



---

**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI BRESCIA**

DOTTORATO DI RICERCA IN

**BUSINESS AND LAW**

**ISTITUZIONI E IMPRESA: VALORE, REGOLE E RESPONSABILITÀ SOCIALE**

---

IUS/13 DIRITTO INTERNAZIONALE

CICLO XXXVI

---

GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA DA COVID-19 SUL COMMERCIO  
INTERNAZIONALE E IL RUOLO DELL'OMC

AVV. PAOLA VALENTI  
DOTTORANDA

PROF.SSA CHIARA DI STASIO  
UNIVERSITA' DELGI STUDI DI BRESCIA  
SUPERVISORE



## **Abstract**

The spread of the Covid-19 pandemic globally brought with it, as an immediate response, the introduction by States of national restrictive measures to international trade, accompanied them by a growing distrust of the role of International Organizations (WTO and WHO *in primis*) and of the process of multilateral globalization.

Restrictive measures, even if granted by exceptions and waivers under international trade law, have, however, proved inadequate to solve the problem of equitable access to care, and the need for global multilateral cooperation has been widely recognized as the only way to ensure free trade in medical devices and pharmaceuticals.

The negative effects of the pandemic emergency have, moreover, exacerbated the crisis of the WTO as a negotiating *forum* and guide for member States' actions/reactions: on the one hand, the stalemate in which the *Appellate Body* and, therefore, the Dispute Settlement System finds itself, has not yet found an adequate and definitive answer; on the other hand, the WTO, which has not only failed to live up to member States' expectations in coordinating the health and trade emergency, has not yet adequately addressed issues such as the protection of human rights and the environment along the so-called Global Value Chains (GVCs).

In the post-pandemic context, then, the adoption, at the global level, of binding legal instruments and "ESG Due Diligence" standards ("Environment, Society and Governance") that include the protection of human rights (i.e. the right to health, the access to medicines, etc.), the environment and the global governance's reform are essential to avoid the drift toward unilateral forms of regionalism and the paralysis of the multilateral trading system.

In this framework of still great uncertainty, in which International Organizations and States struggle to coordinate with each other, corporates have the strength to play a key role in the dialogue between local communities and "global health" international policies, by employing their resilience as a weapon from Covid-19 and future crisis.



# INDICE

INTRODUZIONE .....	1
--------------------	---

## CAPITOLO PRIMO

### **LE MISURE ADOTTATE DALL' OMC PER FRONTEGGIARE LE RESTRIZIONI AL COMMERCIO INTERNAZIONALI PRODOTTE DALLA PANDEMIA DA COVID-19**

1.1. Introduzione .....	5
1.2. L'inadeguatezza degli strumenti a disposizione dell'OMC per fronteggiare le recenti crisi del commercio internazionale .....	8
1.2.1. Il ruolo dell'OMC di fronte alla crisi globale e all'incerto multilateralismo .....	19
1.3. Le iniziative assunte dall'OMC per contrastare le distorsioni internazionali al commercio prodotte dalla pandemia da Covid-19 .....	26
1.4. Il ruolo del <i>Dispute Settlement Body</i> dell'OMC durante la pandemia .....	35
1.5. Conclusioni .....	38

## CAPITOLO SECONDO

### **LE RESTRIZIONI COMMERCIALI ADOTTATE DALL'UNIONE EUROPEA DURANTE LA PANDEMIA E LA LORO COMPATIBILITA' CON I PRINCIPI DELL'OMC**

2.1. Introduzione .....	42
-------------------------	----

2.2. Le restrizioni commerciali adottate dall'Unione europea durante la pandemia da Covid-19 .....	47
2.2.1. La posizione assunta dalla Corte di Giustizia europea a fronte delle restrizioni agli scambi commerciali adottate dagli Stati membri ...	58
2.3. La compatibilità delle misure adottate dall'Unione Europea con i principi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio .....	69
2.4. La risposta della politica commerciale europea alla crisi pandemica globale .....	74
2.5. Conclusioni .....	82

## CAPITOLO TERZO

### **LA TUTELA DELLA PROPRIETA' INTELLETTUALE DEI VACCINI VERSUS LA GARANZIA DEL DIRITTO ALLA SALUTE AI TEMPI DELLA PANDEMIA DA COVID-19**

3.1. Introduzione .....	85
3.2. La necessità di una tutela del diritto alla salute a livello internazionale per scongiurare tendenze nazionalistiche in tempi di pandemia .....	87
3.2.1. Il diritto al farmaco come corollario del diritto alla salute e la questione dell'accesso ai vaccini in tempi di pandemia .....	93
3.2.2. Il concetto di salute come "bene comune" e la sua applicabilità ai vaccini .....	97
3.2.3. La Proposta di un Trattato internazionale sulle Pandemie .....	109
3.3. Il rapporto fra OMS e OMC nella la tutela del diritto alla salute ai tempi della pandemia .....	112

3.4. Il contrasto fra tutela della proprietà intellettuale dei vaccini e diritto alla salute in tempi di pandemia da Covid-19 e il ruolo svolto dall'OMC .....	125
3.5. Conclusioni .....	132

## CAPITOLO QUARTO

### **GLI EFFETTI SUL COMMERCIO INTERNAZIONALE E SUI DIRITTI UMANI DELLA REGIONALIZZAZIONE DELLE CATENE DEL VALORE GLOBALE PRODOTTA DALLA PANDEMIA**

4.1. Introduzione .....	134
4.2. Gli effetti della progressiva regionalizzazione delle CVG e dell'accorciamento delle “ <i>Supply chain</i> ” prodotti dalla pandemia sul commercio e sui diritti umani .....	146
4.2.1. Le strategie adottate dalle imprese per rispondere alla crisi globale causata dalla pandemia lungo le CVG .....	155
4.3. I tentativi del diritto nazionale e internazionale di tutelare i diritti umani e l'ambiente lungo le CVG .....	158
4.4. La nuova Proposta di Direttiva europea n. 2019/1937 sul dovere di diligenza delle imprese come modello internazionale post-pandemico in ambito di tutela dei diritti umani e di protezione dell'ambientale lungo le CVG .....	164
4.5. La “ <i>Due diligence ESG</i> ” come <i>standard</i> di riferimento globale per la sostenibilità economica e sociale delle imprese dopo il Covid-19: il <i>gap</i> fra <i>Corporate Social Responsibility</i> (“CSR”) e <i>Business Human Rights</i> (“BHR”) .....	170
4.6. Conclusioni .....	179

CONCLUSIONE .....	182
BIBLIOGRAFIA.....	186
SENTENZE .....	216
SITOGRAFIA .....	219



## INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni la storia del commercio internazionale non solo ha attraversato la peggiore crisi economico-sanitaria globale della storia, ma ha altresì visto l'irrompente affacciarsi sulle scene internazionali di nuovi attori economici e nuove problematiche quali l'approvvigionamento energetico, la transizione verde, la competizione per l'accesso alle materie prime, ecc.

Tutte queste esigenze hanno concorso al mutamento della struttura dell'economia del commercio internazionale, ma non solo: l'emergenza sanitaria globale generata dalla pandemia Covid-19, ha compromesso oltre agli scambi internazionali, anche gli investimenti, ha peggiorato il tasso di disoccupazione ed ha indebolito molti Stati le cui economie sono ancora in via di sviluppo.

In questo contesto nonostante i grandi risultati ottenuti nel corso degli anni (quali la riduzione di circa il 40% delle tariffe doganali), il ruolo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) è apparso piuttosto debole nel campo delle negoziazioni che, ad oggi, si sono dimostrate sempre più ardue, soprattutto alla luce degli interessi divergenti dei Paesi membri.

Il lungo periodo di quarantena istituito dalla maggior parte dei governi mondiali – con la chiusura di molte attività produttive, la sospensione dell'erogazione di servizi, il blocco degli spostamenti, ecc.- ha prodotto pesanti ripercussioni sull'intero sistema di scambi commerciali.

Nonostante la crisi pandemica si sia distinta dalle precedenti crisi di natura economica per gli strenui tentativi posti in essere dall'intera Comunità internazionale di mantenere alto il livello di liberalizzazione nelle relazioni internazionali, oggi troppo interdipendenti fra loro, nonché il livello di coordinazione e cooperazione tra i Paesi membri, in questo

contesto le organizzazioni internazionali non sono riuscite del tutto ad impedire l'adozione, da parte degli Stati, di misure restrittive protezionistiche.

Scopo di questo elaborato è stato, dunque, quello di cercare di delineare, innanzitutto, lo stato dell'arte di una cooperazione guidata da Organizzazioni internazionali che hanno dovuto, ancora una volta, dar prova di forza in un periodo storico nel quale sono mancate di credibilità e la cui legittimità è rimasta legata, con un filo sottile, al riconoscimento loro dimostrato da parte degli Stati membri.

L'analisi ha investigato, poi, le misure restrittive adottate degli Stati per far fronte alla crisi globale ed ha approfondito le opportunità offerte loro dal diritto internazionale per trovare nuovi spunti di "normalità" e ripresa coordinata.

Nel corso della pandemia, nell'intento di promuovere trattati commerciali internazionali, pur se regionali, l'OMC ha provato ad istituire forme di cooperazione e liberalizzazione più accentuate nei rapporti economici nel tentativo di superare i divari tecnici e culturali che hanno ostacolato un equo accesso all'approvvigionamento di beni essenziali e presidi medicali. In particolare ha sostenuto la conclusione di Trattati cosiddetti di "nuova generazione", nei quali è stata ampliata la rosa di interessi, non più esclusivamente economici, come la salvaguardia dell'ambiente, la salute e talvolta anche l'occupazione seppur, nella maggior parte dei casi a titolo di deroga.

In questo contesto il diritto alla salute è rientrato, dunque, spesso tra quegli interessi non puramente economici da tutelare sulla base di disposizioni specifiche. In particolare, dall'analisi svolta è emerso come l'emergenza sanitaria se, da un lato, ha dato risalto e reso più flessibile l'applicazione delle clausole di eccezione e deroga contemplate nel diritto internazionale in generale, dall'altro ha generato il rischio di una corsa all'unilateralismo giustificato non esclusivamente da interessi di sicurezza interna, ma da interessi di natura privatistica.

Cruciale è stato, dunque, l'impegno delle Organizzazioni internazionali di coordinare le azioni eterogenee intraprese dagli Stati membri, ma l'emergenza ha comunque rinnovato gli interrogativi relativi al ruolo di queste organizzazioni quali protagoniste *super partes* capaci di guidare gli Stati membri nella reazione e prevenzione di emergenze di carattere sociale, economico e finanziario.

Innanzi ad una crisi senza precedenti come quella da Codiv-19 molti Paesi hanno espresso, infatti, critiche sull'operato di Organizzazioni quali l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, ma anche l'Unione Europea, pur se quest'ultima si è prodigata sin dalle prime fasi della diffusione della malattia, a sostenere la continuità nelle relazioni commerciali dei propri Membri in linea con un multilateralismo aperto tanto caro all'OMC.

L'elaborato ha evidenziato, inoltre, la fragile tenuta del diritto dell'OMC e dei suoi meccanismi negoziali (i.e. *Appellate Body*) che, innanzi alle numerose eccezioni e deroghe concesse alle misure restrittive degli scambi commerciali e a fronte della conseguente tendenza verso forme di regionalismo, non sono stati capaci di mantenere in equilibrio l'economia globale delle relazioni multilaterali.

La necessità di una cooperazione più profonda ed un impegno più concreto da parte di tutti gli attori internazionali si sono, poi, avvertiti lungo le c.d. Catene del Valore Globali (CVG), dove la tutela dei diritti umani, dei lavoratori più deboli e dell'ambiente è, di fatto, mancata, soprattutto nei Paesi più poveri. Ciò ha esposto il diritto alla salute a dinamiche private dedite al profitto, anziché a politiche globali coordinate nelle quali, peraltro, non è ancora stata prevista una definizione, internazionalmente riconosciuta, di salute quale "bene comune" e nelle quali è assente, altresì, una concertazione che bilanci equamente la tutela del diritto all'accesso al farmaco, ed in particolare ai vaccini, con la tutela del diritto alla proprietà intellettuale.

L'emergenza sanitaria Covid-19 ha, dunque, ancor più amplificato tutte le falle ancora esistenti all'interno del sistema della cooperazione internazionale, sia nel campo delle relazioni economiche, sia della tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, portando con sé timori e aspettative negative, là dove strategie di mitigazione del rischio e di soluzioni comuni a problemi comuni richiederebbero una maggiore cooperazione internazionale in grado di portare con sé, nella misura del possibile, più certezza, prevedibilità e resilienza.

## CAPITOLO I

### LE MISURE ADOTTATE DALL'OMC PER FRONTEGGIARE LE RESTRIZIONI AL COMMERCIO INTERNAZIONALI PRODOTTE DALLA PANDEMIA DA COVID-19

Sommario: 1.1. Introduzione -1.2. L'inadeguatezza degli strumenti a disposizione dell'OMC per fronteggiare le recenti crisi del commercio internazionale -1.2.1. Il ruolo dell'OMC di fronte alla crisi globale e all'incerto multilateralismo -1.3. Le iniziative assunte dall'OMC per contrastare le distorsioni internazionali al commercio prodotte dalla pandemia da Covid-19 -1.4 Il ruolo del *Dispute Settlement Body* dell'OMC durante la pandemia -1.5. Conclusioni.

#### 1.1. Introduzione

L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ha, da sempre, rappresentato il più importante foro negoziale per le relazioni commerciali multilaterali a livello internazionale, in ambiti che si estendono non solo al commercio di beni, ma anche ai servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale.

L'OMC ha fornito, inoltre, un “quadro istituzionale comune” per i negoziati commerciali tra gli Stati membri, consentendo loro di condurre le proprie relazioni commerciali con il fine ultimo di accrescere gli scambi eliminando ogni barriera, espandere il commercio di beni e servizi salvaguardando un uso ottimale delle risorse mondiali, garantendo ai Paesi in via di sviluppo di partecipare alla crescita del commercio internazionale in misura consona alle proprie esigenze di sviluppo economico.

Gli ultimi decenni hanno rappresentato una fase particolarmente complessa per l'OMC che, quale successore del GATT, con difficoltà ha affrontato le sfide del multilateralismo commerciale globale, facendo temere un esito finale incerto con l'incremento incontrollato di accordi bilaterali e/o preferenziali potenzialmente capaci di sfociare in

una politicizzazione dei commerci internazionali<sup>1</sup>. Una prospettiva, questa, nefasta soprattutto per i Paesi in via di sviluppo e, tra questi, per quelli più poveri e con scarso potere negoziale.

I mutamenti affrontati dall'economia mondiale con il recente stravolgimento di alcune posizioni economiche hanno comportato il malfunzionamento dei meccanismi negoziali e decisionali dell'OMC (in particolare dell'*Appellate Body*) che, come si vedrà nel proseguo dell'elaborato, si sono mostrati incapaci di garantire il perseguimento dell'obiettivo di “bene pubblico internazionale”<sup>2</sup> rappresentato da un sistema liberale di relazioni multilaterali commerciali sino ad allora in grado di sostenere la crescita economica mondiale<sup>3</sup>.

L'OMC non ha saputo sfruttare al meglio le sfide presentate dalle sempre più interconnesse economie mondiali, dimostrando di non esser in grado di affrontare efficacemente le occasioni di evoluzione che, anche con la recente pandemia, si sono ripresentate.

In un sistema “internazionale complesso e da sempre caratterizzato da eccezioni e nazionalismi”<sup>4</sup>, la pandemia da Covid-19 ha dato rilievo alla funzione delle eccezioni e delle deroghe previste dal *General Agreement on Tariffs and Trade* (“GATT”) e all'intraprendenza degli Stati a porre in essere misure unilaterali deputate alla tutela della salute pubblica, ma altresì di interessi economici e di natura politica, quali la protezione delle risorse naturali e del patrimonio culturale.

---

<sup>1</sup> EVENETT S., *How Can We Revive the WTO and Trade Multilateralism?*, in *European center for international political Economy (ECIPE)*, January 2021, consultabile sul sito [www.ecipe.org](http://www.ecipe.org).

<sup>2</sup> GUERRIERI P., *Il WTO e le sfide del regime commerciale multilaterale*, in Treccani, Libro dell'anno 2007, consultabile sul sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>3</sup> BORGHI P., *Il declino dell'utopia multilaterale?*, in *Eurojust*, 2.05.2015, consultabile sul sito [www.eurojust.it](http://www.eurojust.it).

<sup>4</sup> MIGLIORELLI A., *Il futuro incerto del commercio internazionale dopo lo shock del Covid-19*, Università della Valle D'Aosta, 2020.

Per contro, l'emergenza sanitaria ha messo a nudo le scarse capacità delle organizzazioni internazionali nel coordinamento della reazione degli Stati membri senza esimerle, come si analizzerà, da una profonda riflessione inerente al loro ruolo e alla loro attendibilità nel panorama delle relazioni del commercio internazionale. Innanzi alla portata e gravità della recente emergenza sanitaria, gli Stati stessi hanno, dunque, sollevato critiche e perplessità sull'operato ultra decennale delle organizzazioni internazionali guida, da sempre, delle dinamiche globali. Tra tutte, l'Unione Europea ha dato prova di capacità reattive che hanno ridato credibilità al sistema di cooperazione internazionale<sup>5</sup>.

La pandemia ha portato, infatti, alla luce alcune criticità del sistema del commercio internazionale così come configurato oggi e il presente lavoro vuole porre uno sguardo critico sull'impatto che il Covid-19 ha avuto sul sistema di gestione delle azioni/reazioni degli Stati coinvolti in un'emergenza sanitaria globale, nonché sugli strumenti messi a disposizione dal diritto OMC e sulle capacità dell'OMC e degli altri attori internazionali di sorvegliare e prevedere soluzioni efficaci in grado di prevenire e gestire di concerto epidemie e/o pandemie<sup>6</sup>.

Come si dimostrerà nell'analisi svolta, la tendenza verso la quale si sono orientate le Organizzazioni internazionali, e che è emersa negli ultimi decenni, consiste, nella crescente attribuzione dei poteri di gestione delle crisi, qualsiasi esse siano, alla sfera internazionale in modo da poter giungere a risposte condivise su tematiche di interesse

---

<sup>5</sup> MORATO A., *Le clausole sociali e il Sistema di Preferenze Generalizzate dell'Unione europea*, in *Ricerche Giuridiche*, Cà Foscari, II, 1, parte III, 2013.

<sup>6</sup> BEAGLEHOLE R., *Global public health: a new era*, Oxford, New York, 2003, 8; CLINTON C, SRIDHAR D., *Governing Global Health: Who Runs the World and Why?*, Oxford, 2017; BEIGBEDER Y., *The World Health Organization: Achievements and Failures*, Oxford, New York, 2018.

globale<sup>7</sup>. Al riguardo la dottrina, in più occasioni, ha in effetti parlato di “*common interest* interessato contrapposto ad un *general interest* tipico di una comunità internazionale”<sup>8</sup>.

Alla tradizionale e preminente individualità degli Stati nel fronteggiare situazioni complesse, ispirata ad un nucleo di principi cardine del diritto internazionale, vorrebbe ora invece affermarsi una traslazione della gestione a livello internazionale che, come dimostrato durante l'emergenza sanitaria, non sempre si è dimostrata pronta e coordinata.

È in questo quadro, pertanto, che l'OMC, *in primis*, dovrebbe farsi interprete dell'esigenza di individuare una nuova forma di *governance* globale capace di concretizzare gli sforzi organizzativi posti in essere a livello globale per proteggere diritti sensibili, come la salute, coinvolti comunque nelle dinamiche degli scambi commerciali<sup>9</sup>. Un approccio a 360° che, inquadrando meglio gli obblighi internazionali degli Stati membri, si dimostri capace di plasmare un nuovo meccanismo organizzativo ed operativo in seno all'OMC, imperniato su una sinergica cooperazione tra economia e scienza.

## **1.2. L'inadeguatezza degli strumenti a disposizione dell'OMC per fronteggiare le recenti crisi del commercio internazionale**

Per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Coronavirus gli Stati hanno predisposto misure straordinarie atte, innanzitutto, a prevenirne e limitarne gli effetti negativi sul sistema economico interno e internazionale. Si è trattato di provvedimenti

---

<sup>7</sup> BAUTISTA-HERNÁEZ A., *Órgano político o legislativo? Revisitando el valor jurídico de las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en materia de catástrofes*, in TORRES CAZORLA M.I., (a cura di), *Bioderecho Internacional y Universalización: el papel de las Organizaciones y los Tribunales Internacionales*, Valencia, 2020, pp. 52-78; TORROJA MATEU H., *Estrategia Internacional para la seguridad humana en los desastres naturales*, in *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18, 36, 2016, pp. 253-257.

<sup>8</sup> BENVENISTI E., NOLTE G., *Community Interests Across International Law*, Oxford, 2018; NEGRI S., *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 135 ss.

<sup>9</sup> BROWN M., CUETO E.F., *The World Health Organization from international to global public health*, in *American Journal of Public Health*, 96, 1, 2006, p. 62-72; TAYLOR A.L., *Global governance, international health law and WHO: looking towards the future*, in *Bulletin of the World Health Organization*, 80, 2002, pp. 975-980; DAVIES S.E., YOUDE J.R., *The Politics of Surveillance and Response to Disease Outbreaks: The New Frontier for States and Non-State actors*, Farnham, Burlington, 2015; CUETO E.F., BROWN T.M., *The World Health Organization: A History*, Cambridge, 2019.



d'urgenza finalizzati a sostenere famiglie, lavoratori e imprese<sup>10</sup> in grado di aumentare la disponibilità di quei beni ritenuti essenziali quali presidi medico-sanitari e di protezione individuale (ventilatori polmonari, disinfettanti, ecc.).

A fronte delle limitate capacità produttive interne e del limitato accesso a questi beni la maggior parte degli Stati hanno, *in primis*, fatto ricorso a misure restrittive alle esportazioni<sup>11</sup> che, in alcuni casi, si sono rivelate molto costose, soprattutto per gli Stati che vi hanno fatto ricorso e per i Paesi in via di sviluppo, privi di dotazioni e strutture sanitarie adeguate<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Camera dei Deputati italiana, *Misure fiscali e finanziarie per l'emergenza Coronavirus*, del 28.09.2022, consultabile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it). In Italia, ad esempio, tra Marzo e Dicembre 2020 sono stati adottati, diversi testi normativi tra i quali si riportano, in ordine temporale: “il decreto-legge n. 9 del 2020, le cui misure sono poi confluite nel successivo più ampio intervento legislativo contenuto nel decreto-legge n.18 del 2020 Cura Italia, il decreto-legge n. 23 del 2020 Liquidità, il decreto-legge n. 34 del 2020 Rilancio, il decreto-legge n. 104 del 2020 Agosto e il decreto-legge n. 137 del 2020 Ristori, il decreto-legge n. 149 del 2020 Ristori-bis, il decreto-legge n.154 del 2020 Ristori-ter e il decreto-legge n. 157 del 2020 Ristori-quater. In sede di conversione del primo D.L. Ristori, i contenuti dei decreti legge n.149, n. 154 e n. 157 sono stati trasposti, con alcune modifiche ed integrazioni, nel D.L. n. 137/2020. In ragione poi del perdurare dell'emergenza da Covid-19 e per sostenere il comparto economico ed i lavoratori interessati dalle misure restrittive sono stati adottati anche: il decreto-legge n. 41 del 2021 Sostegni e il decreto-legge n. 73 del 2021 Sostegni-bis, il decreto legge n. 4 del 2022”, consultabili sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>11</sup> Con l'eccezione della Nuova Zelanda e Singapore che il 15 Aprile 2020 hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta “*Declaration on trade in essential goods for combating the covid-19 pandemic*” con la quale i due membri dell'OMC, hanno incoraggiato gli altri Stati membri a prendervi parte “*This Declaration will be open to participation by any Member of the WTO, or State or separate customs territory in the process of acceding to the WTO*” e “*(...) Desiring that this initiative supports the global response to the Covid-19 pandemic and encouraging WTO Members, and States or separate customs territories in the process of acceding to the WTO, to accept this Declaration*”. Gli Stati firmatari hanno dichiarato l'eliminazione di tutti i dazi doganali e tutti gli oneri di qualsiasi genere ai sensi dell'art. II:1(b) del GATT del 1994 in relazione a tutti i prodotti elencati nell'allegato I; la non applicazione di divieti o restrizioni all'esportazione (art. XI:1 GATT 1994, all.to. I); l'intensificazione delle consultazioni al fine di eliminare le barriere non tariffarie sui prodotti di cui all'all.to II; la facilitazione del commercio di beni essenziali, consultabile sul sito [www.govt.nz](http://www.govt.nz).

<sup>12</sup> I costi conseguenti alle restrizioni alle esportazioni sono state considerate anche in occasione del G20 nella “*Dichiarazione ministeriale per il commercio e gli investimenti del G20*” del 30 marzo 2020 nella quale si legge “*(...) We are actively working to ensure the continued flow of vital medical supplies and equipment, critical agricultural products, and other essential goods and services across borders, for supporting the health of our citizens. Consistent with national requirements, we will take immediate necessary measures to facilitate trade in those essential goods*” e “*(...) that emergency measures designed to tackle COVID-19, if deemed necessary, must be targeted, proportionate, transparent, and temporary, and that they do not create unnecessary barriers to trade or disruption to global supply chains, and are consistent with WTO rules. We will implement those measures upholding the principle of international solidarity, considering the evolving needs of other countries for emergency supplies and humanitarian assistance*”. I Ministri del commercio dei Paesi partecipanti hanno riconosciuto l'importanza di adottare misure di facilitazione degli scambi di beni essenziali per contrastare la pandemia, ma a condizione che esse siano compatibili con il fabbisogno interno. In questo modo le misure restrittive al commercio non sono risultate vietate laddove “*mirate, proporzionali, trasparenti, temporanee e tali da non creare ostacoli non necessari al commercio o da interrompere le catene di produzione su scala mondiale*”. Il testo della dichiarazione è consultabile sul sito ufficiale del G20 all'indirizzo <http://www.g20.utoronto.ca>.

Dinnanzi alla carenza di presidi medicali ed in un momento di profonda crisi sanitaria, l'Unione Europea ha adottato addirittura un regolamento<sup>13</sup> che ha introdotto, in via temporanea, un'autorizzazione alle esportazioni di dispositivi di protezione individuale<sup>14</sup>.

A livello multilaterale, altri membri come USA<sup>15</sup>, Russia e India si sono uniti al gruppo di Stati che hanno disposto limitazioni alle esportazioni di dispositivi medico-sanitari in assenza di una vera discussione in seno all'OMC.

Nel quadro sopra delineato delle reazioni degli Stati a livello globale, ed innanzi all'emergenza pandemica, hanno assunto grande importanza alcuni strumenti offerti dal diritto OMC ed in particolare le cc.dd. clausole di eccezione e di deroga grazie alle quali gli Stati hanno potuto adattare il diritto ai propri specifici bisogni<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Commissione europea, *Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 del 14 marzo 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 77 I/1. Il regolamento di esecuzione n. 402 ha previsto un regime temporaneo di autorizzazione all'esportazione di taluni DPI al di fuori del territorio doganale europeo. Il 21 marzo 2020 è entrato in vigore il Regolamento di esecuzione UE n. 426/2020 – in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L. 84 I/1 – *Regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione del 19 marzo 2020 recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione* – il quale ha modificato il precedente reg. 402/2020, eliminando l'obbligo di autorizzazione per le esportazioni verso i Paesi EFTA (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein), i Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM), le Færøer, Andorra, San Marino e lo Stato della Città del Vaticano. Successivamente il 24 Aprile 2020, è stato pubblicato il Regolamento di esecuzione n. 568/2020 – in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 129/7, *Regolamento di Esecuzione (ue) 2020/568 della Commissione del 23 Aprile 2020, che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione* e che, infine, modifica ulteriormente le disposizioni in vigore. Questo nuovo regolamento è entrato in vigore il 26 aprile ed è stato applicato per 30 giorni. Con il fine di tutelare le catene di approvvigionamento e distribuzione, l'Unione europea ha deciso di ampliare il novero dei Paesi per i quali non è stata richiesta la presentazione dell'autorizzazione all'export. In particolare non è stata richiesta alcuna autorizzazione alle spedizioni verso Paesi terzi come: Albania, Andorra, Bosnia-Erzegovina, Isole Fær Øer, Gibilterra, Islanda, Kosovo, Liechtenstein, Montenegro, Norvegia, Macedonia, San Marino, Serbia, Svizzera, Città del Vaticano, Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM), Büsingen, Helgoland, Livigno, Ceuta e Melilla. Col regolamento n. 568/2020, inoltre, non è necessaria l'autorizzazione per visiere o schermi facciali e guanti, mentre è rimasta per occhiali, visiere o schermi protettivi e indumenti protettivi e deve essere concessa il più rapidamente possibile quando si tratta di dotazioni di emergenza. Il regolamento ha imposto, tuttavia, un limite alla quantità di DPI esportabili specificando, infatti, che l'autorizzazione deve essere concessa solo “nella misura in cui il volume delle esportazioni non sia tale da costituire una minaccia per la disponibilità dei DPI [...] nel mercato dello Stato membro in questione o altrove nell'Unione”. I regolamenti sono consultabili sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Per un approfondimento cfr. KEYNES S., *Le nuove barriere commerciali potrebbero ostacolare la fornitura di mascherine e medicinali*, in *The Economist*, 11 marzo 2020.

<sup>14</sup> BEATTIE A., *L' UE guarda all'interno nella risposta alla crisi piuttosto che guidare la spinta a mantenere aperto il commercio*, in *Financial Times*, 18 marzo 2020.

<sup>15</sup> Department of Homeland Security, Federal Emergency Management Agency, “*Prioritization and Allocation of Certain Scarce or Threatened Health and Medical Resources for Domestic Use*”, nella quale si legge: “*The Federal Emergency Management Agency (FEMA) is issuing a temporary rule to allocate certain scarce or threatened materials for domestic use, so that these materials may not be exported from the United States without explicit approval by FEMA. The rule covers five types of personal protective equipment (PPE), outlined below. While this rule remains in effect, and subject to certain exemptions stated below, no shipments of such designated materials may leave the United States without explicit approval by FEMA*”, FEMA-2020-0018, consultabile sul sito [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>16</sup> BONFANTI S., *Le restrizioni delle esportazioni di dispositivi di protezione individuale ai tempi del COVID-19: diritto OMC, tutela della salute pubblica e solidarietà internazionali*, in *Dir. Umani dir. Int.*, 2020, p. 626; GLÖCKLE C., *Export Restrictions under Scrutiny – The Legal Dimensions of Export Restrictions on Personal Protective*

Per quanto possano essere limitative degli scambi commerciali, queste disposizioni hanno trovato precisa legittimazione all'interno del diritto OMC laddove, ad esempio, l'art. XI:1 del GATT<sup>17</sup> ha previsto un divieto generale di restrizioni o divieti all'esportazione diversi da dazi, tasse o altri oneri. Tale norma riguarda i divieti e le restrizioni, sia *de jure* che *de facto*, e rileva, in particolar modo, in quanto non tutti i membri dell'OMC possono adottare *de jure* restrizioni di tale portata e, prova ne è stata la circostanza che, in occasione della pandemia Covid-19, sono state notificate al Segretariato dell'OMC<sup>18</sup> solo poche restrizioni/divieti di esportazione di dispositivi di protezione individuale e farmaci per curare dal virus<sup>19</sup>.

Sebbene il citato divieto generale è apparso, a prima vista, rigido nella sua formulazione<sup>20</sup> dato che non ha consentito restrizioni che hanno potuto incidere sulla legittimità dei divieti alle esportazioni volti a rispondere alla pandemia, esso è risultato

---

*Equipment*, in *EJIL: Talk- European Journal of International Law*, 7 aprile 2020, consultabile sul sito [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org); PAUWELYN J., *Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements*, SSRN Paper, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3579965](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3579965), 30 aprile 2020; PINCHIS-PAULSEN M., *Covid-19 Symposium: Thinking Creatively and Learning from Covid-19 – How the WTO can Maintain Open Trade on Critical Supplies*, in *Opinio Juris*, consultabile sul sito [www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org), 2 aprile 2020; QUILS P., *Legal and Policy Implications of Covid-19-Related Export Restrictions*, in *International Economics Strategic Analysis for Growth & Development*, 4 maggio 2020; YVON A., *Trade-Restrictive Measures and Covid-19: Are WTO Agreements Proving to Be Pandemic Proof?*, Trade Experetts, 12 maggio 2020.

<sup>17</sup> VISIONE F., *Il GATT 1994 nel sistema della WTO*, in *Iusinitinere*, 29.09.2017, consultabile sul sito [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it). L'Art. XI GATT, rubricato "Eliminazione generale delle restrizioni quantitative", prevede l'interdizione assoluta delle restrizioni quantitative al commercio, ovvero di divieti o restrizioni diversi dai dazi doganali, tasse o altre imposizioni, siano esse attuate a mezzi di contingenti, licenze di importazione o di esportazione o tramite altre misure di ogni altro procedimento. Le ipotesi esplicitamente contemplate dalle disposizioni dell'art. XI GATT riguardano i contingenti e le licenze: i contingenti comportano la fissazione di un ammontare prestabilito della quantità o del valore di un prodotto che può essere importato o esportato, mentre le licenze presuppongono un divieto generale all'importazione o all'esportazione che può essere derogato tramite apposite autorizzazioni amministrative di volta in volta concesse ai privati. La facoltà di importare o esportare dipende da provvedimenti amministrativi emanati caso per caso che presuppongono un eccessivo grado di discrezionalità. In ogni caso il sistema dei contingenti è preferito a quello delle licenze.

<sup>18</sup> Dalla costituzione dell'OMC, gli Stati membri sono tenuti a notificare al Segretariato l'adozione di misure restrittive quantitative. Al riguardo si veda la decisione del Consiglio sugli scambi di merci dell'OMC, G/L/59, *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*, del 1 Dicembre 1995; nonché la decisione del 2012 che rinnova l'obbligo per i membri OMC di comunicare, ogni due anni, tutte le restrizioni quantitative adottate: G/L/59/Rev.1, *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*, del 3 luglio 2012. Questa decisione richiede allo Stato membro notificante di indicare la "WTO justification", ossia la base giuridica che legittima la restrizione quantitativa adottata. In particolare, la decisione afferma: "[m]embers shall ... provide the following information for each restriction in force ... WTO justification: an indication of the grounds and WTO justification for the measures maintained, including any relevant international commitment where appropriate, and the precise WTO provisions which the Member cites as justification", G/L/59/Rev.1, cit., par. 2, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

<sup>19</sup> La "Mappa che mostra il numero di notifiche inviate dai membri" OMC è consultabile all'indirizzo [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/notifications\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/notifications_e.htm).

<sup>20</sup> VARI D., *La sporca guerra internazionale delle mascherine*, in *Il Dubbio*, 06 Aprile 2020, consultabile sul sito [www.ildubbio.it](http://www.ildubbio.it).

comunque soggetto alle deroghe di cui al successivo art. XI:2 (a) GATT, che ha previsto uno spazio “politico” considerevole. Esso ha disposto, infatti, al par. 2, lett. a), che il divieto generale di restrizioni quantitative all’importazione e all’esportazione di cui al par. 1 non si applica per la prevenzione o per rimediare ad una grave carenza di beni essenziali “*absolutely indispensable or necessary products*”<sup>21</sup> per i quali sussistono “*deficiencies in quantity that are crucial, that amount to a situation of decisive importance, or that reach a vitally important or decisive stage, or a turning point*”. Il paragrafo n. 2 contiene una clausola c.d. “*carve-out*” con la quale si dispone che il predetto divieto di restrizioni quantitative non si applica alle restrizioni alle esportazioni che hanno durata temporanea e ineriscano prodotti essenziali in forte carenza o rischio di carenza. Tale clausola non rappresenta un’eccezione, bensì un’esenzione che prevede a carico dello Stato che si duole di una restrizione all’esportazione posta in essere da un altro Stato, l’onere di provare il mancato rispetto dei parametri richiesti<sup>22</sup>.

Nonostante ci sia poca giurisprudenza specifica sull’applicazione del regime di esenzioni, le restrizioni alle esportazioni sono ammesse solo in occasione di una reale carenza, la cui sussistenza dovrebbe essere di volta in volta provata e adottata con estrema

---

<sup>21</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Appellate Body*, caso *Colombia – Porti di entrata - indicative prices and restrictions on ports of entry*, WT/DS366/15, del 9 Aprile 2010, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org). In questa occasione il Collegio ha ritenuto che una misura applicata sia all’importazione che all’esportazione, che direttamente o indirettamente ha disincentivato lo scambio di merci costituisce una restrizione proibita e, pertanto, deve essere comunque ricompresa nell’alveo della disposizione residua dell’art. XI:1 GATT. Innanzi al diffondersi della pandemia, tuttavia, numerose misure adottate, seppur in assenza dei rigorosi requisiti richiesti, hanno potuto essere ricondotte all’interno dell’ambito di applicazione di questo articolo ed ivi hanno potuto trovarvi piena giustificazione. Un esempio di restrizione alle importazioni di beni ritenuti rischiosi per la salute pubblica, sono state le limitazioni subite dalle infrastrutture deputate a gestire l’ingresso/uscita di merci per la carenza di manodopera che era impedita a recarsi al lavoro dalle misure anti Covid-19 stilate nelle dal governo italiano nelle c.d. “*Linee guida per la salute pubblica*” o, ancora, l’aumento di altri costi relativi alle importazioni/esportazioni in modo da dissuadere gli scambi commerciali.

