



Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department



NOTA N. 20

Il sistema multilaterale degli scambi internazionali ed il ruolo dell'Italia

22 aprile 2020

Il commercio internazionale ha assunto negli anni un rilievo sempre maggiore. Dal dopoguerra si sono evoluti anche gli strumenti e gli organismi ad esso dedicati. Il GATT, accordo internazionale del 1947, è stato assorbito in un sistema complessivo quale l'Organizzazione Mondiale del Commercio, che ha acquisito competenze, fra le altre, anche nel settore dei servizi. Con questa nota si intende fornire uno strumento agile per rispondere ai principali quesiti sui meccanismi di funzionamento, le norme che reggono il sistema multilaterale degli scambi e il momento e il modo in cui in cui l'Italia può giocare un ruolo.

1) Che cosa è l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)?

L'OMC è un'organizzazione internazionale istituita con l'accordo di Marrakesh del 15 aprile 1994. Ad oggi ne fanno parte i principali Paesi del mondo (non fanno parte Iran, Algeria, Etiopia, Libia).

2) Quali sono gli obiettivi dell'OMC?

Innalzare il tenore di vita, garantire la piena occupazione, un volume sostanziale e in continua crescita di reddito reale e di domanda effettiva, espandere la produzione del commercio di beni e servizi, conformemente ad uno sviluppo sostenibile.

3) Come si propone l'OMC di raggiungere questi obiettivi?

Con la riduzione sostanziale delle tariffe doganali e delle altre barriere al commercio, e con l'eliminazione di trattamenti discriminatori nel commercio internazionale.

4) Quali sono le principali funzioni dell'OMC?

Fornire una cornice istituzionale per le relazioni commerciali; facilitare l'attuazione degli accordi commerciali multilaterali; fungere da forum per i negoziati commerciali; amministrare la risoluzione delle controversie; monitorare le politiche commerciali degli Stati (attraverso un meccanismo di revisione periodica).

5) Che cosa è il GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)?

L'accordo generale sulle tariffe e sul commercio (GATT, prima versione del 1947, poi consolidata nel 1994), disciplina il commercio internazionale di beni.

6) Quali sono i principi e le regole fondamentali del GATT?

La non discriminazione, il divieto di misure di restrizioni quantitative, le concessioni tariffarie e un negoziato continuo.

7) Che cosa si intende per non discriminazione?

La non discriminazione nel GATT si esplicita in due principi/clausole: della nazione più favorita (non discriminazione esterna, fra diversi Paesi) e del trattamento nazionale (non discriminazione interna, contro un Paese).

8) Che cosa prevede il principio della nazione più favorita?

Tutti i vantaggi concessi da uno Stato membro OMC a un prodotto che proviene da un altro Paese, o a esso destinato, saranno estesi, immediatamente e senza condizioni, a tutti i prodotti simili, originari del territorio di ogni altra Parte contraente, o a esso destinati. Per vantaggi si intendono dazi doganali, tasse connesse all'importazione o ai metodi di pagamento, tasse interne, regolamenti interni che riguardano la vendita, l'acquisto, il trasporto, la distribuzione.

9) Quali misure di uno Stato sono da considerarsi in violazione del principio della nazione più favorita?

Ad esempio un diverso dazio doganale per lo stesso tipo di prodotto, a seconda del Paese di provenienza (1 euro per ogni camicia di lino proveniente dall'India e 50 centesimi per ogni camicia di lino proveniente dalla Cina. In questo caso l'India ha il diritto di vedere applicato alle proprie merci lo stesso dazio garantito a quelle cinesi).

10) Perché è importante il concetto di 'prodotto simile'?

Perché la non discriminazione vale solo fra due prodotti considerati fra di loro simili. Tale valutazione va fatta caso per caso, tenendo in considerazione le caratteristiche del prodotto, il suo utilizzo finale, il regime tariffario dei diversi Paesi, i gusti e le abitudini dei consumatori.

11) Che cosa prevede il principio del trattamento nazionale?

I Paesi membri non possono trattare i prodotti importati in maniera meno favorevole rispetto ai prodotti simili domestici. Il trattamento meno favorevole può riguardare una tassa interna, requisiti diversi per la vendita o la distribuzione.

