2003]. I paesi industrializzati con vantaggi comparati nella produzione di beni e servizi ad alto contenuto tecnologico e di investimenti in ricerca e sviluppo come gli Stati Uniti, ma anche come l'Unione Europea, consideravano infatti l'OmC come il forum ideale per regolamentare i diritti di proprietà intellettuale su scala internazionale per due ragioni: il problema dei diritti di proprietà intellettuale sarebbe stato declinato in termini «commerciali», ovvero come un problema di accesso ai mercati, e l'incisività delle nuove norme sarebbe stata garantita dalla prevista riforma del meccanismo di risoluzione delle controversie.

L'Uruguay round si conclude con l'adozione di un accordo sui diritti di proprietà intellettuale, il *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (Trips), l'unico accordo siglato durante questo round di negoziati a non rappresentare un'emanazione delle norme contenute inizialmente nel Gatt del 1947, che costituisce in larga parte un'affermazione delle posizioni dei paesi industrializzati [Matsushita *et al.* 2006].

L'accordo prevede i seguenti elementi:

- una serie di standard minimi da incorporare nelle legislazioni degli stati membri in materia di protezione dei diritti di proprietà intellettuale;
- criteri minimi per garantire l'applicazione delle norme sulla proprietà internazionale nei procedimenti civili, amministrativi e penali;
- l'uso del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OmC per fornire strumenti anche a livello internazionale per garantire il rispetto delle norme sulla proprietà intellettuale a livello nazionale;
- requisiti procedurali comuni per gestione a livello amministrativo dei diritti di proprietà intellettuale.

Se è vero che questo accordo riflette in larga parte le preferenze dei paesi industrializzati, è lecito chiedersi perché mai i paesi in via di sviluppo lo abbiano accettato nonostante fosse evidente che esso avrebbe comportato significativi costi di aggiustamento per i produttori domestici, nonché una minore capacità di adattamento tecnologico. In altri termini, perché i paesi in via di sviluppo non si sono opposti a una strategia che aveva l'evidente obiettivo di definire standard regolativi a livello internazionale a vantaggio dei produttori dei paesi industrializzati?

La risposta a questa domanda va ricercata nella capacità dei paesi industrializzati, Stati Uniti e Unione Europea su tutti, di sfruttare il proprio potere negoziale per ottenere concessioni in questi nuovi settori regolativi da parte dei paesi in via di sviluppo. Nel caso dell'Uruguay round, infatti, Stati Uniti e Unione Europea sono riusciti a imporre un'importante novità nei processi negoziali del regime commerciale internazionale. I negoziati

precedenti all'Uruguay round erano sempre stati caratterizzati da una separazione delle varie tematiche contenute nell'agenda in unità negoziali discrete, non collegate tra loro. Per gli stati membri era sufficiente trovare un accordo all'interno di ogni singolo gruppo negoziale senza che fosse necessario un accordo negli altri tavoli negoziali. La *ratio* di questa scelta era di evitare che l'impossibilità di raggiungere un accordo in un settore specifico precludesse un esito positivo dei negoziati in altri settori.

Con l'Uruguay round, i paesi industrializzati hanno fatto sì che ognuno dei diversi gruppi negoziali venisse considerato come parte di un unico accordo, il cosiddetto *single undertaking* [Jackson 1998]. I paesi in via di sviluppo si sono quindi trovati di fronte a una scelta «prendere o lasciare». L'Uruguay round, infatti, prevedeva di negoziare simultaneamente una revisione del Gatt, l'accordo dal quale derivano i maggiori benefici per i paesi in via di sviluppo, e di nuovi accordi regolativi quali quello sui diritti di proprietà intellettuale. Per poter continuare a beneficiare della liberalizzazione commerciale offerta dal Gatt, quindi, gli stati membri avrebbero dovuto accettare anche tutti i nuovi accordi regolativi adottati durante l'Uruguay round. Di fronte alla scelta tra perdere accesso ai mercati remunerativi dei paesi industrializzati o mantenere i benefici derivanti dal Gatt e accettare anche nuovi accordi regolativi potenzialmente svantaggiosi, i paesi in via di sviluppo non hanno potuto che scegliere quest'ultima opzione e aderire all'Omc. In questo modo i paesi industrializzati sono riusciti ad assicurare che qualsiasi concessione in settori per loro sensibili includesse contropartite significative in settori in relazioni ai quali si sarebbero potuti ottenere vantaggi significativi dal processo di liberalizzazione, in particolare nei settori dei servizi e dei diritti di proprietà intellettuale [Croome 1999].

