

FERRO A. - RAELI G. - La liberalizzazione dei mercati mondiali. Dall'ITO alla WTO passando per il GATT - Ed. fuori commercio - 1999

CAPITOLO SESTO

LA RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE.

6.1 Introduzione.

L'**Allegato 2** all'Atto finale di Marrakech è intitolato "Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie" e questa parte si staglia come un vero "**contributo originale**" della WTO.

La considerazione di fondo è che senza una strumentazione idonea a risolvere le controversie il sistema (WTO) fondato sulle regole non sarebbe di alcuna utilità perché le regole non potrebbero essere applicate.

Le procedure previste dal regime WTO consacrano la sovranità del diritto e permettono di rendere il sistema commerciale più sicuro e trasparente.

La procedura di risoluzione delle controversie è fondata su regole chiaramente definite, corredata da una scaletta di scadenze in relazione alle tappe di esame del caso.

Le decisioni iniziali sono prese da un **gruppo speciale** ed approvate (o respinte) da **tutti** i membri della WTO. È possibile proporre appello su questioni di diritto.

Tuttavia la filosofia di fondo che regola questo sistema non è quella di giungere ad una decisione ma, in linea prioritaria, di risolvere un conflitto commerciale, possibilmente attraverso un meccanismo di composizione amichevole tramite consultazioni.

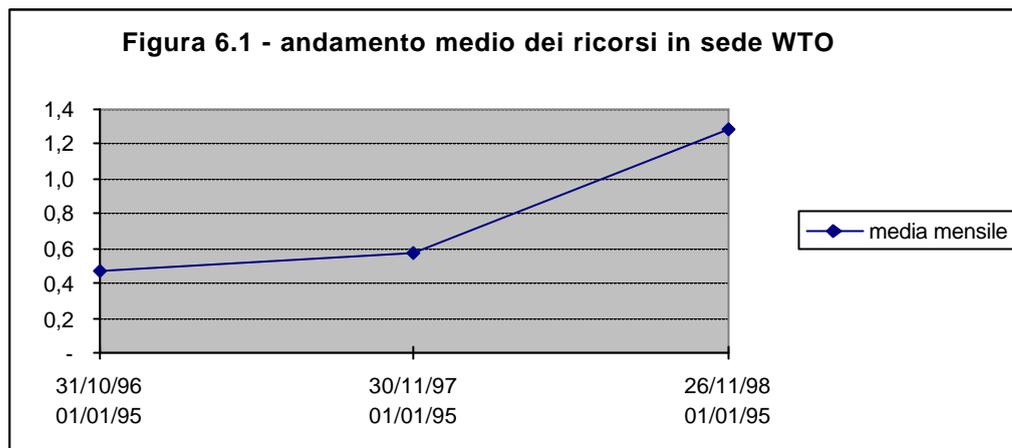
Alla fine del 1977 erano stati presentati 71 ricorsi e di essi 19 erano stati conclusi "amichevolutamente".

A tutto il 26 novembre 1998 erano stati presentati 152 ricorsi, di cui 28 regolati mediante consultazione o comunque sospesi.

Nella tabella 6.1 sono indicati i ricorsi presentati in sede WTO, mentre nella tabella 6.2 vengono confrontati, nel numero, i regimi GATT e WTO ed, infine, nella tabella 6.3 il confronto dei ricorsi effettuati (da e contro) USA e Comunità Europee.