12) Quali misure di uno Stato sono da considerarsi in violazione del principio del trattamento nazionale?

Ad esempio l'imposizione di un prezzo minimo per la vendita della birra, che anche se si applica pure alla birra prodotta domesticamente finisce per alterare le condizioni di concorrenza, annullando il vantaggio della birra importata, più economica.

13) Si applica anche in questo caso il concetto di 'prodotto simile'?

Perché vi sia una violazione del principio del trattamento nazionale è necessario che i due prodotti in questione siano fra di loro simili, e che la misura abbia un effetto negativo su quello importato.

14) Quali sono le principali barriere alla circolazione internazionale dei prodotti?

Si può distinguere fra barriere tariffarie e non tariffarie.

Le barriere tariffarie sono i dazi doganali, che vengono imposti in relazione all'importazione, e ai quali è subordinato l'accesso al mercato interno di uno Stato.

Le barriere non tariffarie sono restrizioni quantitative all'ingresso di prodotti in un Paese (o all'uscita dal Paese). Possono essere divieti assoluti per determinati prodotti, o permessi di importazione (o esportazione) solo fino ad una determinata quota.

15) Esistono altre forme di barriere non tariffarie oltre alle restrizioni quantitative?

Esistono diverse misure che possono ostacolare l'importazione di determinati prodotti: ad esempio i sistemi di licenze (può importare solo chi ha una licenza specifica per quel prodotto), le barriere tecniche al commercio (possono essere importati solo i prodotti che rispettano certi standard tecnici), le misure sanitarie e fitosanitarie (possono essere importati solo i prodotti che sono conformi a specifiche condizioni sanitarie), procedure e formalità doganali (che possono rendere particolarmente problematico l'ingresso dei prodotti).

16) Quale forma di barriera è più dannosa al commercio internazionale?

Le barriere tariffarie sono meno dannose rispetto alle restrizioni quantitative: le prime rendono più costosa, ma non impossibile, l'importazione (o esportazione), mentre le seconde la rendono impossibile, del tutto o oltre la quota consentita.

17) Come sono stabilite le concessioni tariffarie?

Sono il risultato di negoziati fra i vari Stati, possono cambiare (secondo il principio del negoziato continuo), e sono vincolanti per lo Stato che le decide nei confronti degli altri Stati. Uno Stato membro decide un limite massimo entro il quale si impegna a mantenere il dazio su ciascun prodotto. Il dazio applicato concretamente potrà poi essere anche inferiore a tale limite massimo.

18) Nel sistema dell'OMC, gli Stati possono adottare misure protezionistiche, ed in quali casi?

Gli Stati membri possono adottare misure protezionistiche che si discostano dagli obblighi assunti per reagire a pratiche commerciali sleali che causano danno o pregiudizio alla propria industria o economia, in circostanze eccezionali o impreviste.

19) Esistono criteri per l'adozione di tali misure protezionistiche?

Le misure protezionistiche che uno Stato membro può adottare quando ne ricorrano i presupposti devono essere: unilaterali, dirette ad un prodotto specifico, temporanee e conformi alle regole previste dai vari accordi OMC.

20) Quali sono i principali tipi di misure protezionistiche che uno Stato può adottare?

Contro pratiche di commercio sleale: misure antidumping contro prodotti venduti all'estero a prezzi inferiori a quelli praticati sul mercato interno (cd. dumping commerciale), e dazi compensativi su prodotti che beneficiano di sussidi.

In casi di imprevisti aumenti nell'importazione di uno specifico prodotto si possono imporre misure di salvaguardia.

21) Che cosa si intende per dumping commerciale di un prodotto?

Si può parlare di dumping commerciale per una situazione di discriminazione internazionale di prezzo, che coinvolge il prezzo di un prodotto nel mercato di esportazione (che sarà minore) in relazione al suo prezzo normale nel mercato di produzione (che sarà maggiore).

22) Il diritto dell'OMC vieta la pratica del dumping commerciale?

No, perché il diritto OMC non disciplina direttamente le azioni delle imprese private (quale la scelta del prezzo cui vendere un prodotto). Tuttavia, nel caso in cui una pratica di dumping commerciale possa causare danno all'industria domestica del Paese in cui è esportato, il diritto OMC autorizza lo Stato importatore ad adottare azioni concrete.