2.2. I diritti di proprietà intellettuale nel Doha round

Come già accennato, con la creazione dell'Omc una concomitanza di fattori ha reso possibile un cambiamento degli equilibri del potere tra i diversi attori all'interno dell'organizzazione, favorendo una maggiore assertività e potere negoziale dei paesi in via di sviluppo e, di conseguenza, una diminuzione della capacità dei paesi industrializzati di imporre le proprie strategie e preferenze. Tra i diversi fattori tre sono particolarmente rilevanti.

1. A partire dagli anni '90, è cresciuto in modo esponenziale il potere commerciale relativo di alcuni paesi in via di sviluppo, Cina, India e Brasile tra tutti. Questo sviluppo, accompagnato da un'accorta strategia di coordinamento delle rispettive posizioni negoziali culminata nella creazione del cosiddetto «Gruppo G20»², ha permesso ai paesi cosiddetti «emergenti» di cambiare le dinamiche negoziali all'interno dell'Omc.

² Un gruppo di paesi in via di sviluppo costituito nel giugno del 2003 con l'obiettivo di influenzare il processo negoziale all'interno del Doha round. Da distinguersi dal G20 dei

2. Con l'adozione dell'Uruguay round i paesi industrializzati non hanno più avuto la possibilità di fare ricorso alla «minaccia di esclusione» utilizzata durante l'Uruguay round.

3. Proprio il rafforzamento del meccanismo di risoluzione delle controversie sostenuto dai paesi industrializzati ha finito per creare ostacoli strutturali all'adozione di nuovi impegni in materia di politiche regolative nell'Omc. Un contesto istituzionale caratterizzato da un basso grado di flessibilità come quello dell'Omc ha generato un maggiore grado di mobilitazione politica da parte di quanti subiscono effetti distributivi negativi dal processo di liberalizzazione commerciale e, di conseguenza, ridotto la propensione degli stati membri a vincolarsi a nuovi impegni [Goldstein e Martin 2000].

Per l'effetto congiunto di questi fattori, nel corso del Doha round i paesi industrializzati hanno visto diminuire la loro capacità di imporre la propria agenda regolativa e, anzi, hanno dovuto affrontare una strategia coordinata da parte dei paesi in via di sviluppo volta a rinegoziare alcuni degli elementi maggiormente problematici degli accordi siglati durante l'Uruguay round. Ad esempio, sebbene Stati Uniti e Unione Europea avessero inizialmente tentato di includere negoziati per l'introduzione di regole minime per il rispetto dei diritti dei lavoratori nel Doha round, i paesi in via di sviluppo hanno fatto fronte comune e sono riusciti a opporsi con successo a tale prospettiva. Durante la Conferenza ministeriale di Cancún del 2003, l'Unione Europea si è vista costretta ad abbandonare l'idea di portare avanti i negoziati sulle *Singapore issues* per la forte opposizione dei paesi in via di sviluppo coagulati attorno alla nuova sigla del G20 [Blustein 2009].

Queste dinamiche possono essere illustrate attraverso una breve analisi dell'evoluzione del processo negoziale sui **diritti di proprietà intellettuale** nel Doha round. In questo contesto, infatti, i paesi in via di sviluppo sono riusciti non solo a opporre una strenua resistenza al rafforzamento delle discipline comuni in materia di diritti di proprietà intellettuale, ma anche a imporre una marcia indietro su alcuni aspetti specifici di particolare rilevanza per gli interessi delle popolazioni e dei produttori che rappresentano.

Emblematica a questo riguardo è la questione relativa alle norme contenute nel Trips che riguardano l'accesso ai medicinali. Appena adottato l'accordo Trips, i paesi in via di sviluppo, sostenuti da una vasta coalizione di organizzazioni non governative, hanno cominciato a sollevare il problema che i termini dell'accordo riguardanti la protezione brevettuale in ambito farmaceutico avrebbe potuto avere ripercussioni negative sulla distribuzione dei principali medicinali alle popolazioni dei paesi in via di sviluppo.