TABELLA 6.1 Ricorsi presentati in sede WTO

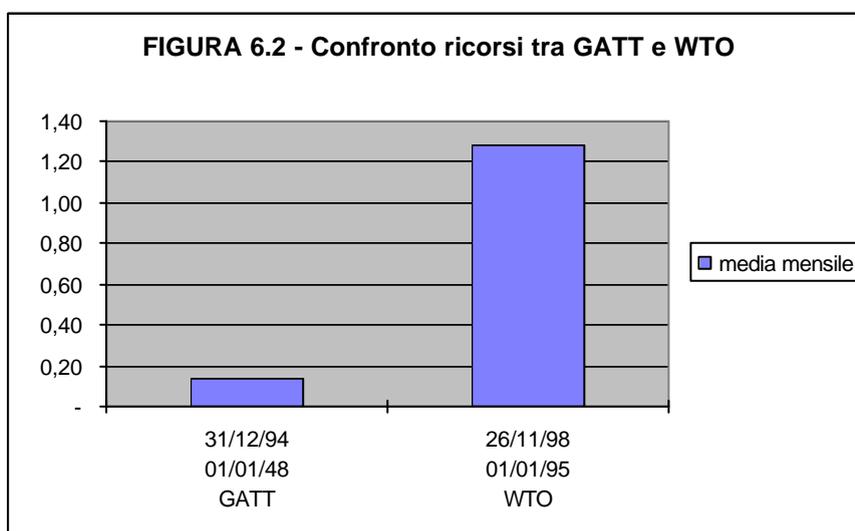
| Periodo | | Mesi | Ricorsi Presentati | Ricorsi risolti amichevolmente | media mensile |
|----------|----------|------|--------------------|--------------------------------|---------------|
| 01/01/95 | 31/10/96 | 56 | 26 | | 0,5 |
| 01/01/95 | 30/11/97 | 89 | 51 | 19 | 0,6 |
| 01/01/95 | 26/11/98 | 119 | 152 | 28 | 1,3 |



Fonte : ns. elaborazione su dati WTO

TABELLA 6.2 - Confronto dei ricorsi presentati tra GATT e WTO

| | Periodo | | mesi | Ricorsi al GATT | Ricorsi alla WTO | media mensile |
|-------------|----------|----------|-------|-----------------|------------------|---------------|
| GATT | 01/01/48 | 31/12/94 | 1.431 | 196 | | 0,14 |
| WTO | 01/01/95 | 26/11/98 | 119 | | 152 | 1,28 |



Fonte: ns. elaborazioni su dati WTO

TABELLA 6.3 Ricorsi presentati in sede GATT

| | 1950-1959 | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1991 | Totale |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Presentati da | | | | | | |
| USA | 4 | 4 | 15 | 23 | 6 | 52 |
| CEE | | 0 | 2 | 21 | 0 | 23 |
| TOTALE | | | | | | 75 |

| | | | | | | |
|-------------------|---|---|----|----|---|-----------|
| Presentati contro | | | | | | |
| USA | 4 | 0 | 1 | 29 | 5 | 39 |
| CEE | | 4 | 11 | 22 | 3 | 40 |
| TOTALE | | | | | | 79 |

| | | | | | |
|-------------------|--|--|--|--|----|
| Presentati contro | | | | | |
| USA | | | | | 29 |
| CEE | | | | | 22 |
| GIAPPONE | | | | | 13 |
| CANADA | | | | | 6 |
| Presentati da | | | | | |
| USA | | | | | 23 |
| CEE | | | | | 21 |
| GIAPPONE | | | | | |
| CANADA | | | | | 12 |

Dall'esame della tabella 6.3¹ si rileva l'incremento sostanziale dei ricorsi durante gli anni '80, dovuto soprattutto a USA e CEE: complessivamente i conflitti sottoposti al GATT tendono a concentrarsi tra gli elementi della "Tetrade": USA – CEE – Giappone - Canada.

Il dato che emerge dalle tabelle 6.1 e 6.2² è che il numero dei ricorsi è notevolmente aumentato dal regime GATT al regime WTO, passando in media da un ricorso ogni 10 mesi ad uno ogni mese nel regime WTO, con una tendenza al rialzo in questi ultimi tempi.

Va anche notato, come si può desumere dalla tabella 6.4, che con il meccanismo della risoluzione delle controversie stanno prendendo confidenza pure i PVS.

¹ Rainelli M., L'organisation mondiale du commerce, La Dècouverte, 1966, pag. 30 – 32.

² Certamente più precisa sarebbe una valutazione dei dati medi ponderata con il numero dei Paesi membri nel periodo. Non è stato possibile fare questo calcolo in mancanza di dati esatti per il periodo GATT circa le date di adesione dei Paesi e quelle di presentazione dei ricorsi.

TABELLA 6.4 – Riepilogo dei ricorsi a tutto il 26 Novembre 1998.

| | Ricorsi presentati | Affari coinvolti | Casi in corso di risoluzione | Casi risolti | Casi risolti amichevolmente |
|---|--------------------|------------------|------------------------------|--------------|-----------------------------|
| Totale al 26/11/98 | 152 | 115 | 18 | 18 | 28 |
| Presentati da Paesi sviluppati | 111 | 85 | | | |
| Presentati da PVS | 29 | 27 | | | |
| Presentati insieme da PVS e Paesi sviluppati | 10 | 4 | | | |
| India | 2 (*) | 2 | | | |

Nota (*): Tranne i ricorsi dell'India tutti gli altri hanno seguito la procedura della richiesta di consultazione ; L'India, nei due casi citati, ha invece richiesto direttamente l'istituzione del panel.