<sup>22</sup> Si tratta di una sorta di *favor* per il Paese costretto ad adottare, seppur in via temporanea, restrizioni all’esportazione che gli consentano di affrontare la carenza di un prodotto nazionale: in caso di disputa, infatti, l’onere della prova della violazione dell’art. XI:2, lett. a), GATT grava sulla parte che reclama la carenza. Sulla ripartizione dell’onere della prova definito nell’ambito del sistema di risoluzione delle controversie OMC si veda AHMAN J., *Trade, Health, and the Burden of Proof in WTO Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2012, consultabile sul sito [www.kluwerlawonline.com](http://www.kluwerlawonline.com); GRANDO M. T., *Evidence, Proof, and Fact-Finding in WTO Dispute Settlement*, Oxford, 2009; HEADEN PFITZER J., SABUNE S., *Burden of Proof in WTO Dispute Settlement: Contemplating Preponderance of the Evidence*, International Centre for Trade and Sustainable Development - ICTSD Programme on Dispute Settlement, Issue Paper n. 9, OUP Oxford, 2009; UNTERHALTER D., *Allocating the Burden of Proof in WTO Dispute Settlement Proceedings*, in *Cornell International Law Journal*, 2009, 42:n.2, art. 2, pp. 209-221, consultabile sul sito <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol42/iss2/2>.

cautela, poiché mere restrizioni precauzionali potrebbero esulare - soprattutto in quei Paesi nei quali la crisi non si è aggravata tanto quanto in altri – dal campo di applicazione dell’art. XI:2(a)<sup>23</sup>. Nel caso in cui, pertanto, uno Stato membro non sia in grado di dimostrare che il quantitativo di beni essenziali accumulato è stato necessario a combattere la pandemia, è molto probabile che le restrizioni all’esportazione introdotte non possano trovare un fondamento di legittimità nell’art. XI:2(a). Ne consegue che i Paesi che non necessitano di forniture di beni essenziali non dovrebbero avere il diritto di accumularne a discapito di Paesi ove il bisogno è invece reale. Qualsiasi decisione in senso contrario equivarrebbe ad un’illegittima estensione della portata limitata dell’eccezione di cui all’art. XI:2(a) e andrebbe a svantaggiare gravemente quei Paesi - soprattutto quelli in via di sviluppo o meno sviluppati- incapaci di produrre da sé tali forniture e privi di strutture sanitarie efficienti.

Corre l’obbligo, comunque, di rilevare che l’applicabilità dell’eccezione di cui all’art. XI:2 può essere esclusa laddove subordinata a accordi specifici dell’OMC<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Rapporto dell’Organo d’Appello OMC, *China-Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R, 23 January 2013. parr. 329-344. Al riguardo, ad esempio, l’*Appellate Body* dell’OMC, in occasione del caso *Cina-Raw Materials* ha ritenuto che l’onere della prova fosse a carico del convenuto che intendeva giustificare l’adozione di una restrizione all’esportazione in forza dell’invocata l’eccezione. In particolare, in tale occasione la Cina, criticata da Unione Europea, Stati Uniti e Messico per le restrizioni quantitative imposte all’esportazione di diverse materie prime estratte nel Paese asiatico, aveva sostenuto che, almeno la misura relativa alla bauxite, avrebbe dovuto essere ricondotta nell’alveo dell’eccezione di cui all’art. XI:2 lett. a) GATT. L’Organo d’Appello ha avuto l’occasione di precisare che la c.d. “temporarily applied”, ossia una misura applicata temporaneamente, era da riferirsi a “measures that are applied in the interim”, cioè a misure applicate provvisoriamente per prevenire o alleviare carenze di prodotti essenziali per lo Stato esportatore. L’organo giurisdizionale dell’OMC ha, dunque, preso in considerazione l’espressione “critical shortage” riconducendola a carenze quantitative cruciali, che rivestano importanza decisiva: “those deficiencies in quantity that are crucial, that amount to a situation of decisive importance, or that reach a vitally important or decisive stage, or a turning point”. La Corte ha, infine, interpretato la nozione di “foodstuffs or other products essential” in alimenti o altri prodotti essenziali ed ha stabilito che l’art. XI:2 lett. a) inerisce a carenze critiche di derrate alimentari o comunque di prodotti assolutamente indispensabili o necessari: “critical shortages of foodstuffs or otherwise absolutely indispensable or necessary products”. Nella pronuncia relativa al caso, i giudici d’appello hanno poi concluso che la misura restrittiva sulla bauxite, pur rivestendo il carattere di “essential” per la Cina, non poteva comunque essere ricondotta alla clausola di “carve-out” poiché oltre ad essere in vigore da più di dieci anni e, quindi non poteva considerarsi “temporarily applied”, le riserve di questo minerale sul territorio cinese non erano nemmeno in stato di imminente esaurimento, per cui le scorte ancora presenti di bauxite in Cina non configuravano una situazione di “critical shortage”.

<sup>24</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Appellate Body*, caso *Indonesia – importation of horticultural products, animals and animal products*, WT/DS478/AB/R, 9 Novembre 2017, il cui *report* è consultabile sul sito [www.worldtradelaw.net](http://www.worldtradelaw.net). Nel caso *Indonesia – Regimi di licenze di importazione*, ad esempio, l’*Appellate Body* ha ritenuto che l’eccezione di cui all’art. XI:2(c) non si applicasse in virtù dell’art. 21.1 dell’Accordo sull’agricoltura, il quale non consentiva l’utilizzo di una disposizione del GATT per giustificare una sua violazione.

A fronte delle misure adottate per far fronte al Covid-19, la disciplina OMC si è dimostrata debole, dato che ha potuto subire modificazioni a seconda del caso, del prodotto di riferimento e, in particolare, in presenza di regimi speciali che hanno imposto *standard* più severi e/o spazi più limitati per le eccezioni<sup>25</sup>.

Altri possibili ed ulteriori divieti sono stati rinvenuti sempre nel diritto OMC, in particolare, nell'art. XIII del GATT, in forza del quale le restrizioni alle esportazioni devono essere gestite in modo da evitare discriminazioni (par.1) in linea, per quanto possibile, con i principi sottesi nelle disposizioni relative alle restrizioni alle importazioni (par. 5). Questa disposizione ha tentato di ridurre al minimo l'impatto sulle relazioni commerciali, *"by attempting to approximate [...] the trade shares that would have occurred"* in loro assenza (ne è un esempio il caso *"EC – Bananas III (Ecuador et altri)"*)<sup>26</sup>. Anche le regole sul commercio di un dato prodotto, quindi, hanno imposto un'applicazione tale da far sì che l'*export* di quel prodotto sia vietato o limitato nello stesso modo *"similarly prohibited or restricted"* in tutti gli Stati terzi<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> SIDDHARTH S. AATREYA, *Le restrizioni commerciali relative al COVID-19 sono coerenti con l'OMC?*, in *Rivista europea di Diritto Internazionale*, 25 aprile 2020, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

<sup>26</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, caso *European Communities – regime for the importation, sale and distribution of bananas*, WT/DS27/RW/USA, 19 Maggio 2008, rapporto dell'*Appellate Body*, par. 7.68, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org). Il caso ha riguardato il nuovo regime di importazione delle banane introdotto dall'UE in forza del quale è stato previsto un trattamento riservato alle importazioni di banane provenienti dai Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) rispetto alle banane provenienti dall'America latina discriminando questi Paesi. Le restrizioni all'ingresso di banane applicate da diversi Stati membri dell'UE hanno violato, infatti, l'art. XI del GATT inerente le restrizioni quantitative e la preferenza tariffaria accordata dall'UE alle banane di Africa, Caraibi e Pacifico. Esse hanno violato altresì il principio del trattamento nazionale della nazione più favorita e del trattamento nazionale non potendo, pertanto, essere giustificato ai sensi degli artt. I, III e XXIV del GATT (Aree di libero scambio e unioni doganali). Solo in data 15 Dicembre 2009 è stato poi siglato a Ginevra lo storico accordo che ha posto fine alla c.d. *"banana trade war"*, controversia durata anni tra Unione europea e Ecuador, Brasile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù e Venezuela e nel quale l'UE si è impegnata a ridurre gradualmente le tariffe sulle banane imposte a tali Paesi e a riequilibrare in tal modo le relazioni commerciali in linea con i principi OMC, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

<sup>27</sup> Art. XIII:1 GATT, Rapporto del *panel*, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Ecuador (EC – Bananas III (Ecuador))*, WT/DS27/R/ECU, 25 settembre 1997, come modificato dal Rapporto dell'Organo d'Appello WT/DS27/AB/R, par. 7.68, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org). L'Organo di Appello ha sottolineato che l'essenza dell'obbligo di non discriminazione di cui all'art. XIII GATT (che, peraltro, è un'articolazione della clausola della nazione più favorita ex art. I, par. 1 GATT) è quella di ridurre al minimo l'impatto di una misura restrittiva sui flussi commerciali: *"the object and purpose of Article XIII:2 is to minimize the impact of a quota ... on trade flows by attempting to approximate under such measure ... the trade shares that would have occurred in the absence of the regime"*.

Questo è il parametro principale di legittimità che è stato adottato nella valutazione, da parte dell'OMC, dei provvedimenti adottati dai suoi Membri nell'applicazione di deroghe nelle relazioni commerciali.

In caso di deroghe riguardanti forniture su base non commerciale è apparso, invece, legittimo il dubbio che esse ricadano nella sfera di azione del diritto dell'OMC.

Un'altra via percorribile del diritto OMC, che ha offerto legittimità alle misure restrittive adottate dagli Stati, è riposta negli art. XX e XXI GATT, in particolare, nell'art. XX, lett. b), che ha consentito deroghe laddove necessario per la tutela della salute e della vita “[t]he more vital or important the interests or the values that are reflected in the objective of the measure, the easier it would be to accept a measure as necessary”<sup>28</sup>.

Qualora, infatti, un provvedimento ha violato l'art. XI:1 e non ha trovato giustificazione nell'art. XI:2, è possibile che abbia comunque un fondamento ai sensi di una delle eccezioni generali contenute nell'art. XX del GATT, purché le misure in questione “non costituiscano una discriminazione arbitraria ovvero una restrizione dissimulata del commercio”<sup>29</sup>. In questo modo tali misure potrebbero essere ricondotte nell'alveo dell'articolo XX (b), in quanto misure “necessarie per proteggere la vita o la salute umana, animale o vegetale” dato che, altrimenti, violerebbero gli obblighi imposti dal GATT<sup>30</sup>.

La questione controversa emersa, tuttavia, è stata la valutazione della necessità di tali provvedimenti<sup>31</sup>: la disposizione in esame ha lasciato, infatti, ampio spazio di

---

<sup>28</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Appellate Body*, caso *Colombia – Textiles*, WT/DS461/29, 20 Febbraio 2019, rapporto dell'Organo di Appello dell'OMC, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

<sup>29</sup> Sul tema della c.d. “giustiziabilità” dell'art. XXI GATT, si vedano PINCHIS-PAULSEN M., *Trade Multilateralism and U.S. National Security: the Making of the GATT Security Exceptions*, in *Michigan Journal Int. Law*, 2020, p. 109; SCHILL A., BRIESE S., *If the State Considers: Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2009, pp. 61-140.

<sup>30</sup> PAUWELYN J., *Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements*, in *Federal Reserve Bank of New York Research Paper - ISRN*, Serie n. 21, Aprile 2020, consultabile sul sito [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

<sup>31</sup> *Ibidem*, par. 5.71 e ss. L'Organo d'appello ha ritenuto che per determinare la necessità di una misura ex art. XX(b) doveva essere attuata “un'operazione olistica che richiedeva una ponderazione e un bilanciamento

discernimento agli Stati membri nell'adozione delle politiche ritenute più adatte alla tutela della nazione<sup>32</sup>.

Al riguardo, l'orientamento consolidato della giurisprudenza OMC<sup>33</sup>, ha ritenuto che la valutazione della necessità deve essere effettuata in forza di un c.d. "*process of weighing and balancing*" che consideri fattori diversi tra i quali il contributo che la misura adottata è in grado di dare per il perseguimento dell'obiettivo, la rilevanza di quest'ultimo e gli effetti che la misura può avere sugli scambi commerciali.

A ciò va aggiunta anche la verifica di misure alternative che avrebbero potuto essere concretamente adottate e che, conservando il medesimo livello di protezione della salute, avrebbero consentito una più modesta limitazione delle relazioni commerciali<sup>34</sup>, come peraltro affermato dall'Organo d'Appello dell'OMC: "*[t]he more vital or important the interests or the values that are reflected in the objective of the measure, the easier it would be to accept a measure as necessary*"<sup>35</sup>.

L'obbligo imposto agli Stati di giustificare le misure incompatibili con gli impegni di liberalizzazione previsti nel GATT è stato, inoltre, conservato in previsione di eventuali crisi future per consentire "*to enable contracting parties to meet emergency situations*

---

*dell'importanza degli interessi o dei valori in gioco, l'entità del contributo a l'obiettivo della misura e il suo carattere restrittivo al commercio*". Nel caso poi *CE-amianto*, l'*Appellate Body* ha affermato, inoltre, che maggiore fosse stata l'importanza degli interessi/valori in gioco, maggiore sarebbe stata la probabilità che la misura fosse giustificata ai sensi dell'art. XX GATT. Innanzi alla pandemia da Covid-19 gli interessi che gli Stati hanno dovuto tutelare (salute pubblica e vite umane) sono stati considerati di fondamentale importanza, cosa che ne ha garantito la giustificabilità. Tuttavia, nei casi *Korea – Measures affecting imports of fresh, chilled and frozen beef*, WT/DS161/12 WT/DS169/12 del 24 aprile 2001, rapporto dell'*Appellate Body*, par. 169 e *EC - Asbestos, European communities – measures affecting asbestos and asbestos-containing products*, WT/DS135/12 del 11 aprile 2001, l'*Appellate Body* ha sostenuto che, "*laddove esiste un rimedio alternativo e più conforme al diritto OMC in grado di raggiungere il medesimo obiettivo, questo deve essere applicato dato che maggiore è la probabilità che una tale misura sia giustificata ai sensi dell'art. XX(b)*". Resta, tuttavia, alla discrezione degli Stati membri determinare il grado di protezione ritenuto indispensabile per la tutela dei propri cittadini e interessi interni", consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

<sup>32</sup> BARONCINI E., *L'Organo d'appello dell'OMC e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'articolo XX GATT*, in ROSSI L.S., BARONCINI E., (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli - Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, 2010, pp. 429-474; TANZI A., *Introduzione al Diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2019, p. 166 ss.

<sup>33</sup> Cfr. nota 31, rapporto dell'Organo d'Appello, *Korea – Various Measures on Beef*, par. 164.

<sup>34</sup> Rapporto dell'Organo d'Appello, *Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/19 par. 156.

<sup>35</sup> Cfr. nota 28, rapporto dell'Organo d'Appello, caso *Colombia – Textiles*, par. 5.7.



*which may arise in the future*”<sup>36</sup> e tentare di scongiurare l’incapacità, nel sistema multilaterale globale, di armonizzare le diverse discipline nazionali.

In forza del diritto OMC, dunque, il perseguimento di interessi generali diversi da quello della liberalizzazione degli scambi può essere stato considerato legittimo solo se non ha richiesto misure che hanno determinato trattamenti discriminatori o il cui effetto è stato quello di ostacolare gli scambi commerciali<sup>37</sup>. Ne sono un esempio le restrizioni alle esportazioni che ha introdotto l’Unione Europea nel marzo 2020 e che ha revocato poi a maggio 2020<sup>38</sup>, poiché hanno escluso diversi Stati in considerazione del fatto che le loro reti di approvvigionamento erano strettamente connesse a quelle dell’Unione Europea. Secondo il parere consolidato dell’Organo d’Appello, infatti, *“analysing whether discrimination is “unjustifiable” will usually involve an analysis that relates primarily to the cause or rationale of the discrimination”*<sup>39</sup> e *“[t]he assessment of whether discrimination is arbitrary or unjustifiable should be made in the light of the objective of the measure”*<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup>Organizzazione Mondiale del Commercio, *GATT Analytical Index*, “Article XX – General Exceptions”, p. 561 ss., a p. 594, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

<sup>37</sup> Rapporto dell’Organo d’Appello, caso *US – Shrimp*, par. 158, WT/DS58/AB/R. In occasione di questo caso l’Organo di appello dell’OMC, ricordando che la disposizione del GATT ha come fine non solo quello di arginare l’abuso al ricorso delle eccezioni, bensì la ricerca *“di un punto di equilibrio tra i diritti dei Membri OMC ad invocare le eccezioni dell’art. XX e i diritti degli altri Membri a veder applicate le disposizioni del GATT”*. La decisione *US – Shrimp, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, adottata il 6 novembre 1998, per stabilire se una misura eccezzuativa potesse ritenersi applicata in modo arbitrario e ingiustificato, ha focalizzato l’attenzione sulle cause e sulla *ratio* della discriminazione. Secondo il parere dell’Organo di Appello OMC, la valutazione del carattere arbitrario o ingiustificato di una misura discriminatoria dovrebbe essere effettuata alla luce dell’obiettivo della misura. Nel caso *USA – Shrimp*, in particolare, l’applicazione della misura controversa ha comportato una discriminazione ingiustificata, ossia, ha preveduto che, in determinate circostanze, i gamberetti catturati all’estero utilizzando metodi identici a quelli impiegati negli USA sarebbero stati esclusi dal mercato statunitense e tale disposizione era difficile da conciliare con l’obiettivo dichiarato di proteggere e conservare le tartarughe marine.

<sup>38</sup> Per approfondimenti si vedano i provvedimenti restrittivi adottati dall’Unione Europea rispettivamente con il Regolamento di esecuzione 2020/402 della Commissione europea del 14 marzo 2020 che *“subordina l’esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un’autorizzazione all’esportazione”* (G.U.U.E. 15 marzo 2020, L. 77/I, p. 1 e ss.); Regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione del 19 marzo 2020 che *“subordina l’esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un’autorizzazione all’esportazione”* (G.U.U.E. 20 marzo 2020, L. 84/I, p. 1 ss.) ed il Regolamento di esecuzione (UE) 2020/568 della Commissione del 23 aprile 2020 che *“subordina l’esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un’autorizzazione all’esportazione”* (G.U.U.E. 24 aprile 2020, L. 129, p. 7 ss.).

<sup>39</sup> *Cfr.* nota 34, Rapporto dell’Organo d’Appello, caso *Brazil-Retreated Tyres*, par. 229.

<sup>40</sup> *Ibidem*, par. n. 227.

Ne è conseguito che, profili di illegittimità si sono rinvenuti laddove le ragioni alla base di trattamenti discriminatori “*bear no rational connection*”<sup>41</sup> con gli obiettivi prefissi o ne hanno messo comunque a rischio il raggiungimento.

La volontà degli Stati di ottenere il più alto livello di protezione da Covid-19 facendo ricorso a divieti e/o restrizioni alle esportazioni (ed eventualmente alle importazioni), ha rischiato di tradursi in un accaparramento oltre misura di beni essenziali, soprattutto in quei casi in cui la tutela della salute pubblica avrebbe potuto essere raggiunta ricorrendo a misure meno rigide.

Alla luce dell’analisi svolta, nonostante la legittimità delle misure restrittive adottate dagli Stati membri per contrastare gli effetti negativi della pandemia sulle operazioni commerciali internazionali e, nonostante, il diritto del commercio internazionale si è posto a contrasto di misure restrittive illecite, gli strumenti offerti dal dritto OMC non hanno saputo dare una risposta certa e univoca ad un’emergenza globale come quella sanitaria da Covid-19.

La coerenza delle azioni intraprese dagli Stati membri con gli obiettivi dell’OMC, pur a fronte di un diritto degli scambi commerciali troppo spesso aggirabile, è parsa comunque, ad oggi, tutto sommato rispettata, ma sarà solo il futuro a dimostrare, in ultima analisi, il livello di cooperazione che i Membri saranno in grado di raggiungere e la relativa capacità di mantenere quanto più possibile aperti i canali di comunicazione e scambio delle forniture di beni essenziali necessari a consentire, a tutti i Paesi, modalità di reazione efficaci innanzi a crisi economiche o sanitarie.

---

<sup>41</sup> Cfr. nota 31.

### **1.2.1. Il ruolo dell'OMC di fronte alle crisi globali e all'incerto multilateralismo**

Nell'attuale situazione di stallo dell'operatività dell'OMC dovuta alla recente crisi sanitaria ed in un contesto internazionale polarizzato, caratterizzato da una crescente competizione tra grandi attori economici, primi fra tutti USA e Cina, il sistema OMC ha fatto inevitabilmente i conti con il declino della propria stabilità oltre che legittimità.

In un contesto che sta divenendo più multipolare che multilaterale la sfida dell'OMC è quella di conciliare entrambe le dimensioni, adattarsi alle nuove distribuzioni di potere e attenuare la frammentazione politica globale in poli concorrenti: si parla, infatti, oggi di "multipolarismo complesso"<sup>42</sup>, che presenta tratti multipolari e bipolari e in cui la dimensione regionale assume sempre maggiore rilevanza.

Il rischio attuale è che, nonostante il multilateralismo, quale alternativa convincente al multipolarismo, sia stato concepito per regolamentare le relazioni mondiali mediante principi definiti e trasparenti da applicare in eguale misura a tutti i Paesi indipendentemente dalla loro dimensione, nella realtà i valori liberistici tipici del multilateralismo stesso, oggi, non appaiono più aggiornati.

La tanto cara tutela del multilateralismo richiederebbe, infatti, all'OMC di rilanciare e modernizzare il sistema internazionale basato su regole precise, soprattutto in settori prioritari quali il commercio, gli investimenti, la sanità, i cambiamenti climatici e le nuove tecnologie, concentrando ogni sforzo non tanto nel modificare le norme internazionali esistenti, quanto almeno nel garantirne l'attuazione. Un multilateralismo basato più sulla cooperazione, sugli interessi comuni e sull'integrazione regionale, piuttosto che su gerarchie di potere e privilegi.

La scelta tra multipolarismo, che è un dato di fatto, e multilateralismo, quale ambizione, non deve comunque essere considerata come una scelta obbligata, ma come

---

<sup>42</sup> BORREL J., *Come rilanciare il multilateralismo in un mondo multipolare?*, The Diplomatic Service of the European Union, consultabile sul sito [www.ecas.europe.eu](http://www.ecas.europe.eu).

una modalità per “*affrontare la realtà di un mondo diversificato, ma anche frammentato e conflittuale. Difendere il multilateralismo vuol dire respingere i punti di vista fatalistici e mobilitarsi (...) per rendere il gioco globale più fluido*”<sup>43</sup>.

Le dinamiche di frammentazione che sta affrontando oggi l’ordine globale, soffrono il mancato raggiungimento di una tanto auspicata integrazione mondiale che, ad oggi, rischia di articolarsi in modelli di blocchi regionali che approfondiscono integrazioni circoscritte e finite a scapito di quella globale. Che la strada possa poi essere quella di una de-globalizzazione in cui poche potenze autoritarie gestiranno la politica e l’economia internazionale, sarà solo il futuro delle relazioni internazionali a dimostrarlo<sup>44</sup>.

Attualmente, il multilateralismo ha trovato ancora il proprio radicamento nelle questioni che hanno caratterizzato il contesto internazionale, dalla pandemia da Covid-19 al mutamento climatico, alle turbolenze della globalizzazione: questioni che hanno pesato, seppur in diversa misura, su tutti gli attori, indipendentemente dai regimi politici o dalla collocazione geografica. Problemi che nessun attore, compresi i più forti, è stato in grado di risolvere senza il concorso degli altri, senza un’azione concertata, l’unica capace di contenere la diffusione del contagio, il mutamento climatico oppure arginare il loro impatto economico<sup>45</sup>.

A causa, tuttavia, della crescente complessità del sistema dovuta alla presenza di più attori e questioni di cui discutere, ma anche a causa della redistribuzione del potere e del prestigio internazionale tra grandi attori come USA, Cina, ma anche altre grandi potenze tra cui India e Russia, Turchia, Sud-Africa, ecc., il multilateralismo sta correndo il pericolo, ancora oggi, di divenire anacronistico.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> COLOMBO A., *La parabola del multilateralismo*, in *ISPIonline*, 30 novembre 2021.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

Le aspettative di una trasformazione dell'intera architettura internazionale, inoltre, sono state di per sé sufficienti a modificare le percezioni, le preoccupazioni di sicurezza ma, soprattutto, le strategie e le reazioni degli attori internazionali. In questo contesto di redistribuzione del potere, lo sforzo di adattamento agli equilibri emergenti da parte del tessuto multilaterale, sia mediante l'allargamento delle istituzioni internazionali esistenti, sia attraverso la riforma o la creazione di nuove istituzioni più inclusive delle precedenti (come il G20 rispetto al G8), ha rischiato tuttavia di tradursi nella perdita di coesione, nella riemersione di diversi interessi tra i Paesi del vecchio nucleo euro-occidentale della politica e dell'economia internazionale e le medie e grandi potenze in ascesa. È stato un tale divario a pesare, ad esempio, negli ultimi due anni, sulla risposta internazionale alla pandemia del Covid-19.

Fortunatamente il tessuto multilaterale liberale dell'attuale contesto internazionale ha goduto, ancora del modello di convivenza internazionale realizzato alla fine del secolo scorso basata sulla collaborazione e sulla fiducia, contro il ritorno di nazionalismi e regionalismi. È questo modello di multilateralismo che ha tenuto insieme tutte le istituzioni e i regimi internazionali di cui disponiamo: dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, alle organizzazioni internazionali regionali (Unione Europea), dalle organizzazioni di sicurezza (Alleanza Atlantica) alle organizzazioni internazionali in materia economica e commerciale (OMC, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, G20). ecc<sup>46</sup>.

Alla luce di tutto ciò, la costruzione di un multilateralismo capace di adattarsi ai nuovi equilibri è apparsa la via più facilmente percorribile e *“se vorranno continuare a essere tanto inclusivi quanto sono stati in passato, i contesti multilaterali dovranno tenere sempre più conto delle preferenze degli attori non occidentali, anche a costo di diluire il*

---

<sup>46</sup> *Ibidem.*

*riferimento ai principi e alle norme del vecchio ordine liberale; se, al contrario, non vorranno rinunciare alla guida degli Stati euro-occidentali e dei loro principi, dovranno rinunciare in misura maggiore o minore a essere inclusivi*<sup>47</sup>.

Nel contesto di una simile trasformazione già in atto, il Covid-19 ha avuto il merito di accelerare il processo di rinnovamento del multilateralismo inclusivo e tendenzialmente universale tanto caro alla comunità internazionale e all'OMC e, per ora, è stata scongiurata la deriva verso un multilateralismo esclusivo e competitivo che vedrebbe i Paesi euro-occidentali contrapposti alle nuove alleanze emergenti, anziché riuniti all'interno di una comunità internazionale allargata<sup>48</sup>.

In questa deriva, il “multilateralismo diventerebbe proprio l'opposto di quello che ha dichiarato di essere: non l'intelaiatura istituzionale di una nuova costituzione del mondo, ma la maschera del riemergere della vecchia logica delle alleanze”<sup>49</sup>.

Per il sistema degli scambi commerciali globali e per il ruolo dell'OMC nella scena internazionale le prospettive future si sono rivelate, quindi, contrastanti: seppur infatti il rischio di un ritorno generalizzato al protezionismo è apparso, forse, scongiurato, sembra però improbabile un ritorno al vecchio sistema di gestione delle relazioni commerciali mondiali all'interno del quale l'OMC, se vorrà prosperare, dovrà recuperare il proprio vigore e la propria legittimità<sup>50</sup>.

Per far ciò, come verrà analizzato nel proseguo dell'elaborato, l'OMC sta volgendo lo sguardo verso regole più adeguate non solo all'economia odierna, ma anche alle attuali sfide di sostenibilità, negoziando accordi innovativi che mirino a rendere più prevedibile

---

<sup>47</sup> KEOHANE R.O., NYE J. S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston, 1989, p. 228.

<sup>48</sup> COLOMBO A., *La parabola*, op.cit.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> GROS D., *Multilateralismo: l'OMC sopravvivrà al 2020?*, in *ISPIonline*, 20 Dicembre 2019.

ed efficace il commercio internazionale nei settori di punta dell'economia (come la pesca, l'agricoltura, il commercio elettronico, le agevolazioni agli investimenti, ecc.).

Seppur nei suoi 28 anni di esistenza l'OMC si è dimostrata un'organizzazione resistente e piena di risorse, le incertezze che oggi pesano sul commercio necessitano di trasformarsi in opportunità di reale cambiamento.

Ad oggi, infatti, l'Organizzazione non possiede di fatto ancora alcun effettivo potere, soprattutto, esecutivo, bensì ciò che si può definire “solo un potere sovranazionale apparente<sup>51</sup>” che, peraltro, non si è dimostrato sufficientemente in grado di assicurare tra i Membri il rispetto degli accordi sottoscritti ed imporre il rispetto delle proprie decisioni nelle controversie commerciali<sup>52</sup>.

L'Organizzazione inoltre non si è ancora direttamente occupata di questioni tanto attuali quanto scottanti quali il rispetto e la garanzia dei diritti umani e dei lavoratori, soprattutto di quelli impegnati nei livelli più bassi delle Catene del Valore Globali (“CVG”), da parte dei suoi membri, limitandosi a questioni meramente economiche e commerciali<sup>53</sup>. Tematiche che rappresentano debolezze tutt'ora insite nel sistema di

---

<sup>51</sup> CACCIOLATTI G., *Commercio mondiale, il WTO e la crisi globale: le regole e il potere solo apparente per tutelare le economie più deboli*, in *La Repubblica*, 24.01.2021, p. 2 e ss., consultabile sul sito [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

<sup>52</sup> Il potere dell'OMC si limita, infatti, a consentire l'adozione di contromisure da parte di uno Stato leso da un partner. Facoltà, peraltro, che non avvantaggia per nulla i Paesi in via di sviluppo incapaci, nella maggior parte dei casi, di attuare misure di rivalse economica realmente efficaci nei confronti dei Paesi economicamente più forti per il mancato rispetto degli accordi (Stati Uniti, Giappone, Unione Europea, ecc.).

<sup>53</sup> GULOTTA C., “*Le fragilità delle catene di fornitura globali di fronte all'emergenza da Covid-19*”, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), “*Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*”, Dipartimento di Scienze giuridiche, Bologna, 2020, p. 110 e ss. La discontinuità delle filiere causata dalla pandemia è arrivata a coinvolgere i lavoratori impegnati lungo le CVG amplificandone la criticità costituita dalla scarsa tutela dei loro diritti soprattutto ai livelli più bassi e nelle comunità sede dei siti di produzione.

regole OMC che manca di misure globali poste a protezione dei diritti dei lavoratori<sup>54</sup> e che, solo recentemente, ha posto l'attenzione ai problemi ambientali e di sostenibilità<sup>55</sup>.

La stessa pandemia ed il susseguirsi di crisi economiche che hanno ostacolato gli scambi internazionali negli ultimi anni, hanno mostrato l'ulteriore urgenza di rinnovare un'agenda globale all'interno della quale non è più possibile slegare da temi come la circolazione di beni e servizi, obiettivi che non possono prescindere dai cambiamenti climatici e da *standard* di vita e di tutela dei diritti dei lavoratori, i quali chiedono di trovare un raccordo comune in seno al sistema multilaterale tanto caro all'OMC<sup>56</sup>.

Lacune che molto spesso hanno, inoltre, indotto i membri dell'OMC a porre in essere condotte cospiratorie che li hanno allontanati dagli impegni assunti con l'adesione al Trattato OMC e al sistema di regole volontariamente accettato, nonostante abbiano continuato a ribadire la loro piena fiducia nel sistema di cooperazione e negoziazione multilaterale<sup>57</sup>.

Un sistema multilaterale in grado di funzionare rappresenta, dunque, una barriera contro l'unilateralismo incontrollato pur consentendo la protezione di imperativi

---

<sup>54</sup> GULOTTA G., *Le fragilità*, op cit., p. 110 e ss. Il Direttore Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, Guy Ryder, il 16 Aprile 2020 ha denunciato che: “[t]he Covid-19 crisis has revealed the extent of decent work deficits worldwide: the devastating consequences of gaps in social protection coverage, including for part-time, temporary and self-employed workers; the precarious situation of many micro-, small and medium enterprises; and the weaknesses of global supply chains, including the consequences for those who work across those chains”. La crisi del Covid-19 ha rivelato l'entità della mancanza, in tutto il mondo, di condizioni minime che assicurino un lavoro dignitoso, le lacune nella protezione dei lavoratori *part-time*, temporanei e autonomi, la situazione precaria di molte micro, piccole e medie imprese, le debolezze delle catene di approvvigionamento globali e le ripercussioni che tali mancanze dispiegano su coloro che lavorano lungo quelle catene. Dichiarazione resa ai “*Virtual Spring Meetings*” della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale “*We need a human centred response to Covid-19 through global solidarity*”, del 16 aprile 2020, consultabile sul sito [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>55</sup> In occasione della XII Conferenza Ministeriale OMC tenutasi a Ginevra dal 12 al 17 Luglio 2022, gli Stati membri dell'OMC hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta con la quale sottolineano il loro impegno ad adottare misure concrete per facilitare il commercio, migliorare, tra le altre, la sicurezza alimentare globale e migliorare il funzionamento e la resilienza dei mercati alimentari globali. In tale dichiarazione si riafferma inoltre l'importanza di non imporre divieti o restrizioni all'esportazione al commercio agroalimentare in modo incoerente con il diritto dell'OMC., consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

<sup>56</sup> COSTANZA R., DALY L., FIORAMONTI L., GIOVANNINI E., KUBISZEWSKI I., MORTENSEN L.F., PICKETT K. E., VALA RAGNARSDOTTIR K., DE VOGLI R., WILKINSON R., (a cura di), *Modelling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals*, in *Ecological Economics*, Elsevier, 2016, 130, pp. 350.355; DI TURI C., *Dopo i millennium development goals: la cooperazione internazionale allo sviluppo tra ONU, OMC e Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 303-315.

<sup>57</sup> GUERRIERI P., *Quale futuro per il regime commerciale internazionale*, in *Osservatorio di politica internazionale*, in *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, 2008; n.11, consultabile sul sito [www.affaristituzionali.it](http://www.affaristituzionali.it).



fondamentali, come quelli sanitari, senza sacrificare i principi della cooperazione internazionale<sup>58</sup>.

Innanzitutto quindi all'attuale instabilità del sistema di scambi commerciali internazionali e alla reciproca interdipendenza dei mercati, la leva sulla quale l'OMC potrebbe puntare per riappropriarsi di una piena legittimità e ridare stabilità e prevedibilità alle relazioni commerciali potrebbe essere la creazione di un'area di libero scambio, almeno relativamente a determinati prodotti (quali presidi medico-sanitari, alimentari, ecc.), talmente grande da ritrovare ai tavoli dei negoziati multilaterali internazionali il numero maggiore di Paesi<sup>59</sup>.

Infine, quanto alla questione dei vaccini, sovvenzionati da finanziamenti nazionali anziché mondiali, della ricerca pubblica<sup>60</sup>, che si è presentata in occasione della recente crisi sanitaria, l'OMC si è dovuta confrontare con un'altra questione scottante relativa alle norme a tutela dei diritti globali della proprietà privata intellettuale. Al riguardo, corre l'obbligo di fare un cenno alla questione dato che, in occasione della 12<sup>a</sup> Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio tenutasi il 17 giugno 2022 a Ginevra, gli Stati Membri hanno concordato, con una storica decisione, di sospendere, in via temporanea, il rispetto di alcuni requisiti richiesti dalle licenze obbligatorie dei vaccini Covid-19 previsti dell'Accordo TRIPS (*Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights*) del 1994, come si vedrà più avanti nel proseguo dell'elaborato. Anche in questo caso l'OMC dovrà dare prova delle sue capacità di tenuta innanzi alle spinte centrifughe dei singoli interessi nazionali.

---

<sup>58</sup> GRAZIANI A., *OMC: il ruolo dell'Ue e la sua riforma*, in *Centro Studi Geopolitica*, 31 marzo 2021, consultabile sul sito [www.geopolitica.info](http://www.geopolitica.info).

<sup>59</sup> BASEDOW, R. *Reforming the WTO: Identifying politically viable options for an incremental reform*, Background paper for the Bertelsmann project on the Future of Global Trade Governance, 2017; CASOLA C., *La Signora del WTO*, in *Istituto per gli studi di politica internazionale* (ISPI), Milano, 10 febbraio 2021.

<sup>60</sup> JACCHIA R., STILLO M., *Proprietà intellettuale e vaccini contro il coronavirus. la decisione della Wto sulla sospensione temporanea dei monopoli brevettuali per i vaccini*, 23 giugno 2022, consultabile sul sito [www.dejalex.com](http://www.dejalex.com), mentre la "Ministerial Conference Twelfth Session Geneva" del 12-15 Giugno 2022 intitolata "Draft Ministerial Decision on the Trips Agreement" è consultabile al sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

### **1.3. Le iniziative assunte dall'OMC per contrastare le distorsioni internazionali al commercio prodotte dalla pandemia da Covid-19**

L'emergenza pandemica Covid-19 che ha abbracciato l'intera economia mondiale, ha determinato negli Stati reazioni improvvise ed immediate, per lo più rivolte al sostegno della produzione interna, che hanno comportato l'innalzamento delle barriere doganali all'importazione e hanno limitato la competitività.