A detta di questi paesi le norme contenute nel Trips non contenevano quegli elementi di flessibilità necessari per garantire medicinali a prezzi accessibili in quei paesi in via di sviluppo afflitti da gravi problemi di salute pubblica

paesi industrializzati, che costituisce un forum dei ministri delle Finanze e dei governatori delle banche centrali.

come epidemie di malaria, Aids e tubercolosi. L'approvvigionamento di questi medicinali non costituiva un problema per paesi con capacità produttive di medicinali poiché il Trips prevede la possibilità di accordare licenze obbligatorie per la produzione di medicinali protetti da brevetto per l'approvvigionamento del mercato nazionale. Per i paesi in via di sviluppo senza tali capacità produttive, tuttavia, queste norme non potevano essere di alcun aiuto poiché il Trips si limitava a permettere la produzione di medicinali generici esenti dall'obbligo del pagamento di royalty per il mercato interno, mentre non prevedevano la possibilità che questi stessi medicinali venissero esportati in altri paesi.

Paesi con importanti basi produttive di medicinali generici come India e Brasile hanno quindi sollevato la questione all'interno del Consiglio Trips, chiedendo che le esportazioni di medicinali generici in paesi che affrontano crisi di salute pubblica fossero esplicitamente consentite [Dür e De Bièvre 2007]. Il primo risultato di questo processo politico è stato l'adozione della Dichiarazione di Doha sull'accordo Trips e la salute pubblica, che propone di negoziare soluzioni flessibili combattere in modo efficace malattie come l'Hiv/Aids, la tubercolosi o la malaria e per garantire l'approvvigionamento dei principali medicinali dei paesi in via di sviluppo. È importante sottolineare che in questo contesto questi paesi sono riusciti a opporsi alla proposta di Stati Uniti e Unione Europea di stilare una lista precisa, e quindi limitativa, di malattie in relazione alle quali fosse possibile dichiarare uno stato di emergenza di salute pubblica.

Un ulteriore successo è stato ottenuto nel 2003, quando il Consiglio generale dell'Omc ha deciso di facilitare l'accesso ai medicinali protetti da brevetto ai paesi che non dispongono di capacità di produzione introducendo licenze obbligatorie per l'esportazione, fino a quel momento in primo luogo riservate all'approvvigionamento del territorio nazionale. Questa decisione è stata poi formalizzata alla vigilia della Conferenza ministeriale di Hong Kong del dicembre 2005, quando i membri dell'Omc hanno introdotto queste modifiche all'interno del Trips.

3. IMPATTO

Da una prospettiva di lungo termine, è senza dubbio possibile sostenere che gli obiettivi prefissati con la creazione del Gatt sono stati raggiunti e che esso ha avuto un impatto enorme sia per l'economia globale nel suo complesso, sia per le dinamiche di sviluppo economico dei singoli stati membri.

Come ampiamente ricordato, il Gatt nasce con il principale obiettivo di liberalizzare il commercio internazionale attraverso la riduzione/eliminazione delle barriere al libero commercio situate «ai confini» tra gli stati membri, ovvero barriere tariffare e quote alle importazioni. Ebbene, se è vero che nel 1947 la tariffa media applicata sulle importazioni di beni manifatturieri era

del 40%, e che alla fine del secolo tale tariffa è diminuita fino al livello del 4%, si può senza dubbio sostenere che quella del Gatt è stata una storia di successo [Jackson 1998].

Questo successo ha creato le condizioni per una crescita commercio mondiale senza precedenti tanto per intensità quanto per durata. Si pensi, infatti, che il commercio mondiale è cresciuto mediamente a un ritmo del 6% annuo negli ultimi sessant'anni, portandone il valore da 84 miliardi di dollari nel 1953 a 15 trilioni di dollari nel 2006 [Hoekman e Kostecki 2009]. L'enorme crescita del commercio mondiale ha poi portato a una radicale trasformazione dei consumi e dei processi produttivi. A partire dal 1950, infatti, il tasso di crescita del commercio mondiale è aumentato in misura maggiore rispetto al tasso di crescita globale dell'economia. Ciò significa che ogni anno una porzione sempre maggiore dei beni e servizi prodotti a livello globale sono prodotti in un paese e consumati in un altro. In altri termini, l'aumentare del commercio mondiale ha portato a una crescente internazionalizzazione dei consumi e della produzione di beni e servizi. L'internazionalizzazione dei processi produttivi ha poi contribuito a mutare radicalmente l'organizzazione della produzione, favorendone la specializzazione e aumentando in modo esponenziale i flussi di investimenti esteri diretti.