Fonte: ns. elaborazioni su dati WTO.

A questo punto potrebbe sorgere spontanea una domanda: il sistema del commercio mondiale è diventato forse più litigioso?

La risposta ufficiale viene direttamente dal Segretariato della WTO:

“L'aumento dei ricorsi è un buon segno. Se i tribunali tendono a mettere in moto un meccanismo per vedersi affidati un numero crescente di delitti, ciò significa forse che il diritto e l'ordine pubblico è messo in pericolo?”

No, assolutamente!

Ciò significa, molto probabilmente, che è aumentata la fiducia dei cittadini nei confronti dei tribunali e nella potestà del diritto. Essi si rivolgono ai tribunali invece di fare giustizia sommaria.

È quello che sta accadendo in seno alla WTO.

Nessuno ha voglia di vedere paesi che combattono guerre commerciali. Ma se sono inevitabili, è meglio che le controversie commerciali siano risolte in conformità di regole concordate a livello internazionale.

Vi sono delle buone ragioni di ritenere che il numero crescente delle controversie sia semplicemente il risultato dell'espansione del commercio mondiale e delle regole più rigorose negoziate durante l'Uruguay Round e che se la WTO è sollecitata maggiormente ciò testimonia la fiducia sempre maggiore nel sistema.”

6.2 I principi ed il "Memorandum".

I principi su cui si basa il sistema sono quello della rapidità, dell'equità, dell'efficacia e della soluzione accettata reciprocamente.

I membri WTO hanno concordato di ricorrere ad un sistema **multilaterale** di risoluzione delle controversie, anziché prendere misure unilaterali, quando stimano che altri Membri abbiano contravvenuto a qualcuna delle regole vigenti in ambito WTO.

Ciò significa che invece di applicare delle ritorsioni unilaterali, come avveniva prima, essi applicheranno le procedure concordate con l'impegno di rispettare il giudizio conclusivo.

Nella maggior parte dei casi una controversia nasce quando un Paese adotta una politica commerciale o di altra natura, considerata da uno o da più Membri della WTO come una violazione degli Accordi sottoscritti od un mancato adempimento a qualche obbligo imposto da tali Accordi, nei propri confronti.

Non è necessario che un Paese sia direttamente interessato: anche un Paese "terzo" o un gruppo di Paesi "terzi" alla questione può dichiarare di avere un interesse nel caso, ritenendo conculcati determinati suoi diritti.

Una procedura di risoluzione dei conflitti commerciali esisteva anche nel vecchio sistema del GATT, ma non era previsto un calendario stabilito, si potevano bloccare le decisioni per cui la maggior parte dei casi si trascinarono per lunghissimo tempo senza arrivare ad una conclusione.

Il "Memorandum" d'accordo definito durante l'Uruguay Round ha predisposto un procedimento più strutturato, le cui tappe risultano chiaramente definite. Stabilisce una disciplina più rigorosa tanto nella lunghezza dei termini quanto nella flessibilità delle scadenze per le varie tappe del procedimento.

L'accordo enfatizza che la definizione rapida di un contrasto è una condizione indispensabile al buon funzionamento della WTO.

Delinea in maniera molto dettagliata le norme di procedura da seguire ed il calendario da osservare proprio per rispettare la auspicata rapidità.

La procedura completa, fino alla decisione di 1° grado, non deve, in linea di principio, durare più di un anno, o più di 15 mesi se si ricorre all'appello.

I termini concordati sono flessibili e, in casi urgenti (cioè allorquando sono in gioco dei prodotti deperibili) il procedimento è accorciato di tre mesi.

“L'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie”, sottoscritta a Marrakech, impedisce anche che un Paese "perdente" possa bloccare l'adozione di una decisione.

Nella vecchia procedura del GATT, la decisione non poteva essere adottata se non all'unanimità, per cui **una sola** opposizione era sufficiente per bloccarla (generalmente quella della Parte perdente).

Nella procedura attualmente in vigore, invece, le decisioni vengono adottate automaticamente, salvo che non vi sia **l'unanimità per respingerla**.