Come visto nei paragrafi precedenti, “*sul piano giuridico lo spazio di azione riconosciuto al diritto dell'OMC appare limitato*”<sup>61</sup> in virtù, ad esempio, del divieto di cui all'art. XI:I GATT (relativo al generale divieto di restrizioni quantitative all'importazione) e all'art. I:I, lett. b) GATT (inerente al divieto di imposizione di dazi all'importazione superiori a quelli indicati nella lista allegata al GATT). Esistono, tuttavia, seppur dalla portata contenuta, alcune disposizioni che consentono l'invocazione legittima di deroghe ulteriori utili per correggere eventuali distorsioni che si potrebbero creare nelle relazioni commerciali globali (di cui, ad esempio, all'art. IX: 3 e 4 del GATT 1994 che prevede la possibilità per uno Stato, in circostanze eccezionali<sup>62</sup>, diverse da quelle prese in considerazione dagli altri articoli, la temporanea sospensione di alcuno degli obblighi gravanti su di esso<sup>63</sup>)<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> ADINOLFI G., *A tale of two crises: quali risposte dell'Organizzazione mondiale del Commercio alla pandemia da Covid-19?*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 353 e ss

<sup>62</sup> ADINOLFI G., *Natural Disasters and Trade. Study II. A Legal Mapping*, Ginevra, 2019, p. 56 ss.

<sup>63</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *General Agreement on Tariffs and Trade*, art. IX, par. 3 e 4, GATT, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>64</sup> *Ib.*, art. XVIII, sez. A, GATT e *Application of Article XVIII-Background note*, Sezione C del GATT 1994, WT/COMTD/39 del 24 luglio 2002, consultabili sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org). Un'ulteriore disposizione relativa a misure adottabili a seguito di un c.d. “disastro” è disciplinata dall'art. XVIII, sez. A, GATT64, in forza del quale solo ai Paesi in via di sviluppo è consentita la modifica e/o revoca di una concessione tariffaria nel caso sia necessario per stabilizzare una determinata attività produttiva oppure ricostruire un'industria gravemente danneggiata a causa di guerre o disastri naturali. Questa disposizione non ha previsto, tuttavia, una definizione di disastro ed è stata invocata solo raramente (*Cfr.* OMC, Consiglio per gli scambi di merci, *Notification under Section C of Article XVIII of the General Agreement on Tariff and Trade 1994 and the Decision of 28 November 1979 on Safeguard Action for Development Purposes. Bangladesh*, G/C/7 del 6 gennaio 2002, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org)). Si tratta, tuttavia, di una procedura complessa dato che richiede la ripresa di trattative volte a modificare un dazio già concordato con uno Stato membro e ormai consolidato e che vanno a coinvolgere tutti i membri che hanno un interesse alla concessione. In tutti gli altri casi il ricorso a deroghe generali (ex art. IX GATT) e alla modifica delle liste di concessioni

Il diritto OMC ha previsto, infatti, deroghe in grado di giustificare il ricorso a barriere alle importazioni per salvare l'economia di una Nazione in difficoltà, ma alle stesse ha però riservato un ambito di applicazione ridotto.

Il diritto OMC, invero, non ha consentito la totale esclusione delle tendenze protezionistiche dei propri Membri e, innanzi alla crisi in cui ristagna ormai da anni l'*Appellate Body* nell'ambito della cui procedura di accertamento vincolante potrebbero trovare soluzione eventuali conflitti, spetta ancora al diritto OMC intervenire per limitare l'ulteriore indebolimento del sistema multilaterale del commercio internazionale.

Per far ciò è indispensabile, innanzitutto, che l'OMC riveda il proprio ruolo di controllo sulle politiche commerciali internazionali vigilando meglio sul rispetto degli obblighi di notifica e trasparenza<sup>65</sup> previsti negli accordi OMC, sul funzionamento del c.d. *Trade Policy Review Mechanism*<sup>66</sup>, attraverso il quale l'OMC esamina le politiche commerciali di ogni Stato membro, nonché sulle numerose riunioni in plenaria dei consigli e dei comitati durante le quali è possibile esaminare specifici provvedimenti ed è più facile favorire il confronto e il dialogo tra parti interessate, lo scambio di informazioni e, conseguentemente, una maggiore trasparenza<sup>67</sup>.

All'interno del sistema multilaterale OMC diversi sono stati gli strumenti che hanno consentito il perseguimento degli interessi generali della comunità internazionale,

---

(di cui all'art. XVIII GATT) è subordinato all'esperimento di procedure lunghe e complesse che non hanno previsto un pronto intervento a tutela degli interessi coinvolti.

<sup>65</sup> GHOSH A., *Strengthening WTO surveillance making transparency work for developing countries from Part III - Strengthening multilateralism*, Carolyn Deere Birkbeck, Cambridge University Press, 07 Settembre 2011.

<sup>66</sup> GHOSH A., *Developing countries in the WTO Trade Policy Review Mechanism*, Cambridge University Press, 25 Giugno 2010. Il meccanismo di revisione della politica commerciale (TPRM) è stato introdotto nel GATT nel 1989 in seguito alla revisione intermedia dell'*Uruguay Round*. Il meccanismo è stato confermato come parte integrante dell'OMC nell'allegato 3 dell'accordo di Marrakech. Prima del 1995, le revisioni della politica commerciale erano limitate al commercio di merci. Conformemente alle norme dell'OMC, dal 1° gennaio 1995 le revisioni hanno riguardato anche nuovi settori come il commercio di servizi e i diritti di proprietà intellettuale, [www.wto.org](http://www.wto.org). Al riguardo si veda anche CHAISSE J., MATSUSHITA M., *Maintaining the WTO's Supremacy in the International Trade Order: A Proposal to Refine and Revise the Role of the Trade Policy Review Mechanism*, in *Journal of International Economic Law*, Volume 16, Issue 1, Marzo 2013, pp. 9-36.

<sup>67</sup> BORLINI A., *Crisis Looming in the Dark: Some Remarks on the Reform Proposals on Notifications and Transparency*, *Questions of Int. Law*, 2019, Zoom-out 63, p. 83 e ss.

portando con sé effetti benefici nel corso della pandemia da Covid-19, quali la diminuzione dei costi per l'approvvigionamento di beni essenziali, lo snellimento delle procedure doganali e l'accelerazione dei tempi per la distribuzione e l'impiego dei beni importati<sup>68</sup>.

In particolare, durante la recente crisi sanitaria, l'importazione di presidi medici e sanitari è stata subordinata al rispetto di requisiti tecnici e al superamento di c.d. "procedure di valutazione di conformità", volti a garantire che i beni in questione fossero idonei a realizzare gli obiettivi di tutela della salute pubblica. Queste normative hanno, però, alzato una barriera all'ingresso dei beni e quindi hanno allentato gli sforzi rivolti alla tutela della popolazione.

Il diritto dell'OMC è intervenuto anche in questo ambito con l'"*Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi*" ("*Technical Barriers To Trade*")<sup>69</sup>, con il quale ha incoraggiato gli Stati membri ad elaborare regolamenti tecnici (vincolanti), *standard* tecnici (non vincolanti) e procedure di valutazione e controllo di conformità facendo riferimento a *standard* internazionali prestabiliti. Ne è stato un esempio anche il c.d. *Sanitary and Phytosanitary Measures* ("SPS")<sup>70</sup>, ossia l'accordo internazionale sulle misure sanitarie e fitosanitarie sottoscritto con l'intento di regolare gli strumenti a difesa della vita e della

---

<sup>68</sup> ADINOLFI G., *Il ruolo, op. cit.*, p. 4 e ss. Nell'ordinamento italiano, l'importazione è stata subordinata alla presentazione di una autocertificazione dell'importatore nella quale attesti la conformità alle condizioni di cui alla decisione (UE) 2020/491.

<sup>69</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Agreement on Technical Barriers to Trade*, 1995. L'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio, indicato come accordo "*TBT*" è un trattato internazionale amministrato dall'Organizzazione mondiale del commercio, rinegoziato in occasione dell'*Uruguay Round* ed entrato in vigore con l'istituzione dell'OMC stessa all'inizio del 1995, divenendo vincolante per tutti i membri dell'OMC, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>70</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Sanitary and phytosanitary measures* ("SPS"). L'accordo SPS ha fornito regole che guidano gli Stati membri dell'OMC nello sviluppo, nell'adozione e nell'applicazione di misure sanitarie (vita/salute umana/animale) e fitosanitarie (vita/salute delle piante) che possono andare ad incidere sul commercio internazionale e tutti i membri sono tenuti a rispettarne principi ed obblighi. L'SPS ha conferito ai membri dell'OMC il diritto di adottare misure volte a proteggere tali diritti stabilendo il livello di protezione che ritengono appropriato all'interno del proprio territorio. La possibilità di adottare misure SPS va di pari passo con l'obbligo di ridurre al minimo ogni impatto negativo che possa derivare dai provvedimenti adottati sul commercio internazionale, le misure devono essere basate su principi scientifici e sorrette da sufficienti prove scientifiche, infine, non devono costituire un trattamento arbitrario, ingiustificato o una restrizione dissimulata al commercio internazionale, gli accordi sono consultabili sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

salute dell'uomo, delle piante e degli animali. Questi accordi, nonostante hanno integrato in sé i tradizionali divieti di discriminazione di cui al GATT, hanno, però, quale obiettivo primario di armonizzare le normative tecniche e le legislazioni interne (in materia sanitaria, ambientale, ecc.) degli Stati membri, cercando di attenuare gli effetti restrittivi del commercio globale derivanti dai diversi *standard* nazionali.

Fortemente sentita è stata anche la necessità di approntare nuovi strumenti giuridici in grado di consentire agli Stati di rafforzare le proprie capacità di contenere i danni causati da catastrofi come emerso anche dalla *Sendai Framework on Disaster Risk Reduction* approvata dalle Nazioni Unite nel 2015<sup>71</sup> con la quale gli Stati membri hanno potuto semplificare il transito doganale delle merci.

In una situazione di crisi come quella da Covid-19 dove la produzione di presidi medicali si è concentrata in alcuni Stati membri e la soddisfazione della domanda degli altri membri è dipesa dalle importazioni, lo sgravio delle stesse da dazi doganali ha portato sollievo ai sistemi sanitari nazionali che, altrimenti, avrebbero dovuto sostenere ulteriori costi in situazioni, quelle emergenziali, già di per sé sufficientemente gravose e dove la domanda interna sarebbe aumentata in modo considerevole.

In risposta alla pandemia inoltre, alcuni membri dell'OMC hanno unilateralmente sospeso la riscossione delle tariffe doganali all'importazione di beni considerati essenziali<sup>72</sup>, mentre sul piano multilaterale, risultati simili sono stati raggiunti nell'ambito

---

<sup>71</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction (“UNDRR”), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction (“WCDRR”)*, Sendai, Japan, 18 Marzo 2015. Il *Sendai Framework* è stato il primo accordo dell'agenda per lo sviluppo post-2015 e ha fornito agli Stati membri azioni concrete per risollevarsi dal rischio di disastri. L'accordo lavora di pari passo con gli altri accordi dell'Agenda 2030, tra cui l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, l'agenda d'azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo, la nuova agenda urbana e, infine, gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Esso persegue “*La sostanziale riduzione del rischio di disastri e delle perdite di vite, mezzi di sussistenza e salute e del patrimonio economico, fisico, sociale, culturale e ambientale di persone, imprese, comunità e paesi. Riconosce che lo Stato ha il ruolo primario di ridurre il rischio di disastri, ma che la responsabilità dovrebbe essere condivisa con altre parti interessate, tra cui il governo locale, il settore privato e altre parti interessate*”, consultabile sul sito [www.undrr.org](http://www.undrr.org). MIZUTORI M., *Reflections on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Five Years Since Its Adoption*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, vol. 11, 2020, p. 147-151.

<sup>72</sup> Si veda, ad esempio, la Decisione (UE) 2020/491 della Commissione del 3 aprile 2020 relativa all'esenzione dai dazi doganali e dall'IVA delle importazioni delle merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19 nel corso del 2020, in G.U.U.E., 3 aprile 2020, L. 1031, p. 1 ss., consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

del c.d. *Pharma Agreement*, l'accordo sul commercio di prodotti farmaceutici del 1994<sup>73</sup>, in forza del quale i partecipanti, per ora sette, si sono impegnati ad abrogare dazi e altri oneri doganali sull'importazione di prodotti medicali e relativi componenti. L'adesione a questo accordo da parte di tutti i membri dell'OMC potrebbe portare innumerevoli vantaggi, tra i quali rendere più celere la risposta alle emergenze senza la necessità di ricorrere ad atti di approvazione successivi al loro scoppio, consentire l'adozione di un regime generale di revoca degli oneri doganali che porterebbe con sé maggiore certezza giuridica, ridurre gli eventuali costi a carico dei sistemi sanitari.

Ancora, un'importazione in franchigia senza oneri doganali potrebbe essere estesa anche ad altri prodotti che si sono rivelati indispensabili durante la pandemia (quali gli strumenti medicali per la respirazione, i ventilatori polmonari e i c.d. dispositivi di protezione individuale "DPI" in generale) e, i cui scambi, ricadono nell'alveo di applicazione di un altro accordo internazionale, il c.d. *Information Technology Agreement* ("ITA")<sup>74</sup> in forza del quale i membri aderenti, in ossequio al principio del trattamento della nazione più favorita, hanno revocato i dazi doganali applicati all'importazione di prodotti della tecnologia dell'informazione.

Sulla scorta di tutti questi strumenti di cooperazione internazionale è stata valutata, in seno all'OMC, anche l'abolizione di dazi doganali sull'importazione almeno per quei prodotti definiti essenziali in caso di emergenze sanitarie. Ciò comporterebbe l'avvio di

---

<sup>73</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, *Pharma Agreement*, 1994, consultabile sul sito [www.who.org](http://www.who.org). L'accordo, che rappresenta una delle iniziative settoriali concordate durante i negoziati commerciali svoltisi in seno all'*Uruguay Round*, è stato sottoscritto dal Canada, l'Unione europea, il Giappone, Macao (Cina), la Norvegia, la Svizzera, il Regno Unito e gli Stati Uniti che si sono impegnati ad attuarne gli obiettivi eliminando le tariffe e altri dazi e oneri su numerosi prodotti farmaceutici oltre che sulle sostanze utilizzate per produrli.

<sup>74</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Information Technology Agreement* ("ITA"). L'ITA è un accordo plurilaterale concluso con la dichiarazione ministeriale sugli scambi di prodotti di tecnologia dell'informazione durante la Conferenza ministeriale di Singapore del 1996 ed entrato in vigore il 1 Luglio 1997. Ventinove sono gli Stati che vi hanno aderito inizialmente, mentre ora il numero dei partecipanti è salito a 82, rappresentando circa il 97% del commercio mondiale di prodotti IT. Gli Stati partecipanti si sono impegnati ad eliminare completamente le tariffe sui prodotti informatici indicati nell'accordo. Nel corso della Conferenza ministeriale di Nairobi del Dicembre 2015, più di 50 membri hanno esteso l'applicazione dell'accordo ad altri prodotti arrivando a comprenderne 201, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

un negoziato multilaterale che dovrebbe poi coinvolgere altre organizzazioni internazionali quali l’OMS, come peraltro già sperimentato con la redazione della lista delle forniture medicali previste per l’assistenza sanitaria durante la recente pandemia<sup>75</sup>.

La revoca e/o sospensione delle barriere doganali alle importazioni rappresenta, tuttavia solo una delle possibili soluzioni di un problema più complesso che si trova a dover fare i conti, comunque, con le disposizioni regolamentari interne degli Stati membri. Ne è un esempio il *Trade Facilitation Agreement* (TFA)<sup>76</sup> del 2017 che, pur nell’ottica di semplificare le tradizionali operazioni doganali, ha lasciato un certo margine di manovra agli Stati aderenti<sup>77</sup>. Questo atto, infatti, non ha previsto l’armonizzazione delle normative nazionali, ma il rispetto di *standard* internazionali c.d. “*specific trade concern*”, ossia c.d. “preoccupazioni commerciali specifiche” che sono sollevate dagli Stati per promuovere un dialogo volto allo scambio di informazioni sulla portata e sull’attuazione delle reciproche normative interne. Il *Trade Facilitation Agreement*<sup>78</sup> ha predisposto, infatti, regolamentazioni tecniche e procedurali che gli Stati devono

---

<sup>75</sup> World Custom Organization, *HS classification reference for Covid-19 medical supplies*, HS 2022, Ed. 3.01 aggiornata al 15 Gennaio 2022, consultabile sul sito [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

<sup>76</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Trade Facilitation Agreement* (TFA), 2017, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org). L’intesa per le facilitazioni commerciali negli scambi internazionali che ha visto la luce durante la nona conferenza ministeriale tenuta a Bali del 2013, è entrata in vigore nel 2017 con la ratifica da parte di Ciad, Giordania, Oman e Ruanda. Per entrare in vigore, l’accordo ha necessitato della ratifica dei due terzi degli stati membri dell’OMC (allora 110) ed il raggiungimento, per la prima volta, della maggioranza qualificata sul tema delle facilitazioni commerciali. L’accordo ha peraltro acquistato particolare rilievo poiché in controtendenza rispetto alla tendenza protezionista degli ultimi anni. I Paesi partecipanti (tra i quali Stati Uniti, Russia, Cina e Unione europea) si sono assunti l’impegno di snellire le procedure degli scambi internazionali, migliorare la trasparenza, armonizzare le formalità burocratiche e rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni coinvolte. Sono, inoltre, state adottate procedure informatizzate per lo sdoganamento anticipato delle merci, per facilitare i controlli ed il pagamento elettronico degli oneri doganali, nonché un trattamento più favorevole per gli operatori economici maggiormente affidabili.

<sup>77</sup> HAMANAKA S., *WTO Agreement on Trade Facilitation: Assessing the Level of Ambition and Likely Impacts*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2014, p. 341 ss.; GRAINGER A.G. ET AL., *Customs and Humanitarian Logistics*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2019, p. 159 ss, consultabili sul sito [www.kluwerlawonline.com](http://www.kluwerlawonline.com).

<sup>78</sup> NEUFELD N., *The long and winding road: how wto members finally reached a trade facilitation agreement*, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2014-06, 07 Aprile 2014, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

rispettare per non incorrere nella violazione del divieto di discriminazione (art. 2, par.1, TFA)<sup>79</sup>, o costituire un ostacolo agli scambi (art. 2, par. 2 e 3, TFA)<sup>80</sup>.

Pur non prevedendo un dovere di armonizzazione vero e proprio, questo accordo sull'agevolazione degli scambi commerciali si è posto l'obiettivo di semplificare le procedure internazionali di importazione e di esportazione, le formalità doganali e i requisiti per il transito stimolando gli scambi e la crescita globale.

In questo ambito l'OMC potrebbe giocare il proprio ruolo favorendo il recepimento del TFA da parte di un numero sempre maggiore di Stati e incoraggiando, dunque, l'armonizzazione di normative interne che, altrimenti, potrebbero costituire ulteriori barriere alle importazioni trovando, forse, base legittimante nella, pur rilevante, tutela di interessi di carattere collettivo, quali l'ordine pubblico o la protezione dell'ambiente e della salute.

Quanto poi alle esportazioni, quali strumenti di lotta contro le emergenze, tanto più se sanitarie<sup>81</sup>, deve rilevarsi che, nel rispondere alla pandemia Covid-19, molti Stati sono diventati nazionalisti introducendo barriere alle esportazioni che hanno messo a dura prova le imprese di tutto il mondo già alle prese con forniture incerte, oltre che lavoratori assenti per malattia. Dal canto loro le regole commerciali dell'OMC, prevedendo

---

<sup>79</sup> Cfr. Nota 76 art. 2, par.1, TFA, in forza del quale "(...) *Each Member shall, to the extent practicable and in a manner consistent with its domestic law and legal system, provide opportunities and an appropriate time period to traders and other interested parties to comment on the proposed introduction or amendment of laws and regulations of general application related to the movement, release, and clearance of goods, including goods in transit*", consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>80</sup> Cfr. Nota 76, art. 2, par.2 e 3, TFA, i quali dispongono che: "(...) *Each Member shall, to the extent practicable and in a manner consistent with its domestic law and legal system, ensure that new or amended laws and regulations of general application related to the movement, release, and clearance of goods, including goods in transit, are published or information on them made otherwise publicly available, as early as possible before their entry into force, in order to enable traders and other interested parties to become acquainted with them. 1.3 Changes to duty rates or tariff rates, measures that have a relieving effect, measures the effectiveness of which would be undermined as a result of compliance with paragraphs 1.1 or 1.2, measures applied in urgent circumstances, or minor changes to domestic law and legal system are each excluded from paragraphs 1.1 and 1.2*".

<sup>81</sup> PINCHIS-PAULSEN M., *Covid-19 Symposium: Thinking Creatively and Learning from Covid-19 – How the WTO can Maintain Open Trade on Critical Supplies*, in *Opiniojuris*, 2 aprile 2020, consultabile sul sito [www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org); BOWN C.P., *EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk*, The Peterson Institute for International Economics (PIIE), 19 Marzo 2020; *Ib.*, *Trump's trade policy is hampering the US fight against COVID-19*, PIIE, 13 Marzo 2020; *Ib.*, *COVID-19: China's exports of medical supplies provide a ray of hope*, PIIE, 26 Marzo 2020, consultabili sul sito [www.pooe.com](http://www.pooe.com).



eccezioni e deroghe invocabili sulla scorta di esigenze di salute e/o sicurezza interna, hanno ristretto il campo di operatività degli obiettivi di liberalizzazione e armonizzazione internazionale propri dell'Organizzazione stessa.

Mantenere, pertanto, aperti gli scambi durante una pandemia e prevedere “un’eccezione universale”, c.d. “Inverse-Exceptions”, all’equilibrio negoziato che consenta ai membri dell’OMC di impegnarsi nella protezione”<sup>82</sup>, anziché ricorrere a barriere commerciali, consentirebbe di invertire la rotta nella direzione opposta. Tutti i membri si troverebbero, pertanto, nella condizione di rendere il commercio “completamente aperto” per affrontare la pandemia e garantire, laddove necessario, forniture e beni essenziali<sup>83</sup>.

Restringere le esportazioni potrebbe, infatti, non solo mettere a repentaglio la cooperazione internazionale escludendo molti Paesi dalle forniture mediche vitali nel momento di maggior bisogno, ma, pur consentendo un soddisfacimento dell’offerta per le strutture sanitarie interne, determinerebbe, come ha determinato per molti Paesi durante le prime fasi di contrasto alla pandemia, il conseguente aumento dei costi per il Paese attuante, poiché *“la perdita di future vendite all’esportazione scoraggerà le imprese locali dall’aumentare la produzione e investire in nuove capacità”*<sup>84</sup>.

Riconoscere la portata globale, anziché nazionale, dell’emergenza da Covid-19, invocando un’“eccezione inversa”<sup>85</sup>, garantirebbe l’immediata liberalizzazione dei commerci ed eviterebbe il rallentamento degli scambi internazionali. Incorporare un’eccezione di tale tipo all’interno del diritto dell’OMC pare comunque improbabile, sia per l’assenza di alcun potere coercitivo utile a obbligare gli Stati a darvi attuazione, sia

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, PINCHIS-PAULSEN M., *Covid-19, op. cit.* p. 2.

<sup>83</sup> EVENETT S.J., *Sicken thy neighbour: The initial trade policy response to COVID-19*, The World Economic, 27 Marzo 2020, consultabile all’indirizzo web <https://doi.org/10.1111/twec.12954>.

<sup>84</sup> *Ibidem.*, p. 6 e ss.

<sup>85</sup> PINCHIS-PAULSEN M., *Covid-19, op. cit.*

poiché ogni membro conserva il diritto di perseguire la propria agenda nazionale come meglio ritiene.

La soluzione, tuttavia, potrebbe essere quella di considerare queste eccezioni inverse alla stregua dell'art. XX GATT definendone requisiti, beni e casi nei quali è possibile farvi ricorso (come nel caso di una pandemia). Il ruolo dell'OMC in questo caso si esplicherebbe nella previa valutazione dell'invocazione delle *Inverse-Exceptions* e, successivamente, nel coordinamento di tutti i Membri per mantenere basse le barriere commerciali su alcuni prodotti designati in modo mirato, temporaneo e trasparente<sup>86</sup>.

Infine, un meccanismo di funzionamento simile, che rispetti il multilateralismo culturale ed economico degli Stati membri, si è rinvenuto anche nei cc.dd. "Capi di delegazione" dei contraenti del GATT, comitati che si riuniscono in forma privata e le cui azioni sono poi approvate dalle parti contraenti<sup>87</sup>. Considerare, ad esempio, i comitati dell'OMC come *forum* negoziali preziosi nei processi deliberativi delle politiche e strategie di sicurezza, consentirebbe di superare il mero obiettivo di evitare controversie e, nel caso di invocazione di un'eccezione inversa, permetterebbe di tracciare la via di una collaborazione internazionale supervisionata e trasparente in grado di garantire la liberalizzazione di determinati beni e servizi<sup>88</sup>. Questa soluzione non scongiurerebbe crisi finanziarie e sanitarie, ma sosterebbe l'economia mondiale assicurandole una guida in

---

<sup>86</sup> WOLFF A. W., Vice-Direttore Generale dell'OMC, *COVID-19 crisis calls for "unprecedented level" of international cooperation*, dichiarazione resa il 26 Marzo 2020, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org). Il DDG dell'OMC, con riguardo alle c.d. *Inverse-Exception*, ha dichiarato che: "*The WTO Rules permit Members to take actions to protect the health and safety of their citizens. Regrettably export restrictions on medical supplies have in a number of instances been put into place in recent days, without notice or consultation. Emergency actions must not impose unwarranted restrictions on trade. Nothing in the WTO rules prevents a roll-back of export restrictions*".

<sup>87</sup> FOOTER M. E., *An institutional and normative analysis of the World Trade Organization*, in *Legal Aspects of International Organization*, Ed. Niels M. Blokker, 46, par. 3 e 4.

<sup>88</sup> MANAK I., *Enforcing International Trade Law in the World Trade Organization's Committees: Courting Third Party Opinion*, Georgetown University, Washington, DC, 24 Novembre 2019, consultabile sul sito [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu).

un mondo sempre più interconnesso ed interdipendente che richiede azioni globali innanzi a sfide globali, siano esse circoscritte a beni selezionati o su base temporanea<sup>89</sup>.

#### **1.4. Il ruolo del *Dispute Settlement Body* dell'OMC durante la pandemia**

La pandemia da Covid-19 ha avuto conseguenze significative anche sull'ordinamento giuridico dell'OMC a causa delle misure restrittive adottate dagli Stati membri.

Il sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, seppur, abbia tentato sin'ora di assolvere il proprio compito di garantire che i membri più forti non prevalessero su quelli più deboli, prevedendo norme chiare in materia di misure di ritorsione, in corso di pandemia non ha potuto impedire il ricorso a meccanismi di difesa unilaterali.

Attualmente l'*Appellate Body* sta attraversando la crisi più grande mai affrontata dall'OMC<sup>90</sup>, risultando completamente impedito nel suo compito sin da quando, nel 2019, a causa dell'ennesimo veto americano, i suoi membri sono giunti alla fine del loro mandato senza poter essere sostituiti<sup>91</sup>.

Innanzitutto agli effetti negativi conseguiti, poi, alle misure restrittive adottate in corso di pandemia -con il conseguente aumento dei prezzi dei dispositivi medicali, da un lato, e l'impossibilità di approvvigionamento da parte di Stati privi di capacità produttiva interna- diverse ragioni hanno indotto a ritenere che esse non saranno comunque oggetto di reclamo innanzi all'organo dell'OMC. Ciò è stato determinato dal fatto che, in molti

---

<sup>89</sup> PINCHIS-PAULSEN M., *COVID-19 and concerns of humanity: how the WTO can maintain open trade in critical supplies*, London School of Economics and Political Science, 20 Luglio 2020, consultabile sul sito [www.lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk).

<sup>90</sup> NAKAGAWA L., CHEN (eds.), *The Appellate Body of the WTO and its Reform*, Heidelberg, 2020; SACERDOTI G., *The Stalemate Concerning the Appellate Body of the WTO: Any Way Out?*, in *Question of Int. Law- QIL*, 2019, p. 37-58; HOEKMAN B. M., MAVROIDIS C., *Burning Down the House? The Appellate Body in the Centre of the WTO Crisis*, EUI Working Paper, RSCAS 2019/56; LEHNE J., *Crisis at the WTO: Is the Blocking of Appointments to the WTO Appellate Body by the United States Legally Justified?*, Berlin-Berne, 2019; PAYOSOVA T., HUFBAUER G. C., SCHOTT J., *The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures*, PIIE Policy Brief, 18-5.

<sup>91</sup> HSIEN W., *Wto dispute settlement in the wake of coronavirus disease 2019 (covid-19): exploring the possible benefits and limits of contemporary mechanisms*, 2020, consultabile sul sito [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com). Anche recentemente in occasione della 63ª riunione ordinaria dell'Appellate Body del 27Febbraio 2023, gli Stati Uniti si sono nuovamente rifiutati di dare il proprio consenso all'avvio delle procedure per la nomina dei nuovi giudici.

casi, si è trattato di misure generalizzate cui hanno attinto molti Stati e alle quali sono state comunque previste deroghe come, ad esempio, l'esclusione dal divieto di talune esportazioni come quelle connesse ad operazioni umanitarie. In caso di reclamo, inoltre, la situazione di stallo del meccanismo di risoluzione delle controversie rischierebbe di vanificare ogni eventuale ricorso inerente la legittimità di misure restrittive.

L'affidabilità dell'*Appellate Body* è stata, inoltre, compromessa non solo dalle tempistiche necessarie per l'ottenimento di una sentenza poiché, in corso di pandemia, le udienze hanno subito numerosi rinvii, ma altresì dalla discrezionalità concessa alla parte convenuta dalle norme generali del diritto OMC con riguardo alle modalità con cui essa dovrà conformarsi alla sentenza; ed infine, ancora dall'impossibilità per il diritto OMC di imporre una soluzione condivisa tra le parti coinvolte.

Ci si domanda, dunque, se oggi il sistema di soluzione delle controversie possa essere ancora considerato un valido ed efficace strumento per affrontare le nuove sfide poste dalla pandemia, dato che gli impatti negativi sul commercio determinati dalla recente emergenza sanitaria hanno portato con sé non solo inevitabili ripercussioni negative sull'intero commercio internazionale, ma altresì il dubbio relativo alla legittimità delle misure adottate dai singoli Stati con il diritto OMC.

Anche se, ad oggi, è risultato difficile identificare le misure sanitarie che potrebbero costituire oggetto di controversia (un esempio potrebbe essere rappresentato dalla violazione della tutela brevettuale per la produzione di prodotti medicali necessari per affrontare la crisi pandemica in assenza di rilascio di licenze obbligatorie che potrebbe integrare, uno fra gli altri, la violazione del principio di non discriminazione e trattamento nazionale), il sistema di risoluzione delle controversie invocato per rimediare all'annullamento o alla compromissione di benefici derivanti dagli accordi OMC, adottati

per ragioni di tutela della salute pubblica, è apparso essere comunque ancora lo strumento più valido ed efficace per sostenere l'intero sistema giuridico dell'OMC.

Innanzitutto, può affermarsi che l'*Appellate Body* ha mantenuto le proprie prerogative quale organo deputato a chiarire e interpretare le disposizioni sostanziali degli accordi disciplinati dall'OMC solvendo eventuali contrasti derivanti dall'applicazione, da parte degli Stati membri, di misure restrittive anti Covid-19. Quest'organo, inoltre, nonostante sia rinomato per il suo controllo giurisdizionale obbligatorio, non ha reso la negoziazione meno rilevante rimanendo un mezzo utile per facilitare il dialogo tra i membri OMC. L'avvio di un dialogo costruttivo tra membri risulterebbe, infatti, particolarmente proficuo per affrontare questioni che potrebbero sorgere a causa delle misure adottate durante la pandemia e del mancato scambio di informazioni che avrebbe favorito una reazione più coordinata.

Il processo di consultazione può rappresentare, infatti, ancora un ottimo spazio di dialogo laddove abbinato all'obbligo di giurisdizione del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC.

La vera sfida che l'*Appellate Body* deve, comunque, affrontare oggi, non consiste semplicemente nei ritardi temporali del processo di risoluzione delle controversie, ma nell'effettiva volontà dei membri dell'OMC di portare avanti controversie volte a salvaguardare quello che essi stessi percepiscono come interesse di tutela della salute pubblica.

Nonostante i problemi funzionali dell'organo di appello dell'OMC, è indubbia, dunque, l'utilità del ricorso a questo meccanismo per tentare la risoluzione delle controversie commerciali, soprattutto se sorte nel contesto di una pandemia come quella da Covid-19.

Ciò che, tuttavia, deve essere considerato è la possibilità che tale meccanismo possa risultare inadeguato, invece, per affrontare le nuove dinamiche del commercio internazionale che si stanno venendo a delineare a seguito della recente emergenza sanitaria.

### **1.5. Conclusioni.**

Innanzi alle difficoltà mostrate dal sistema normativo dell'OMC durante la recente crisi sanitaria internazionale, la tendenza intrapresa dai membri di “fughe” verso sistemi alternativi di regolazione del mercato mondiale” quali i c.d. “*Regional Trade Agreements* (RTAs)” altro non ha fatto se non attenuare la propensione degli Stati verso il sistema multilaterale e dirottare altrove risorse utili all'OMC<sup>92</sup>.

La debolezza del sistema normativo dell'OMC manifestatasi durante la crisi pandemica ed in un momento storico in cui la globalizzazione è già stata compromessa, si è aggiunta alle ulteriori sfide connesse alla transizione geopolitica verso un mondo multipolare (contraddistinto da nuovi attori con gradi di sviluppo e integrazione differenti), alla fragilità delle Catene Globali del Valore (“CGV”), nonché all'indebolimento del sistema di “*governance*” globale del commercio impotente innanzi alle recenti tendenze protezionistiche.

Le spirali unilaterali protezionistiche inizialmente attuate da oltre un terzo dei Paesi membri, prevedendo restrizioni agli scambi in generale, si sono rilevate svantaggiose non solo per i *partner* commerciali, bensì per il mercato globale stesso portando con sé la crescita dei prezzi e la disincentivazione degli investimenti, oltre ad effetti distorsivi nelle relazioni lungo le CGV. Queste barriere commerciali hanno, di fatto, inizialmente

---

<sup>92</sup> PICKER C.B., *Regional Trade Agreements v. The WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV to Counter This Institutional Threat*, UPenn Law - Università della Pennsylvania, in *Penn Law: Legal Scholarship Repository*, 26, 2005, p. 267 ss.

compromesso l'accesso alle forniture globali sanitarie, soprattutto da parte delle economie più deboli e meno sviluppate al mondo, dipendendo esse da un numero ristretto di Paesi esportatori.

Il moltiplicarsi di scelte commerciali protezionistiche, come le limitazioni alle esportazioni o come la corsa all'acquisto di dispositivi di protezione individuale e medici, hanno inoltre avuto pesanti ripercussioni sull'offerta globale e fiaccato le strategie di prevenzione, contenimento e cura della pandemia nella fase iniziale di propagazione del virus.

Una molteplicità di fattori che ha favorito la transizione geopolitica verso un mondo, come anzidetto, multipolare caratterizzato da provvedimenti unilaterali e/o accordi bilaterali e nel cui contesto l'OMC ed i suoi Membri si sono mostrati impacciati non solo nello stimolare il sistema commerciale multilaterale, bensì nell'adattarsi all'ormai mutato contesto internazionale degli scambi di beni e servizi.

Contesto nel quale anche la progettazione di nuove regole ha stentato a prendere avvio: il sistema dell'OMC per la risoluzione delle dispute commerciali risulta paralizzato e le CGV estremamente sensibili agli *shock* esterni.

In un ambito in cui è mancata una risposta omogenea alla crisi sanitaria ed economica, sono i principali attori della cooperazione internazionale, dall'OMC al G20<sup>93</sup>, a dover lavorare ora per la rimozione degli ostacoli all'accesso alle forniture mediche essenziali,

---

<sup>93</sup> Queste due organizzazioni da sole possono avere un peso fondamentale nell'orientamento delle politiche commerciali internazionali. Il G20 quale "forum multilaterale" cui partecipano i *leader* delle più grandi economie mondiali è in grado di incoraggiare incisivamente il consenso politico su temi di rilevanza strategica e sulle possibili risposte alle crisi globali. L'OMC, dal canto suo, ha la responsabilità di applicare le regole del sistema del commercio internazionale, essere *forum* negoziale per le relazioni commerciali, risolvere le controversie instauratesi tra i membri e supportare le economie più vulnerabili. L'OMC, nonostante una certa difficoltà di adeguamento alle nuove dinamiche del commercio globale, rappresenta oltre il 95% del commercio globale e possiede tutto il potenziale per costituire il campo di gioco ideale per il raggiungimento di un'intesa vincolante che conduca all'eliminazione degli ostacoli all'esportazione degli equipaggiamenti medici a contrasto del Covid-19, dei prodotti agro-alimentari ed di altri beni essenziali. Vedasi anche gli atti della riunione ministeriale Commercio estero del G20, G20 Commercio e investimenti, tenutasi il 12 Ottobre 2021, dichiarazione consultabili sul sito [www.esteri.it](http://www.esteri.it).

soprattutto per i Paesi più poveri e per assicurare il corretto funzionamento delle CGV e di conseguenza favorire la ripresa della produzione e degli scambi a livello mondiale.