Nessuno di questi cambiamenti è avvenuto spontaneamente. Certo, le dinamiche intrinseche al funzionamento dei mercati globali e le straordinarie innovazioni tecnologiche avvenute in questi decenni sono fattori rilevanti per spiegare questa crescita del commercio globale e, quindi, gli effetti da esso determinati. Tuttavia, non si può comprendere questo fenomeno senza considerare il ruolo delle strutture politiche che, a partire dal 1947, hanno concorso a promuovere e regolare il funzionamento dei mercati internazionali. Il ruolo delle strutture politiche che governano il commercio internazionale è ancora più evidente nella realtà dei nostri giorni se si comparano gli effetti sul commercio internazionale della crisi economica del 1929 con quelli della crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008. Come è noto, nel primo caso la crisi economica internazionale aveva immediatamente generato spinte per l'adozione di politiche commerciali protezionistiche che sono sfociate in quella spirale di rappresaglie commerciali che un ruolo così importante hanno avuto nell'esacerbare le conflittualità che hanno portato alla seconda guerra mondiale. Nel secondo caso, nonostante la crisi economica e finanziaria abbia avuto l'effetto di ridurre in modo drastico i flussi commerciali internazionali, non sembrano esservi segni evidenti di un aumento consistente di politiche protezionistiche. Anzi, viene notato con una certa sorpresa come le aspettative di un ricorso sistematico a politiche protezionistiche in risposta agli effetti della crisi economica e finanziaria siano state disattese. È indubbio che le funzioni svolte dal regime commerciale internazionale possano essere annoverate tra le cause principali di questo fenomeno: l'Omc ha offerto un sistema di vincoli e incentivi grazie ai quali è stato possibile contenere politiche protezionistiche diffuse [Bussiere *et al.* 2010]. In sostanza, istituzioni quali il Gatt-Wto hanno svolto un ruolo cruciale sia nel fornire incentivi per una

graduale smantellamento degli ostacoli al libero commercio già esistenti tra gli stati, sia nel creare vincoli e disincentivi alla creazione di nuove barriere commerciali come possibile risposta a periodi di stagnazione o crisi economica internazionale [Baroncelli 2010].

Ciò che è importante sottolineare è che questi cambiamenti epocali hanno avuto effetti significativi sui processi di crescita economica globale e a livello dei singoli stati. Ricerche empiriche condotte da diversi economisti dimostrano l'esistenza di una correlazione positiva statisticamente significativa tra apertura commerciale e crescita economica [Ben-David e Lowey 1997; Greenway *et al.* 2002]. È vero che questi risultati sono oggetto di dibattito e che alcuni studiosi abbiano sostenuto che la direzione dei meccanismi causali sia di senso opposto, ovvero che siano alti livelli di crescita economica a causare un aumento del grado di liberalizzazione commerciale [Rodrik 1997]. Diversi studi specifici sui processi di crescita economica dei paesi in via di sviluppo, tuttavia, sembrano avvalorare la tesi che politiche di liberalizzazione commerciale abbiano effetti diretti e positivi sui processi di crescita economica. Ad esempio, Sachs e Warner [1995] dimostrano che i paesi in via di sviluppo che hanno adottato politiche di liberalizzazione commerciale sono cresciuti in media del 3,5% in più di paesi con simili livelli di sviluppo che hanno adottato politiche protezionistiche. Wacziarg e Welch [2003] corroborano ulteriormente questa tesi dimostrando che il livello di crescita economica dei singoli paesi aumenta in media nella misura di 1,5% nel passaggio da politiche protezionistiche ad apertura commerciale.

Al di là delle critiche metodologiche che possono essere mosse a questi studi, l'evoluzione della membership del regime commerciale internazionale sembra dimostrare che tale regime è stato effettivamente percepito come uno strumento efficace per il raggiungimento degli interessi di sviluppo economico dei paesi membri. Il fatto che la percentuale del numero di stati membri del regime commerciale internazionale sul totale degli stati sia aumentata continuamente dimostra che la membership del regime commerciale internazionale non possa essere considerata semplicemente una funzione del numero di stati presenti sulla scena internazionale e, quindi, che il regime commerciale internazionale ha nel tempo esercitato un forte potere di attrazione verso quei paesi che ne erano esclusi [Davis 2011].