Sono capovolti i termini: un Paese che voglia bloccare una decisione deve convincere tutti i Membri WTO (compresa la Parte avversa nella controversia) a schierarsi dalla sua parte.

Da qui il nome corrente dato al meccanismo di "**Tribunale del Commercio mondiale**", quantunque nello spirito WTO si preferisca invogliare i Paesi coinvolti a discutere, negoziando, i problemi e a regolare amichevolmente i contrasti.

La **prima** tappa è dunque quella della **consultazione** tra i Governi interessati; anche durante le tappe successive è sempre possibile fare ricorso alle consultazioni ed alla mediazione.

Come abbiamo visto, descrivendo la struttura della WTO, in materia è responsabile l'**Organo di risoluzione della controversia** (cioè il Consiglio Generale che si siede a tale titolo - DSB - Dispute Settlement Body).

Esso ha la competenza di formare dei "gruppi speciali" (il **Panel**) chiamando degli esperti per l'esame del "caso" e di **adottare o respingere** le conclusioni del Panel o il risultato della procedura di appello.

Sorveglianza, inoltre, la attuazione delle decisioni e delle raccomandazioni ed è abilitato ad autorizzare delle misure di ritorsione se il paese membro "condannato" non si adegua alla decisione.

6.3 I tempi di attuazione delle procedure.

6.3.1 La prima tappa: le consultazioni.

Prima di prendere altre misure le parti in disaccordo devono avviare delle consultazioni tra loro per vedere se possono giungere ad un'intesa bilaterale. Se queste consultazioni non portano ad un buon esito della vertenza esse possono comunque chiedere l'intervento del Direttore Generale della WTO come mediatore. Ciò deve avvenire entro **60 giorni**.

6.3.2 La seconda tappa: il panel.

Se le consultazioni non registrano un esito favorevole, il Paese ricorrente può chiedere la designazione di un **panel** o "gruppo speciale". Il paese "incriminato" può impedirlo una volta, ma al momento della seconda riunione del DSB (l'organo di risoluzione delle controversie) non può più fare opposizione.

Il panel ha ufficialmente il compito di aiutare il DSB a formulare delle decisioni o raccomandazioni, ma siccome il suo rapporto finale non può essere respinto se non con l'unanimità nel DSB, è difficile infirmare le sue conclusioni.

Le conclusioni del panel devono essere fondate sugli accordi indicati.

Il termine previsto per la designazione di un panel è di **45 giorni** ed esso dispone di un periodo di **sei mesi** per completare i lavori.

In caso di urgenza, in particolare quando si tratta di prodotti deperibili, i termini sono ridotti a **tre mesi**.

Il **panel** assomiglia ad un tribunale, ma a differenza delle giurie tradizionali, i suoi membri sono generalmente scelti in consultazione con i Paesi parti del contrasto.

Solamente quando le due (o più) parti, interessate al ricorso, non riescono a trovare un accordo essi vengono designati d'autorità dal Direttore Generale.

Ciò, però, è avvenuto molto raramente.

Ogni **panel** è composto da **tre** (a volte cinque) **esperti**, di Paesi differenti, che esaminano le prove e decidono sui torti e le ragioni delle parti.

Il loro rapporto, come abbiamo visto sopra, è presentato al DSB, che non può rigettarlo se non all'unanimità.

I membri di un panel sono scelti tra persone altamente qualificate ed appartenenti normalmente ad un elenco permanente.

Siedono nel panel a titolo personale e non possono ricevere alcuna direttiva da nessuna autorità governativa.

Le tappe essenziali attraverso cui si svolge il lavoro del panel sono minuziosamente dettagliate.

Anteriormente alla prima riunione, ciascuna parte in contrasto espone, per iscritto, le proprie argomentazioni.

Durante la prima riunione tanto i Paesi in causa quanto altri Paesi eventualmente interessati al ricorso presentano i propri argomenti.

Eventuali rikusazioni scritte vanno presentate dai Paesi interessati durante la seconda riunione argomentando tali richieste.

Se una parte solleva delle questioni di carattere tecnico o scientifico, il panel può consultare degli esperti in materia, o designare un gruppo di esperti, incaricandoli di redigere un rapporto consultivo. Al termine di questa prima fase, il panel rimette alle parti in causa gli elementi del suo **progetto di rapporto**, che, comunque, non contiene né gli addebiti né le conclusioni.