Una crisi così profonda e l'esigenza di garantire una ripresa efficace delle economie evidenzia l'irrinunciabilità di un'organizzazione internazionale coordinata della produzione che porti a miglioramenti economici profondi in grado di mantenere l'apertura degli scambi come strumento per bilanciare i bisogni e le capacità produttive di ogni Paese.

La crisi del multilateralismo, comunque previa rispetto all'emergenza sanitaria pandemica, ha reso ancor più di vitale importanza una riforma complessiva della struttura della "governance" globale del commercio che porterà con sé altresì, la sperimentazione di nuovi meccanismi di cooperazione internazionale multilaterale c.d. flessibile<sup>94</sup> che non esclude a priori accordi plurilaterali tra soli Stati "like minded" privi di qualsiasi trattamento riservato dalla clausola della nazione più favorita<sup>95</sup>.

La crisi sanitaria si è inserita, pertanto, in una preesistente condizione di difficoltà assai complessa mettendo oltremodo a dura prova la solidità del sistema commerciale multilaterale internazionale, nonché l'abilità dell'OMC di assicurare la stabilità e la certezza delle normative internazionali all'interno delle relazioni commerciali multilaterali mondiali.

Le regole del commercio internazionale, che non hanno retto il passo con la velocità e imprevedibilità dei mutamenti e degli effetti dell'emergenza sanitaria sullo sviluppo

---

<sup>94</sup> BALDWIN, R.E. *The World Trade Organization and the Future of Multilateralism*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2016; 30, 95-116.

<sup>95</sup> ADLUNG R., MAMDOUH H., *Plurilateral trade agreements: An escape route for the WTO?*, WTO Staff Working Paper ERSD-2017-03; DI DONFRANCESCO G., *L'ultima parola spetta alla Wto - tempi permettendo*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 Marzo 2018.



internazionale, economico e commerciale, hanno aggravato la crisi dell'OMC e la capacità di evolvere dell'intero sistema commerciale multilaterale nel suo complesso<sup>96</sup>.

Permane, dunque, contemporaneamente, l'assoluta necessità di riformulare l'attuale quadro normativo in modo tale che il diritto dell'OMC consideri le cc.dd. "emergenze sanitarie di portata globale" una preoccupazione comune all'intera Comunità internazionale e le misure commerciali quali strumenti indispensabili per farvi fronte. Innanzi alla situazione storica attuale, gli sforzi dovrebbero essere rivolti a dare avvio a negoziati incentrati sull'eliminazione delle barriere commerciali a beni essenziali e sulla relativa crescente liberalizzazione in coerenza con le finalità proprie dell'OMC. La recente crisi sanitaria può costituire, ad esempio, stimolo per avviare un negoziato inerente a farmaci e presidi medico-sanitari che costituisca *input* per la ripresa di consultazioni anche in altri campi. Di pari passo, poiché il diritto dell'OMC non rifiuta a priori la liceità di alcune misure restrittive al commercio, i meccanismi di sorveglianza sulle politiche nazionali dovrebbero essere potenziati. Ciò per evitare che, in situazioni emergenziali come quelle recenti, le limitazioni alle esportazioni/importazioni si possano tradurre in conseguenze pregiudizievoli per gli altri membri, impediti nella ripresa economica e nella capacità di far fronte efficacemente ai bisogni della popolazione in caso di pericolo grave per la vita e la salute.

---

<sup>96</sup> ZUPI M., *Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, Dicembre 2018.

## CAPITOLO II

### LE RESTRIZIONI COMMERCIALI ADOTATE DALL'UNIONE EUROPEA DURANTE LA PANDEMIA E LA LORO COMPATIBILITÀ CON I PRINCIPI DELL'OMC

Sommario: 2.1. Introduzione -2.2. Le restrizioni commerciali adottate dall'Unione europea durante la pandemia da Covid-19 -2.2.1. La posizione assunta dalla Corte di Giustizia europea a fronte delle restrizioni agli scambi commerciali adottate dagli Stati membri -2.3. La compatibilità delle misure adottate dall'Unione Europea con il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio -2.4. La risposta della politica commerciale europea alla crisi pandemica globale -2.5. Conclusioni.

#### 2.1. Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha influenzato anche la politica concorrenziale europea e ha iniziato, fin da subito, ad evidenziare la necessità che le regole di concorrenza fossero adattate alla situazione emergenziale.

Nel corso della recente crisi sanitaria, la politica di concorrenza dell'Unione Europea ha rivestito un ruolo fondamentale nel rispondere con celerità alle necessità dei propri Membri, pur dovendo, soprattutto nelle prime fasi della pandemia, fare i conti con il prevalere delle decisioni nazionali adottate dai singoli Stati per supportare l'economia e l'occupazione.

Solo in un secondo momento, infatti, sono giunte decisioni concertate rivolte per lo più a consentire la circolazione dei beni ed una più equa distribuzione dei dispositivi medicali attraverso frontiere ancora in parte chiuse. Il regime degli aiuti di Stato temporaneamente previsto all'inizio della crisi, nonché la sospensione delle disposizioni di cui al Patto di Stabilità e Crescita<sup>97</sup> hanno consentito, ad esempio, agli Stati Membri di

---

<sup>97</sup> Unione Europea, *Patto di stabilità e di crescita* ("PSC"). Il Patto è un accordo internazionale raggiunto nel 1997 dagli Stati membri dell'Unione europea che disciplina il controllo delle politiche di bilancio pubbliche nazionali, con l'obiettivo di preservare il rispetto dei requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria dell'Unione europea e rafforzare l'integrazione monetaria del trattato di Maastricht. Le regole di applicazione del PSC sono state modificate

godere della flessibilità delle relative norme per tentare di sostenere la propria economia adottando immediatamente “politiche fiscali espansive” che hanno consentito alle Istituzioni nazionali di intervenire per evitare il fallimento di numerose imprese.

In un contesto emergenziale come quello della pandemia da Covid-19 la competenza riservata agli Stati membri in materia di tutela della salute ha consentito, inoltre, un’azione più rapida sia livello nazionale che europeo.

La competenza dell’Unione europea in tale materia è, infatti, solo concorrente ed attiene ad alcuni aspetti della sicurezza e sanità pubblica, in particolare, a problemi comuni che coinvolgono i propri membri e che hanno carattere transfrontaliero, potendo essa intervenire solo nell’attuazione, coordinamento e a completamento delle iniziative assunte a livello nazionale<sup>98</sup>.

Pur restando di competenza nazionale, dunque, la gestione e l’attuazione di azioni a contrasto delle emergenze, hanno visto l’Unione europea disporre di alcuni strumenti comunitari tra i quali, *in primis*, la decisione 1082/2013/UE<sup>99</sup>, con la quale è stato introdotto un meccanismo di monitoraggio, allarme e cooperazione in caso di scoppio di epidemie che comportino seri rischi per la salute globale, oppure la c.d. clausola di solidarietà, che opera quale “dovere” degli Stati membri di supportare un Paese in grave difficoltà, nonché il sistema di protezione civile dell’Unione europea<sup>100</sup>.

---

nel 2011 con l’adozione del c.d. Six Pack e l’introduzione del semestre europeo, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>98</sup> In forza del principio di attribuzione, l’Unione europea ha potuto operare solo nei limiti delle competenze conferite dai Trattati, mentre i singoli Stati membri hanno conservato la propria autonomia decisionale in ogni altro ambito come, peraltro, statuito nell’art. 168, 7, TFUE, in forza del quale ogni Stato membro “*definisce autonomamente la predisposizione e l’organizzazione del sistema sanitario, nonché l’assegnazione delle risorse ad esso destinate, ed è responsabile della gestione dei servizi sanitari e dell’assistenza medica*”, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>99</sup> Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio europei, del 22 ottobre 2013, “*relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE*”, in GU L 293, p. 1, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Tale decisione ha istituito un sistema di sorveglianza epidemiologica, allarme rapido e lotta contro le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, nonché di pianificazione di risposte comune per coordinare le politiche nazionali. Essa intende sostenere la cooperazione ed il coordinamento tra gli Stati per migliorare la prevenzione ed il controllo della diffusione di malattie nell’Unione.

<sup>100</sup> Parlamento europeo e Consiglio europeo, *Decisione 2019/420 del 13 marzo 2019, la quale modifica la decisione n. 1313/2013/UE inerente il meccanismo unionale di protezione civile*, in G.U. L 771, p. 1; *cfr.*, altresì, *Decisione di esecuzione 2019/1310 della Commissione europea datata 31 luglio 2019 che disciplina l’attività del pool europeo di protezione civile e di rescEU*, in G.U. L 204, p. 94.

Nondimeno, esista ugualmente la possibilità, per l'Unione di "interferire" nella gestione della tutela della salute pubblica e del mercato interno, se si considera che i farmaci, come i presidi medicali, sono stati compresi tra le c.d. attrezzature mediche e sono, pertanto, stati considerati merci soggette al regime della libera circolazione. Tuttavia, in ragione di motivi legati a emergenze sanitarie, gli Stati membri, in deroga alle normative dei Trattati europei hanno potuto adottare, a tutela del mercato interno, misure, anche discriminatorie, per disciplinare la circolazione di merci, servizi e persone<sup>101</sup>.

Sulla scorta di ciò, ad inizio pandemia, molti Stati membri hanno risposto all'emergenza ricorrendo a politiche nazionali di tipo competitivo più che cooperativo: la sospensione della libertà di circolazione delle persone, i divieti alle esportazioni di dispositivi sanitari, i tentativi di profittare della chiusura delle frontiere per favorire l'esportazione di prodotti europei a discapito delle importazioni di beni, quali quelli agroalimentari, ecc.

Diversamente dalle crisi del passato, però, l'Europa, come reazione alla pandemia, ha accolto politiche monetarie molto espansive, pur senza un coordinamento delle singole politiche fiscali e delle misure sanitarie e di ordine pubblico adottate dai propri membri, molte delle cui decisioni sono risultate asincroniche, sia per quanto ha riguardato i tempi, che le modalità di chiusura prima e di ripartenza poi.

A differenza delle precedenti crisi, quindi, gli Stati europei hanno iniziato a discutere l'adozione di strumenti di coordinamento della concorrenza e di sostegno alle politiche fiscali nazionali, nonché di cooperazione non solo in ambito sanitario, ma anche finanziario, della ricerca e dell'innovazione, nel comune intento di costruire un'unione federale che si possa sostituire all'attuale confederazione di Stati.

---

<sup>101</sup> ARENA A., *Covid-19 e libera circolazione: le misure restrittive degli Stati membri e le libertà fondamentali del mercato interno*, in *Eurojus.it*, 2020, consultabile sul sito [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it).

Innanzi, quindi, alla scarsa coordinazione europea nelle primissime fasi della diffusione del Covid-19 e alla necessità di una repentina reazione alla crisi globale, ecco che gli Stati non hanno potuto che far ricorso, come si vedrà nel proseguo dell'elaborato, almeno inizialmente, a misure protezionistiche e alle clausole di eccezione e di deroga contenute nel diritto internazionale in generale, le quali hanno reso più flessibile l'applicazione delle norme ivi previste. Già il *General Agreement on Tariffs and Trade* ("GATT") del 1947, ad esempio, ha contemplato eccezioni/deroghe volte a rendere adattabile il proprio corpo normativo, giustificando l'adozione da parte di uno Stato membro di misure unilaterali deputate alla tutela di interessi economici di natura politica, quali la protezione delle risorse naturali, del patrimonio culturale e, naturalmente, della salute pubblica.

L'emergenza sanitaria ha, dunque, contribuito a rendere preminenti le azioni delle Istituzioni europee e delle organizzazioni internazionali nel coordinamento della reazione degli Stati membri senza, tuttavia, esimerle da una profonda riflessione inerente il ruolo e la loro attendibilità nel panorama delle relazioni del commercio internazionale. Al riguardo gli Stati stessi hanno sollevato critiche e perplessità sull'operato ultra decennale delle organizzazioni internazionali giuda, da sempre, delle dinamiche globali, mentre tra tutte, l'Unione Europea ha dato prova di capacità reattive che hanno ridato credibilità all'intero sistema di cooperazione internazionale.

Secondo la propria predisposizione, infatti, l'UE ha fondato le misure adottate in corso di pandemia secondo un approccio di apertura e cooperazione volto a sostenere e promuovere il recupero di un equilibrio nelle relazioni internazionali basato sui principi del commercio multilaterale.

Le misure di politica economica adottate dall'UE in risposta alla pandemia, seppur abbiano rappresentato un brusco acceleramento del processo d'integrazione europeo,

hanno rafforzato la solidarietà intra-UE che si rivelerà utile per far fronte alla tendenza post pandemica verso una maggiore competizione geopolitica e una strumentalizzazione dell'interdipendenza tra attori economici globali.

Solo mediante una politica economica coesa e obiettivi concertati l'UE potrà dimostrare la solidità del suo nuovo ruolo all'interno dello scenario internazionale, oltre che del "suo rinnovato spirito di iniziativa"<sup>102</sup> e offrire ai grandi attori globali la possibilità di scegliere un sistema commerciale stabile e attento alle preoccupazioni nazionali.

La capacità di risposta ai mutati scenari geopolitici ed economici consentirà all'Europa di intervenire attivamente nel sostenere i cambiamenti necessari a ridare legittimità non solo all'OMC ma anche alle relazioni commerciali internazionali.

Lo scopo dell'elaborato è dunque quello di analizzare le restrizioni commerciali al commercio adottate all'interno del territorio europeo dagli Stati membri e come queste si sono conformate non solo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, ma altresì ai principi espressi dal diritto dell'OMC. Uno sguardo analitico si soffermerà sulle iniziative assunte dall'Unione europea in ambito di politica commerciale interna e internazionale per contrastare la crisi pandemica e supportare l'OMC nel suo processo di riforma verso il raggiungimento di un equilibrio negli scambi commerciali globali.

L'analisi sosterrà l'opportunità che la giurisprudenza della Corte europea operi un sindacato ancora più incisivo e coerente di quello finora svolto in merito alle misure emergenziali adottate per contrastare la diffusione del coronavirus, facendo ordine all'interno della propria giurisprudenza e consentendo, di conseguenza, agli Stati membri di armonizzare più agevolmente le proprie iniziative ai principi di solidarietà propri del sistema del commercio multilaterale.

---

<sup>102</sup> GRAZIANI A., *OMC: il ruolo della UE e la sua riforma*, in *Geopolitica.info.it*, 30 marzo 2021.

## **2.2. Le restrizioni commerciali adottate dall'Unione europea durante la pandemia da Covid-19**

Come tutte le crisi globali, anche quella generata dalla pandemia ha messo a nudo le fragilità e le tensioni esistenti nell'ordinamento internazionale e, ad oggi, il Covid-19 nel mondo ha agito come un acceleratore di processi già in corso, quali la de-globalizzazione, la transizione verde, la digitalizzazione, che da punto di svolta.

La crisi sanitaria globale ha rappresentato un ottimo esempio del motivo per cui è necessaria una maggiore cooperazione e migliori strutture di *governance* globale: innanzi all'incapacità degli Stati di far fronte singolarmente ai rischi globali, quali le pandemie, la crisi ha accresciuto la necessità di una più forte cooperazione multilaterale a livello internazionale e, quindi, all'interno delle Organizzazioni internazionali come l'OMS, l'OMC, ma altresì in *forum* informali quali il G20 e il G7. Se, dunque, da un lato la pandemia ha dato nuovo slancio al multilateralismo (la pandemia pare aver pesato in misura simile su tutti gli Stati e nessuno di essi pare esser stato in grado da solo di risolvere il problema), dall'altro ha posto in rilievo tutte le fragilità del tessuto multilaterale esistente e, soprattutto, dell'OMC quale istituzione internazionale più direttamente coinvolta nella gestione della pandemia.

Nonostante la consapevolezza che siano gli stessi Stati a mantenere insita in sé quella capacità di mediazione in grado di favorire non solo la globalizzazione, ma la propria sovranità e l'equilibrio fra le due, durante la pandemia Covid-19 si è assistito ad una tendenza opposta<sup>103</sup>.

Innanzitutto, molti Paesi sono tornati a politiche nazionalistiche e protezionistiche per contrastare la crisi. Nel corso del 2020 la maggior parte dei membri dell'OMC ha imposto divieti o restrizioni alle esportazioni e altre misure di salvaguardia nei confronti dei

---

<sup>103</sup> SCHMUCKER C., *The Effects of the COVID-19 Pandemic on US and European Commitment to the Multilateral Economic Order*, in *Istituto Affari Internazionali*, 2020.

*partner* commerciali per lo più riguardanti forniture mediche e presidi di protezione, ma anche cibo e altri prodotti essenziali. Questa tendenza ha coinvolto anche l'Unione Europea che, all'inizio della pandemia, ha autorizzato restrizioni all'esportazione di alcuni presidi medici.

All'interno del contesto emergenziale, tuttavia, l'Unione Europea ha rivestito e riveste una posizione fondamentale nel processo di riforma e consolidamento dell'OMC<sup>104</sup> proponendo soluzioni concrete all'attuale crisi dell'Organizzazione<sup>105</sup>.

L'UE, da sempre, è forte sostenitrice del sistema commerciale multilaterale e condivide con l'OMC principi e obiettivi quali la regolamentazione del mercato, la rimozione delle barriere agli scambi e un'economia europea integrata nelle c.d. Catene del Valore globali.

Ad oggi, dunque, l'Unione Europea ha dato atto di una decisa presa di posizione che la vede *leader* nella riforma dell'OMC, sia per la sua collocazione geografica al centro delle due nuove polarità economiche est/ovest, sia per la sua capacità di saper coinvolgere i grandi attori del commercio internazionale.

La posizione di rilievo dell'UE, che la vede primo esportatore di servizi e secondo, solo alla Cina, per esportazione di beni, le consente di poter aver un peso rilevante nel garantire trasparenza e correttezza nelle negoziazioni multilaterali e di far sentire la propria voce nelle controversie internazionali commerciali, *intra* ed *extra* UE<sup>106</sup>. Il riferimento è diretto all'opposizione tra le due superpotenze Cina e USA in relazione al

---

<sup>104</sup> Commissione europea, *Un approccio globale per modernizzare l'Organizzazione mondiale del commercio: la proposta della Commissione europea*, comunicato stampa del 19.09.2018 con il quale la Commissione europea ha presentato una serie di idee volte a modernizzare l'OMC e adeguare le norme che regolano il commercio internazionale alle sfide dell'economia globale, consultabile in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>105</sup> L'UE ha già ultimato accordi reciproci tra Stati che mirano alla salvaguardia dell'organo di appello dell'OMC, seppur tramite mezzi alternativi come la rinuncia a qualsiasi ricorso in seguito all'emissione di una sentenza, o il richiamo di *ex*-membri dell'organo dalla pensione; ha provveduto alla creazione di un'unità europea di applicazione degli accordi commerciali e avanzato la proposta di legge OMC che giustifichi l'imposizione di tariffe contro i governi che ostacolano il lavoro del sistema di risoluzione delle controversie.

<sup>106</sup> BIANCHI S., PETERS F. (eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge, 2013; KARTTUNEN M. B., *Transparency in the WTO SPS and TBT Agreements – The Real Jewel in the Crown*, Cambridge, 2020.



quale l'UE detiene la qualifica di "potere spartiacque"<sup>107</sup> in grado di intercedere allentando le tensioni che da anni minano la stabilità delle relazioni del commercio internazionale e dell'OMC in particolare. Tali tensioni hanno sfiorato tutti e tre i pilastri dell'Organizzazione internazionale del commercio, ossia: la funzione di negoziazione - la Cina, infatti, è riluttante a rinunciare allo *status* di Paese in via di sviluppo-, di monitoraggio - la Cina è restia a notificare le sovvenzioni all'industria - e di risoluzione delle controversie<sup>108</sup>, in quanto l'OMC è incapace di frenare le distorsioni al commercio poste in essere da parte del Paese asiatico.

L'UE si è impegnata nell'elaborazione, congiuntamente ad altri *partner* (quali USA, Giappone, ma anche Cina), di nuove norme commerciali, controllate dall'OMC, sul commercio transfrontaliero che, ad oggi non hanno fatto seguito ai cambiamenti economici, politici e tecnologici. Al riguardo, ad esempio, le norme esistenti non hanno prestato la giusta attenzione al fenomeno delle sovvenzioni che hanno creato distorsioni sul mercato e che spesso vengono erogate tramite imprese pubbliche, andando in tal modo a pregiudicare la concorrenza tra gli operatori economici.

La cooperazione dell'UE, oltre ad essersi spinta oltre oceano, ha lavorato in coordinamento con la c.d. Iniziativa Trilaterale (UE, USA e Giappone)<sup>109</sup> per aggiornare le regole OMC con gli ormai mutati e più moderni modelli del commercio internazionale (in ambiti quali il commercio digitale, diritti di proprietà intellettuale, ecc.), ma altresì per

---

<sup>107</sup> GRAZIANI A., *OMC: il ruolo*, op. cit. p. 7.

<sup>108</sup> Sin dalla nascita dell'OMC, l'UE è stata uno dei membri che è ricorso più frequentemente al sistema di risoluzione delle controversie. Tra il 1995 e il 2022 l'Unione è stata coinvolta in 201 casi di risoluzione di controversie: 110 in qualità di denunciante, 91 come convenuta e in 216 ha chiesto lo *status* di "parte terza", che consente ai membri OMC di monitorare le controversie che coinvolgono altre parti. Il Parlamento europeo, altresì, si è sempre dimostrato attento allo sviluppo delle controversie che coinvolgono l'UE e attraverso la sua commissione per il commercio internazionale ha redatto relazioni, organizzato audizioni pubbliche e interrogazioni orali anche al Consiglio.

<sup>109</sup> RUBINI L., *I segni dei tempi: unilateralismo o cooperazione? Riflessioni su alcuni recenti sviluppi nella politica commerciale dell'Unione europea*, *Eurojus.it*, 2020, 4, p. 137 e ss. L'iniziativa Trilaterale ha coinvolto dal dicembre 2017 l'Unione Europea, gli Stati Uniti ed il Giappone e ha avuto la finalità di concordare nuove norme, sviluppare anche autonomamente strumenti contro sovvenzioni sleali e promuovere accordi multilaterali. L'accordo ha inteso riformare le normative inerenti le sovvenzioni pubbliche e alle imprese pubbliche, aumentare la trasparenza nel Sistema e regolare i trasferimenti coatti di tecnologia. SACERDOTI G., *The WTO Dispute Settlement System: Consolidating Success and Confronting New Challenges*, in ELSIG M., HOEKMAN B., PAUWELYN J. (eds.), *Assessing the World Trade Organization*, Cambridge 2017.

rendere efficace l'attività di monitoraggio delle politiche commerciali dei singoli Stati membri affinché, attraverso un meccanismo di revisione delle stesse, essi diventino parte attiva notificando le misure adottate soprattutto in occasione di aiuti statali concessi alle proprie imprese<sup>110</sup>.

La Commissione europea ha avviato nel 2021 un'importante revisione di tutta la politica commerciale europea concentrandosi non solo sugli aspetti di innovazione interni, ma altresì sulla “trasparenza e il monitoraggio delle regole già esistenti nel sistema OMC” facendosi promotrice principale del processo di riforma dell'OMC di cui condivide i medesimi valori<sup>111</sup>.

A livello multilaterale, l'UE ha recentemente co-patrocinato tre iniziative plurilaterali dell'OMC in materia di commercio, sostenibilità ambientale e inquinamento. L'Unione europea si è, pertanto, impegnata a “rafforzare il ruolo del commercio” nel contrasto ai mutamenti climatici e nella tutela dell'ambiente intensificando un'azione congiunta in seno all'OMC e trasmettendo così un forte segnale politico sul perseguimento di un'agenda ambientale per il commercio. L'UE ed un numero significativo di membri dell'OMC collaboreranno, dunque, per “agevolare lo scambio di beni e servizi verdi, promuovere le catene di approvvigionamento sostenibili, l'economia circolare (...) combattere l'inquinamento da plastica e aumentare la trasparenza delle sovvenzioni ai combustibili fossili”<sup>112</sup>.

Le difficoltà politiche incontrate nel tentare di trovare la giusta convergenza nell'adozione di nuove regole più adatte a rispondere alle sfide globali del mutato sistema

---

<sup>110</sup> Commissione europea, *Un approccio globale per modernizzare l'Organizzazione mondiale del commercio: la proposta della Commissione europea*, Comunicato stampa, Bruxelles, 18 settembre 2018, consultabile sul sito [www.europe.eu](http://www.europe.eu).

<sup>111</sup> BARONCINI E., *La proposta europea di riforma dell'OMC*, in MANZINI P., VELLANO M. (a cura di), *Unione europea 2020 – I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Cedam, 2021, pp. 135 e ss., consultabile sul sito [www.iris](http://www.iris).

<sup>112</sup> Commissione europea, *Sostegno dell'UE alle iniziative dell'Organizzazione mondiale del commercio in materia di commercio e ambiente*, comunicato stampa del 15.12.2021., documenti consultabili sul sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

di scambi commerciali hanno, inoltre, dovuto fare i conti con la richiesta di legittimazione e partecipazione da parte della società civile sempre più coinvolta in un “sistema internazionale intergovernativo chiamato a gestire una mole così imponente di impegni, dalle conseguenze estremamente impattanti sulle economie nazionali, e, dunque, sulle rispettive compagini sociali<sup>113</sup>”.

Dopo gli sconcertanti esiti della Conferenza ministeriale di Buenos Aires del 2017<sup>114</sup> e, in un contesto di crescenti tensioni commerciali globali, per tentare di preservare e rafforzare la legittimazione del sistema OMC il Consiglio europeo ha incaricato la Commissione di elaborare e proporre un *“approccio globale teso a migliorare, insieme ai partner che condividono gli stessi principi, il funzionamento dell’OMC in merito ad aspetti cruciali, fra cui: i) negoziati più flessibili, ii) nuove norme per affrontare le attuali sfide, anche in materia di sovvenzioni all’industria, proprietà intellettuale e trasferimenti forzati di tecnologia, iii) riduzione dei costi commerciali, iv) un nuovo approccio allo sviluppo, v) una risoluzione più efficace e trasparente delle controversie, compreso l’Organo d’appello, con l’obiettivo di assicurare condizioni di parità e vi) il rafforzamento dell’OMC in quanto istituzione, anche nella sua funzione di trasparenza e vigilanza”*<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> BARONCINI E., *La proposta europea di riforma dell’OMC*, in *Unione europea 2020 – I dodici mesi che hanno segnato l’integrazione europea* (a cura di) MANZINI P., VELLANO M., WOLTERS KLUWER - Cedan, Milano, 2021, 2, p. 2.

<sup>114</sup> Sin dal principio non vi sono stati grandi aspettative sull’esito dell’undicesima Conferenza ministeriale tenutasi a Buenos Aires dal 10 al 13 dicembre 2017, dove i Paesi membri non sono riusciti a concordare neppure il testo di una generica dichiarazione finale. Sin dalla pre-conferenza di Marrakesh qualche mese prima si sono percepite tutte le difficoltà di concludere, almeno alcuni, dei negoziati sui temi rimasti aperti dalla precedente ministeriale di Nairobi del 2015: i sussidi alla pesca causa del progressivo esaurimento delle risorse ittiche del pianeta, i sostegni interni all’agricoltura ed il connesso problema del regime di stoccaggio “per ragioni di sicurezza alimentare”, il superamento dei temi del *Round* di Doha, ma soprattutto l’apertura di nuovi tavoli negoziali su temi più attuali. L’allora direttore generale Roberto Azevedo e la commissaria UE Cecilia Malmström non hanno celato la propria delusione per la scarsa flessibilità mostrata da molti Paesi, che ha condotto al raggiungimento di timide decisioni solo sulla continuazione dei negoziati per mantenere aperto il commercio elettronico e trovare un accordo sulla tutela della pesca in vista della successiva conferenza OMC prevista per il 2019, poi tenutasi nel 2022.

<sup>115</sup> Consiglio Europeo, *WTO modernisation Introduction to future EU proposals*, 28-29 June 2018, consultabile sul sito [www. trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu). Nel testo si legge: *“This paper is intended to serve as a basis for discussion with the European Parliament, the Council and with other Members of the WTO, in response to the conclusions of the European Council of 28 June 2018, which invited the European Commission to propose a comprehensive approach to improving together with like-minded partners, the functioning of the WTO in crucial areas, including the dispute settlement and*

La Commissione ha elaborato, dunque, nel settembre 2018, un “*concept paper*”<sup>116</sup>, di cui si parlerà nel proseguo dell’elaborato, con il quale ha avviato un’attività ad ampio raggio tesa a rinnovare l’OMC in tutte e tre le sue funzioni (negoziale, di monitoraggio dell’applicazione delle regole già esistenti e delle politiche commerciali dei suoi Membri, nonché di risoluzione delle controversie sugli scambi).

Con questo *paper* l’Unione europea ha affermato la volontà di essere attore di una strategia capace di modernizzare l’OMC ed ha proposto di spostare l’attenzione dalle sempre meno rilevanti barriere tariffarie ad una regolamentazione del mercato internazionale (disciplinando i sussidi, il trasferimento -anche forzato- della tecnologia ed il trattamento non discriminatorio degli investitori stranieri) più in linea con l’Agenda 2030 delle Nazioni Unite (attualmente la sola questione relativa agli SDGs e discussa in OMC inerisce i sussidi dannosi alla pesca).

Sul piano procedurale, l’UE, pur non mettendo in discussione la regola del consenso, ha proposto, laddove non sia possibile raggiungere l’unanimità, meccanismi alternativi che consentano agli Stati interessati di pervenire comunque ad accordi plurilaterali sotto l’egida dell’OMC, accordi che in caso di situazioni emergenziali come il rapido diffondersi del Covid-19, permetterebbero agli Stati europei, completamente sprovvisti di una strategia adeguata, di affrontare meglio una tale sfida, al contempo sanitaria, economica, istituzionale e sociale<sup>117</sup>.

In particolare, nel gennaio 2020 in piena pandemia, a fronte dello stallo funzionale in cui si è trovato, e trova tutt’ora, l’Organo di Appello OMC, l’UE ed altri 16 Paesi membri dell’OMC (Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, Colombia, Repubblica di Corea, Costa

---

*the Appellate Body in particular (paragraph 16 of the conclusions). It is without prejudice to the final position of the European Commission on the matters described within”.*

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> SACERDOTI G., *Quo Vadis? WTO after Covid-19?*, Bocconi Legal Studies Research Paper, Maggio 2020; VAN DEN BOSSCHE, *Can It Get Any Worse?*, SIEL Newsletter, 2020, p. 1-2; *Ib.*, *Has Covid-19 Killed Globalisation? The Flow of People, Trade and Capital Will Be Slowed*, in *The Economist*, 14 maggio 2020, consultabile sul sito [www.economist.com](http://www.economist.com).

Rica, Guatemala, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Panama, Singapore, Svizzera, Unione europea e Uruguay) hanno deciso di elaborare un “accordo provvisorio multilaterale in materia di arbitrato d’appello”, per garantire, in seno all’Organizzazione, un sistema, efficace e vincolante, articolato in due gradi per la risoluzione delle controversie che dovessero insorgere tra di essi. L’iniziativa ha rappresentato una misura di emergenza che troverà applicazione finché l’*Appellate Body* dell’OMC non sarà di nuovo operativo<sup>118</sup>.

Per assicurarsi un ruolo di primo piano nel processo riformativo dell’OMC, l’UE ha dovuto però agire anche sul piano interno dato che, per la prima volta, ha dovuto affrontare un’emergenza sanitaria che ha stravolto l’intero equilibrio delle relazioni internazionali mondiali.

Innanzitutto alla crescente domanda di farmaci, anche sperimentali, per la cura del coronavirus, il sistema di reazione predisposto contro le minacce alla salute pubblica si è scontrato con i divieti di esportazione e, al riguardo, la Commissione ha esortato gli Stati membri ad eliminare ogni restrizione per garantire, nel rispetto del principio di solidarietà, la disponibilità di farmaci essenziali negli ospedali e nelle farmacie, evitando la costituzione di scorte a livello nazionale. La Commissione ha altresì promosso l’uso ottimale dei farmaci negli ospedali, adottando protocolli sanitari che evitassero l’uso eccessivo di farmaci<sup>119</sup>.

Preso, tuttavia, atto di una mancanza di coordinamento tra gli Stati membri, sia a livello nazionale che transfrontaliero, l’UE ha esortato pertanto gli Stati ad adottare una

---

<sup>118</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Riesame dell’ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014*, Bruxelles, 1.3.2022, COM(2022) 74 final, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>119</sup> Commissione europea, *Orientamenti sull’assistenza di emergenza dell’UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell’ambito dell’assistenza sanitaria legata alla crisi della Covid-19 dell’8 aprile 2020*, Comunicazione - C (2020) 2272 final, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

visione più ampia ed operare un programma efficiente per uscire dalla crisi sanitaria<sup>120</sup>. Per far ciò e per poter far valere l'autorevolezza della propria funzione interpretativa, la Commissione ha scelto di impiegare le cc.dd. Comunicazioni<sup>121</sup> quale strumento di *soft law* che le consentisse di avvicinarsi, talvolta, all'autorevolezza normativa<sup>122</sup>.

Tra queste le più rilevanti sono state quelle formulate in materia di aiuti di Stato emanate rispettivamente il 3 aprile e l'8 maggio 2020, ma alle quali hanno fatto seguito ulteriori comunicazioni in diversi ambiti per tentare di orientare le azioni dei propri Membri e tra le quali, a titolo di esempio, vi sono quelle inerenti l'esercizio della libera circolazione dei lavoratori, le restrizioni temporanee dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE, gli investimenti esteri e la circolazione dei capitali provenienti da Paesi terzi, l'attuazione delle corsie verdi (c.d. "*green lanes*") previste per garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, ecc<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Rivista.eurojus.it*, fascicolo n. 1-2020, 2020, p. 95 ss.; BARTOLUCCI L., *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *federalismi.it*, 2020, p. 2 ss.; CAGGIANO G., *COVID19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *aisdue.eu*, sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, n. 7, 2020, p. 72 ss.; CAPUANO V., *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *aisdue.eu*, sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, n. 3, 2020, p. 21 ss.; MORI P., *COVID-19, misure emergenziali e Stato di diritto*, in *aisdue.eu*, sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, n. 2, 2020, p. 13 ss.

<sup>121</sup> Per una ricostruzione della disciplina degli aiuti di Stato, si rimanda a: TRIGGIANI E., *Il controllo degli aiuti di Stato*, in Prete F., GAZZANTI PUGLIESE DI CROTONE A., *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, vol. III, Torino, 2011, p. 790 ss.; TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2008, p. 795 ss.; MALINCONICO G., *Aiuti di Stato*, in Chiti M. P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 73 ss.; STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2006, p. 359 ss.; BIONDI A., *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI A., PARDOLESI R., *La concorrenza*, Torino, 2006, p. 447 ss.

<sup>122</sup> Le comunicazioni utilizzate dalla Commissione europea sono state uno fra gli atti a rilevanza esterna di cui essa può servirsi; ulteriori strumenti sono stati i c.d. libri verdi, libri bianchi, le conclusioni e le lettere. Le comunicazioni hanno avuto la caratteristica di vincolare l'organo che le ha emanate, senza tuttavia imporre obblighi ai Paesi membri ed il valore vincolante delle stesse si è fondato sia sul principio di certezza del diritto, che sulla tutela del legittimo affidamento degli Stati. Per approfondimenti cfr.: VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, pp. 336-337; TOURNEPICHE A., *Les communications: instruments privilégiés de l'action administrative de la Commission européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2002, p. 55 ss.; ANTONIOLI M., *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000.

<sup>123</sup> Le comunicazioni citate hanno rappresentato fonti importanti in tema di aiuti di Stato durante la pandemia alle quali ha fatto seguito un'ulteriore atto predisposto dalla Commissione ossia la *Comunicazione della Commissione che modifica l'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*, pubblicata sulla GUUE al n. C 101-I il 28 marzo 2020, pp. 1-3. La Commissione, inoltre, ha pubblicato un modello di notifica degli aiuti a cui i Paesi membri dovrebbero far riferimento nel corso di un'emergenza sanitaria, consultabile sul sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). Per completezza, si indicano di seguito le ulteriori comunicazioni adottate: Comunicazione della Commissione, Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19, in GUUE n. C 102I del 30 marzo 2020, pp. 12-14; Comunicazione della Commissione, COVID-19 Linee

Da queste comunicazioni emerge chiara la posizione propositiva della Commissione europea la quale, pur monitorando le gravi condizioni socio-economiche in cui versava l'intero territorio europeo durante l'emergenza, ha promosso soluzioni armonizzate nella convinzione che, sostenute dal principio di solidarietà fra Stati, regioni e cittadini, fossero la soluzione più efficace per superare efficacemente la crisi sanitaria.

Di rilievo è, inoltre, la Comunicazione del 19 marzo 2020, con la quale la Commissione ha offerto un “*Temporary framework*” che ha avuto validità fino al 31 dicembre 2020<sup>124</sup> volto a semplificare la procedura di approvazione ed erogazione degli aiuti di Stato, talora derogando a quanto sancito dall'art. 107 TFUE<sup>125</sup> che sancisce un divieto generale agli aiuti di Stato.