23) Quali sono le condizioni perché uno Stato possa adottare misure anti-dumping?

Uno Stato membro dell'OMC può adottare misure anti-dumping se, dopo apposita investigazione, si dimostra che:

- a) esiste un dumping commerciale (il prodotto è venduto all'estero ad un prezzo inferiore a quello praticato sul mercato interno del Paese esportatore);
- b) l'industria domestica che produce un prodotto simile nel Paese importatore sta subendo un danno;
- c) c'è un nesso causale fra a) e b) (vale a dire il dumping è la causa del danno all'industria domestica).

24) Che cosa si intende per danno?

Il danno all'industria locale che produce un prodotto simile può manifestarsi come aumento significativo delle importazioni del prodotto in questione (in termini di volumi, quota di mercato) o in un impatto negativo sui produttori nazionali, da verificare in relazione ad altri possibili fattori.

25) Che forma possono assumere le misure anti-dumping?

Le misure antidumping che uno Stato membro può legittimamente imporre sono prevalentemente dazi cosiddetti antidumping, che non possono eccedere, in valore, il cd. margine antidumping, portando conseguentemente il costo del prodotto sul mercato di esportazione allo stesso livello di quello praticato sul mercato interno del Paese esportatore.

26) Esistono eccezioni al principio di non discriminazione?

Esistono alcuni casi in cui uno Stato membro OMC può discriminare nei confronti di prodotti provenienti da un altro Stato:

- a) in caso di accordi commerciali regionali;
- b) nei confronti dei Paesi in via sviluppo;
- c) per tutelare i cosiddetti valori non commerciali.

27) Che cosa sono gli accordi commerciali regionali?

Sono accordi fra diversi Stati, che per vicinanza principalmente geografica, decidono di garantire ai propri prodotti un trattamento più favorevole rispetto a quello riservato ai prodotti degli altri Paesi. L'esempio più avanzato è l'Unione Europea, nel cui mercato unico i prodotti degli Stati membri circolano più facilmente rispetto a quelli dei vari Stati non membri. Perché gli accordi commerciali regionali siano compatibili con le norme OMC è necessario che rispettino alcune norme (ad esempio l'accordo deve coprire una parte sostanziale degli scambi commerciali).

28) Qual è il trattamento dei Paesi in via di sviluppo?

Il GATT riconosce ai Paesi in via di sviluppo un trattamento speciale e differenziato, basato principalmente sulla non-reciprocità. Ciò significa che un Paese in via di sviluppo può usufruire, per i propri prodotti, di un trattamento più favorevole (ad esempio un dazio doganale più basso), senza doverlo garantire ai Paesi considerati sviluppati.

29) Che cosa sono i valori non-commerciali e perché rilevano nel sistema OMC?

Le misure sul commercio internazionale possono avere effetti anche su altri aspetti della vita concreta: sanità e vita delle persone, protezione dell'ambiente e delle risorse naturali esauribili, tesori artistici, storici ed archeologici. Questi sono definiti valori non-commerciali. Ad esempio, può uno Stato vietare l'importazione di un prodotto che danneggia la salute umana (cfr. divieto Francia di importazione di prodotti che contengono amianto)? Sì, lo Stato può tutelare i valori non-commerciali purché siano rispettate certe condizioni.

30) Quali sono le condizioni perché uno Stato membro OMC possa adottare o mantenere misure che limitano il commercio ma che sono volte alla protezione di un valore non-commerciale?

Uno Stato membro OMC ha il diritto di fissare il livello di protezione che vuole garantire ad un valore non-commerciale, purché le misure adottate:

- a) siano necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di protezione del valore non-commerciale da tutelare;
- b) non siano tali da risultare in una discriminazione arbitraria;
- c) non siano una velata restrizione al commercio internazionale.

31) Esistono norme internazionali nel settore dei servizi?

L'OMC amministra, oltre al GATT, dedicato ai prodotti, anche il GATS (General Agreement on Trade in Services) con norme sullo scambio internazionale dei servizi.

I servizi rivestono un ruolo sempre più importante negli scambi internazionali in quanto in molte economie (soprattutto dei Paesi più avanzati) sono il settore più sviluppato (in termini di incidenza sul PIL o sul numero totale dei lavoratori).