Le Parti hanno un termine di **due settimane** per presentare le proprie contro-deduzioni.

In seguito il panel compila un rapporto provvisorio, che questa volta contiene gli addebiti e le conclusioni, e lo sottopone alle due Parti che hanno il termine di **una settimana** per chiedere il **riesame**. Se il riesame è richiesto, questa fase non può superare le **due settimane** durante le quali il **panel** può tenere altre riunioni, anche con la presenza delle Parti.

Trascorso questo tempo, viene redatto il **rapporto finale**, trasmesso immediatamente alle Parti interessate e, **tre settimane** dopo, a tutti i membri WTO.

Se il panel conclude che la misura commerciale "incriminata" è effettivamente contraria ad un accordo WTO, o ad un obbligo comunque contratto in ambito WTO, esso raccomanda che la misura sia resa conforme alle regole WTO ed, eventualmente, può anche suggerirne le modalità.

Nei **sessanta** giorni successivi il rapporto diviene decisione o raccomandazione da parte del DSB, a meno che non si trovi l'unanimità per respingerlo.

Sta qui (val la pena di sottolinearlo) **l'elemento radicale di mutamento tra regime GATT e regime WTO.**

Il panel emette il suo "verdetto": il Consiglio Generale, ossia l'insieme di tutti i Membri WTO, sedendo quale **Organo di Risoluzione delle Controversie**, **non deve approvare la decisione; può solamente respingerla a patto che la richiesta volta a respingerla (da parte, ovviamente, del Membro soccombente) raccolga l'unanimità** (e, quindi, l'adesione anche del Membro vincitore della controversia).

6.3.3 L'appello.

Ciascuna parte può appellarsi ad una decisione del panel. Talvolta lo hanno fatto entrambe. L'appello deve essere fondato su questioni di diritto e non può tendere al riesame delle prove o all'esame di nuove prove.

Ciascun appello è trattato da **tre** dei **sette** Membri dell'organo di appello permanente, costituito dal DSB e largamente rappresentativo della composizione della WTO.

I Membri dell'organo di appello sono nominati per quattro anni.

Deve trattarsi di personalità, la cui autorità in materia di diritto e di commercio internazionale è universalmente riconosciuta, libera da legami con una Pubblica Amministrazione nazionale.

L'**appello** può portare alla conferma, alla modifica o all'annullamento delle conclusioni del panel. La durata dell'appello non deve superare, in linea generale, i sessanta giorni, anche se in determinati casi il limite è di **novanta** giorni.

Spetta, quindi, al DSB accettare o respingere il rapporto dell'organo di appello entro **trenta giorni**, seguendo il principio dell'unanimità: il DSB aderisce alla decisione dell'organo di appello, **a meno che tale decisione, all'unanimità, non venga respinta.**

6.3.4 L'attuazione delle decisioni.

L'iter è permeato da comportamenti propri di uno "Stato di diritto", per cui anche le risoluzioni adottate vanno rispettate.

L'Accordo precisa che affinché le controversie siano risolte efficacemente, nell'interesse di tutti i membri e quindi del sistema WTO, è indispensabile che sia dato seguito, nel minor tempo possibile, alle raccomandazioni o decisioni del DSB.

Se il Paese contro cui è stato presentato il ricorso perde la causa, esso deve mettere in atto le decisioni contenute nel rapporto del panel o dell'organo d'appello, rendendo note le sue intenzioni in una riunione del DSB tenuta nei **trenta** giorni seguenti l'adozione del rapporto.

Se non può mettere in atto immediatamente la decisione, può essergli concessa una "dilazione ragionevole".

Se non dà esecuzione nei termini fissati, deve intraprendere dei negoziati con la parte o le parti interessate al fine di trovare una reciproca compensazione.

Qualora non avvenga neanche ciò, la parte "vincente" può chiedere al DSB l'imposizione di sanzioni commerciali compensative, ma limitate.

Il DSB deve accordare questa autorizzazione entro i 30 giorni successivi alla scadenza della "dilazione ragionevole".

In tutti i casi il DSB sorveglia l'approvazione delle raccomandazioni e delle decisioni adottate e, finché il caso non si chiude, esso rimane iscritto all'ordine del giorno delle sue riunioni.

TABELLA 6.5 Riepilogo della procedura per la risoluzione di una controversia.