Con ciò non si vuole negare che il regime commerciale internazionale sia stato per larga parte della sua storia il prodotto e il riflesso degli interessi dei paesi industrializzati. Come accennato sopra, è possibile descrivere i vari round di negoziati fino al Doha round come il prodotto di un'intesa di fondo tra i principali paesi industrializzati, Stati Uniti e Unione Europea su tutti. Il fatto che un settore cruciale per gli interessi dei paesi in via di sviluppo come quello dell'agricoltura sia stato escluso dalle norme per liberalizzazione commerciale del Gatt fino all'Uruguay round la dice lunga su quanto poco gli interessi di questi paesi abbiano pesato nella definizione dell'agenda di questi round di negoziati. È innegabile anche che l'inclusione della cosiddetta «agenda commerciale regolativa» rifletta in larga parte gli interessi di corporazioni

transnazionali all'interno dei paesi sviluppati e da questi ultimi sia stata imposta senza tenere conto delle esigenze dei paesi in via di sviluppo [Chimni 2004]. È anche grazie al ruolo che l'integrazione nel sistema commerciale internazionale ha avuto nel sostenere processi di crescita economica nei paesi in via di sviluppo, tuttavia, se le dinamiche negoziali all'interno dell'OmC sono cambiate in modo sostanziale. Come accennato sopra, nel corso del Doha round i paesi emergenti sono riusciti a imporre i propri interessi grazie a una crescita del loro potere economico relativo e a un'accorta strategia di coordinamento delle proprie strategie negoziali.

L'ambito nel quale è forse possibile apprezzare con maggiore chiarezza questa evoluzione del ruolo dei paesi in via di sviluppo all'interno del regime commerciale è quello del meccanismo di risoluzione delle controversie. La riforma di tale meccanismo nasce dalla volontà di paesi industrializzati di avere a disposizione strumenti più cogenti per imporre ai paesi in via di sviluppo il rispetto delle nuove norme di tipo regolativo adottate nell'Uruguay round. Alla luce di ciò, numerose critiche sono state mosse nei confronti di questo strumento istituzionale (cfr. quadro 8.1).

Recenti studi, tuttavia, mettono in dubbio queste argomentazioni, fornendo dati a sostegno della tesi che questa riforma istituzionale abbia finito per offrire uno strumento con il quale i paesi in via di sviluppo hanno potuto bilanciare le asimmetrie di potere con i paesi industrializzati. Sebbene Stati Uniti e Unione Europea congiuntamente abbiano attivato il 40% delle controversie nel periodo tra il 1995 e il 2010, è anche vero che nello stesso periodo essi sono quelli che hanno dovuto difendersi il maggior numero delle volte (49%) [Horn *et al.* 2011]. Nel caso dei paesi in via di sviluppo, invece, è vero il contrario, ovvero sono più i casi in cui tali paesi hanno attivato il meccanismo di

QUADRO 8.1.

Critiche mosse al meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OmC

Le critiche mosse al meccanismo di risoluzione delle controversie sono di tre tipi.

- Alcuni sostengono, ad esempio, che questo meccanismo costituisca di fatto uno strumento a uso e consumo delle multinazionali insediate nei paesi avanzati per imporre standard regolativi globali che riducono le opzioni di sviluppo dei paesi più poveri [Chimni 2004; Wallach e Sforza 2000].
- In altre analisi si afferma che questo meccanismo favorisca i paesi industrializzati poiché i paesi in via di sviluppo generalmente mancano delle risorse economiche e delle

competenze tecniche per difendersi efficacemente o prendere l'iniziativa in controversie legali complesse e spesso di lunga durata [Kim 2008].

- Infine, viene argomentato che gli impedimenti per un uso efficace di questo strumento da parte dei paesi in via di sviluppo vadano ricercati semplicemente nel differenziale di potere economico relativo tra questi e i paesi industrializzati e nell'incapacità dei primi di imporre costi sostanziali in termini di rappresaglia commerciale nei confronti di partner potenti [Guzmann e Simmons 2005].