Grazie agli sforzi di coordinamento della Commissione europea, uno slancio ad un maggiore coordinamento si è riscontrato, a livello europeo, nella fase più avanzata di gestione della pandemia verso l'uscita dall'emergenza, mediante l'adozione di alcuni

---

guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti, in GUUE n. C 102I del 30 marzo 2020, pp. 3-11; Comunicazione della Commissione, Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento (UE) 2019/452 (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti), in GUUE n. C 99I del 26 marzo 2020, pp. 1-5; Comunicazione della Commissione, Attuazione delle corsie verdi («green lanes») previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, in GUUE n. C 96I del 24 marzo 2020, pp. 1-7; Comunicazione della Commissione, Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19, in GUUE n. C 89I del 18 marzo 2020, pp. 1-8.

<sup>124</sup> Comunicazione della Commissione europea, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in GUUE n. C 91I del 20 marzo 2020, pp. 1-9. BIONDI A., *State Aid in the Time of COVID-19*, in *eulawlive.com*, 2020.

<sup>125</sup> Per meglio comprendere il contenuto della comunicazione, si rammenta che l'art. 107 TFUE, oltre ad aver posto la regola generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, ha previsto contestualmente diverse eccezioni. Le più rilevanti sono quella indicata al par. 2, lett. b), che statuisce la compatibilità delle misure di aiuto destinate a riparare i danni arrecati da calamità naturali o altri eventi eccezionali, quella contenuta nel par. 3, lett. b), in forza della quale sono stati consentiti gli aiuti destinati a rimediare ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro e, infine, quella stabilita nel par. 3, lett. c), che ha ammesso gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o regioni economiche, a condizione di non alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. La differenza fra le deroghe indicate dal secondo e dal terzo paragrafo dell'art. 107 TFUE risiede nella circostanza che le prime sono deroghe *ipso iure*, ossia gli aiuti adottati in simili circostanze sono compatibili di diritto senza che la Commissione abbia alcun potere al riguardo se non quello di verificare la correttezza del procedimento di erogazione dell'aiuto. Le seconde, invece, sono eccezioni soggette ad una valutazione discrezionale da parte della Commissione europea che può anche dichiarare gli aiuti incompatibili. ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 647 ss.

regolamenti tra i quali il Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402<sup>126</sup> del 15 marzo 2020, con il quale è stato previsto l'obbligo di autorizzazione all'esportazione per taluni dispositivi di protezione individuale ("DPI") al di fuori del territorio doganale dell'Unione europea<sup>127</sup>, modificato dal successivo Regolamento di esecuzione (UE) 2020/426<sup>128</sup> del 20 marzo 2020, che ha eliminato l'obbligo di autorizzazione delle esportazioni verso i Paesi EFTA (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein), i Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM), le Fær Øer, Andorra e San Marino. Le citate disposizioni sono state poi parzialmente modificate anche dal Regolamento di esecuzione (UE) 2020/568<sup>129</sup> del 24.04.2020 che è rimasto in vigore per 30 giorni. Questo regolamento, diversamente dai precedenti, per non danneggiare ulteriormente le catene di approvvigionamento e distribuzione, ha ampliato l'elenco dei Paesi di destinazione per i quali non è stata richiesta l'autorizzazione all'*export*, ma ha subordinato alla misura dell'autorizzazione beni quali occhiali e visiere o schermi protettivi, dispositivi per la protezione di naso e bocca e indumenti protettivi eliminando tale adempimento solo per i guanti.

I regolamenti hanno espresso, dunque, i tentativi normativi più incisivi dell'Unione europea per porre le basi di una solida ripresa in grado di portare fuori dalla crisi sanitaria i propri Membri. All'uopo la Commissione ha, infatti, raccomandato agli Stati di rilasciare rapidamente le autorizzazioni necessarie allo scambio delle dotazioni di

---

<sup>126</sup> Commissione europea, *Regolamento di Esecuzione (Ue) 2020/402 della Commissione del 14 marzo 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione*, in G.U. L 77 I/1, 15.3.2020, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>127</sup> *COVID-19: un'altra modifica al Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 relativo all'obbligo di autorizzazione all'export di taluni dispositivi di protezione individuale (DPI) - 24/04/2020 di EasyFrontier.it*.

<sup>128</sup> Commissione europea, *Regolamento di Esecuzione (Ue) 2020/426 della Commissione del 19 marzo 2020 recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione*, in G.U. L 84 I/1, 20.3.2020, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>129</sup> Commissione europea, *Regolamento di Esecuzione (Ue) 2020/568 della Commissione del 23 aprile 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione*, in G.U. L 129/7, 24.4.2020, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). In forza di questo regolamento non sono stati soggetti alla misura le spedizioni verso i Paesi terzi come Albania, Andorra, Bosnia-Erzegovina, Isole Fær Øer, Gibilterra, Islanda, Kosovo, Liechtenstein, Montenegro, Norvegia, Macedonia, San Marino, Serbia, Svizzera, Città del Vaticano, Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM), Büsingen, Helgoland, Livigno, Ceuta e Melilla.



emergenza, pur specificando che esse avrebbero dovuto essere concesse unicamente *“nella misura in cui il volume delle esportazioni non sia tale da costituire una minaccia per la disponibilità dei DPI [...] nel mercato dello Stato membro in questione o altrove nell’Unione”*<sup>130</sup>.

Ecco che i binari su cui si è mossa l’UE nell’affrontare la pandemia e la successiva fase di ripresa sono sempre rimasti ancorati all’impegno nei confronti di un multilateralismo aperto, basato su regole condivise e perfettamente in linea con la politica di un’OMC modernizzata.

Con l’insediamento, nel 2019, della nuova Commissione sotto la Presidenza di Ursula Von der Leyen, peraltro, la riforma dell’OMC è stata non solo riaffermata, bensì qualificata come una priorità del programma politico europeo, soprattutto alla luce delle gravi carenze nella *governance* dell’economia globale inesorabilmente emerse con la pandemia.

Recentemente, inoltre, a conclusione della XII Conferenza Ministeriale dell’OMC del 2022, il Vicepresidente esecutivo della Commissione europea e Commissario per il Commercio ha, inoltre, dichiarato: *“Nonostante le sfide senza precedenti, questa riunione ministeriale dell’OMC è riuscita a consolidare importanti risultati di rilevanza globale. Abbiamo dimostrato di poter rispondere a sfide urgenti come la crisi della sicurezza alimentare che si profila e la pandemia. È stato raggiunto un accordo storico sul divieto di sovvenzioni dannose per la pesca a sostegno della sostenibilità. Abbiamo mantenuto la moratoria sui dazi all’importazione per il commercio elettronico, essenziale per le PMI e la transizione digitale (...). Negli ultimi 5 giorni abbiamo lavorato duramente per superare profonde divergenze. Tuttavia, abbiamo anche convenuto che è urgentemente necessaria una profonda riforma dell’organizzazione, in tutte le sue funzioni*

---

<sup>130</sup> *Ib.*, art. 2, § 7.

*fondamentali. In ultima analisi, si tratta di ripristinare la fiducia e il consenso politico di tutti i membri e di sostenere il sistema commerciale multilaterale basato su regole, imperniato su un'OMC riformata. Lavoreremo a questo scopo senza indugio*<sup>131</sup>.

L'Unione europea ha, dunque, continuato a sostenere l'essenzialità di un rinnovamento armonico della disciplina in ambito di commercio e salute, non solo a livello regionale ma anche globale, in modo da rafforzare la capacità di risposta dell'intero sistema sanitario e commerciale innanzi alle sfide offerte dalla pandemia e future affinché si comprenda l'essenzialità della riduzione di restrizioni alle esportazioni, delle misure di agevolazione degli scambi, della trasparenza e, soprattutto, della cooperazione con le Organizzazioni internazionali.

### **2.2.1. La posizione assunta dalla Corte di Giustizia europea a fronte delle restrizioni agli scambi commerciali adottate dagli Stati membri**

Innanzi alla pandemia diversi Stati europei hanno introdotto forti restrizioni alla circolazione libera delle merci<sup>132</sup> relative, per lo più, a presidi medico-sanitari (farmaci, DPI, disinfettanti, ecc.) e tali disposizioni possono essere ricondotte a due macro

---

<sup>131</sup> Commissione europea, *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*, Bruxelles, 16.8.2022, COM (2022) 409-final/2, consultabile sul sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

<sup>132</sup> Per avere un elenco delle restrittive notificate all'Organizzazione Mondiale del Commercio dai membri si veda il portale *Market Access Map*, disponibile sul sito [www.macmap.org/covid19](http://www.macmap.org/covid19).

categorie<sup>133</sup>: da un lato, divieti alle esportazioni di presidi medici<sup>134</sup> e, dall'altro, misure volte a calmierarne i prezzi e disciplinarne le modalità di vendita e di uso<sup>135</sup>.

Le restrizioni quantitative all'esportazione poste in essere dagli Stati membri, di cui il blocco totale dell'*export* ne ha rappresentato la forma più estrema, sono state vietate in forza dell'art. 35 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>136</sup>, fatta salva l'eccezione di cui all'art. 36 TFUE<sup>137</sup> in forza del quale sono state consentite restrizioni laddove giustificate da esigenze di "tutela della salute e della vita delle persone", alle quali potrebbero essere ricondotte, almeno in linea di principio, i divieti in esame<sup>138</sup>.

Se le dette misure potrebbero creare tensioni all'interno del mercato comune, la disciplina dei prezzi e delle modalità di vendita e/o d'uso potrebbero costituire misure ad

---

<sup>133</sup> PANTALEO L., *La libera circolazione dei prodotti farmaceutici e sanitari all'interno dell'Unione europea. Riflessioni a margine della pandemia da Covid-19*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 353 e ss.

<sup>134</sup> BOWN P., *EU Limits on Medical Gear Exports Put Poor Countries and Europeans at Risk*, Peterson Institute for International Economics Trade and Investment Policy Watch, 13 marzo 20. In data 3 marzo 2020 il Presidente della Repubblica francese Macron annunciava che avrebbe requisito tutte le scorte nonché la produzione in essere di maschere protettive per distribuirli agli operatori sanitari e ai cittadini francesi colpiti dal Covid-19: "[n]ous réquisitionnons tous les stocks et la production de masques de protection. Nous les distribuerons aux professionnels de santé et aux Français atteints par le Coronavirus" (tweet disponibile al link <https://twitter.com/EmmanuelMacron/status/1234847500768509956?s=20>). A questo annuncio ha fatto seguito il decreto n. 190/2020 - *Décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 relatif aux réquisitions nécessaires dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19*, in *Journal officiel "Lois et Décrets"* n. 0054 del 4 marzo 2020. Il 4 marzo 2020, il governo tedesco ha imposto poi il divieto di esportazione di DPI con l'ordine "*Anordnung von Beschränkungen im Außenwirtschaftsverkehr mit bestimmten Gütern vom*", in BANz AT 04.03.2020 B1.

<sup>135</sup> In Italia, il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19, con l'ordinanza datata 26 aprile 2020, ha imposto un prezzo unitario massimo per le mascherine (pari a 0,50 €, oltre iva); mentre la Francia, oltre ad aver fissato un prezzo massimo per le mascherine, ha previsto un prezzo massimo d'acquisto per i gel sanificanti. Al riguardo si veda l'art. 14 del decreto n. 545 dell'11 maggio 2020, consultabile sul sito [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>136</sup> Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, art.35 (ex art. 29 TCE) il quale stabilisce che: "*Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente*", in G.U. C 326/49, 26.10.2012, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>137</sup> *Ib.*, art. 36 (ex art. 30 TCE) in forza del quale: "Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri", consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>138</sup> MARIANI P., *Gli effetti della pandemia sul mercato interno europeo: l'azione degli Stati e la risposta dell'Unione*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 341 e ss.

effetto equivalente<sup>139</sup> ai sensi dell'art. 34 TFUE<sup>140</sup>, anch'esse vietate in linea generale, ma giustificabili *ex art.* 36 TFUE<sup>141</sup>.

Al riguardo infatti la Corte di Giustizia europea, a distanza di oltre venti anni dalla sentenza *Dassonville*<sup>142</sup>, ha ritenuto necessario rivedere la propria giurisprudenza in merito all'ambito di applicazione della nozione di “misure di effetto equivalente” ai sensi dell'art. 34 TFUE. In particolare, la Corte nella storica sentenza *Keck e Mithouard*<sup>143</sup> ha istituito la nozione di “modalità di vendita” inerente il divieto di rivendita in perdita imposto dalla legislazione francese, stabilendo che “*non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza Dassonville l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché: 1. tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale, e 2. incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri*”<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> Corte di Giustizia europea, sentenza *Dassonville* del 11 luglio 1974, causa 8/74, *Procureur du Roi c. Benoît Dassonville*, EU:C:1974:82, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu.

<sup>140</sup> Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, art. 34 (*ex art.* 28 TCE): “Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente”, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu.

<sup>141</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza *Keck*, 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, *Procedimenti penali c. Bernard Keck e Daniel Mithouard*, EU:C:1993:905. Le misure ad effetto equivalente sembrerebbero, dunque, rientrare nella casistica analizzata dalla Corte di giustizia nella giurisprudenza *Keck* e successive evoluzioni, in occasione della quale, il Giudice di Lussemburgo ha introdotto la generale distinzione tra condizioni e modalità di vendita, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu.

<sup>142</sup> Causa 8/74 *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82, punto 5. Con questa sentenza la Corte europea ha stabilito l'ambito di applicazione dell'art. 34 TFUE circoscrivendolo agli ostacoli agli scambi commerciali tra gli Stati membri. Per poter valutare quindi un caso alla luce di questa disposizione era necessario un elemento transfrontaliero: dato che le misure nazionali, che riguardano solo merci nazionali, sono state escluse dall'ambito di applicazione degli articoli da 34 a 36 TFUE, affinché una misura soddisfi il requisito dell'elemento transfrontaliero, è sufficiente la sua idonea a ostacolare, indirettamente o potenzialmente, il commercio interno all'UE. Nella sentenza *Dassonville* la Corte ha sottolineato, quindi, che l'elemento che determina se una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 34 TFUE è che il suo effetto “(...) possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza”, quindi una misura nazionale non deve necessariamente contenere un elemento discriminatorio per essere contemplata dall'art. 34 TFUE.

<sup>143</sup> Cause riunite C-267/91 e C-268/91 *Keck e Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905, cfr. nota 141.

<sup>144</sup> *Ib.*, p. 16.

Mentre, dunque, le norme che hanno stabilito i requisiti che devono avere le merci continuano ad essere valutati secondo la sentenza *Cassis de Dijon*<sup>145</sup> e rientrano quindi di per sé nell'ambito di applicazione dell'art. 34 TFUE, le modalità di vendita rientrano, invece, nell'ambito di applicazione dell'art. 34 TFUE solo se la parte che invoca una violazione può provare che esse introducono una discriminazione, di diritto o di fatto, in base all'origine del prodotto. In questo caso gli Stati membri possono derogare solo sulla base dell'art. 36 TFUE o in caso di esigenze imperative.

È in forza di questo articolo, infatti, che molti Stati membri hanno reagito all'emergenza sanitaria adottando il divieto assoluto di esportazione<sup>146</sup> cui ha fatto eco la Comunicazione della Commissione europea dell'aprile 2020 con la quale invitava i propri membri ad eliminare “*eventuali divieti di esportazione dei farmaci nel mercato interno (...) pur se “giuridicamente giustificabili”*”<sup>147</sup>.

Sebbene sul piano giuridico nessun farmaco è stato sottratto, in linea generale, all'applicazione del principio della libera circolazione, la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea in più occasioni ha sostenuto il c.d. mercato parallelo dei farmaci<sup>148</sup>, ossia l'esportazione, “da parte di operatori economici specializzati, di presidi farmaceutici prodotti e commercializzati in uno Stato membro verso il mercato di un altro Stato

---

<sup>145</sup> Causa 120/78 *Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42. In forza di questa storica sentenza la Corte ha confermato che l'articolo 34 TFUE può interessare anche misure nazionali che si applicano in eguale misura alle merci nazionali e importate.

<sup>146</sup> PANTALEO L., *La libera*, op. cit., p. 359. Diversi sono gli Stati membri che hanno limitato le esportazioni di beni medicali utili per il trattamento e la prevenzione del Covid-19. La Bulgaria, ad esempio, ha vietato l'esportazione di alcuni medicinali utilizzati nel trattamento del diabete; Cipro ha vietato l'*export* di qualsiasi prodotto farmaceutico; la Francia ha imposto il divieto di esportare l'idrossiclorochina ed il composto lopinavir/ritonavir; l'Ungheria ha vietato l'esportazione della sola idrossiclorochina; il Regno Unito ha vietato l'esportazione di almeno 80 medicinali utilizzati nel trattamento del Covid-19. Per approfondire le misure adottate dagli Stati si veda il portale *Market Access Map*, supra nota 132, dove sono pubblicate le misure notificate all'OMC dagli Stati Membri.

<sup>147</sup> Comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull'approvvigionamento ottimale e razionale di farmaci per evitare carenze durante la pandemia di Covid-19*, dell'8 aprile 2020. PUGLIESE S., *L'impatto dell'emergenza Covid-19 sul mercato europeo dei prodotti sanitari tra sicurezza degli approvvigionamenti, prevenzione del rischio e protezione degli investimenti*, in *Osservatorio europeo*, reperibile nel sito [www.dirittounioneeuropa.eu](http://www.dirittounioneeuropa.eu).

<sup>148</sup> Causa C-120/95 *Decker*, ECLI:EU:C:1998:167. Nella sentenza *Decker* la Corte ha stabilito che: “*le norme nazionali che subordinano il rimborso di medicinali a un'autorizzazione previa dell'ente competente di uno Stato, quando i prodotti sono acquistati in un altro Stato membro, costituiscono una restrizione alla libera circolazione delle merci ai sensi dell'articolo 34 TFUE. Esse incoraggiano infatti gli assicurati ad acquistare i prodotti in questione nel loro Stato membro di residenza piuttosto che in altri Stati membri, e pertanto sono atte a frenare l'importazione di prodotti da altri Stati membri*”.

membro, allo scopo di trarre profitto dalla differenza di prezzo praticata nello Stato di importazione”<sup>149</sup>.

La consolidata giurisprudenza della Corte in materia di misure di effetto equivalente<sup>150</sup>, non ha tuttavia esitato a sottoporre tali disposizioni, di volta in volta analizzate, ad un rigoroso sindacato di proporzionalità ribadendo, nella recente sentenza *Delfarma*<sup>151</sup>, che “*se è vero che, fra i beni tutelati dall’art. 36 TFUE, la salute e la vita delle persone sono al primo posto e che spetta agli Stati membri, nei limiti imposti dal TFUE, stabilire il livello al quale essi intendono assicurarne la tutela, e, in particolare, il grado di severità dei controlli da effettuare, rimane il fatto che, per giurisprudenza costante, una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all’importazione può essere giustificata, in particolare, da ragioni di tutela della salute delle persone, solo se tale misura è “idonea” a garantire la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non “eccede quanto necessario” per il suo raggiungimento*”<sup>152</sup>. In particolare, le indicazioni della Corte relative al mercato parallelo sono state ricondotte nell’ambito di applicazione dell’art. 34 TFUE e sono, comunque, state applicate alle limitazioni alle esportazioni di cui all’art. 35 TFUE. Questo assunto ha trovato conferma anche nella sentenza resa in occasione del caso *Tobufar et al.* dalla Corte costituzionale belga<sup>153</sup>, la quale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di una legge che limitava l’esportazione di farmaci all’estero. Questa legge ha previsto a carico degli operatori economici titolari di licenza belga, l’obbligo di rifornire, in via prioritaria, gli operatori

---

<sup>149</sup> PANTALEO L., *La libera*, op. cit., p. 360.

<sup>150</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, sentenza del 20 maggio 1976, causa C-104/75, *De Peijper*, EU:C:1976:67, par. 12-32, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu.

<sup>151</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, sentenza del 3 luglio 2019, causa C-387/18, *Delfarma*, EU:C:2019:556, par. 17-41, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu.

<sup>152</sup> *Ibidem*, par. 29.

<sup>153</sup> Cour constitutionnelle, sentenza 146/2019, del 17 Ottobre 2019, *Tobufar et al.*, consultabile sul sito [www.jure.juridat.just.fgov.be](http://www.jure.juridat.just.fgov.be). Nella sentenza di legge testualmente che “*livrer en priorité les officines pharmaceutiques, les hôpitaux et les grossistes-répartiteurs en Belgique, (...) ne peuvent disposer librement que de leur surplus, c’est-à-dire de la partie de leur production ou de leurs stocks qui excède les besoins du marché belge*”.

farmaceutici, gli ospedali e i grossisti in Belgio, consentendo loro di poter disporre liberamente solo della produzione o delle loro scorte esclusivamente dopo aver soddisfatto le esigenze del mercato belga.

Richiamandosi all'orientamento europeo, la Corte belga, infatti, ha considerato la normativa impugnata una misura di effetto equivalente *ex artt. 34 e 35 TFUE* non giustificata dall'esigenza di tutela della salute pubblica di cui all'art. 36 TFUE<sup>154</sup>. La legge è risultata oltremodo sproporzionata sia perché dalle informazioni a disposizione della Corte non risultava che le attività dei grossisti avessero un'incidenza sull'indisponibilità di taluni medicinali in Belgio, sia poiché, essa non è stata adeguatamente sorretta dalla prova di carenze concrete ed attuali, piuttosto che astratte e potenziali, richieste per ritenere ammissibile l'invocazione dell'art. 36 TFUE<sup>155</sup>.

Le limitazioni al commercio intra-unionale di farmaci adottate dagli Stati membri per far fronte all'emergenza Covid-19 hanno dovuto, dunque, rispondere a esigenze di temporaneità, di effettiva carenza e di proporzionalità<sup>156</sup>. Sono restates escluse, pertanto, quelle misure volte unicamente all'accumulo preventivo di scorte di medicinali pur nell'ottica, come appare nel contesto attuale, di preparazione a ulteriori, eventuali, future pandemie.

La seconda tipologia di misure adottate dagli Stati membri per far fronte all'epidemia sono state le disposizioni volte a determinare le condizioni di vendita (relative elementi materiali dei prodotti -c.d. "*product requirements*"- come l'etichettatura o l'imballaggio) e quelle che hanno limitato le modalità di vendita o d'uso di alcuni prodotti (e che hanno

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. B.17. PANTALEO L., *La libera, op. cit.*, p.362. Sebbene il giudice belga abbia fatto riferimento congiuntamente agli articoli 34-35 TFUE, è ragionevole ritenere che le misure in questione siano da considerare restrizioni all'esportazione.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. B.15 ss. Nella sentenza si legge testualmente che: "(...) *qu'il ne ressort nullement des éléments dont dispose la Cour que les activités des grossistes [...] ont une incidence sur l'indisponibilité de certains médicaments en Belgique*".

<sup>156</sup> ARENA A., *Le restrizioni per affrontare l'emergenza Covid-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in *Eurojus*, 2020, consultabile sul sito [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it).

ad oggetto, per lo più, le modalità con cui le merci vengono offerte al consumatore - c.d. “market circumstances”): le prime sono state ricondotte alle misure di effetto equivalente, mentre le seconde hanno goduto di una sorta di esenzione generale dalle regole ordinarie<sup>157</sup> a condizione che fossero universali come stabilito nella citata sentenza *Keck* dalla Corte di Giustizia europea<sup>158</sup>.

Per quanto riguarda la liceità, poi, della fissazione di un prezzo massimo su alcuni beni utili alla lotta pandemica, la Corte ha dichiarato incompatibili con il diritto europeo l'imposizione, da parte degli Stati membri, di prezzi minimi troppo elevati<sup>159</sup> o di prezzi massimi troppo bassi<sup>160</sup>, che hanno potuto tradursi in un vantaggio favorevole alla produzione nazionale<sup>161</sup>.

Ne è conseguito che le disposizioni nazionali il cui scopo è stato quello di sottrarre alle logiche del libero mercato la determinazione del prezzo finale dei prodotti, sono state comunque considerate suscettibili di integrare una violazione dell'art. 34 TFUE.

A tal riguardo, infatti, non si è potuto escludere che le misure adottate durante la pandemia dagli Stati, consistite soprattutto nella fissazione di prezzi di vendita, non hanno costituito misure di effetto equivalente (per lo più laddove non hanno consentito una maggiorazione del prezzo in relazione agli eventuali aumenti connessi all'importazione

---

<sup>157</sup> BARNARD C., *The Substantive Law of the EU*, Fifth Edition, Oxford, 2016, pp. 122-123.

<sup>158</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza *Keck*, cfr. nota 142-143. La Corte ha precisato che le disposizioni nazionali in questione non costituiscono misure di effetto equivalente a condizione che esse “*valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri*”, cioè siano universalmente applicabili e non discriminatorie.

<sup>159</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 24 gennaio 1978, causa 82/77, *Jacobus Philippus van Tiggele*, EU:C:1978:10, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu.

<sup>160</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 19 marzo 1991, causa C-249/88, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1991:121, punti 15-22, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu.

<sup>161</sup> PANTALEO L., *La libera, op. cit.*, p.364. Recentemente la Corte europea ha ritenuto una misura di effetto equivalente, sebbene giustificata ex art. 36 TFUE, una normativa scozzese che aveva fissato il prezzo minimo delle bevande alcoliche in base alla quantità di alcool in esse contenuto (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 23 dicembre 2015, causa C-333/14, *Scotch Whisky Association e.a. c. The Lord Advocate e The Advocate General for Scotland*, EU:C:2015:845, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu), salvo poi tornare a considerare una normativa belga sul prezzo minimo dei prodotti a base di tabacco quale disciplina inerente le modalità di vendita e, come tale, esclusa dalle misure di effetto equivalente (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 21 settembre 2016, causa C-221/15, *Procedimento penale a carico di Etablissements Fr. Colruyt NV*, EU:C: 2016:704, punti 32-41, consultabile sul sito eur-lex.europa.eu).



o qualora i prezzi fossero troppo bassi da rendere anti-economica l'importazione) con un vantaggio del tutto sproporzionato a favore della produzione nazionale.

La Commissione, in questo senso, ha affermato che *“provvedimenti per calmierare i prezzi possono essere utili per evitarne l'aumento vertiginoso o la manipolazione, purché detti provvedimenti si applichino allo stesso modo a tutti gli operatori commerciali interessati senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sul paese di stabilimento e purché siano accompagnati da altre misure atte a convogliare le forniture verso coloro che ne hanno più bisogno”*<sup>162</sup>.

La Commissione ha richiamato due diversi fattori essenziali: l'esigenza economica di evitare fenomeni speculativi e la necessità della contestuale attivazione di misure volte a canalizzare l'approvvigionamento dei prodotti oggetto di calmieramento verso i soggetti che ne hanno concretamente bisogno. Con questo requisito la Commissione ha fatto riferimento, ancora una volta, all'esistenza di carenze attuali e concrete, piuttosto che astratte e potenziali. Ragionamento non dissimile da quello fatto proprio dalla Corte costituzionale belga nella pronuncia *Tobufar et al.*<sup>163</sup>

Si può, quindi, ragionevolmente sostenere che le misure adottate durante la pandemia da Covid-19 e volte al controllo dei prezzi, analogamente a quanto previsto per i divieti di esportazione, hanno richiesto di essere necessariamente sorrette dall'esigenza concreta di far fronte a bisogni attuali e temporanei.

Una terza tipologia di misure adottate dagli Stati membri per far fronte all'epidemia Covid-19 può essere ricondotta a quelle che hanno fissato un limite all'acquisto di determinati prodotti e a quelle che ne hanno disciplinato l'utilizzo. Ne sono un esempio il caso delle autorità francesi che, attraverso strumenti non legislativi e quindi non

---

<sup>162</sup> Commissione europea, Comunicazione del 13 marzo 2020, *Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*, COM/2020/112, punto 2.4, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>163</sup> Cfr. nota 153.

vincolanti, nell'Aprile 2020<sup>164</sup> hanno limitato il numero di mascherine che un consumatore poteva acquistare, ovvero il caso delle autorità olandesi<sup>165</sup> che hanno consentito l'uso generalizzato di dispositivi usa e getta o lavabili, riservando le mascherine mediche al personale sanitario. Seppur tali misure restrittive, puramente interne, sono apparse inidonee a creare squilibri nel commercio tra Stati e dunque essere soggette alle norme sulla libera circolazione delle merci<sup>166</sup>, una parte, seppur limitata, della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha ritenuto, invece, possibile considerare alcune delle misure limitative dell'uso di prodotti medico-sanitari introdotte durante l'emergenza come misure illecite<sup>167</sup>.

Questo filone giurisprudenziale ha ritenuto che la valutazione delle restrizioni d'uso dovrebbe passare anche il vaglio del criterio di accesso al mercato ossia, oltre agli effetti della misura sul mercato, la Corte dovrebbe considerare anche gli effetti che essa potrebbe avere sulla condotta dei consumatori. La Corte ha ritenuto cioè che “le misure che impongono un divieto totale di utilizzo di un determinato prodotto, impedendone un uso appropriato e conforme al fine cui esso è destinato o limitandone fortemente l'utilizzo, possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE”<sup>168</sup>.

---

<sup>164</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze francese, Dipartimento del Commercio e della Distribuzione, *Communiqué de presse n. 2141 du 29/04/2020 – Mise en vente de masques de protection dans les enseignes de la grande distribution*, consultabile sul sito [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr). La circostanza per cui tali disposizioni non sono state contenute in provvedimenti legislativi non ha costituito una ragione sufficiente per escludere la violazione da parte dello Stato membro, poiché simili decisioni sono rientrate comunque nell'ambito di applicazione delle norme inerenti la libera circolazione delle merci. SBOLCI L., *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale Strozzi (a cura di)*, terza edizione, Torino, 2010, p. 28.

<sup>165</sup> Ministry of Health, Welfare and Sport, VWS, Netherlands Enterprise Agency RVO, *Producing face masks for care professionals*, consultabile sul sito [www.business.gov.nl](http://www.business.gov.nl).

<sup>166</sup> ARENA A., *Le “situazioni puramente interne” nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

<sup>167</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 4 giugno 2009, causa C-142/05, *Åklagaren contro Percy Mickelsson e Joakim Roos*, EU:C:2009:336. Conformemente vedasi, *ex multis*, DE SADELEER N., *L'examen, au regard de l'article 28 CE, des règles nationales régissant les modalités d'utilisation de certains produits*, in *Journal du droit européen*, 2009, p. 247 ss.; SNELL J., *The Notion of Market Access: a Concept or a Slogan?*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 437 ss.; SPAVENTA E., *Leaving Keck behind? The Free Movement of Goods after the Rulings in Commission v Italy and Mickelsson and Roos*, in *European Law Review*, 2009, p. 914 ss.

<sup>168</sup> Corte di Giustizia europea, Causa C-265/06 *Commissione/Portogallo*, ECLI:EU:C:2008:210; Causa C-110/05 *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:2009:66; Causa C-142/05 *Mickelsson e Roos*, ECLI:EU:C:2009:336. La prima causa ha riguardato una legge portoghese che ha proibito l'applicazione di pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli. In questa occasione la Commissione ha ritenuto che gli eventuali interessati, commercianti o privati, sapendo di non poter applicare tali pellicole sui vetri delle autovetture, non le avrebbero acquistate. La Corte ha rilevato, pertanto, che “(...) gli eventuali interessati, commercianti o privati, sapendo che è loro vietato applicare pellicole del genere sul parabrezza

Alla luce di quanto sopra, innanzi all'orientamento non sempre omogeneo della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, fatta salva la possibilità di invocare le deroghe previste dall'art. 36 TFUE, può ritenersi che le misure adottate dagli Stati membri diverse dalle limitazioni alle esportazioni, hanno potuto comunque integrare misure di effetto equivalente ex art. 34 TFEU, laddove hanno creato barriere, anche indirette, agli scambi commerciali anche in spregio al requisito di proporzionalità caro alla Corte di Giustizia europea.

La Corte di Giustizia Europea possiede, dunque, la capacità di *“tramutare l'attuale crisi nell'opportunità di fare ordine nella sua giurisprudenza in tema di misure di effetto equivalente”*<sup>169</sup>, soprattutto laddove la frenesia normativa che può scaturire da un'emergenza, come quella della pandemia, ha smorzato l'abilità degli Stati di rispondere in modo concreto a specifiche esigenze nazionali, oltre che internazionali. *Nulla quaestio*, invece, in merito alla consolidata giurisprudenza in tema di divieti di esportazione di prodotti medici e farmacologici, secondo la quale una disposizione nazionale che ha integrato una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative può trovare

---

e sui vetri che corrispondono ai sedili dei passeggeri degli autoveicoli, non hanno praticamente alcun interesse ad acquistarle” concludendo che “il Portogallo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 34 TFUE”; nella seconda causa si è chiesto alla Corte di valutare se, istituendo norme che vietavano il traino di rimorchi da parte dei motocicli, l'Italia fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 34 TFUE. La Corte ha affermato che, “per i rimorchi concepiti per essere trainati dai motoveicoli, altre modalità d'uso sono possibili solo marginalmente, e che i consumatori, sapendo di non poter attaccare al proprio motoveicolo rimorchi specifici per motoveicoli, non hanno praticamente nessun interesse a comprare rimorchi di questo tipo”. Il divieto in questione ha costituito pertanto violazione dell'art. 34 TFUE; infine la terza causa ha riguardato la domanda di pronuncia pregiudiziale in forza della quale si è domandato se “gli artt. 34 e 36 TFUE ostassero alle norme svedesi sull'uso di moto d'acqua”. In forza della normativa svedese, infatti, l'uso di queste moto in corridoi di navigazione non pubblici e in specchi d'acqua nei quali l'uso non era stato autorizzato dall'amministrazione provinciale era vietato e sanzionato con un'ammenda. La Corte ha affermato che, “qualora tali norme producessero l'effetto di impedire agli utilizzatori di moto d'acqua di farne un uso appropriato e conforme a tali prodotti o di limitarne fortemente l'uso, esse avrebbero l'effetto di ostacolare l'accesso di tali prodotti al mercato nazionale”. Dato che le concrete possibilità di impiego di moto d'acqua in Svezia sono marginali, le norme nazionali hanno costituito, a parere della Corte, misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative. La Corte ha tuttavia ritenuto che le norme nazionali potessero essere giustificate in considerazione dell'obiettivo di tutelare l'ambiente, purché fossero rispettate talune condizioni supplementari. La Corte ha dimostrato dunque che la valutazione delle restrizioni dell'uso è guidata anche dal criterio di accesso al mercato e che, oltre agli effetti della misura sul mercato, devono essere presi in debita considerazione anche gli effetti che essa potrebbe avere sulla condotta dei consumatori. In sintesi, si può sostenere che le misure che hanno imposto un divieto totale di utilizzo di un determinato prodotto, impedendone un uso appropriato e conforme al fine cui esso è destinato o limitandone fortemente l'utilizzo, possono rientrare direttamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE, sentenze consultabili sul sito [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>169</sup> PANTALEO L., *La libera, op. cit.*, p. 368.

giustificazione solo sulla scorta di uno dei motivi di interesse generale di cui all'art. 36 TFUE<sup>170</sup> (e, al riguardo, la Corte ha offerto un'interpretazione molto rigida<sup>171</sup> dell'elenco delle deroghe di cui al citato art. 36 che, peraltro, riguardano tutte interessi non economici<sup>172</sup>), ovvero richiamando esigenze imperative (quali la protezione dell'ambiente) attraverso le quali uno Stato membro può difendere le misure nazionali adottate<sup>173</sup>.

In entrambi i casi la disposizione di diritto interno deve, comunque, essere idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito senza eccedere quanto necessario per raggiungerlo e senza discostarsi rispetto alla normativa europea armonizzata<sup>174</sup>. Laddove non esista armonizzazione a livello dell'Unione, sarà compito degli Stati membri definire i propri livelli di protezione, mentre in caso di armonizzazione parziale sarà la normativa stessa, molto spesso in modo esplicito, ad autorizzare gli Stati a mantenere o adottare disposizioni più rigorose e, in questi casi, la Corte stessa valuterà la legittimità delle misure rispetto all'art. 36 TFUE.

---

<sup>170</sup> L'art. 36 TFUE offre un elenco delle misure che gli Stati membri possono adottare per giustificare misure nazionali che impediscono gli scambi commerciali transfrontalieri e stabilisce che: “Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale”.

<sup>171</sup> Causa C-120/95 *Decker*, ECLI:EU:C:1998:167; causa 72/83 *Campus Oil*, ECLI:EU:C:1984:256, cfr. nota 148.

<sup>172</sup> La Corte ha ritenuto, inoltre, che qualsiasi misura deve rispettare il principio di proporzionalità e che l'onere della prova di giustificare le misure adottate a norma dell'art. 36 TFUE spetta allo Stato membro (cfr. Causa 251/78, *Denkavit Futtermittel/Ministro dell'Agricoltura*, ECLI:EU:C:1979:252); nel caso tuttavia, in cui lo Stato membro ha fornito motivazioni convincenti, spetterà alla Commissione dimostrare l'inadeguatezza delle misure adottate nel caso di cui si tratta (Causa C-55/99, *Commissione/Francia*, ECLI:EU:C:2000:693 208).