32) Perché gli scambi internazionali di servizi hanno caratteristiche peculiari?

I servizi, a differenza dei prodotti, non possono essere impacchettati, né fermati in dogana (si parla normalmente di commercio invisibile). Le barriere sono spesso difficili da identificare e la fornitura di un servizio spesso comporta la circolazione delle persone e degli investimenti.

33) Quanti e quali sono i modi di fornitura internazionale di servizi?

Le modalità di fornitura internazionale di servizi sono 4:

- a) fornitura transfrontaliera: non si muovono né il prestatore di servizi né il consumatore. È il servizio che passa da uno Stato all'altro: ad esempio i servizi di telecomunicazione internazionale;
- b) consumo all'estero: si muove il consumatore, che si sposta in un altro Stato per usufruire del servizio, mentre il prestatore rimane nel proprio Stato. Ad esempio il turista che si reca all'estero per una vacanza, o il paziente che va a farsi curare in un altro Paese;
- c) presenza commerciale: il prestatore di un servizio, dal Paese A si stabilisce nel Paese B, con una presenza commerciale, per fornire il proprio servizio ai consumatori del Paese B. Il consumatore non si muove, si muove il prestatore, ma in maniera stabile. Ad esempio il servizio di assicurazioni venduto in un altro Paese attraverso una filiale estera appositamente aperta;
- d) presenza di persona fisica: il prestatore di un servizio, dal Paese A si reca nel Paese B per fornire il proprio servizio, senza stabilirsi commercialmente (come avviene invece per la modalità precedente). Ad esempio un architetto o un ingegnere che prestano una consulenza specifica presso un sito di costruzioni in un altro Paese.

34) Quali sono i principi che regolano la disciplina degli scambi internazionali di servizi?

Esistono due tipi di impegni in capo agli Stati membri del GATS: gli impegni generali, che sono vincolanti per tutti a meno che non vi siano esplicite esclusioni attraverso le cosiddette liste di esenzioni, e gli obblighi specifici, che vincolano invece solo quegli Stati membri che hanno espresso tali impegni nei cosiddetti elenchi degli impegni.

35) Quali sono gli impegni generali nel settore dei servizi internazionali?

Sono due: il principio della nazione più favorita (cioè il divieto di discriminazione fra servizi simili provenienti da due Stati diversi) e quello della trasparenza (gli Stati devono rendere pubbliche tutte le disposizioni interne, le norme internazionali, le decisioni e le misure domestiche che possono avere effetti restrittivi sugli scambi di servizi).

36) Quali sono gli ulteriori obblighi specifici?

Sono due: il trattamento nazionale (cioè il divieto di discriminare fra il servizio prestato a livello domestico e quello internazionale, a danno di quest'ultimo) e l'accesso al mercato interno.

Uno Stato decide a quali sub-settori dei servizi garantire trattamento nazionale e accesso al mercato interno, mediante la compilazione di elenchi che contengono i vari impegni specifici. Uno Stato può decidere di impegnarsi anche solo in relazione ad una o più modalità di prestazione. Ad esempio lo Stato A può decidere di garantire il trattamento nazionale ai servizi nel settore medico ma solo se prestati con la quarta modalità (presenza di persona fisica). Per la prestazione del medesimo servizio nelle altre tre modalità, lo Stato in questione non potrà essere considerato come vincolato.

37) Quali sono gli organi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio?

I 3 principali organi dell'OMC sono:

- a) la conferenza ministeriale: tutti gli Stati membri si riuniscono almeno ogni due anni, per prendere decisioni che riguardano ogni aspetto contemplato negli accordi multilaterali. La dodicesima conferenza ministeriale, prevista in Kazakhstan per giugno 2020, è stata sospesa;
- b) il consiglio generale: si riunisce quando necessario, esercita le funzioni della conferenza ministeriale negli intervalli, amministra i meccanismi di risoluzione delle controversie e di revisione periodica delle politiche commerciali;
- c) il segretariato: è guidato dal Direttore Generale, attualmente il brasiliano Roberto Azevêdo, il cui secondo mandato quadriennale è iniziato il 1° settembre 2017.

38) Come agisce l'Italia nel sistema dell'Organizzazione Mondiale del Commercio?