TAB. 8.2. Distribuzione di controversie bilaterali tra gruppi di paesi (dati in percentuale)

DIFESA	ACCUSA				TOTALE
	BRASILE/CINA/INDIA	ALTRI PAESI IN VIA DI SVILUPPO	STATI UNITI/UE	ALTRI PAESI INDUSTRIALIZZATI	
Brasile/Cina/India	2	9,8	74,5	13,7	100
Altri paesi in via di sviluppo	5,1	36,4	47,5	11,1	100
Stati Uniti/UE	20,7	15,1	35,8	28,5	100
Altri paesi industrializzati	9,4	11,1	58,1	21,4	100
Paesi meno sviluppati	100	0	0	0	100

Fonte: Elaborazione da Horn *et al.* [2011].

risoluzione delle controversie contro altri stati di quanti non siano quelli in cui sono stati chiamati a difendersi. Il dato maggiormente interessante, tuttavia, riguarda la distribuzione delle controversie tra queste diverse categorie (cfr. tab. 8.2). Mentre Stati Uniti e Unione Europea hanno iniziato controversie in grande prevalenza tra loro o contro altri paesi industrializzati, la stragrande maggioranza delle controversie iniziate da altri gruppi di paesi sono rivolte contro Stati Uniti e Unione Europea.

In breve, nato con l'idea di fornire uno strumento che riflettesse gli interessi dei paesi membri più potenti, il braccio giudiziario del regime commerciale internazionale è invece risultato essere uno strumento tanto efficace quanto relativamente equo per ridurre le barriere commerciali.

4. ???

L'analisi qui condotta ha evidenziato come sia possibile dare una lettura cogente del Gatt prima e dell'OmC attraverso le categorie concettuali di **strumento** e **arena**. Da una parte, il regime commerciale internazionale si è configurato come uno strumento attraverso il quale i principali paesi industrializzati hanno garantito che il processo di liberalizzazione commerciale globale si potesse sviluppare in sintonia con i propri interessi e preferenze. Dall'altra però, il sistema politico che ha governato il commercio internazionale ha offerto anche un'arena per negoziare norme e impegni che si sono dimostrati efficaci nel ridurre barriere commerciali internazionali per tutta la comunità dei paesi membri. Questo successo poi, ha contribuito a sostenere il cambiamento dei processi produttivi che hanno concorso ad aumentare i tassi di crescita economica globale e, nel lungo periodo, a bilanciare asimmetrie di potere relativo tra i propri membri. Grazie al ruolo svolto dal Gatt e dall'OmC come arena, i paesi in via di sviluppo hanno potuto a loro volta usare queste strutture politiche come strumento per perseguire i propri interessi. Un certo grado di autonomia dell'organizzazione è logicamente necessario affinché questo processo potesse concretizzarsi. Senza un minimo di autonomia dagli interessi dei paesi industrializzati, in gran parte determinato dalla creazione di strumenti istituzionali non completamente sotto il controllo degli stati membri come il meccanismo di risoluzione delle controversie,

il ribilanciamento di priorità e rapporti di potere all'interno dell'organizzazione non sarebbe infatti stato possibile.

La questione centrale che si pone oggi, tuttavia, è in che misura questa storia di successo potrà continuare. A causa dell'effetto congiunto dell'espansione dell'agenda commerciale a politiche regolative tradizionalmente di competenza domestica e del rafforzamento dei meccanismi di risoluzione delle controversie, l'Omc non riesce a svolgere efficacemente la propria funzione legislativa, ovvero facilitare l'adozione di nuove norme per la liberalizzazione del commercio internazionale, come si evince del resto dallo stallo del Doha round. Nonostante siano passati quasi dodici anni, non è stato raggiunto un accordo tra le parti su tutte le questioni essenziali – servizi, agricoltura e diritti di proprietà intellettuale.

Con la crisi della funzione legislativa dell'Omc emergono due tipi di rischi che, nel lungo termine possono minare legittimità e stabilità dell'organizzazione.