<sup>173</sup> La stessa Corte ha statuito che: “anche se è giustificabile in forza dell'articolo 36 TFUE, una misura non deve costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri” e, “la seconda frase dell'art. [36 TFUE] mira ad impedire che le restrizioni degli scambi basate sui motivi indicati nella prima frase siano distolte dal loro fine e usate in maniera da creare discriminazioni nei confronti delle merci originarie di altri Stati membri o da proteggere indirettamente taluni prodotti nazionali” (Causa 34/79 *Henn e Darby*, ECLI:EU:C:1979:295, punto 21, e cause riunite C-1/90 e C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivia*, ECLI:EU:C:1991:327, punto 20), ossia nel caso dell'adozione di misure protezionistiche.

<sup>174</sup> Causa C-473/98 *Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB*, ECLI:EU:C:2000:379; causa C-5/77 *Tadeschi/Denkavit*, ECLI:EU:C:1977:144.

### 2.3. La compatibilità delle misure adottate dall'Unione Europea con il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

La disciplina europea di autorizzazione all'esportazione di DPI, conclusasi il 26 maggio 2020, può essere ricondotta nell'ambito di applicazione dell'art. XI:1 del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*)<sup>175</sup> il quale ha previsto alcune vie di fuga per affrontare le c.d. “*critical shortages*”, ossia carenze critiche di beni. In particolare l'art. XI:2 lett. a), GATT, ha disposto una clausola inerente le eccezioni generali a tutela della salute umana, l'equo accesso ai prodotti laddove siano insufficienti, nonché una disposizione che legittima l'inottemperanza agli obblighi di liberalizzazione degli scambi per motivi di sicurezza.

La disciplina emergenziale europea sui DPI parrebbe, dunque, in linea non solo con le disposizioni GATT, ma anche alla luce della giurisprudenza OMC, dato che essa è stata indubbiamente limitata nel tempo -essendo rimasta in vigore per poco più di dieci settimane-, le richieste di fabbisogno sono state concrete e reali e la natura dei prodotti essenziali per contrastare il contagio e proteggersi dal virus è stata scientificamente dimostrata<sup>176</sup>.

Nell'Accordo GATT, tuttavia, l'art. XIII ha richiesto che le restrizioni quantitative vengano amministrate in modo da non costituire discriminazione. In costanza di pandemia, quindi, anche le regole sull'esportazione di un dato prodotto devono essere state definite ed applicate in modo da far sì che l'*export* di quel prodotto sia stato vietato

---

<sup>175</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *General Agreement on Tariffs and Trade, The Legal Texts – The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge, 2011, p. 423 ss. Per un'analisi approfondita dell'Accordo GATT, cfr. CANTONI S., *L'Accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Dal GATT 1947 al GATT 1994*, in Comba A. (a cura di), *Neoliberismo internazionale e global economic governance – Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, 2013, p. 173; PICONE P., LIGUSTRO G., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova 2002, p. 87 ss.; MAURO R., *Diritto internazionale dell'economia – Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, p. 123 ss.; SANNA C., *GATT 1994 e gli Accordi in materia doganale*, in VENTURINI G. (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2015, p. 23.

<sup>176</sup> Ministero della Salute, *Covid-19, il nuovo documento dell'Istituto superiore di sanità sui DPI*, del 30 marzo 2020, disponibile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

o limitato nello stesso modo, “*similarly prohibited or restricted*”, in tutti gli Stati terzi. Una misura restrittiva deve quindi rispettare anche l’obbligo di non discriminazione (che, peraltro, è un’articolazione della clausola della Nazione più favorita *ex art. I:1 GATT*) per ridurre al minimo l’impatto che essa può avere, in generale, sui flussi commerciali di quote di approvvigionamento. L’esclusione degli Stati EFTA e dei sei Stati dei Balcani occidentali dall’ambito di applicazione della disciplina europea ha fatto, quindi, sorgere qualche dubbio riguardo al rispetto dell’art. XIII GATT.

La normativa emergenziale europea ha fatto ricorso, *in primis*, all’art. XX GATT e alla relativa clausola generale di cui alla lett. b), in forza della quale le restrizioni agli scambi commerciali sono state possibili poiché necessarie per proteggere la salute o la vita umana. Questa disposizione, seppur interpretata rigorosamente dall’organo di appello dell’OMC, ha lasciato sin’ora ampio spazio alla discrezionalità degli Stati membri in merito alla valutazione del livello di tutela da perseguire relativamente ai c.d. “*non-trade values*” di cui all’articolo GATT citato.

Lo stesso *Appellate Body* ha definito tali valori (diritto alla vita e alla salute) di eguale importanza e meritevoli entrambi del più alto livello di protezione<sup>177</sup>: quanto più importanti sono i valori da tutelare mediante una disciplina interna restrittiva, tanto più dovrebbe essere facile valutare e accogliere una misura come necessaria (“*[t]he more vital or important the interests or values that are reflected in the objective of the measure, the easier it would be to accept a measure as “necessary”*”<sup>178</sup>).

Un altro requisito che si è dimostrato utile per soddisfare la “necessità” delle disposizioni adottate è stato il “contributo” che quella misura ha apportato all’obiettivo

---

<sup>177</sup> Organo d’Appello dell’OMC, caso *Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres (Brazil - Retreaded Tyres)*, WT/DS332/AB/R, del 17 Dicembre 2007, par. 179. Nel testo del rapporto si legge testualmente che: “*is both vital and important in the highest degree*”, *cfr.* nota 34.

<sup>178</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Appellate Body*, caso *Colombia – Textiles*, WT/DS461/29, 20 Febbraio 2019, rapporto dell’Organo di Appello dell’OMC, par. 5.71, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

perseguito, dato che più significativo risulta quest'ultimo più facilmente la misura potrà essere considerata necessaria (“[t]he greater the contribution, the more easily a measure might be considered to be necessary”)<sup>179</sup>.

Infine, di rilievo è risultato valutare l’impatto degli effetti restrittivi che la misura ha dispiegato sugli scambi commerciali, poiché “[a] measure with a relatively slight impact upon [trade] ... might more easily be considered as “necessary” than a measure with intense or broader restrictive effect”<sup>180</sup>. Al fine pertanto di verificare la legittimità di una misura restrittiva adottata in corso di pandemia occorre appurare l’esistenza di possibili misure alternative capaci di realizzare il medesimo obiettivo di tutela<sup>181</sup>.

Alla luce di quanto sopra, può dirsi che la normativa europea ha tutelato la salute e la vita delle persone dal Covid-19 in linea con i principi contenuti nell’art. XX, lett. b), GATT e, mirando ad assicurare il più ampio accesso ai DPI, ha contribuito significativamente alla tutela dei medesimi diritti.

Il meccanismo europeo di autorizzazione all’esportazione di presidi medici contro il Covid-19 non ha, infatti, bloccato completamente gli scambi commerciali, essendosi limitato a predisporre un controllo preventivo specifico che ha impattato più lievemente sugli scambi internazionali<sup>182</sup>.

La normativa europea pare, inoltre, aver rispettato la prova della “necessità” richiesta dalla lett. b) dell’art. XX GATT e, per una completa legittimazione, le misure europee

---

<sup>179</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Appellate Body*, caso *Korea – Various Measures on Beef*, (*Korea – Measures affecting imports of fresh, chilled and frozen beef*), WT/DS161/12 WT/DS169/12 del 24 aprile 2001, rapporto dell’*Appellate Body*, par. 163.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> *Ibidem*, l’Organo d’Appello dell’OMC, in più occasioni, ha affermato che “a panel must then compare the challenged measure and possible alternative measures that achieve the same level of protection while being less trade restrictive”.

<sup>182</sup> Al riguardo si veda Commissione Europea, *Coronavirus: Requirement for Export Authorisation for Personal Protective Equipment Comes to Its Ends*, Brussels, del 26 Maggio 2020, e *ib.*, *Information by the Commission on Granted and Rejected Export Authorisations in the Period of 26 April to 25 May 2020*, del 26 maggio 2020. La Commissione ha affermato: “In line with Article 4 (3) of Regulation 2020/568, the Commission makes herewith the information on the authorisations granted and those refused as notified by the Member States pursuant to Article 4 of Regulation 2020/568 publicly available, due account has been taken of the confidentiality of the data submitted”, consultabili sul sito [www.trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu).

hanno, comunque, dovuto dimostrare che la loro applicazione non ha costituito una “discriminazione arbitraria o ingiustificabile tra Paesi in cui prevalgono le stesse condizioni, o, comunque, una restrizione dissimulata al commercio internazionale”<sup>183</sup>.

Al riguardo il caso degli Stati EFTA e dei Balcani occidentali potrebbe, pertanto, essere considerata “una condizione che distingue gli Stati esentati dallo schema europeo di autorizzazione rispetto agli altri Stati superando in tal modo il vaglio del rispetto delle ulteriori condizioni poste dalla clausola introduttiva dell’art. XX GATT per giustificare una misura restrittiva degli scambi”<sup>184</sup>.

L’art. XX, lett. j), GATT legittima, poi, misure restrittive agli scambi commerciali internazionali laddove temporanee e necessarie a sopperire alla scarsità di beni rispettando il diritto degli altri Stati membri dell’OMC ad avere una porzione di approvvigionamento della medesima fornitura.

Seppur la possibilità di ricorrere a disposizioni formalmente incompatibili con gli obblighi di liberalizzazione espressi nel GATT è stata, in origine, prevista per fronteggiare situazioni di guerra o post-belliche, la stessa è stata mantenuta sia per consentire agli Stati di affrontare eventuali future situazioni emergenziali, sia per evitare di creare un sistema multilaterale incapace di confrontarsi con discipline nazionali necessarie a questo fine.

L’Unione europea, dunque, per legittimare il meccanismo emergenziale di autorizzazione alle esportazioni, se del caso, dovrebbe dimostrare altresì di aver rispettato il principio di equa ripartizione sull’approvvigionamento internazionale di DPI, ma di ciò, ad oggi, non si dispone di dati sufficienti e neppure di una definizione chiara di cosa si debba intendere per “*equitable share of the international supply*” al fine di evitare, in

---

<sup>183</sup> Art. XX GATT, “Such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade”, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>184</sup> BARONCINI E., *UE, Covid-19, op. cit.*, p. 557.



futuro, che taluni Stati rimangano privi di prodotti essenziali di cui invece ne abbiano diritto.

La compatibilità della disciplina emergenziale europea sui DPI con il sistema multilaterale ha dovuto, infine, superare anche il confronto con l'art. XXI GATT, in forza del quale ostacoli agli scambi sono possibili laddove essenziali per la protezione della sicurezza nazionale di uno Stato membro (generalmente in situazioni di guerra o altra emergenza nelle relazioni internazionali).

Nonostante la lettera della norma sulle eccezioni di sicurezza interna parerebbe inequivocabilmente lasciare completa discrezionalità allo Stato nella valutazione dei requisiti di cui all'art. XXI, recentemente, nel caso *Russia-Traffic in Transits* del 2019<sup>185</sup>, il *panel* dell'*Appellate Body* ha ricordato come l'eventuale ricorso alla discrezionalità prevista da tale disposizione non possa tradursi in completo arbitrio, ma debba essere esercitata secondo buona fede<sup>186</sup>. Il *panel* ha precisato, inoltre, che tanto più la situazione di emergenza si discosta dal conflitto armato, tanto più precisa dovrà essere la prova degli interessi di sicurezza avanzati dallo Stato. A parere del *panel* “*the existence of an emergency in international relations is an objective state of affairs*”<sup>187</sup>, ma ben può essere anche una instabilità generale “*a situation ... of general instability engulfing or surrounding a State*”<sup>188</sup>. Il ricorso all'art. XXI del GATT per legittimare semmai ancora una volta la disciplina UE restrittiva dell'esportazione di DPI richiederebbe la prova

---

<sup>185</sup> Organo d'Appello dell'OMC, *Appellate Body's report*, caso Russia - Traffic in Transit, [WT/DS512/7](#), del 9 April 2019. Su tale rapporto cfr., tra gli altri, MAROTTI G., ADINOLFI A., *WTO Security Exceptions: A Landmark Panel Report in Times of Crisis*, in *Questions of International Law (QIL)*, 2020, p. 1-3; LAPA S., *The WTO Panel Report in Russia – Traffic in Transit: Cutting the Gordian Knot of the GATT Security Exception?*, *QIL – Questions of International Law*, 2020, p. 5; MAGI R., *The Effect of the WTO Dispute Settlement Crisis on the Development of Case Law on National Security Exceptions: A Critical Scenario*, in *Questions of International Law (QIL)*, 20, p. 29; VIDIGAL R., *WTO Adjudication and the Security Exception: Something Old, Something New, Something Borrowed – Something Blue?*, in *Legal Issues Economic Integration*, 2019, p. 203.

<sup>186</sup> *Ibidem*, “(...) the Panel recalls that the obligation of good faith is a general principle of law and a principle of general international law which underlies all treaties (...) the obligation of good faith requires that Members not use the exceptions in Article XXI as a means to circumvent their obligations under the GATT 1994”.

<sup>187</sup> *Ibidem*, par. 7.77.

<sup>188</sup> *Ibidem*, par. 7.76.

dell'imprevedibilità, rapidità ed ampiezza con cui il virus si è diffuso in Europa creando una situazione tale da imporre il controllo delle esportazioni di questi beni per garantire, *in primis*, la sicurezza della popolazione dell'Unione.

La Commissione europea, ad ogni modo, nel notificare all'OMC i regolamenti sui quali si sono basate le restrizioni, ha comunque sempre giustificato le proprie decisioni sulla "*protection of human life or health, inter alia*"<sup>189</sup>, palesando di prediligere l'art. XX lett. b) GATT per legittimare la compatibilità del proprio diritto con quello dell'OMC.

#### **2.4. La risposta della politica commerciale europea alla crisi pandemica globale**

Innanzitutto all'imprevista crisi pandemica da Covid-19, per meglio coordinarsi con l'intera comunità internazionale e per assicurare ai propri Membri la fornitura di dispositivi medici e farmaci, l'Unione europea ha adottato una disciplina sull'autorizzazione all'esportazione di questi beni, garantendone il rifornimento anche a Paesi terzi.

In particolare il 15 giugno 2020 la Commissione Europea ha presentato all'Ottawa Group un *concept paper* relativo al commercio di prodotti utili per la tutela della salute<sup>190</sup>, con il quale l'Europa ha inteso garantire a tutti gli Stati l'equo accesso al mercato di tali

---

<sup>189</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Committee on Market Access, Notification Pursuant to the Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions (G/L/59/REV.1) - European Union* – Addendum 1, dell'8 Aprile 2020, G/MA/QR/N/EU/4/Add.1, p. 2. Vedasi anche Organizzazione Mondiale del Commercio, *Committee on Market Access, Notification Pursuant to the Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions (G/L/59/REV.1) - European Union* – Addendum, del 7 Maggio 2020, G/MA/QR/N/EU/4/Add. 2, p. 3, consultabili sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>190</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, Consiglio Generale, *June 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on Covid-19*, del 16 giugno 2020, WT/GC/217, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org). L'Ottawa Group, guidato dal Canada, è stato formato da tredici membri tra cui Australia, Brasile, Cile, Unione Europea, Giappone, Kenya, Corea del sud, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore e Svizzera e si è prefisso di promuovere le riforme del sistema multilaterale degli scambi, del meccanismo di risoluzione delle controversie, della funzione negoziale dell'OMC, nonché delle modalità di collaborazione dei Consigli e Comitati in seno all'OMC. I membri dell'Ottawa Group si sono definiti "*champions of WTO reform*" e, sin dalla sua fondazione nel 2018, esso si è proposto di collaborare con i membri dell'OMC per affrontare le sfide che stanno mettendo a dura prova l'intero sistema commerciale multilaterale. L'obiettivo del Gruppo di lavoro ha preso le mosse dal basso verso l'alto, partendo da idee e analisi per il raggiungimento di riforme significative, concrete e realizzabili a breve, medio e lungo termine. Per un approfondimento si veda il sito governativo canadese: Government of Canada, *Ottawa Group and WTO Reform*, consultabile al link <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/05/ottawa-group-and-wto-reform.html>.

prodotti definendo di concerto anche con l'OMC, nuove regole internazionali e nuove forme di collaborazione.

Con questo strumento, la Commissione europea si è fatta parte attiva nel processo di semplificazione del commercio internazionale dei c.d. “*healthcare products*” (farmaci, dispositivi medici, DPI e forniture mediche<sup>191</sup>), e, per evitare in futuro il ripetersi delle enormi difficoltà incontrate nella gestione dell'emergenza da Covid-19, sempre nel giugno 2020 ha proposto il “*Trade in Healthcare Products*” relativo al commercio internazionale di dispositivi medici nel quale ha espresso l'esigenza di dare una definizione condivisa del principio di equità<sup>192</sup>.

Con il *paper* la Commissione ha stimolato i membri dell'OMC a riflettere sulla possibile formulazione di un quadro giuridico comune per disciplinare l'accesso e lo scambio di beni essenziali nella gestione di situazioni di emergenza globale a condizioni garantite e eque per tutti. Una strategia, peraltro, perfettamente in linea con la realizzazione dell'obiettivo n. 3 dei “*Sustainable Development Goals*” (SGDs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile e sul raggiungimento della salute e del benessere di tutti.

Sul piano multilaterale la Commissione ha puntato sull'esigenza, non più procrastinabile, di innovare la normativa dell'OMC ed i meccanismi necessari per assicurare una costante cooperazione e collaborazione inclusiva nella gestione delle crisi internazionali, proponendo due strade percorribili. La prima ha riguardato l'estensione dell'adesione al c.d. *Pharma Agreement*, accordo sottoscritto nel 1994 dagli Stati che all'epoca rappresentavano il 90% dei produttori farmaceutici (ora i membri sono Australia, Canada, Repubblica Ceca, Comunità Europea, Giappone, Norvegia,

---

<sup>191</sup> HALLAK I., *EU Imports and Exports of Medical Equipment*, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2020, consultabile sul sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>192</sup> Commissione Europea, *Trade in Healthcare Products-Concept Paper*, 11 giugno 2020, disponibile sul sito [www.trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu).

Repubblica Slovacca, Svezia, Svizzera, Stati Uniti e rappresentano il 66% della produzione mondiale) che ha eliminato le tariffe e altri dazi e oneri su numerosi prodotti farmaceutici e sulle materie impiegate per produrli, vincolandoli in modo permanente a livelli di esenzione doganale<sup>193</sup>. L'accordo ha previsto anche l'impegno dei partecipanti a non sostituire le barriere tariffarie con barriere non tariffarie ed è stato esteso anche ai prodotti importati da Stati non firmatari dell'Accordo. La Commissione, con questo *paper* e, nell'ottica di preservare i propri membri dalle ricadute che i dazi doganali potrebbero avere sugli aumenti dei prezzi, ha incoraggiato l'adesione al *Pharma Agreement* soprattutto di quegli Stati che posseggono una importante industria farmaceutica.

La seconda via percorribile offerta dall'Ue, ha riguardato i maggiori produttori di dispositivi medici (come DPI o ventilatori) prevedendo l'azzeramento, permanente o limitato ai periodi di emergenza, delle tariffe doganali su questi beni.

Il *concept paper* ha, dunque, proposto una modalità di gestione delle crisi, focalizzandosi prima di tutto su quali prodotti considerare essenziali, anche sulla scorta delle liste definite dall'OMS per affrontare emergenze sanitarie<sup>194</sup> ed includendovi vaccini e terapie<sup>195</sup>.

La posizione della Commissione è parsa, dunque, chiara nel ritenere che questi prodotti debbano continuare ad essere soggetti alle regole del libero scambio anche in situazioni emergenziali, mentre nel caso si rendesse necessario limitarne l'esportazione, la medesima è rimessa alle disposizioni degli Accordi internazionali oltre che alla

---

<sup>193</sup> L/7430, *Trade in Pharmaceuticals Products - Record of Discussion*, 25 marzo 1994. Il c.c. *Pharma Agreement* è anche noto come "*Zero-for-Zero Initiative*". Su questa intesa si vedano DURKIN A., CALDER A., *Free Trade in Medicines and Supplies is the Ealthiest Approach*, *Global Trade*, del 23 marzo 2020, consultabile sul sito [www.tradestivas.org](http://www.tradestivas.org),

<sup>194</sup> World Health Organization, *List of priority medical devices for COVID-19 case management 9 April 2020*, nonché la versione aggiornata *Priority medical devices list for the COVID-19 response and associated technical specifications*, del 19 Novembre 2020, consultabili sul sito [www.who.int](http://www.who.int).

<sup>195</sup> Commissione Europea, *Trade in Healthcare Products – Concept Paper*, cit., p. 3. "*The definition of "essential goods" could be based on a list of priority goods to be determined e.g. by the World Health Organization (WHO) as essential or necessary in tackling a crisis and could also include any vaccine or effective treatment*".

giurisprudenza degli organi dell'OMC. Tutto questo, naturalmente, è stato proposto nell'ambito di una consultazione costante tra i membri dell'OMC che hanno inteso adottare tali restrizioni con l'ambizione di muoversi verso una "convergenza politica"<sup>196</sup> che scongiuri il contenzioso internazionale e l'inoperatività dell'OMC e del suo Organo di Appello, già grandemente impedito dal veto statunitense<sup>197</sup>.

La Commissione, in costanza di emergenza sanitaria, innanzi alla serietà della carenza di approvvigionamento e alla confusione all'interno del mercato interno, ha autorizzato dunque, l'esportazione verso Paesi terzi dei cc.dd. Dispositivi di Protezione Individuale ("DPI") imponendo, contestualmente agli Stati membri, di eliminare le restrizioni nazionali alla circolazione dei DPI.

Il Regolamento di esecuzione 2020/402<sup>198</sup>, al riguardo, oltre a dare una definizione ai DPI quali "prodotto essenziale"<sup>199</sup> per la lotta alla pandemia, ha attribuito agli Stati membri la competenza di applicare tale autorizzazione<sup>200</sup>. In assenza di richiesta di autorizzazione all'esportazione, quest'ultima doveva, naturalmente, essere vietata.

La Commissione ha raccomandato, inoltre, agli Stati membri di valutare positivamente le istanze di autorizzazione all'esportazione dei DPI in casi particolari<sup>201</sup>. Essa ha, ad esempio, suggerito<sup>202</sup> agli Stati membri di accogliere le istanze di esportazione di DPI avanzate da Stati terzi o da Organizzazioni internazionali facenti parte della rete di

---

<sup>196</sup> BARONCINI E., *UE, Covid-19, op. cit.*, p. 564.

<sup>197</sup> HOEKMAN B. M., ZEDILLO E. (EDS), *Trade in the 21st century: back to the past?*, Washington : Brookings Institution Press, 2021, pp. 243-272; PETERSMANN C., *Are Global Public Goods like the World Trade Organization Owned by Governments or by Peoples and Citizens?*, in *Journal of East Asia and Int. Law*, 2020, p. 21- 52.

<sup>198</sup> *Ib.*, art. 3. Al fine di evitare atti speculativi, il Regolamento di esecuzione 2020/402 è entrato in vigore il medesimo giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, il 15 marzo 2020, con scadenza fissata a sei settimane, dunque il 25 aprile 2020.

<sup>199</sup> *Ibidem*, considerando n. 2.

<sup>200</sup> *Ibidem*, art. 1, Allegato I (contenente l'elenco e i codici dei DPI) e Allegato II (contenente il formulario di autorizzazione).

<sup>201</sup> BARONCINI E., *UE, Covid-19 e commercio internazionale: una nuova governance sugli healthcare products?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli ed., 2020, p. 544 e ss.

<sup>202</sup> FABBRINI F., *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic*, 03 December 2021, JComMarSt, 186, 187, consultabile sul sito [www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com).

protezione civile dell'Unione Europea<sup>203</sup>, quelle aventi come obiettivo la fornitura di aiuti umanitari, quelle volte a sostenere la *Global Outbreak Alert and Response Network* (“GOARN”), quelle avanzate dalla rete globale istituita dall'OMS di allarme e risposta alle epidemie<sup>204</sup> e quelle destinate a operazioni diplomatiche, militari, di polizia o mantenimento della pace attuate dagli Stati membri<sup>205</sup>.

L'impostazione della politica commerciale dell'Unione Europea durante la pandemia da Covid-19 ha rivelato l'intenzione di acquisire maggior dimestichezza nella gestione delle crisi, soprattutto a livello globale, restando fedele ai valori europei di solidarietà, commercio libero ed equo, mutuo sostegno nelle relazioni multilaterali, nonché ad “*un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale*”<sup>206</sup>.

Le nuove regole ed i modelli innovativi di *governance* internazionale, sostenibili ed equi, promossi dall'Ue la rendono protagonista nel gioco degli equilibri mondiali oggi fortemente condizionato da tendenze protezionistiche e crisi sanitarie ed economiche senza precedenti. Tali modelli richiedono però la massima trasparenza, inclusività e partecipazione come condizioni imprescindibili per percorrere la via dell'evoluzione.

Il diffondersi di misure protezioniste nazionali volte a limitare l'*export* di beni essenziali contro la pandemia ha, però, avuto forti ripercussioni anche nei confronti dei Paesi in via di sviluppo privi di una produzione interna e completamente dipendenti dalle

---

<sup>203</sup> Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativa ad “*Un meccanismo unionale di protezione civile*”, in G.U.U.E. L. 347/2013, p. 924. Questa rete di reciproco sostegno in situazioni di emergenza è stata istituita nel 2001 e riformata nel 2013. Cfr. CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus.it*, 2020, pp. 95-106, consultabile sul sito [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it).

<sup>204</sup> Regolamento di esecuzione 2020/402, art. 2, par. 3. La rete GOARN (“*Global Outbreak Alert and Response Network*”) dell'OMS è un meccanismo di collaborazione tra istituzioni e reti che hanno messo in comune le proprie risorse umane e tecniche per identificare rapidamente le epidemie di rilievo internazionale e risponderne il prima possibile. Essa coordina le risorse di agenzie tecniche, reti di laboratori, organizzazioni umanitarie e ONG, quali la Croce Rossa o Medici senza frontiere, per garantire rapidità di intervento in ogni Paese del mondo nel caso di scoppio di un'emergenza sanitaria mondiale. Si vedano al riguardo MACKENZIE S. ET AL. (EDS.), *The Global Outbreak Alert and Response Network*, in *Global Public Health*, 2014, p. 1023.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> CREMONA M. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, London, 2018; SCISO E., BARATTA E., MORVIDUCCI C., *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

esportazioni. La Comunità internazionale ha reagito a questa tendenza<sup>207</sup> manifestando il proprio dissenso. Primi fra tutti Singapore e Nuova Zelanda, nel marzo 2020, hanno sottoscritto una dichiarazione ministeriale congiunta<sup>208</sup>, nella quale hanno dichiarato l'impegno di astenersi dall'imporre controlli sulle esportazioni, barriere tariffarie o non-tariffarie e di rimuovere qualsiasi restrizione agli scambi sui beni ritenuti essenziali durante l'epidemia.

Successivamente anche i membri del G20<sup>209</sup>, in occasione della riunione tenutasi il 26 marzo 2020, hanno rimarcato come le misure emergenziali volte a tutelare la salute avrebbero dovuto essere “*targeted, proportionate, transparent, and temporary*”<sup>210</sup>. La medesima posizione è stata ribadita poi dal Commissario europeo per il commercio Phil Hogan.

Anche la Commissione per il commercio internazionale del Parlamento Europeo (INTA), in una lettera indirizzata al Commissario Hogan del 2 aprile 2020, ha sottolineato che le restrizioni alle esportazioni di DPI devono essere limitate allo “*strictly necessary*”<sup>211</sup> ed unicamente per “*porre rimedio ad una situazione critica e prevenirla*”<sup>212</sup>.

---

<sup>207</sup> BALDWIN R., EVENETT S.J. (eds.), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, Londra, 2020; BOWN C.P., *Covid-19 Could Bring Down the Trading System – How to Stop Protectionism from Running Amok*, in *Foreign Affairs*, 28 aprile 2020, consultabile sul sito [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com).

<sup>208</sup> Ministero del Commercio e dell'industria di Singapore, *Joint Ministerial Statement on Supply Chain Connectivity Covid-19*, del 20 marzo 2020 è consultabile sul sito [www.mti.gov.sg](http://www.mti.gov.sg). La dichiarazione bilaterale intervenuta nel 2020 tra Singapore e Nuova Zelanda è stata successivamente sottoscritta anche da Australia, Brunei, Canada, Cile, e Myanmar. In essa i membri hanno dichiarato: “*We affirm the importance of refraining from the imposition of export controls or tariffs and non-tariff barriers and of removing any existing trade restrictive measures on essential goods, especially medical supplies, at this time*”.

<sup>209</sup> Il *Group of Twenty* (G-20), si è riunito per la prima volta a Berlino nel Dicembre 1999, ed è composto dai diciannove Stati più industrializzati del mondo, nonché dall'Unione Europea e, attraverso il loro sistematico coordinamento, hanno promosso una crescita economica globale sostenibile. Per approfondire l'argomento vedasi WOUTERS R., ODERMATT S., VAN KERCKHOVEN C., *The EU at the G20 and the G20's Impact on the EU*, in VAN VOOREN B., BLOCKMANS S., WOUTERS J. (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford, 2013, p. 259-271.

<sup>210</sup> Extraordinary G20 Leaders' Summit, Statement on Covid19, 26 marzo 2020, a p. 2, consultabile sul sito <http://www.g20.utoronto.ca/>.

<sup>211</sup> Committee on International Trade, Parlamento Europeo, *Export Authorisations for Personal Protective Equipment, Letter to Mr Phil Hogan*, in *Borderlex*, 2 aprile 2020, p. 1.

<sup>212</sup> Comunicazione della Commissione, *Nota di orientamento agli Stati membri in relazione al Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione*, modificato da ultimo dal Regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione, 2020/C 91 I/02, in G.U.U.E. C. 91I/2020, p. 10, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Ne è disceso, quindi il dovere per gli Stati membri, una volta garantite le esigenze di salvaguardia interne, di permettere le esportazioni.

Questo dovere è stato ripreso anche dal regolamento di esecuzione 2020/568<sup>213</sup>, con il quale la Commissione europea ha prolungato fino al 26 maggio 2020 il regime di autorizzazione per poi allentarlo progressivamente grazie alla collaborazione di tutti gli Stati membri.

Gli Stati, inoltre, innanzi a richieste di autorizzazione all'esportazione di DPI verso Stati terzi che non hanno rappresentato *“una minaccia per il reale fabbisogno di DPI all'interno dell'Unione”*<sup>214</sup> e sono servite *“a soddisfare una legittima esigenza legata all'uso medico ufficiale o professionale in un Paese terzo”*, sono stati invitati ad accogliere la medesima istanza.

Quelle sopra descritte sono state le strategie attuate dall'Unione europea a difesa dal Covid-19 e volte a favorire la ripresa economica interna: da un lato l'Unione ha proposto una cooperazione internazionale rinnovata in grado di garantire prezzi giusti e accesso costante al mercato per quei beni considerati essenziali, dall'altro un modello di scambi commerciali in grado di proteggere le filiere globali di approvvigionamento innanzi a misure come *lockdown*, riduzione dei trasporti e limitazioni delle libertà di circolazione.

Per quanto ha riguardato, poi, l'impegno dell'Ue nei confronti della Comunità internazionale ed in particolare dell'OMC, nel 2020 la Commissione ha proposto un'importante revisione della propria politica commerciale europea coinvolgendo anche la società civile<sup>215</sup>. Questo intento è stato riportato in una Comunicazione che ha

---

<sup>213</sup> Commissione Europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2020/568 del 23 Aprile 2020 che *“subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione”*, in G.U.U.E. L. 129/7, p. 1, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Al Considerando n. 9 si legge: *“Tali misure, volte a proteggere la salute e atte ad incidere sugli scambi, dovrebbero essere mirate, proporzionate, trasparenti e temporanee”*.

<sup>214</sup> *Ibidem*, considerando n. 11.

<sup>215</sup> Commissione europea, *A renewed trade policy for a stronger Europe Consultation*, del 16 Giugno 2020, consultabile sul sito [www.trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu). Nel testo della comunicazione si legge: *“As announced in its recent proposal on Europe's post-coronavirus recovery “Europe's moment: Repair and prepare for the next generation 1”, the European Commission is launching a review of the EU's trade and investment policy. Two key objectives are*



affrontato il tema della revisione della politica commerciale europea al fine di renderla ancor più “aperta, sostenibile e assertiva”. In calce al testo della comunicazione è stato inserito un Allegato interamente dedicato alla riforma dell’OMC contenente il proposito di realizzare “un sistema commerciale multilaterale sostenibile ed efficace<sup>216</sup>”. La Commissione ha ribadito, dunque, il proprio sostegno ad una riforma profonda dell’OMC e delle regole del commercio multilaterale moderno che guidino la ripresa dalla crisi sociale ed economia post pandemica e restino in linea con gli obiettivi dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Nonostante il lodevole intento, persistono, tuttavia, alcune criticità.

L’obiettivo di poter raggiungere uno “scenario commerciale globale”<sup>217</sup>, ossia il rispetto di regole comuni che consentano di scongiurare ogni disparità e svantaggio competitivo solo per alcuni, è legittimo ma difficilmente sarà raggiungibile in assenza di una *governance* globale (a livello di ONU o OMC) e senza una politica estera unica UE.

Sebbene, infatti, la politica commerciale sia competenza esclusiva dell’Unione europea, non è possibile negare che molte delle “richieste avanzate in tale ambito ai partner internazionali sono oggetto di dinamiche inerenti più alla politica estera che a quella commerciale”<sup>218</sup>, impedendo in tal modo alle aspirazioni commerciali UE di ottenere una piena realizzazione.

---

*driving this process. First, to assess how trade policy can contribute to a swift and sustainable socio-economic recovery, reinforcing competitiveness in the post-Covid 19 environment, addressing the challenges the EU will face, and helping to promote our values and standards. Second, to see how trade policy can help build a stronger EU based on a model of “Open Strategic Autonomy” –reaping the benefits of openness for our businesses, workers and consumers, while protecting them from unfair practices and building up our resilience to be better equipped for future challenges. In essence, this policy review will set the political direction for EU trade and investment policy in the years to come. As an essential part of this review process, and in line with our commitment to engage in a transparent way with our citizens and stakeholders, we are launching a public consultation to gather broad input on the themes and questions developed below”.* Per una sintesi dei 414 contributi ricevuti vedasi Commissione europea, *Trade Policy Review 2020: Summary of contributions received 1 st December 2020*, consultabile sul sito [www.trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu).

<sup>216</sup> Commissione Europea, *Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 18.2.2021, COM (2021) 66, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>217</sup> BARBATI J., *La politica commerciale dell’UE: il punto della situazione*, in *Geopolitica*, 02 maggio 2021.

<sup>218</sup> *Ibidem*.

Nel caso inoltre, di negoziazione di accordi commerciali complessi negoziati dall'Ue con un *partner* internazionale e che investano competenze dei singoli Stati, resta il nodo della ratifica all'unanimità che laddove negata, ne impedirebbe l'adozione.

Alla luce di quanto sopra descritto, le legittime ambizioni dell'Unione Europea di realizzare un commercio globale che tuteli diritti come quello alla salute, all'equo accesso al mercato, al lavoro, ecc., rischiano di essere negate dai suoi limiti strutturali di "federazione incompleta"<sup>219</sup>.

## **2.5.Conclusioni**

La pandemia da Covid-19 ha messo alla prova il ruolo della politica di concorrenza dell'Unione europea e della c.d. "autonomia strategica" cui aspira la nuova Commissione nel gioco delle relazioni geopolitiche globali: strategie che hanno mirato a diversificare non solo i fornitori internazionali di materie prime e beni intermedi chiave, ma anche a creare catene del valore pan-europee con particolare accortezza verso nuove aree di intervento come l'innovazione tecnologica e la transizione verde.

L'analisi svolta ha evidenziato come l'emergenza pandemica è stata affrontata mediante l'impiego sinergico e congiunto degli strumenti a disposizione delle istituzioni dell'Unione, con l'obiettivo di proteggere e allo stesso tempo sfruttare, a beneficio degli Stati membri, tutte le competenze dell'Unione europea in base a quanto sancito nei Trattati fondativi e negli impegni internazionali assunti.

Il compito è stato arduo se si considera la difficoltà di conciliare esigenze apparentemente contrapposte come quella di intervenire rapidamente a tutela degli Stati membri in maniera coordinata e attraverso azioni mirate e armoniche, e la necessità di

---

<sup>219</sup> *Ibidem*.

tutelare il mercato interno scongiurando derive separatistiche e protezionistiche (quali la chiusura delle frontiere) pronosticate con il diffondersi della crisi sanitaria.

L'Unione europea ha dimostrato di essere in grado di affrontare con motivazione la crisi pandemica i cui effetti sono ancora in atto. Gioco forza sarà quello degli Stati membri cui, in ultima analisi, spetta decidere quanto sarà ambizioso il rinnovamento del ruolo dell'UE sulla scena delle relazioni mondiali, partendo da quelle con l'OMC ed i suoi membri.

L'auspicio è che la carica progettuale dimostrata dall'UE possa conseguire, nel breve termine, ulteriori risultati concreti: la Commissione Von Der Leyen, con il suo "Programma di lavoro della Commissione 2020"<sup>220</sup> intende perseguire un "commercio libero, equo ed aperto" che può funzionare solo con un'Organizzazione Mondiale del Commercio stabile ed efficace<sup>221</sup>.

L'Unione europea intende, dunque, continuare a guidare la riforma dell'OMC collaborando con tutti i *partner* interessati al fine di definire norme che creino condizioni di parità per tutti i soggetti commerciali, soprattutto quelli maggiormente svantaggiati.