La politica commerciale è uno dei settori in cui l'Unione Europea ha competenza esclusiva. L'UE opera in seno all'OMC come un unico attore, rappresentata dalla Commissione e non dagli Stati membri. Ogni paese membro UE, e dunque anche l'Italia, deve pertanto fare in modo che sia la Commissione a veicolare le sue esigenze, richieste, necessità nei vari ambiti in cui opera l'OMC.

39) Se uno Stato viola una norma del sistema OMC, che cosa può fare lo Stato che si ritiene danneggiato?

Uno dei risultati più importanti che il sistema multilaterale degli scambi internazionali ha ottenuto con l'istituzione dell'OMC è la possibilità, per ciascuno Stato membro, di attivare un sistema di risoluzione delle controversie indipendente, retto da norme specifiche.

40) Qual è la prima fase del sistema di risoluzione delle controversie in ambito OMC?

Uno Stato che si ritenga danneggiato dal comportamento di un altro Stato può chiedere di avere consultazioni, indicando i motivi alla base. Lo Stato che riceve tale richiesta deve rispondere entro 10 giorni, ed entro 30 giorni iniziare consultazioni bilaterali al fine di raggiungere una soluzione soddisfacente per entrambi.

41) Che cosa succede se le consultazioni non hanno un esito positivo?

Se entro 60 giorni le consultazioni non danno un esito positivo, o se le parti congiuntamente ritengono che non si riesca a risolvere la controversia, una parte può chiedere che sia costituito un panel di esperti, vale a dire un gruppo di giudici speciali.

42) È possibile bloccare la costituzione di un panel?

La costituzione di un panel può essere bloccata solamente se tutti gli Stati membri dell'OMC, nel consiglio generale che agisce come organo di risoluzione delle controversie (quindi incluso anche quello che lo vuole), decidono di non costituirlo (cd. consenso inverso).

43) Da chi è composto il panel di esperti?

Ciascun panel di esperti è costituito da tre individui (5 se le parti così decidono), che devono essere indipendenti, competenti, di esperienza nel settore ed imparziali.

44) Come si svolge la procedura del panel di esperti?

Gli esperti devono consultarsi con regolarità con le parti, per trovare una conciliazione. Gli esperti redigono poi un rapporto provvisorio (*interim report*), sul quale le parti sono chiamate ad esprimere i propri commenti. Se non si trova una soluzione soddisfacente per entrambe le parti, entro 6 mesi viene stilato il rapporto finale, che contiene l'accertamento dei fatti, le norme OMC applicabili, la motivazione e le raccomandazioni.

45) Quali sono i passaggi successivi per il rapporto finale?

Il rapporto finale del panel di esperti deve essere adottato dagli Stati membri, nel consiglio generale che agisce come organo di risoluzione delle controversie. Esso è adottato per consenso inverso (vale a dire che tutti gli Stati, compreso quello che ha ottenuto ragione, dovrebbero votare per non adottarlo). Il rapporto finale non è adottato anche quando una parte della controversia notifica formalmente la decisione di appellarlo.

46) Esiste un organo d'appello nel sistema OMC?

L'organo d'appello, a differenza degli esperti del panel, è un organo permanente, formato da 7 membri, nominati, per un periodo di 4 anni rinnovabile una volta, dal consiglio generale che agisce come organo di risoluzione delle controversie. Ciascun collegio giudicante è costituito da 3 membri, a rotazione. I membri dell'organo d'appello devono essere di riconosciuta autorevolezza, con esperienza dimostrata nel diritto e nel commercio internazionale, ed altresì indipendenti dai governi nazionali.

47) Quali sono le funzioni dell'organo di appello?

L'organo di appello deve limitarsi alle questioni di diritto ricomprese nel rapporto del panel di esperti e alla loro interpretazione. Non ha poteri di conciliazione, non può rivedere gli elementi di fatto e non può introdurre nuove questioni. L'obiettivo è di chiarire le norme esistenti, confermando, modificando o ribaltando le conclusioni del panel di esperti.

48) L'organo d'appello può imporre sanzioni punitive?

No, l'organo d'appello, quando ritiene che una misura nazionale sia in violazione del diritto OMC, può raccomandare che sia ritirata o modificata.