1. Lo stallo del processo decisionale all'interno dell'Omc incarnato dalla crisi del Doha round rischia di scaricare un eccessivo peso sul braccio giudiziario dell'Omc. Sebbene il meccanismo di risoluzione delle controversie si sia dimostrato uno strumento in larga parte efficace per ridurre barriere commerciali tra gli stati, esso è stato creato per complementare e non per sostituire la funzione legislativa dell'Omc. È lecito chiedersi, quindi, in che misura questo stato di cose sia sostenibile. Le controversie riguardanti il bando alle importazioni di generi alimentari prodotti con biotecnologie da parte dell'Unione Europea e il bando sulle importazioni di carne bovina trattata con ormoni sintetici sempre da parte dell'Unione Europea, infatti, hanno messo in luce le tensioni che possono ingenerarsi quando tali strumenti di sanzione mettono in discussione pratiche e norme che riflettono valori consolidati e politicamente salienti per l'opinione pubblica. Questi esempi sono corroborati da ricerche che dimostrano che controversie che riguardano politiche regolative in materia di difesa dell'ambiente e salvaguardia della salute e dei consumatori solo raramente vengono risolte attraverso il meccanismo di risoluzione delle controversie e, anzi, tendono a creare tensioni che si protraggono nel tempo tra i paesi contendenti.

2. La crescente incertezza sulla possibilità di raggiungere accordi attraverso i complessi negoziati multilaterali spinge gli stati a tentare di assicurarsi maggiori possibilità di accesso ai mercati esteri attraverso processi di liberalizzazione a livello regionale. L'enorme aumento del numero di accordi commerciali regionali nel corso degli ultimi anni è uno dei fenomeni più rilevanti del sistema commerciale internazionale e costituisce una potenziale minaccia per il principio cardine su cui si fonda il regime commerciale internazionale, ovvero l'idea che il processo di liberalizzazione commerciale internazionale non debba avere carattere discriminatorio.

Tali accordi, infatti, si fondano su un principio che è alternativo a quello su cui si regge l'Omc. Mentre il regime commerciale internazionale si fonda sul principio di non discriminazione, gli accordi commerciali regionali, per definizione, hanno un carattere discriminatorio, ovvero prevedono una

differenziazione di trattamento tra stati che ne fanno parte e stati che ne sono al di fuori. È vero che le norme del Gatt, ad alcune condizioni, permettono di dare vita a tali accordi. Tuttavia, per la sua intensità, il fenomeno del regionalismo pone di fronte all'interrogativo se esso rappresenti uno strumento che favorisce il processo di liberalizzazione commerciale, e quindi gli sia complementare, o se piuttosto esso non rappresenti un'alternativa, quindi un impedimento per tale processo. Se la crisi della funzione legislativa dell'Omc dovesse divenire strutturale, è lecito aspettarsi che gli stati guarderanno sempre più agli accordi regionali commerciali come a una valida alternativa per approfondire il processo di liberalizzazione commerciale internazionale. Di conseguenza, non sarà più possibile eludere il problema di garantire che multilateralismo non discriminatorio e regionalismo discriminatorio possano continuare a svilupparsi simultaneamente.

PER SAPERNE DI PIÙ

Per un'analisi accessibile ma sistematica del funzionamento, dell'organizzazione del regime commerciale internazionale, nonché delle dinamiche politico-economiche che sottendono i processi di liberalizzazione commerciale si veda B. Hoekman e M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford, Oxford University Press, 2009. Un testo di riferimento essenziale per gli aspetti giuridici è M. Matsushita, T.J. Schoenbaum e P. Mavroidis, *The World Trade Organization: Law, Practice and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006. Per una panoramica sui più recenti sviluppi nei negoziati dell'Omc si segnala P. Blustein, *Misadventures of the Most Favored Nations*, New York, Public Affairs, 2009. Per quanto riguarda la regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale nell'Omc si consiglia S.K. Sell, *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Sitografia

Siti istituzionali

Organizzazione mondiale del commercio: www.wto.org

DG Commercio della Commissione europea: <http://ec.europa.eu/trade>

Rappresentate per il commercio degli Stati Uniti: www.ustr.gov

Banche dati

Divisione statistiche delle Nazioni Unite (sezione Commercio internazionale):

<http://comtrade.un.org>

Banca mondiale (database sulle controversie commerciali nell'Omc):

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20804376~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

Siti di analisi critica

Third World Network: <http://twinside.org.sg>

Public Citizen (sezione globalizzazione e commercio): <http://citizen.typepad.com/eyesontrade>