

Sistema multilaterale e presidi giurisdizionali

L'ordine internazionale disegnato a partire dal secondo dopo-guerra per il mantenimento della pace e sicurezza collettiva si basa su pochi ma fondamentali strumenti giurisdizionali. Sono strumenti che in principio dovrebbero bilanciare i poteri normativi, garantendo che il peso negoziale dei paesi più forti non si traduca a detrimento degli interessi dei paesi minori per dimensione demografica o stadio di sviluppo. Oltre alla Corte Internazionale di Giustizia, vero e proprio organo delle Nazioni Unite, gli ultimi decenni hanno visto la creazione di altri due importanti Sedi giudiziali, la Corte Penale Internazionale per i Crimini di Guerra e Contro l'Umanità, frutto di un accordo stipulato a Roma nel 1998 e, in campo economico, il **Meccanismo di Risoluzione delle Controversie dell'OMC**, scaturito dall'accordo di Marrakesh del 1994 che ha sostituito il GATT ampliandone le competenze. L'OMC è dotata di un meccanismo di giudizio vincolante che prevede anche contromisure in caso di inadempienza.

Di fatto, la Corte Penale Internazionale, oltre a risentire dell'assenza di due grandi protagonisti quali Russia e Cina, è stata tradizionalmente oggetto di critiche dei Paesi Meno Avanzati che si sentono nel mirino, ma anche di una malcelata ostilità degli stessi Stati Uniti, che si percepiscono vulnerabili a causa della loro estesa proiezione internazionale. Questa particolare sensibilità americana ha avuto eclatante manifestazione nelle recenti sanzioni di Trump contro il Procuratore Generale, l'africana Fatou Bensouda, per aver aperto un'inchiesta sui possibili crimini di guerra perpetrati in Afghanistan. Quanto al Meccanismo di Regolamento delle controversie dell'OMC, esso ha **subito un colpo fatale quando Trump ha cessato di collaborare** alla

nomina dei giudici dell'Appellate Body, rendendone impossibile il funzionamento. E' noto poi che il Regno Unito, nel decidere per la Brexit, ha inteso in primis sottrarsi alla Corte di Giustizia Europea, che nell'intesa con la UE viene sostituita da una meno stringente procedura di arbitrato (ancorché con possibilità di sanzioni) che presuppone un accordo delle parti sulla scelta del collegio arbitrale oltre che sul percorso giudiziale. In larga sintesi, contestualmente a una generale disaffezione verso il multilateralismo, si registra una crescente **insofferenza verso la giurisdizione coercitiva di sedi multilaterali o sovranazionali. La tendenza è piuttosto al ricorso a consultazioni o arbitrati che consentono maggiore flessibilità negoziale tra le parti direttamente in causa.**

La Cina e i suoi metodi

Non è sfuggito che l'intesa RCEP (**Regional Comprehensive Economic Partnership**) stipulata dalla Cina nel novembre 2020 con 14 paesi, i dieci ASEAN nonché Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda, ripercorrendo ad abundantiam tutti i temi trattati dall'OMC in un'ottica di rafforzata liberalizzazione, e richiamandone puntualmente la normativa, per il **regolamento delle controversie** enuncia i principi generali ma **ne rinvia la definizione a un successivo momento**. Per ora, a quanto risulta, il capitolo relativo alle regole anti-dumping e anti-sussidi esclude esplicitamente l'applicabilità del meccanismo dell'OMC, i capitoli sulla concorrenza e sugli appalti pubblici escludono a priori la possibilità di ricorso a meccanismi di risoluzione, il capitolo sui servizi finanziari prevede solo il ricorso a consultazioni. L'assenza di uno strumento vincolante di giudizio delle controversie non è certo casuale, perché lascia alle parti contraenti ampio margine di

discrezionalità. Una discrezionalità che la Cina ha già vistosamente utilizzato nel contenzioso sviluppatosi con Australia, quando in ottobre, proprio in corso di negoziato, ha bloccato decine di navi cariche di carbone australiano (tra cui due italiane), per asserite difficoltà legate alla pandemia o al rispetto degli standard ambientali, presentando contestualmente a Canberra un cahier de doléances che nulla ha a che vedere con le motivazioni in parola. Esse fanno stato dell'irritazione cinese per il sostegno dell'Australia all'inchiesta internazionale sulle origini della pandemia a Wuhan, e più oltre per le critiche agli standard cinesi relativi ai comportamenti sui diritti umani e assertività bellicosa nel vicinato (minoranza Ughuri, Hong Kong, Taiwan, Mar Cinese sud-orientale). **Come dire che la partnership economica è condizionata al giudizio politico di Pechino.** Teniamone conto, quando a Davos sentiamo l'invito di Xi Ping a un multilateralismo inclusivo.