49) Come si svolge la fase di esecuzione della decisione dell'organo d'appello?

Lo Stato la cui misura è dichiarata in violazione di una o più norme del sistema OMC dovrà informare l'organo di risoluzione delle controversie delle sue intenzioni in merito all'applicazione delle raccomandazioni e delle decisioni, immediatamente o in un periodo di tempo ragionevole.

50) Che cosa succede se lo Stato non vuole dare esecuzione alla decisione dell'organo d'appello?

Spesso lo Stato che ha introdotto una misura poi dichiarata incompatibile con le norme OMC non intende ritirarla o modificarla. In tal caso si avvia un negoziato per stabilire una compensazione reciprocamente accettabile.

51) Che cosa succede se non si trova una compensazione accettabile per le varie parti coinvolte?

Se entro 20 giorni non si trova un accordo reciprocamente accettabile, lo Stato che si ritiene danneggiato può chiedere all'organo di risoluzione delle controversie

l'autorizzazione a sospendere l'applicazione di concessioni o altri obblighi derivanti dagli accordi OMC nei confronti del membro interessato (contromisure).

52) Qual è il risultato dell'applicazione di contromisure?

Nella scelta di quali contromisure applicare, lo Stato membro può decidere di intervenire sullo stesso bene, su un altro bene, ed anche su un altro settore coperto dall'OMC (ad esempio i servizi). Lo Stato A che ha protetto la propria produzione di automobili con misure incompatibili con il sistema OMC può vedersi colpito, dalle contromisure dello Stato B, nei propri prodotti tessili. Avremo quindi nello Stato A, un'industria favorita (automobili) ed una danneggiata (abbigliamento), e nello Stato B, specularmente, un'industria danneggiata (automobili) ed una favorita (abbigliamento), il tutto a causa di una medesima azione (la misura dello Stato A di protezione della propria industria automobilistica).

53) Come l'Italia fa valere le proprie posizioni nel sistema delle controversie OMC?

Anche nel sistema delle controversie, la tutela degli interessi nazionali non è assunta in autonomia da ciascun paese membro dell'UE, ma sono le istituzioni dell'Unione Europea a difenderne i vari interessi.

54) Riuscirebbe l'Italia a tutelare meglio i propri interessi da sola?

L'Italia, nel sistema degli scambi commerciali transnazionali, non avrebbe il peso necessario per far valere le proprie posizioni nei confronti dei grandi attori internazionali quali USA, Cina, India, Brasile, resto dell'UE.

55) Come può l'Italia tutelare al meglio i propri interessi nel sistema del commercio internazionale?

Come ogni altro paese membro dell'UE, l'Italia può far valere i propri interessi partecipando attivamente nelle appropriate sedi UE, ad esempio quando si deve attribuire il mandato per i negoziati su accordi commerciali con Paesi terzi, e durante tutte le fasi della procedura che porterà alla chiusura dell'accordo.

56) Perché conviene all'Italia essere saldamente ancorata ad un sistema multilaterale di regole per il commercio internazionale?

Un sistema certo, basato su regole applicate imparzialmente giova a tutti, soprattutto ad un Paese, come l'Italia, povero di materie prime e fortemente dipendente (30% del PIL) dalle esportazioni. Il sistema GATT/OMC ha garantito negli anni un abbassamento significativo dei dazi doganali sulla quasi totalità dei prodotti industriali. Se ciascun Paese tornasse ad applicare misure protettive quali restrizioni alle importazioni ed alti dazi doganali, l'economia italiana ne soffrirebbe più di altre.

La presente nota è stata redatta da Gianluca Rubagotti, MAECI, nell'ambito di uno stage svolto presso il Servizio Affari Internazionali del Senato.

PER APPROFONDIRE

Bibliografia:

- Paolo PICONE; Aldo LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002.

- Peter VAN DEN BOSSCHE, Denise PREVOST, *Essentials of WTO Law*, Cambridge 2016.
- Giorgio SACERDOTI, *The WTO Dispute Settlement System: Consolidating Success and Confronting New Challenges*, in M. ELSIG, B. HOEKMAN, J. PAUWELYN eds., *Assessing the World Trade Organization*, Cambridge 2017.

Siti web:

- <https://www.wto.org/>
- <https://ec.europa.eu/trade/policy/>