In un mondo sempre più transnazionale e multipolare dove le fondamenta del multilateralismo stanno cambiando, l'Europa, come gli altri attori globali, dovrà operare in modo più assertivo per far valere i propri interessi ed i propri valori. La sfida attuale per l'UE consiste nel saper conciliare entrambe le dimensioni, adattandosi alla nuova distribuzione geopolitica dei poteri, adoperandosi contemporaneamente per attenuare la frammentazione politica in poli concorrenti.

---

<sup>220</sup> Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Programma di lavoro della Commissione 2020, Un'Unione più ambiziosa", Bruxelles, 29.1.2020 COM(2020) 37 final, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>221</sup> *Ib.*, § 2.4.

Nella recente comunicazione sul rafforzamento del contributo dell'UE al multilateralismo<sup>222</sup> del 2021 la Commissione ha ribadito la necessità della Comunità internazionale, per rispondere adeguatamente alle crisi, minacce e sfide globali, di dotarsi di un sistema multilaterale che sia basato su regole e valori universali, i medesimi dell'Europa.

In questo contesto, pertanto, lo sviluppo di un'Europa quale “polo politico” non urta contro la difesa del multilateralismo, andandone invece a costituirne una condizione basilare di garanzia a patto di una sempre maggiore coordinazione con le altre organizzazioni e soggetti internazionali (quali l'OMC, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OCSE), il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), l'organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Unione africana, l'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico, la Comunità degli Stati latino-americani e caraibici per affrontare le sfide comuni e collaborare a livello internazionale, ecc.).

---

<sup>222</sup> Commissione Europea, “Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio sul rafforzamento del contributo dell'UE al multilateralismo basato su regole”, Bruxelles, 17.02.2021, JOIN (2021) 3 final, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

## CAPITOLO III

### LA TUTELA DELLA PROPRIETA' INTELLETTUALE DEI VACCINI VERSUS LA GARANZIA DEL DIRITTO ALLA SALUTE AI TEMPI DELLA PANDEMIA DA COVID 19

Sommario: 3.1. Introduzione. - 3.2. La necessità di una tutela del diritto alla salute a livello internazionale per scongiurare tendenze nazionalistiche in tempi di pandemia -3.2.1 Il diritto al farmaco come corollario del diritto alla salute e la questione dell'accesso ai vaccini in tempi di pandemia -3.2.2. Il concetto di salute come "bene comune" e la sua applicabilità ai vaccini - 3.2.3 La Proposta di un Trattato internazionale sulle pandemie -3.3 Il rapporto fra OMS e OMC nella tutela del diritto alla salute ai tempi della pandemia -3.4 Il contrasto fra tutela della proprietà intellettuale dei vaccini e diritto alla salute in tempi di pandemia da Covid-19 e il ruolo svolto dall'OMC - 3.5. Conclusioni.

#### 3.1. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, la gestione internazionale delle emergenze sanitarie ha richiesto lo sviluppo di una nuova cooperazione degli Stati a livello internazionale fondata su un approccio olistico e integrato<sup>223</sup>. Sono stati sperimentati nuovi modelli di *governance* capaci di concretizzare uno "sforzo organizzato globale e locale per promuovere e proteggere la salute delle popolazioni e ridurre le iniquità in campo sanitario<sup>224</sup>". Questa rinnovata prospettiva è apparsa la più idonea a contrastare le crisi emergenziali dal momento che ha consentito, durante la pandemia da Covid-19, di sanare il conflitto fra diversi diritti: il diritto alla salute, alla proprietà intellettuale dei vaccini e tutti i diritti umani a diverso titolo coinvolti lungo le c.d. Catene del Valore Globale, che hanno mostrato una tendenza alla "regionalizzazione".

---

<sup>223</sup> FANNI S., *La scienza oltre i confini: obblighi di cooperazione internazionale nel campo della ricerca in relazione alle epidemie e alle pandemie*, in *BioLaw Journal*, 2020, 1, p. 488 e ss.

<sup>224</sup> BEAGLEHOLE R. (a cura di), *Global public health: a new era*, Oxford, New York, 2003, 8; CLINTON C., SRIDHAR, D., *Governing Global Health: Who Runs the World and Why?*, Oxford, 2017; BEIGBEDER Y., *The World Health Organization: Achievements and Failures*, Oxford, New York, 2018.

Nonostante ciò, come visto, nelle prime fasi della pandemia, gli Stati hanno dimostrato uno scarso coordinamento sia sul piano sanitario, che su quello commerciale non solo a livello internazionale (ONU<sup>225</sup>, OMC, OMS), ma anche regionale (UE<sup>226</sup>), prediligendo una gestione “nazionalistica” unilaterale e isolata della crisi pandemica<sup>227</sup>. In un secondo momento, tuttavia, il ricorso a meccanismi multilaterali di prevenzione e rapida risposta ha consentito di “trasformare l’interesse dello Stato alla propria sicurezza sanitaria in un obiettivo di *global concern*” e di permettere all’OMS e all’OMC, tra le altre Organizzazioni internazionali, di meglio coordinarsi.

Innanzitutto agli effetti prodotti dalla pandemia su commercio e investimenti, come sopra analizzati, appare giocoforza chiedersi se la tutela del diritto alla salute<sup>228</sup> può essere considerato come una causa che ha escluso l’illiceità di misure lesive di diritti economici<sup>229</sup>. E ciò sulla scorta del diritto internazionale generale, con speciale riguardo alla c.d. “*force majeure*” e allo stato di necessità<sup>230</sup> su cui, si sono basate, ad esempio, le

---

<sup>225</sup> L’Art. 2, Para. 7, della Carta dell’ONU, ha disciplinato il dominio riservato, stabilendo che: “Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l’applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII”. RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, 3. Ed., Torino, 2009, p. 70; FRANCONI F., *Sovranità statale e tutela della salute come bene pubblico globale*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2016, p. 51 ss.

<sup>226</sup> L’UE, tuttavia, ha provato a colmare la scarsa cooperazione nel settore sanitario attraverso un ingente piano di finanziamenti per contrastare il devastante impatto sull’economia del Covid-19. Si veda, ad esempio, al riguardo il programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), consultabile sul sito [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure\\_regulation.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_regulation.pdf). “SURE”, che in inglese significa “sicuro” è stato uno degli strumenti europei impiegati per sostenere temporaneamente la disoccupazione conseguente all’emergenza Covid ed ha previsto prestiti finanziari concessi dall’UE agli Stati membri a condizioni favorevoli, [www.politicheeuropee.gov.it](http://www.politicheeuropee.gov.it).

<sup>227</sup> D. FIDLER, *Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1996, p. 77 ss.

<sup>228</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti economici, sociale e culturali. General Comment No. 14: “The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)”*, par. 33. Nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell’uomo il diritto alla salute, pur se non menzionato espressamente, gode di una tutela trasversale desumibile da un’interpretazione sistematica della Convenzione. In questo senso, NEGRI S., *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, 2018; Corte europea dei diritti dell’uomo, *Thematic Report on Health-Related Issues in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, 2015, consultabile sul sito [www.coe.int](http://www.coe.int); FARNELLI G., *Proporzionalità ed emergenza sanitaria da Covid-19 nei parametri CEDU*, La Comunità Internazionale, 2020, vol. LXXV, I, p. 105 ss.

<sup>229</sup> FIDLER D., *Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1996, p. 77 ss.

<sup>230</sup> HENTREI S., SOLEY X., *Force Majeure*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, aprile 2011, consultabile sul sito [www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com); JEPHCOTT F., PADDEU F., *Covid-19 and Defences in the Law of State Responsibility*, Part I-II, EJIL: Talk!, 17 marzo 2020, reperibile nel sito [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

clausole di salvaguardia della sicurezza nazionale, di cui abbiamo parlato nei capitoli precedenti e che sono state contenute in un numero crescente di accordi internazionali oltre che nell'art. XX del GATT<sup>231</sup>.

Innanzi all'ammissibilità, in via generale, di misure di compressione di diritti economici è inoltre, imprescindibile valutare se e come l'applicazione di tali limiti ha avuto un ruolo nella crescente tendenza verso la tutela delle economie nazionali mediante forme di "screening" degli investimenti stranieri, di protezione degli assetti societari nazionali o di limiti all'importazione e all'esportazione di beni essenziali a contrasto della pandemia da Covid-19.

Il presente lavoro si è proposto, dunque, di svolgere alcune brevi riflessioni in merito all'effettiva tutela del diritto alla salute nella sua stretta connessione con altri diritti, come il diritto al commercio di farmaci e rimedi medicali e la tutela della proprietà intellettuale sugli stessi in periodi di crisi emergenziale e di comprendere meglio quale dovrebbe essere il ruolo delle Istituzioni internazionali nella gestione e coordinazione delle azioni/reazioni degli Stati membri innanzi a crisi sanitarie come quella da Covid-19.

L'elaborato, tentando di comprendere le criticità del sistema sanitario-commerciale pre-pandemico, ha posto l'attenzione anche sulla recente negoziazione di un c.d. "Piano Pandemico Internazionale", ossia un trattato internazionale volto alla definizione di una risposta comune a future pandemie che sia coordinata e che realizzi l'obiettivo di tutela della salute globale di cui all'Agenda 2030. Un trattato che consentirebbe finalmente di risolvere le pregresse mancanze e di riformare gli aspetti più deboli del sistema di cooperazione internazionale delle emergenze.

---

<sup>231</sup> KOUL A.K., *Guide to the WTO and GATT*, Singapore-New Delhi, 2018, pp. 341-353; ADINOLFI G., *Il ruolo delle politiche commerciali a fronte della pandemia da Covid-19: brevi riflessioni alla luce del diritto OMC*, SIDI Blog, 20 aprile 2020, reperibile nel sito <http://www.sidiblog.org>.

### **3.2. La necessità di una tutela del diritto alla salute a livello internazionale per scongiurare tendenze nazionalistiche in tempi di pandemia.**

L'impegno della Cooperazione internazionale sul tema della salute durante la pandemia da Covid-19 ha perseguito l'approccio "universalistico" promosso dall'Agenda 2030 e volto a garantire lo sviluppo delle persone, pari opportunità, diritti e libertà di scelta delle cure.

Sono molti i trattati internazionali che, già prima dell'agenda 2030, ha fatto riferimento al diritto alla salute: la Carta Sociale Europea del 1961, la Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR) del 1966<sup>232</sup>, la Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo del 1969, la Costituzione dell'OMS del 1946, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, , ecc. La Costituzione dell'OMS è risultata di particolare rilievo dato che ha offerto una definizione più precisa di salute, ossia "uno stato complessivo di benessere fisico, mentale e sociale, e non la mera assenza di malattie o infermità"<sup>233</sup>, confermando l'importanza della salute quale diritto fondamentale dell'individuo. Diversamente da questo, gli altri trattati non hanno definito concretamente il medesimo diritto e, nel tempo, i comitati internazionali e altri meccanismi di controllo per i diritti umani hanno tentato di colmare tale lacuna fornendo una definizione più chiara, sempre partendo dalle definizioni dell'OMS.

Il diritto alla salute non è stato considerato, dunque, come la mera assenza di malattie, ma sottende altri diritti sociali ed economici, tra i quali il diritto all'accesso alle cure, il

---

<sup>232</sup> La ICESCR è risultata particolarmente interessante perché, a differenza delle altre convenzioni sopra citate, è un trattato internazionale stipulato sotto l'egida delle Nazioni Unite e che è quindi stato aperto alla ratifica di tutti gli Stati membri dell'ONU. Quando si parla di diritto alla salute, la Convenzione non ha adottato la definizione dell'OMS sottolineando nell'articolo 12, invece, che gli Stati parte "riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire", consultabile sul sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>233</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, preambolo "*(...) La sanità è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non consiste solo in un'assenza di malattia o d'infermità. Il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione, d'opinioni politiche, di condizione economica o sociale. La sanità di tutti i popoli è una condizione fondamentale della pace del mondo e della sicurezza; essa dipende dalla più stretta cooperazione possibile tra i singoli e tra gli Stati (...)*", consultabile sul sito [www.senato.it](http://www.senato.it).



diritto a condizioni di lavoro sane e ottimali, ecc. Come tale il diritto alla salute è stato definito come un “diritto progressivo”, che si sviluppa nel tempo e che, come ad esempio il diritto alla vita, non ha una realizzazione immediata e trova la propria realizzazione mediante l’azione congiunta della cooperazione internazionale tra Stati, Organizzazioni internazionali (OMS, OMC, ONU) e ONG.

In linea, pertanto, con quanto affermato nel SDG n. 3 (*Sustainable Development Goals* – SDGs) dell’Agenda 2030, il perseguimento della salute individuale è obiettivo primario per garantire la sicurezza della salute globale “*Garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età*”.

Nonostante i buoni propositi, tuttavia, la pandemia da Covid-19 ha evidenziato, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, la fragilità dei sistemi sanitari esistenti.

Molti Stati hanno, infatti, adottato misure speciali di contenimento della diffusione del virus che hanno inciso sensibilmente nella sfera dei diritti fondamentali delle persone, come i diritti alla libertà di movimento, di associazione, alla proprietà privata, all’iniziativa economica, alla privacy ecc. tutelati, tra l’altro, anche dalla Convenzione europea dei diritti umani.

La facoltà di introdurre limitazioni al godimento dei diritti fondamentali è stata prevista dalla maggior parte dei trattati sui diritti umani<sup>234</sup> nella forma sia di “limitazioni ordinarie”, disciplinate da disposizioni che sanciscono gli specifici diritti, sia di “deroghe straordinarie”, disciplinate invece da clausole generali, come l’art. 15 della Convenzione

---

<sup>234</sup> SOMMARIO E., *Misure di contrasto all’epidemia e diritti umani, tra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *SIDblog Società italiana di diritto internazionale ed europeo*, 27 marzo 2020.

europea dei diritti umani (“Cedu”)<sup>235</sup> o l’art. 4 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici<sup>236</sup>.

Le cc.dd. “limitazioni ordinarie” per essere applicate devono sottostare a specifiche condizioni previste all’interno dei trattati: le misure adottate dagli Stati devono essere previste per legge, perseguire obiettivi legittimi - come la tutela della salute pubblica – ed essere necessarie e proporzionate al raggiungimento di tali obiettivi.

Gli articoli 8-11 della Cedu, ad esempio, hanno previsto espressamente la possibile adozione di misure “necessarie in una società democratica (...) per la salvaguardia della “salute pubblica”; l’art. 5, par. 1, lett. e), ha sancito che il diritto alla libertà personale può essere limitato se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa; con riguardo, poi, alla protezione del diritto alla proprietà privata, l’art. 1, del primo Protocollo ha previsto la possibile limitazione/privazione della proprietà “per cause di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale”. Analoghe previsioni sono state inserite nel testo del Patto sui diritti civili e politici e di altri trattati sui diritti umani (“Patto”).

---

<sup>235</sup> CEDU, art. 15, intitolato “Deroga in caso di stato d’urgenza” stabilisce che: “1. In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. (...) 3. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d’Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d’Europa della data in cui queste misure cessano d’essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione”, consultabile sul sito [www.echr.eu](http://www.echr.eu).

<sup>236</sup> Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, all’art. 4 statuisce che: “1. In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l’esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull’origine sociale. (...) 3. Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, gli altri Stati parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare”, consultabile sul sito [www.unic.un.org](http://www.unic.un.org).

Nel caso in cui tali limitazioni ordinarie si dimostrassero insufficienti a fronteggiare la situazione di emergenza, gli Stati potrebbero fare ricorso alle “clausole speciali di deroga”. In particolare, l’art. 15 Cedu ha autorizzato gli Stati membri ad adottare misure straordinarie di compressione dei diritti non inderogabili “*in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione*”; in modo analogo, l’articolo 4 del Patto ha consentito l’adozione di misure derogatorie in caso di “pericolo pubblico eccezionale, che minacci l’esistenza della Nazione e che sia proclamato con atto ufficiale”. Anche in questi casi, le restrizioni possono considerarsi legittime esclusivamente nei limiti in cui siano necessarie e proporzionate, non siano incompatibili con altri obblighi internazionali e non comportino alcuna forma di discriminazione.

Lo Stato che decida di ricorrere alla facoltà di deroga straordinaria dei diritti sanciti dalla Convenzione europea e dal Patto, è tenuto a notificare la propria intenzione sia alla Corte europea dei diritti umani, che al Segretario generale dell’ONU, attivando un monitoraggio internazionale in merito alla conformità delle misure adottate ai criteri previsti dai trattati.

Si è, pertanto, potuto considerare pacifica l’applicazione della nozione di “pericolo pubblico”, adottata sia dall’art. 15 della Convenzione europea, che dall’art. 4 del Patto, all’attuale crisi sanitaria dato che essa è già stata applicata a crisi sanitarie che hanno richiesto l’adozione di speciali misure di limitazione dei diritti individuali. Le misure adottate per rispondere all’epidemia da coronavirus hanno indotto, infatti, diversi Stati a notificare l’adozione di deroghe straordinarie ex art. 15 Cedu e 4 del Patto, mentre l’Italia, invece, nonostante abbia beneficiato delle dette limitazioni ai trattati sui diritti umani applicando rigorose misure di contenimento, non ha effettuato alcuna dichiarazione.

L'onere di procedere a tali notifiche è stato ribadito anche nel "*Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*"<sup>237</sup> adottato nel 2020 dal Comitato sui diritti umani, con il quale è stato affermato che tutti gli Stati che hanno adottato misure di emergenza per far fronte all'emergenza sanitaria da coronavirus, devono effettuare, senza ritardo, la notificazione di deroga prevista dall'art. 4 del Patto.

Lo stesso atto ha raccomandato, altresì, agli Stati di contenere il più possibile il carattere derogatorio delle misure di contenimento dell'emergenza da Covid-19.

Se, in prima battuta, è spettato, dunque, agli Stati la valutazione in merito alla conformità delle misure di contenimento dell'epidemia adottate con le condizioni previste dalle limitazioni ordinarie, è stata, comunque, conservata la competenza della Corte europea, del Comitato sui diritti umani e degli altri organi di controllo dei trattati sui diritti umani a sindacare la valutazione effettuata dagli Stati e a censurare l'eventuale omissione della notifica di deroghe straordinarie<sup>238</sup>.

Nel corso della recente pandemia, nonostante l'altissimo livello di competenza delle Organizzazioni internazionali, dall'OMS all'OMC, è mancato un dialogo di prossimità con i governi degli Stati membri che, innanzi alla gravità della crisi sanitaria, non hanno collaborato nell'armonizzare le reazioni adottate.

Fino a che gli Stati non decideranno di attribuire alle organizzazioni internazionali il potere di coordinare le operazioni, con sanzioni nel caso non siano rispettate, rifiutando di conferire loro, in caso di gravi crisi sanitarie, ampie prerogative, risulterà arduo avere

---

<sup>237</sup> United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee, *Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*, 30 April 2020, CCPR/C/128/2, consultabile sul sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>238</sup> Russo D., *Le misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19 nel quadro dei trattati sui diritti umani*, 02/2020, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

un'organizzazione capace di coordinare, armonizzare e standardizzare efficacemente la risposta ad una pandemia.

Il caso del Covid-19 ha contrassegnato, purtroppo, la deriva dell'approccio multilaterale nella gestione della crisi sanitaria in favore di politiche unilaterali, che hanno portato alla chiusura dei confini e al ripiegamento all'interno del proprio territorio. Si è, inoltre, assistito all'adozione, da parte degli Stati, di azioni di carattere discordante sia quanto ai tempi che all'intensità normativa<sup>239</sup>, che ha rimarcato l'esilità del coordinamento ad opera dell'OMS e di altri organismi internazionali delle reazioni degli Stati membri.

Ne è stato un esempio la proliferazione di misure normative e coercitive di restrizione della libera circolazione delle persone all'interno dei propri territori nazionali, nonostante le numerose raccomandazioni, linee guida e dichiarazioni dell'OMS volte a orientare i comportamenti, tanto degli Stati, che dei loro cittadini, affinché la diffusione del contagio potesse essere contenuta e misure siffatte evitate.

La pandemia Covid-19 ha confermato la predilezione dell'OMS, come di altre organizzazioni internazionali, per gli atti non vincolanti (*standard*, codici di condotta, linee guida e programmi di azione), la cui autorevolezza pur fondata su risultati scientifici in linea di principio attendibili, non è vincolante ed ha reso più arduo il ruolo dell'OMS e degli altri organismi internazionali nella gestione della crisi sanitaria.

### **3.2.1. Il diritto al farmaco come corollario del diritto alla salute e la questione dell'accesso ai vaccini in tempi di pandemia**

Il monopolio degli Stati sul diritto alla salute si è, dunque, manifestato nella gestione della recente pandemia. La dottrina ha ritenuto gli Stati gli unici soggetti giuridici in grado

---

<sup>239</sup> ACCONCI P., *Prime considerazioni sull'effettività delle risposte normative dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) alla diffusione del Covid-19*, in *SidiBlog*, 09 Aprile 2020.

di assicurare il diritto alla salute dei propri cittadini, agendo prontamente e velocemente per tentare di arginare il più possibile il diffondersi del coronavirus<sup>240</sup>.

L'irrisolutezza dimostrata nella concertazione globale da parte delle Istituzioni internazionali impotenti innanzi alla divergenza degli interessi degli Stati membri, ha esposto il diritto al farmaco, che è un corollario del diritto alla salute, ai meccanismi di *governance* propri della produzione di un vaccino e "dinamiche di forza del mercato farmaceutico che quasi mai sono andate nella direzione della tutela dei diritti più fragili"<sup>241</sup>.

L'assenza di un'istituzione pubblica, tipica di un modello di *governance* in grado di operare in modo autoritario nel campo della sanità internazionale, nonché una *soft law* che ha abdicato in favore di un "paradigma dell'efficienza caratterizzato dalla prevalenza di regole definite nell'ambito di dinamiche private"<sup>242</sup>, hanno lasciato campo libero alla contrattazione tra Stati e imprese del *pharma* durante la pandemia<sup>243</sup>, nella fase di produzione del vaccino.

Al riguardo corre l'obbligo, dunque, di interrogarsi sull'affidabilità del privato nella concertazione deputata alla tutela del diritto alla salute pubblica globale, laddove in diverse occasioni, l'azione delle cc.dd. *corporations* del farmaco, innanzi alla necessità di realizzare urgentemente un vaccino contro il virus Covid-19, non si è focalizzata

---

<sup>240</sup> ALGOSTINO A., *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2020, p. 123; FERRARI G.F., *L'OMS e la pandemia: incertezze e contraddizioni*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 43, 2, 2020, XXXI.

<sup>241</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione*, op. cit., p. 167. Sulle derive speculative del mercato farmaceutico, con riferimento a casi concreti e specifici, si rimanda a CASONATO C., *I farmaci, fra speculazioni e logiche costituzionali*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2017, 4, pp. 5-9.

<sup>242</sup> ALGOSTINO A., *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018, 106. A pagina 108 l'autore afferma: "[l]'hard law assume la funzione di riprodurre e stabilizzare. Ovvero di conferire una veste formale a norme il cui contenuto è deciso in altra sede".

<sup>243</sup> MESSINA G., *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Franco Angeli, 2012, 105-106. Risulta di particolare rilevanza la parte in cui l'autore afferma: "[s]e il nesso tra i concetti *government* e *governance* nella scienza politica poneva il secondo nella posizione di definire la dimensione gregaria, successiva, del primo, cioè dell'attività di governo in quanto decisione sui fini da perseguire e sulle alternative relative alla destinazione delle risorse sociali, il contesto odierno pone tra i due concetti una relazione sostitutiva".

esclusivamente sulla lotta alle malattie potenzialmente pandemiche, ma sui propri interessi commerciali.

Ne ha rappresentato un esempio il caso del dr. Peter Hotez, lo scienziato americano candidato al premio Nobel per la pace 2022 per aver inventato, già nel 2016, un vaccino anti-Sars-Covid accessibile a tutti i Paesi più poveri del mondo in quanto non coperto da alcun brevetto e poco costoso da produrre<sup>244</sup>. Il vaccino di Hotez non ha, tuttavia, mai riscosso l'interesse della grande industria farmaceutica non essendo al tempo ritenuto redditizio investire in un vaccino contro la *Sars*, essendo il virus non percepito come minaccia alla sicurezza pubblica americana. Tali investimenti avrebbero consentito, data la somiglianza tra virus Sar 1 e Sars 2 di aver a disposizione maggiori informazioni per riprodurre più velocemente un vaccino efficace per quest'ultimo<sup>245</sup>.

La scarsa attenzione delle case farmaceutiche verso i *coronavirus* è stata giustificata dalla tendenza a concentrarsi sulla produzione di farmaci per il trattamento di patologie croniche (ad es. il diabete) e tumorali, peraltro, maggiormente remunerative<sup>246</sup>.

A riprova di questo, si può rammentare il rifiuto espresso da un'importante lobby farmaceutica europea la "Efpia" alla proposta della Commissione europea di investire nel settore della prevenzione e cura di nuove epidemie<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> CASO R., *Vaccini e farmaci. Grandi monopoli, l'ora di cambiare*, in *L'Adige e Università di Trento*, 04 marzo 2022, pp. 1-39.

<sup>245</sup> *Committee on Science, Space, and Technology, Hearing: Coronaviruses: Understanding the Spread of Infectious Diseases and Mobilizing Innovative Solutions*, U.S. House of Representatives, 5 Marzo 2020, Cfr. testimonianza di Peter Hotez, 2. <https://science.house.gov/imo/media/doc/Hotez%20Testimony.pdf>

<sup>246</sup> FLORIO M., IACOVONE L., *Pandemie e ricerca farmaceutica: la proposta di una infrastruttura pubblica europea (parte prima)*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 126, 2020, p. 1-2; MORENO S.G., EPSTEIN D., *The price of innovation – the role of drug pricing in financing pharmaceutical innovation. A conceptual framework*, in *Journal of market access & health policy*, 7, 1, 2019, p. 5; CASO R., *La scienza non sarà più la stessa. Più condivisione, cooperazione e solidarietà dopo il CoVid-19?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1S, 2020, p. 619. Qui l'autore afferma: “[a]d esempio, le grandi case farmaceutiche accumulano brevetti e investono in ciò che in base ai loro calcoli previsionali può garantire profitto. Se la minaccia di un nuovo coronavirus viene ritenuta remota, esse non svilupperanno la ricerca di questo settore”.

<sup>247</sup> BIANCHI F., *La ricerca in Europa è ostaggio di Big Pharma. Che usa i soldi pubblici solo per fare profitti*, in *L'Espresso*, 25 maggio 2020; MENACHERY V.D. ET AL., *A SARS-like cluster of circulating bat coronaviruses shows potential for human emergence*, in *Nature medicine*, 21, 12, 2015.

A gettare ulteriori ombre sulla cooperazione tra il pubblico e il privato nella produzione del farmaco è stata, poi, la dichiarazione fatta dal CEO di Sanofi nel maggio 2020 che ha annunciato la preferenza del mercato americano, finanziatore del progetto, per la vendita del vaccino e ha suggerito all'Europa di aumentare le sovvenzioni per evitare di essere esclusa dalle forniture dell'antidoto Covid-19<sup>248</sup>.

Questo caso è stato emblematico del precario equilibrio esistente nei rapporti di forza tra Stati e soggetti commerciali privati che si è riflesso, poi, a livello globale nel processo di concertazione che avrebbe dovuto condurre alla realizzazione di un vaccino per il Covid-19 solo per tutelare la salute pubblica e non in funzione di profitto di questa o quella casa farmaceutica.

In questo modo la pandemia ha mostrato un modello di *governance* dell'emergenza sanitaria nel quale il "pubblico" ha accettato "passivamente" il ruolo predominante delle grandi multinazionali farmaceutiche, le uniche peraltro in grado di sostenere nel breve periodo gli alti costi<sup>249</sup> delle fasi di realizzazione, produzione, sperimentazione e distribuzione dei vaccini<sup>250</sup>.

In questo contesto lo Stato che non è stato in grado di destinare ingenti finanziamenti nella ricerca, non ha avuto altra possibilità che subire le scelte del mercato con il rischio, tutt'ora esistente, di una traslazione da un modello in cui il cittadino è il titolare del diritto alla salute ad un modello, tipico del neoliberismo, nel quale egli diventa mero consumatore<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> DUSI E., *Vaccino, ecco perché non sarà per tutti. La Sanofi ha già promesso le prime dosi agli Usa*, in *La Repubblica*, 14 maggio 2020.

<sup>249</sup> MARENGO L., *Quanto costerà il vaccino contro il Covid-19?*, in *Sbilanciamoci.info*, 27 marzo 2020.

<sup>250</sup> KENTIKELIS A., ROCHFORD C., *Power asymmetries in global governance for health: a conceptual framework for analyzing the political-economic determinants of health inequities*, in *Globalization and health*, 15, 1, 70, 2019, p. 4.

<sup>251</sup> LIVINI E., *La corsa al vaccino vale 30 miliardi, i favoriti sono già le star delle borse*, in *Affari e Finanza (La Repubblica)*, 25 maggio 2020.



### 3.2.2. Il concetto di salute come “bene comune” e la sua applicabilità ai vaccini

Uno degli ostacoli maggiori nelle distorsioni dell’approvvigionamento del vaccino Covid-19 durante la pandemia, come sopra rilevato, si è rinvenuto nell’asservimento dell’approvvigionamento dei rifornimenti alle regole del mercato e del profitto, anziché al superiore diritto della tutela alla salute, e ciò è dipeso anche dal fatto che il vaccino, ad oggi, non è stato ancora concepito come “bene comune”. Questo è dipeso, a sua volta, dal fatto che, a livello mondiale, non è ancora stata concretamente discussa una definizione giuridica del concetto di “bene comune”<sup>252</sup> già definita, invece dalle scienze economiche<sup>253</sup>.

A tal riguardo va sottolineato che una definizione concertata di vaccino come “bene comune” non dovrebbe esaurirsi in una mera dichiarazione di intenti da parte della Comunità internazionale, ma necessiterebbe della puntualizzazione di una serie di aspetti, quali: l’identificazione del suo produttore, le tutele economiche e giuridiche in cui egli dovrebbe operare, le regole per proteggere il diritto dei popoli ad una fornitura concreta del farmaco, ecc.

Attualmente la maggior parte degli investimenti delle industrie del farmaco si è concentrata sul vaccino antinfluenzale connesso alla domanda come farmaco preventivo che, però, in condizioni di normalità, è relativamente bassa. Ciò ha determinato la marginalizzazione di quegli investimenti ulteriori da impiegare nella ricerca e nello sviluppo di altri vaccini che, oggi, solo poche grandi aziende (tra cui GSK, Merck, Sanofi,

---

<sup>252</sup> LUCARELLI A., *La democrazia dei beni comuni*, 2013, Laterza, p. 62 ss. A pagina 65 l’autore scrive: “*beni comuni sono beni che, al di là della proprietà, che è tendenzialmente dello Stato, o comunque delle istituzioni pubbliche, assolvono, per vocazione naturale ed economica, all’interesse sociale, servendo, quali beni di appartenenza collettiva, immediatamente non l’amministrazione pubblica, ma gli stessi cittadini*”. RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, pp. 105-138. A pagina 109 l’autore scrive: “[l]a revisione delle categorie proprietarie, dunque, porta con sé anche una revisione delle categorie dei beni, con il riemergere dei beni comuni, che tuttavia assumono caratteristiche anch’esse irriducibili ai modelli storicamente già noti. Ma non nasce solo una nuova categoria di beni. L’astrazione proprietaria si scioglie nella concretezza dei bisogni, ai quali viene data evidenza collegando i diritti fondamentali ai beni indispensabili per la loro soddisfazione”; MATTEI U., *Beni comuni*, Laterza, 2011, p. 47 ss.; MESSINETTI R., *Beni comuni e nuovo fondamento del diritto soggettivo*, in *Federalismi.it*, 8, 2019.

<sup>253</sup> SAMUELSON P., *The pure theory of public expenditure*, in *Review of Economics and Statistics*, 36, 4, 1954, pp. 387-389.

Pfizer e Novavax), hanno potuto sostenere, le quali hanno creato, peraltro, un “comparto particolarmente concentrato”<sup>254</sup> che si è spartito il mercato globale<sup>255</sup>.

In un tale contesto, dove la tutela del diritto alla salute è stata soggiogata a dinamiche commerciali distorte, essa potrebbe essere destinata al fallimento.

Il ripensamento degli strumenti normativi a disposizione a livello internazionale, nonché l’adozione di una definizione del vaccino come bene comune, consentirebbero non solo di gestire meglio gli strascichi della recente pandemia, ma di preparare le condizioni migliori per affrontare le eventuali sfide future.

Il regime di tutela della proprietà intellettuale, ad esempio, nonostante sia stato rafforzato a metà degli anni ‘90 con l’accordo sui *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)*<sup>256</sup> fondato sulla teoria che, senza una forma di monopolio concretizzata con i brevetti, non sarebbero possibili innovazioni per il benessere e la salute, non è più sufficiente<sup>257</sup>. Il brevetto, se da un lato può incentivare la ricerca sui

---

<sup>254</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione*, op. cit., p. 176.

<sup>255</sup> YOUNES G.A., et al., *COVID-19: Insights from innovation economists*, in *Science & Public Policy*, 2020, 2. Gli Autori affermano: “[l]et us not be mistaken. The fact that there is not enough economic demand for vaccines does not mean that there is no need for vaccines. The need for vaccines is substantial, notably in developing countries -we know that epidemics go hand in hand with poverty and poor living conditions. But this demand for vaccines falls under the radar of leading pharmaceutical companies as the market segment is not profitable enough”.

<sup>256</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS - Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale*- [www.wto.org](http://www.wto.org)), è un trattato internazionale che ha disposto *standard* internazionali a tutela della proprietà intellettuale. L’Accordo è stato ufficializzato alla conclusione dell’incontro di Marrakech del 1994, alla conclusione del c.d. *Uruguay Round*, con l’intento di contribuire al progresso dell’innovazione tecnologica e facilitare il trasferimento e la divulgazione del sapere tecnologico, con un vantaggio reciproco dei produttori e degli utilizzatori delle conoscenze tecnologiche. L’accordo TRIPS tenta di armonizzare le normative mondiali a tutela dei diritti sulla proprietà intellettuale, al fine di stabilire regole internazionali comuni. Esso ha previsto, infatti, un livello minimo di protezione che ogni governo deve garantire alla proprietà intellettuale dei membri OMC. Il TRIPS ha introdotto, quindi, per la prima volta dei requisiti che le leggi sulla proprietà intellettuale devono rispettare e, nell’ambito del sistema di commercio internazionale è, attualmente, l’accordo internazionale più completo sulla proprietà intellettuale. Il TRIPS ha stabilito, in particolare, i requisiti che le leggi dei Paesi aderenti devono rispettare ad esempio nell’ambito del *copyright*, delle indicazioni geografiche (DOP - IG), dell’*industrial design*, dei brevetti, dei marchi di fabbrica registrati e di numerosi altri ambiti. Il TRIPS inoltre ha fornito, altresì, indicazioni per l’applicazione della legge in materia di protezione della proprietà intellettuale, per i ricorsi e per le procedure di risoluzione delle controversie.

<sup>257</sup> VALERIANI A., *Accordo TRIPS e Diritto alla Salute: una lettura alla luce dei Diritti dell’Uomo*, 21 Luglio 2018, consultabile sul sito [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it). L’entrata in vigore, nel 1995, dell’Accordo TRIPS ha rappresentato un punto di svolta nella storia della proprietà intellettuale ed un ambizioso tentativo di armonizzazione globale dei diritti di proprietà intellettuale, tra i quali i diritti brevettuali. Questa cornice legislativa ha dispiegato le proprie conseguenze anche in ambito di tutela della salute pubblica mondiale, infatti, prima dell’Accordo TRIPS, ogni Stato decideva liberamente la propria politica sanitaria e poteva produrre farmaci generici prima ancora che un determinato brevetto diventasse pubblico. Ciò permetteva, in alcuni casi emergenziali, che il diritto alla salute prevalesse sulla protezione dei diritti brevettuali, nonostante le resistenze delle case farmaceutiche. Con l’avvento del TRIPS e, col fine di ottenere la globalizzazione dei diritti di proprietà intellettuale, soprattutto in ambito di brevetti sui medicinali, questa garanzia è stata, tuttavia, compromessa dalla previsione di *standard* omogenei per Paesi firmatari identici tra loro. Il risultato è

vaccini, dall'altro possiede lo svantaggio di poterne frenare la rapida distribuzione, come emerso chiaramente durante la pandemia.

La proposta avanzata poi da alcuni Paesi, in particolare India e Sud-Africa nell'Ottobre 2020<sup>258</sup>, di sospendere i brevetti sull'intera catena di produzione dei vaccini e per tutti gli apparecchi e strumenti necessari per combattere la pandemia, ha dovuto attendere sino al 2022 per essere, in parte, accettata dal TRIPS nel timore che una sospensione temporanea potesse poi tradursi in una cancellazione definitiva dei brevetti.