E veniamo al “**Comprehensive Agreement on Investment**” UE-Cina siglato il 30 dicembre, già puntualmente descritto e commentato da altri colleghi. A prescindere dall'opportunità o meno di concludere l'intesa senza preventiva concertazione con la nuova Amministrazione USA, tra promesse di impegni futuri e dichiarazioni di buone intenzioni (ratifica delle Convenzioni ILO etc), il testo richiama i principi generali dell'OMC - trattamento nazionale, clausola della ‘nazione più favorita’, non-discriminazione, trasparenza - e le regole GATS per il settore servizi, ma in tema di **regolamento delle controversie** si limita a prevedere una procedura di consultazioni con eventuale ricorso ad arbitrato, **rinvandone la definizione a separata intesa da conseguire entro due anni dalla firma.** Un rinvio che ha consentito a Pechino di adottare nel frattempo una nuova normativa che le consente di bloccare investimenti stranieri ipoteticamente rischiosi per la propria sicurezza nazionale. Con le premesse in parola e quelle sopraccitate circa i comportamenti cinesi, il negoziato con la UE sulla risoluzione delle controversie si presenta piuttosto arduo e difficilmente

potrebbe sortire un meccanismo comparabile a quello esistente nell'OMC ove, come detto, il carattere prescrittivo prevale su quello negoziale.

Esistono spazi, a partire dal dibattito in Consiglio e Parlamento Europeo, per rivedere e completare l'intesa, e altresì per una auspicabile concertazione con l'Amministrazione Biden, considerati i tempi lunghi del processo decisionale europeo. Ma questo è certamente un **aspetto cruciale che occorrerà mettere in chiaro con i cinesi**, per non aprire la strada a interminabili discussioni suscettibili di tradursi in scenari di incertezza che finirebbero per vanificare i risultati stessi dell'intesa. Trattasi di un aspetto **apparentemente tecnico** ma che, a partire dall'ambito economico-commerciale, finisce per avere un impatto anche sui comportamenti cinesi in ordine ai principi e agli standard che l'Europa si propone di difendere. Prevedere una flessibilità sul meccanismo di regolamento delle controversie rischierebbe infatti di allargare i margini di interpretazione anche dei principi generali dell'intesa, aprendo la strada a tentazioni cinesi di unilateralismo. E' vero che l'intesa prevede in principio talune contro-assicurazioni, un costante monitoraggio degli adempimenti (ivi inclusa la promessa di rispetto dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente?), la piena indipendenza e imparzialità del panel giudicante, ma l'esclusione a priori del meccanismo OMC e il contestuale richiamo ai lavori in corso per una Corte Multilaterale per gli Investimenti in ambito UNCITRAL (UN Commission on International Trade) prospetta un rinvio agli equilibri che in tale sede potranno essere individuati per consenso e che necessariamente avranno tempi lunghi. Per ora siamo, appunto, ai buoni propositi.

Prospettata riforma dell'OMC

Più oltre, bisognerà affrontare (assieme agli USA e altri like-minded) il tema della riforma dell'OMC. Nelle riflessioni della Commissione redatte nel 2018 nel contesto della manifesta disaffezione di Trump per il multilateralismo, è previsto un

‘aggiornamento’ alla luce dell’evoluzione dell’economia mondiale e dell’emergere di nuovi attori globali. Con particolare riguardo ai sussidi riferiti alle imprese di Stato (Cina in primis), al trattamento preferenziale (ancora accordato agli ex-emergenti), alla sostenibilità ambientale e sociale (Agenda 2030), alle nuove tecnologie (digitalizzazione, big tech), e non ultimo alla possibilità di accordi plurilaterali (c.d. geometrie variabili) e al **regolamento delle controversie** (per evitare contestazioni e incoraggiare l’accettazione del giudizio). **Un rilancio dell’OMC è incluso**

nel programma di lavoro della Commissione UVdL e una proposta della Commissione è attesa nelle prossime settimane. Un esercizio particolarmente difficile, scontando le resistenze specie degli ex-emergenti tra cui la **Cina**, ma che dovrà ovviare al rischio di obsolescenza di una sede che a lungo ha garantito ordine e disciplina negli scambi, **e in definitiva all’erosione del sistema multilaterale assecondando la tendenza ad una regionalizzazione densa di incognite.**

Laura Mirachian

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell’elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l’attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L’Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l’associazione: Tel e fax: 06.699.40.064 – e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051