Urge, ora più che mai, la definizione di nuovi strumenti sovranazionali per la gestione delle future emergenze sanitarie (con la revisione di strumenti pre-pandemici come il Regolamento sanitario internazionale del 2005 e la negoziazione di un nuovo trattato pandemico volto a consolidare la cooperazione e la solidarietà internazionale) capaci di garantire una tutela effettiva del diritto alla fornitura di un vaccino, soprattutto per i Paesi meno abbienti. In aiuto di questi Paesi sono intervenuti gli accordi TRIPS che, in

---

stato un incontrollato innalzamento dei prezzi dei farmaci che ha compromesso l'accesso ai prodotti sanitari da parte dei Paesi meno sviluppati. L'accordo, tuttavia, ha predisposto deroghe e eccezioni per agevolare l'accessibilità ai farmaci e offrire maggiore tutela al diritto alla salute. Tra le deroghe vi è, ad esempio, quella per la ricerca che consente, solo per sperimentazione, un uso gratuito di invenzioni brevettate, mentre tra le eccezioni vi sono quelle generali (di cui all'art. 30 TRIPS) e quelle definite "flessibilità" consentite agli Stati membri dell'OMC, anche dette "licenze obbligatorie e importazioni parallele (art 31 TRIPS). L'impiego di queste licenze obbligatorie, autorizzato da un'autorità giudiziaria/amministrativa consente l'uso di un brevetto senza il consenso del suo proprietario e, generalmente, ciò avviene quando, nell'interesse generale della tutela della salute pubblica, *"un farmaco salva-vita è venduto dal titolare del brevetto ad un prezzo molto più alto del suo costo di produzione, nonostante non vi sia alcun trattamento alternativo in commercio"*. Il problema è rappresentato dalle violazioni, dirette (quali minacce di ritorsioni nei confronti dei Paesi che intendono ricorvi) e indirette (ossia la previsione di clausole bilaterali -TRIP-plus- che richiedono, soprattutto ai PVS un più alto livello di tutela brevettuale rispetto a quelli richiesti dal TRIPS volte a ritardare o eliminare l'uso di licenze obbligatorie), poste in essere dagli Stati OMC che minano fortemente *"il precario equilibrio tra proprietà intellettuale e diritto alla salute, consolidato dall'OMC"*. Questi accordi bilaterali caratterizzati da meri fini di vantaggio economico hanno consentito che la cooperazione sanitaria fosse *"completamente soppiantata dalla cooperazione economica"* in spregio alla tutela del diritto alla salute. In questo contesto il coinvolgimento di Organizzazioni internazionali è risultato ancora troppo disorganizzato e inefficace e ciò a causa, soprattutto, dell'indeterminatezza delle loro competenze, ma altresì dalla limitata autorevolezza, in queste sedi, dei rappresentanti dei Paesi meno sviluppati in queste istituzioni. Ad oggi, *"il conflitto tra il diritto alla salute e la tutela della proprietà intellettuale sembra essere risolto nei testi internazionali"*, è risultato ancora troppo preminente *"gli interessi economici e commerciali rispetto alle preoccupazioni per la salute pubblica"*. BOIDIN B., *Droit à la santé et coopération internationale: les déficiences institutionnelles*, in *Mondes en développement*, vol. 33-2005/1, n. 129; KAHN A., *Les licences obligatoires*, in MOINE-DUPUIS I. (dir.), *Le médicament et la personne: aspects du droit international*, LexisNexis., 2007, p. 219-241, consultabile anche sul sito [www.univ-droit.fr](http://www.univ-droit.fr).

<sup>258</sup> Si tratta dell'istanza presentata da India e Sud Africa, il 2 ottobre 2020, al Consiglio per l'accordo TRIPS ai fini dell'adozione (da parte del Consiglio generale dell'OMC) di una decisione avente ad oggetto la sospensione dei brevetti (e di altre garanzie della proprietà intellettuale) relativi ai medicinali, ai dispositivi medici od ogni altro ritrovato tecnologico – non soltanto vaccini, dunque – necessari alla prevenzione, al contenimento e al trattamento del Covid-19. Il testo della decisione proposta, allegato alla comunicazione ufficiale sottoscritta dai due Stati, è consultabile al link: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf>

occasione della crisi da COVID 19, hanno consentito loro il ricorso al meccanismo delle licenze obbligatorie limitando l'uso del brevetto<sup>259</sup> e autorizzando il produttore a fabbricare un farmaco generico meno costoso<sup>260</sup>. Questo meccanismo non ha tenuto, tuttavia, conto che i Paesi poveri privi di strutture, pubbliche o private, non sono stati in grado di produrre medicinali generici.

Seppur tale problema, infatti, è già stato riconosciuto dalla dichiarazione di Doha del 2001, l'OMC nel 2003<sup>261</sup> ha previsto che, in caso di emergenza, i Paesi impossibilitati a produrre il farmaco avrebbero potuto rifornirsi da un esportatore<sup>262</sup> per il quale non sarebbe stato applicato l'obbligo (in origine previsto dalla Carta del 1994) di utilizzare la licenza obbligatoria per il solo approvvigionamento nel mercato interno<sup>263</sup>.

I Paesi più sviluppati, anche in questo caso, tuttavia, pur trovando la forza di azionare i meccanismi di licenza obbligatoria, hanno proceduto alle esportazioni verso i Paesi meno abbienti solo dopo aver soddisfatto il proprio fabbisogno interno. A ciò si deve aggiungere che gli Stati più poveri hanno tendenzialmente evitato il ricorso alle misure di flessibilità previste dal TRIPS, sia perché privi delle adeguate competenze giuridiche ed amministrative essenziali per dare attuazione ad un dispositivo di licenza obbligatoria<sup>264</sup>,

---

<sup>259</sup> DI CATALDO V., *I brevetti per invenzione e per modello di utilità. I disegni e modelli*, Giuffrè, 2012, pp. 274-278.

<sup>260</sup> CAUDURO A., *L'Accesso al farmaco*, Ledizioni, 2017, 95-98; MORGESE G., *L'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS)*, Cacucci, 2009, 352- 361.

<sup>261</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*, adottata il novembre 2001, dalla Ministerial Conference, Fourth Session a Doha WT/MIN(01)/DEC/2. Nella dichiarazione si legge: "Each Member has the right to grant compulsory licences and the freedom to determine the grounds upon which such licences are granted. Each Member has the right to determine what constitutes a national emergency or other circumstances of extreme urgency, it being understood that public health crises, including those relating to HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics, can represent a national emergency or other circumstances of extreme urgency", consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>262</sup> ODDENINO A., *Profili internazionali ed europei del diritto alla salute*, in FERRARA R. (a cura di), *Trattato di biodiritto. Salute e sanità*, Giuffrè, 2010, 118.

<sup>263</sup> Cfr. Nota 261. Nella dichiarazione si legge: "The effect of the provisions in the TRIPS Agreement that are relevant to the exhaustion of intellectual property rights is to leave each Member free to establish its own regime for such exhaustion without challenge, subject to the MFN and national treatment provisions of Articles 3 and 4", consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>264</sup> WONG H., *The case for compulsory licensing during COVID-19*, in *Journal of global health*, 10, 1, p. 3. L'autrice si riferisce al caso della Thailandia come esempio virtuoso di assimilazione delle competenze necessarie per adottare le misure di flessibilità: "[i]n the case of Thailand, domestic and international public support helped to dampen the retaliatory responses of Western governments as well as pharmaceutical companies that threatened to withdraw new products from the Thai market. To navigate the complicated nature of imposing compulsory licenses, Thai officials diligently educated themselves on the TRIPS Agreement and the Doha Declaration. Notably, conferences with the WHO

sia per scongiurare possibili ritorsioni commerciali da parte dei Paesi industrializzati e delle case farmaceutiche.

In questo contesto hanno trovato valore le tesi di coloro che hanno “definito come “politicamente sensibili” i meccanismi di flessibilità dell’accordo TRIPS”<sup>265</sup> seppur, in alcuni casi, è accaduto che la sola discussione pubblica relativa alla possibile adozione di una c.d. *compulsory license* da parte di uno Stato membro ha convinto il titolare del brevetto ad abbassare il prezzo del farmaco inaccessibile<sup>266</sup>.

Ancora una volta una soluzione percorribile dai Paesi in via di Sviluppo potrebbe essere la concessione, da parte della casa farmaceutica, dell’autorizzazione a produrre una versione simile del vaccino, soluzione comunque di difficile realizzazione sia perché dipendente dalla volontà dei produttori, sia per la diffusa mancanza di aziende in grado di produrre medicinali generici.

Al riguardo, come analizzato precedentemente nell’elaborato, è attualmente in discussione tra gli Stati membri un progetto di accordo globale sulla prevenzione e la risposta per proteggere i Paesi OMS, soprattutto quelli più poveri, da possibili future emergenze pandemiche<sup>267</sup>.

Il nodo centrale delle negoziazioni ruota attorno alla temuta cessione di sovranità da parte dei Paesi aderenti ad un governo sanitario mondiale.

---

*and non-governmental organizations such as Médecins Sans Frontières and Knowledge Ecology International helped to strengthen Thai officials’ capacity to deploy compulsory licenses and TRIPS flexibilities”.*

<sup>265</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione*, op. cit., p. 176.

<sup>266</sup> HOEN T., et al., *Medicine procurement and the use of flexibilities in the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 2001-2016*, in *Bulletin of the World Health Organization*, 96, 3, 2018, p. 189. Qui l’autore scrive: “[t]hese disputes show that effective use of TRIPS flexibilities remains politically sensitive”; ANDRIEUX-MEYER I., COHN J., AFFONSO DE ARAÚJO E.S., HAMID S.S., *Disparity in market prices for hepatitis C virus direct-acting drugs*, in *The Lancet*, 3, 11, 2015, p. 677.

<sup>267</sup> Consiglio europeo e Consiglio d’Europa, *Un accordo internazionale sulla prevenzione e preparazione in materia di pandemie*, 06 Giugno 2023, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).; WTO - Fourth meeting of the intergovernmental negotiating body to draft and negotiate a WHO convention, agreement or other international instrument on pandemic prevention, preparedness and response, *Zero draft of the WHO CA+ for the consideration of the Intergovernmental Negotiating Body at its fourth meeting WHO convention, agreement or other international instrument on pandemic prevention, preparedness and response (“WHO CA+”)*, 1 February 2023 A/INB/4/3, [www.apps.who.int](http://www.apps.who.int).

La bozza dell'accordo pare garantire, tuttavia, la sovranità degli Stati affermando che *“States have (...) the sovereign right to determine and manage their approach to public health, notably pandemic prevention, preparedness, response and recovery of health systems, pursuant to their own policies and legislation provided that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to their peoples and other countries”*<sup>268</sup>. Il testo definitivo prevede invece l'inserimento del riconoscimento, da parte dei futuri Stati aderenti, di un ruolo centrale dell'OMS quale autorità di direzione e coordinamento delle azioni sanitarie internazionali nella lotta alle pandemie e, più in generale, nella promozione della cooperazione multilaterale nella *governance* della salute globale<sup>269</sup>.

Solo in occasione della 12<sup>a</sup> Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio tenutasi il 17 giugno 2022 a Ginevra, gli Stati Membri hanno concordato, con una storica decisione, di sospendere, in via temporanea, il rispetto di alcuni requisiti richiesti dalle licenze obbligatorie dei vaccini Covid-19 previsti dell'Accordo TRIPS (*Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights*) del 1994. Anche in questo caso l'OMC dovrà dare prova delle sue capacità di tenuta innanzi alle spinte centrifughe dei singoli interessi nazionali.

Questo accordo<sup>270</sup> è giunto a seguito di una complessa attività negoziale avviata, come anticipato, nell'Ottobre 2020 su iniziativa di India e Sudafrica, con l'intento di sospendere

---

<sup>268</sup> *Ibidem*. Il punto 3 della bozza di accordo globale sulla salute è dedicato proprio alla sovranità dei singoli Stati e si spiega: *“Gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e con i principi del diritto internazionale, hanno il diritto sovrano di determinare e gestire il loro approccio alla salute pubblica, in particolare la prevenzione delle pandemie, la preparazione, la risposta e il recupero dei sistemi sanitari in base alle proprie politiche e alla propria legislazione, a condizione che le attività che rientrano nella loro giurisdizione o nel loro controllo non causino danni ad altri Stati e ai loro popoli. La sovranità comprende anche i diritti degli Stati sulle loro risorse biologiche”*. Si punta quindi a ridurre *“in modo sostanziale il rischio di pandemie, aumentando le capacità di preparazione e risposta ad esse, realizzando progressivamente una copertura sanitaria universale e assicurando una risposta alle pandemie coordinata, collaborativa e basata su prove di efficacia e un recupero resiliente dei sistemi sanitari a livello comunitario, nazionale, regionale e globale”*, consultabili sul sito [www.who.int](http://www.who.int).

<sup>269</sup> RODRIQUEZ G., *Nessuna cessione di sovranità. E sulla proprietà intellettuale delle tecnologie salvavita: Una minaccia del diritto alla salute. Ecco cosa dice la bozza Oms sulle possibili nuove pandemie*, 27 Marzo 2023, in *Quotidiano Sanità*, consultabile sul sito [www.quotidianosanità.it](http://www.quotidianosanità.it).

<sup>270</sup> Per una panoramica dei temi trattati dalla Conferenza, si rinvia al documento di sintesi finale, consultabile al seguente link: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/24.pdf&Open=True>. Oltre che dei rapporti tra mercato e salute pubblica – insieme alla decisione sui vaccini sono state approvate anche una Dichiarazione sulla risposta dell'OMC al Covid-19 e sulla preparazione alle pandemie future, nonché una

temporaneamente l'applicazione delle sezioni dell'Accordo TRIPS relative al diritto d'autore e ai diritti connessi (Sez. 1- artt. 9-14 TRIPS), ai brevetti (Sez. 5-27-34) e alla protezione delle informazioni riservate (Sez. 7-art. 39), almeno fino al raggiungimento di una diffusione globale della vaccinazione contro il coronavirus. Nonostante tale proposta non sia stata successivamente accolta da alcuni Paesi tra cui gli Stati Uniti, il 4 Giugno 2021, ne è stata presentata un'altra all'OMC, nella quale si è affermato non solo la validità delle licenze volontarie nell'ambito TRIPS come strumento più idoneo ad agevolare la produzione di vaccini, ma anche lo snellimento delle procedure di rilascio delle licenze obbligatorie<sup>271</sup>.

In forza della decisione della Conferenza Ministeriale, i PVS potranno quindi porre limiti ai diritti di cui all'art. 28 dell'Accordo TRIPS<sup>272</sup> autorizzando l'impiego di un brevetto per la produzione e la fornitura di vaccini contro il Covid-19 in assenza del consenso del titolare, nella misura necessaria per far fronte alla pandemia e con qualsiasi strumento concesso nella loro legislazione nazionale<sup>273</sup>.

In particolare, a tali Paesi non solo non sarà richiesto di ottenere la previa autorizzazione del titolare del brevetto<sup>274</sup>, ma potranno *bypassare* il requisito che richiede

---

Dichiarazione sui prodotti sanitari e fitosanitari –, la Conferenza si è occupata anche di sicurezza alimentare, sussidi alla pesca e commercio elettronico.

<sup>271</sup> DE BERTI J., FRANCHINI FORLANI, *Le proposte della Commissione alla WTO per un piano d'azione multilaterale nella lotta al coronavirus*, 07.06.2021, consultabile sul sito [www.dejalex.com](http://www.dejalex.com).

<sup>272</sup> L'art. 28 del TRIPS, intitolato "*Rights Conferred*" prevede che: "*1. A patent shall confer on its owner the following exclusive rights: (a) where the subject matter of a patent is a product, to prevent third parties not having the owner's consent from the acts of: making, using, offering for sale, selling, or importing for these purposes that product; (b) where the subject matter of a patent is a process, to prevent third parties not having the owner's consent from the act of using the process, and from the acts of: using, offering for sale, selling, or importing for these purposes at least the product obtained directly by that process.*". In forza di questo articolo un brevetto conferisce al titolare il diritto esclusivo di vietare ai terzi, salvo suo consenso, di produrre, utilizzare, mettere in commercio, vendere o importare a tali fini il prodotto in questione e il diritto di vietare ai terzi, salvo consenso, di usare il procedimento, nonché di usare, mettere in commercio, vendere o importare a tali fini almeno il prodotto direttamente ottenuto con il processo stesso, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>273</sup> BALDUZZI R., *La liberalizzazione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini. Profili costituzionali e internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 2, pp. 261 ss., spec. pp. 278-283; PARDOLESI R., *Sul divieto di brevettazione di farmaci, nota a C. cost., sent. n. 20/1978 (red. Elia)*, in *Foro italiano*, 1978, I, cc. 809 ss.; CASONATO C., *I farmaci, fra speculazioni e logiche costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4.

<sup>274</sup> L'art. 31 del TRIPS, intitolato "*Other Use Without Authorization of the Right Holder*" prevede alla lettera b): "*Where the law of a Member allows for other use (7) of the subject matter of a patent without the authorization of the right holder, including use by the government or third parties authorized by the government, the following provisions shall be respected: (...) (b) such use may only be permitted if, prior to such use, the proposed user has made efforts to obtain authorization from the right holder on reasonable commercial terms and conditions and that such efforts have*

l'impiego del brevetto prevalentemente per l'approvvigionamento del mercato interno del Paese che lo autorizza<sup>275</sup>, consentendo altresì l'esportazione dei prodotti fabbricati verso altri PVS. La decisione potrà essere applicata per 5 anni dalla sua adozione dai PVS, gli unici ritenuti eleggibili a questa decisione, seppur è consentito al Consiglio Generale di prorogare tale periodo in considerazione di eventuali circostanze eccezionali connesse ad un'emergenza pandemica.

Con l'obiettivo di migliorare l'accesso globale a medicinali per la cura del Covid-19, sia in termini di prezzo, che di vincoli nella produzione e nell'approvvigionamento, i Membri OMC hanno previsto l'obbligo, per i titolari dei brevetti, di condividerli in cambio di un risarcimento e la possibilità per i Paesi in via di sviluppo (PVS) di utilizzare licenze obbligatorie quinquennali (prorogabili) per la produzione interna, senza alcun vincolo di utilizzo per il mercato interno.

In particolare, le novità adottate rispetto a quanto già previsto dagli artt. 31 e 31**bis** del TRIPs consistono, pertanto, non solo in una maggior chiarezza, laddove si dispone che un Paese può autorizzare l'uso dell'oggetto di un brevetto, compresi gli ingredienti e i processi necessari per la produzione di un vaccino, senza il consenso del titolare del

---

*not been successful within a reasonable period of time. This requirement may be waived by a Member in the case of a national emergency or other circumstances of extreme urgency or in cases of public non-commercial use. In situations of national emergency or other circumstances of extreme urgency, the right holder shall, nevertheless, be notified as soon as reasonably practicable. In the case of public non-commercial use, where the government or contractor, without making a patent search, knows or has demonstrable grounds to know that a valid patent is or will be used by or for the government, the right holder shall be informed promptly (...)*". L'articolo ha disposto che nel caso in cui la legislazione di uno Stato membro consenta altri usi dell'oggetto di un brevetto senza il consenso del titolare, ivi compreso l'uso da parte della pubblica amministrazione o di terzi da questa autorizzati, si possono applicare alcune disposizioni tra le quali: la possibilità che l'uso in questione possa essere consentito soltanto se precedentemente l'aspirante utilizzatore ha cercato di ottenere l'autorizzazione del titolare secondo eque condizioni e modalità commerciali e se le sue iniziative non hanno avuto esito positivo entro un ragionevole periodo di tempo. Uno Stato membro può derogare a tale requisito nel caso di un'emergenza nazionale o di altre circostanze di estrema urgenza, oppure in caso di uso pubblico non commerciale. In tali situazioni d'emergenza il titolare del brevetto viene, tuttavia, informato quanto prima possibile. Nel caso di uso pubblico non commerciale, quando la pubblica amministrazione o l'impresa, senza fare una ricerca di brevetto, sanno o hanno evidenti motivi per sapere che un brevetto valido è o sarà utilizzato da o per la pubblica amministrazione, il titolare ne viene informato immediatamente, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>275</sup> *Ib.*, l'art. 31 dell'Accordo TRIPs alla lettera f) dispone: "*any such use shall be authorized predominantly for the supply of the domestic market of the Member authorizing such use*". In forza di tale articolo, qualora la legislazione di un membro consenta altri usi dell'oggetto di un brevetto senza il consenso del titolare, ivi compreso l'uso da parte della pubblica amministrazione o di terzi da questa autorizzati, è possibile che l'uso in questione sia autorizzato prevalentemente per l'approvvigionamento del mercato interno del membro che lo autorizza., consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).



diritto per legge ivi comprese le misure di natura amministrativa o giudiziaria, ma anche nella possibilità, in caso di urgenza, per i PVS, di procedere senza dover chiedere (generalmente senza successo) l'autorizzazione al titolare del diritto (*ex art. 31, lett. b), TRIPs*). Infine, i prodotti fabbricati sulla scorta dell'autorizzazione *de qua*, nonostante destinati a rifornire in prevalenza il proprio mercato interno, possono essere “*esportati verso altri Pvs, anche attraverso iniziative congiunte internazionali o regionali volte a garantire l'equo accesso ai vaccini anti-Sars-cov-2*”<sup>276</sup>.

In ambito brevettuale, una simile decisione, pur avendo suscitato ampio dissenso sia da parte dei Paesi propositori della medesima, secondo cui la proroga avrebbe una durata e un perimetro troppo limitati, sia da parte delle imprese farmaceutiche, che temono un'eccessiva erosione dei diritti di proprietà intellettuale, ha rappresentato una svolta eccezionale.

Tali contrasti, tuttavia, anziché favorire l'accesso già globalmente limitato dei Paesi in via di sviluppo ai c.d. vaccini anti Covid-19 necessari per far fronte alla pandemia, non hanno fatto altro che evidenziare i fortissimi squilibri, a sfavore dei Paesi sottosviluppati, fra conoscenze tutelate e conoscenze condivisibili, che dovrebbero essere accessibili liberamente nell'ottica del perseguimento di un benessere globale equamente distribuito.

La decisione, inoltre, ha deluso poiché non ha definito i confini dei c.d. “*processes necessary for the manufacture of the COVID-19 vaccine*” tralasciando i segreti industriali, i *copyrights* e i disegni industriali che, soprattutto nel caso dei nuovi vaccini a mRNA, hanno avuto un ruolo importante nella definizione del *know how* di produzione. Essa non ha guardato nemmeno al futuro rimandando a “non prima di sei mesi” la possibilità di

---

<sup>276</sup> LATINO A., *Il Geneva package*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 22 Giugno 2022, consultabile sul sito [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it).

estendere la sospensione anche agli strumenti diagnostici e ai medicinali terapeutici per combattere COVID-19<sup>277</sup>.

È essenziale, dunque, un cambio di direzione oltre che una maggiore presa di consapevolezza del ruolo cardine attribuito dai suoi membri all'OMC e dell'importanza di ritrovare, in seno all'organizzazione stessa, un punto di raccordo che sia autenticamente multilaterale e capace di far progredire l'intero sistema del commercio internazionale.

Il rischio, infatti, che l'operatività della decisione di Ginevra venga ostacolata mediante il ricorso a strumenti esterni come avvenuto con gli accordi TRIPS-Plus (ovvero trattati bilaterali o multilaterali di portata regionale che hanno condotto un significativo numero di PVS a "barattare" vantaggi nell'accesso al mercato globale con il ricorso alla flessibilità concessa dalle regole di Doha o dallo stesso Accordo TRIPS nella protezione della proprietà intellettuale) richiede di valutare attentamente il ruolo degli accordi regionali e della cooperazione internazionale.

La previsione di programmi solidali di promozione dell'equo accesso ai vaccini dovrebbe essere realizzata sia mediante il sostegno al trasferimento tecnologico<sup>278</sup>, sia assicurando l'equa distribuzione dei vantaggi<sup>279</sup>.

Gli Stati membri dell'OMC hanno, infatti, riconosciuto l'esigenza di proteggere la proprietà intellettuale per lo sviluppo di nuovi farmaci riconoscendo l'importanza di contrastarne i possibili effetti negativi sui prezzi, sulla produzione e sulle forniture locali

---

<sup>277</sup> DE ARCANGELIS G., *Regole internazionali sulla proprietà intellettuale e lotta al covid-19: necessità di un approccio integrato*, in *Eticaeconomia*, 182/2022, consultabile sul sito [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it).

<sup>278</sup> ROVENTINI A., *Sospensione dei brevetti e politiche d'innovazione*, in *Il Mulino*, 18 maggio 2021.

<sup>279</sup> Un programma come il "*Global mRNA technology transfer hub*", ad esempio, risponde direttamente alla prima e indirettamente alla seconda di queste esigenze, poiché è finalizzato al sostegno di una struttura di ricerca e sviluppo delle tecnologie di fabbricazione dei vaccini mRNA - nella specie, avente sede in Sud Africa - la quale è destinata anche alla formazione di *équipes* provenienti da altri stati in via di sviluppo. Per maggiori informazioni sull'iniziativa: <https://www.who.int/initiatives/the-mrna-vaccine-technology-transfer-hub>. Il progetto è sostenuto dall'OMS, dal *Medicine Patent Pool* e dall'Acceleratore Covax e fa capo all'Unione Africana, che ha promosso un consorzio pubblico-privato per la gestione dell'hub. Un'iniziativa come questa può contribuire a compensare l'insufficienza mostrata da programmi di distribuzione diretta dei vaccini da parte di stati sviluppati, come il Covax promosso dall'Unione europea. Circa i limiti del programma e la necessità di una pluralità di strumenti, cfr. ARNAUDO L., CAPORALE C., COSTA E., LOCATELLI F., MAGRINI N., *Lezioni da una pandemia. Per uno sviluppo condiviso e un accesso equo a cure essenziali e vaccini*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, n. 2, pp. 343 ss.

indipendenti, sull'accesso tempestivo ed equo e sulla distribuzione dei vaccini, dei medicinali e delle tecnologie sanitarie e know-how.

Essi hanno inoltre convenuto che, durante il Covid, la proprietà intellettuale sulle tecnologie mediche salvavita ha rappresentato più un ostacolo alla piena realizzazione del diritto alla salute che un sostegno al progresso scientifico per tutti, mostrando i difetti strutturali degli accordi istituzionali operativi nella risposta globale alla pandemia.

Pur non sconfessando le clausole di salvaguardia contenute nell'Accordo TRIPS per eliminare gli ostacoli alla produzione e all'accesso ai prodotti legati alle pandemie, nonché le c.d. "catene di approvvigionamento" laddove esse portino un'equa distribuzione dei farmaci e DPI, gli Stati hanno riconosciuto "la necessità di meccanismi sostenibili per favorire il trasferimento di tecnologia e *know-how* a supporto degli stessi"<sup>280</sup>.

A fronte, infatti, delle carenze emerse nelle fasi di reazione e risposta alla pandemia Covid gli Stati hanno concordato sulla necessità di garantire le catene di approvvigionamento e una "rete logistica globale"<sup>281</sup> adeguata, equa, trasparente e diversificata soprattutto nel periodo post-pandemico.

L'accesso iniquo ai prodotti legati alle pandemie (vaccini, terapie e strumenti diagnostici) dovrebbe essere affrontato aumentando la capacità di produzione, oltre che distribuendo in modo più equo le risorse, disponendo ad esempio, l'accesso da parte dell'Oms ad una percentuale della produzione di prodotti legati al contrasto della pandemia.

Tale modello dovrebbe poi essere replicato da altre Organizzazioni internazionali quali l'OMC.

---

<sup>280</sup> RODRIQUEZ G., *Nessuna cessione*, op. cit. p. p. 2.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 2.

È stato inoltre sentito come essenziale un rafforzamento normativo che, in caso di pandemia, acceleri i processi di approvazione e autorizzazione dei prodotti ritenuti essenziali e garantisca la trasparenza di tutte le informazioni relative ai finanziamenti pubblici per la ricerca e lo sviluppo di potenziali prodotti connessi alla pandemia, ai prezzi e alle condizioni contrattuali degli appalti pubblici in tempi di pandemia, ai brevetti e alla loro rendicontazione.

Questi risultati, pur nella loro rilevanza, sono apparsi ancora troppo limitati nel tempo e lontani non solo da una rinuncia ai diritti di proprietà intellettuale *tout court* per tutte le tecnologie mediche, ma anche dalla condivisione di informazioni e dal trasferimento di tecnologie. Le reciproche rinunce degli Stati membri, distanti dalle aspettative, non hanno riguardato, inoltre, tutte le barriere che ostacolano l'accesso alle tecnologie non comprendendo, ad esempio, né i prodotti terapeutici né quelli diagnostici per il contrasto al Covid-19.

Se non è possibile un'immediata valutazione della portata innovativa della decisione di Ginevra nella promozione di un più equo accesso ai vaccini e nell'avanzamento della lotta alla pandemia può di certo affermarsi che essa ha costituito il tentativo di un'inversione di rotta nel quadro della cooperazione internazionale per la lotta alle pandemie. La decisione della Conferenza Ministeriale OMC, peraltro, si è inserita positivamente arricchendo i recenti negoziati avviati, in seno all'OMS, per l'adozione di un nuovo trattato internazionale sulle pandemie, che dovrebbe intervenire anche sulle regole inerenti la protezione della proprietà intellettuale di cui all'Accordo TRIPS, superando i meri rinvii ai meccanismi di flessibilità previsti dall'Accordo stesso con una disciplina *ad hoc* cui attingere in caso di emergenze pandemiche.

### 3.2.3. La Proposta di un Trattato internazionale sulle Pandemie

La pandemia da COVID-19 ha dimostrato che nessun governo o istituzione è in grado di affrontare da solo future minacce sanitarie mondiali. I Paesi membri dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), che deve permanere punto di riferimento del coordinamento globale in caso di emergenze sanitarie<sup>282</sup>, hanno iniziato a negoziare un nuovo strumento globale volto a proteggere meglio le persone ed i Paesi da future pandemie. Nella discussione sono state, coinvolte oltre alle organizzazioni internazionali, le agenzie competenti delle Nazioni Unite, la società civile e, per la prima volta il settore privato, secondo un approccio che rafforzi la resilienza alle eventuali future pandemie non solo su scala mondiale, ma altresì nazionale e regionale.

La presentazione della versione definitiva dell'accordo è stata prevista in occasione della 77<sup>a</sup> Assemblea mondiale della sanità che si terrà nel periodo maggio-luglio 2024.

Il testo del Trattato ha proposto temi che richiederanno un ampio confronto costruttivo vertendo su argomenti come il rafforzamento dei poteri in capo all'OMS e le conseguenti ricadute che questo trasferimento di potere avrà sulle politiche dei singoli Stati, l'impegno finanziario richiesto ai Membri per conseguire gli obiettivi del trattato pandemico, ecc. Il rischio, da scongiurare, è quello di un'ulteriore deriva verso i modelli unilaterali di gestione del Covid-19, messi in atto da molti governi.<sup>283</sup>

La finalità di tale strumento è stata sorretta dal c.d. "principio di solidarietà collettiva" e consentirebbe di riconoscere in via preventiva le pandemie garantendo un accesso equo ed universale a farmaci, vaccini e strumenti medicali in generale. Il quadro sanitario internazionale sarebbe rafforzato, l'OMS vedrebbe riconosciuta la propria autorità di

---

<sup>282</sup> Osservazioni del presidente Charles Michel prima del vertice del G20 del 21 e 22 novembre 2020 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/20/remarks-by-president-charles-michel-before-the-g20-summit-2020>

<sup>283</sup> DOVICO E., *Trattato pandemico, resta il nodo sovranità. E non solo*, in La Nuova Bussola Quotidiana, 11 Marzo 2023.

coordinamento a livello globale e la fiducia generale delle popolazioni nel sistema sanitario internazionale verrebbe incrementata.

Un siffatto strumento, giuridicamente vincolante ai sensi del diritto internazionale, consentirebbe ai Paesi di tutto il mondo di rafforzare le proprie capacità di coordinazione a livello nazionale, regionale e mondiale oltre alla resilienza innanzi alle pandemie future.

L'innovatività inoltre risiederebbe nel c.d. approccio "One Health" ossia un modello sanitario basato sull'integrazione di discipline diverse che beneficiano della collaborazione reciproca per raggiungere la salute globale, fondato sul riconoscimento del legame indissolubile tra salute umana, animale e dell'ecosistema.

Tale disciplina dovrebbe, quindi, essere in grado di superare anche la logica delle temporanee sospensioni dei brevetti per dare ai PVS strumenti più forti che consentano loro di non subire le resistenze ed i condizionamenti dei Paesi più sviluppati e delle cc.dd. *Public Private Partnership* (PPPs) che, negli ultimi anni, hanno assunto un potere sempre maggiore non solo rispetto ai singoli Stati, ma anche alle organizzazioni internazionali e alla società civile.

Pare, dunque, questa la via migliore per "far transitare la competenza a decidere sul bilanciamento tra tutela della salute e diritti di proprietà intellettuale in ambito farmaceutico dalla sede internazionale che, per sua missione istituzionale, è portata a dare priorità ai secondi"<sup>284</sup> verso una modalità che, pur rispondendo alle esigenze della protezione dei legittimi interessi dei produttori di vaccini, trovi un limite laddove, anziché perseguire il fine dello sviluppo di un'avanzata ricerca in campo sanitario per il costante miglioramento delle cure e delle terapie, finisca con l'attribuire ad investitori privati vantaggi sproporzionati lontani dal perseguimento di un beneficio collettivo<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> SERVETTI D., *La derogabilità della tutela brevettuale sui vaccini anti Covid Alcune note sulla decisione di Ginevra del 17 giugno 2022, tra progressi raggiunti e questioni aperte (anche nella prospettiva del costituzionalismo globale*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 2.

<sup>285</sup> FERRAJOLI L., *Per una Costituzione della Terra*, in *Teoria politica*, 2021, n. 10, pp. 51-53.

Nello specifico caso dei vaccini anti Covid-19 la questione si complica se si considera, ad esempio, che essi sono prodotti biotecnologici assemblati mediante tecnologie diverse, i cui componenti possono essere sviluppati da aziende diverse e, quindi, essere oggetto di brevetti eterogenei (ad es., alcuni concessi, altri ancora sotto forma di domanda di brevetto) facenti capo a soggetti diversi.

Se a ciò si aggiunge anche che spesso il c.d. know-how, ossia quell'insieme di competenze specifiche derivanti anche dall'esperienza, è coperto dal segreto industriale, si comprende facilmente quanto possa divenire arduo il corretto impiego di una determinata tecnologia.

Una temporanea sospensione delle prerogative brevettuali non pare la risposta definitiva soprattutto nel caso in cui un Paese o le sue aziende non possiedano gli strumenti e le capacità produttive adeguate.

Posto, dunque, che un brevetto non attribuisce automaticamente al titolare una libertà d'uso o il diritto assoluto di sfruttare quanto trovato, ma esclusivamente il diritto di escludere terzi dall'utilizzo commerciale, salvo esserne autorizzati attraverso licenze d'uso, un sistema di ricerca farmaceutica privo di brevetti potrebbe funzionare equamente solo qualora i finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo di farmaci fossero interamente pubblici.

La negoziazione di un trattato internazionale sulle pandemie potrebbe, infine, rafforzare il ruolo dell'OMS, quale organizzazione garante dei diritti sociali, restituendo all'OMC il proprio ruolo di organizzazione di governo dell'economia globale.

Il Trattato sulle future pandemie sembra, tuttavia, ad oggi, non aver trovato ancora una visione chiara e condivisa e ha, davanti a sé, numerose sfide da affrontare.

Se potrà essere questa la chiave per trasformare la *governance* della salute, e quindi del commercio globale, sarà solo il futuro a dimostrarlo.

Per ora, l'adozione, ancora nella fase di elaborazione e di revisione, di un "approccio trasparente, plurale e multidimensionale"<sup>286</sup> in grado di abbracciare in modo trasversale tutti gli ambiti e tutti gli attori coinvolti, pare essere la via migliore per un cambiamento concreto e per imparare dal passato ad evitare gli esiti nefasti di un'emergenza sanitaria, sociale ed economica<sup>287</sup>.

### **3.3. Il rapporto fra OMS e OMC nella la tutela del diritto alla salute e dell'accesso ai tempi della pandemia**

Come anticipato nei paragrafi precedenti, la pandemia da Covid-19 non solo ha messo alla prova le relazioni commerciali, ma ha posto in evidenza la mancanza di una piena integrazione tra il valore della tutela della salute pubblica e le ragioni del commercio internazionale. Principi riconducibili all'Organizzazione Mondiale della Sanità ("OMS") e all'Organizzazione Mondiale del Commercio quali settori autonomi di un ordinamento internazionale non perfettamente coordinato<sup>288</sup>.

Innanzitutto un tale scenario, ed in assenza di clausole normative di compatibilità o subordinazione che consentano un'integrazione equilibrata tra sistemi distinti, il rischio per gli Stati è stato quello di dover scegliere quale obbligo adempiere e quale invece disattendere, col pericolo di incorrere in un illecito. Pericolo che si è palesato nel corso della pandemia quando gli Stati si sono trovati a dover decidere come tutelare la salute

---

<sup>286</sup> DI GIUSEPPE A., *Verso un trattato internazionale per la preparazione e la risposta alle pandemie*, SIOI, Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana, consultabile sul sito [www.osorin.it](http://www.osorin.it).

<sup>287</sup> SGORBISSA B., *Il piano pandemico prossimo venturo*, in *Salute Internazionale*, 20 Giugno 2022.

<sup>288</sup> International Law Commission, General Assembly U.N., *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Rapporto del gruppo di studio della Commissione di diritto internazionale completato da Martti Koskenniemi, UN Doc. A/CN.4/L.682, 13 aprile 2006; *ib.*, *Conclusions of the Work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, 2006, adottata dalla Commissione di diritto internazionale in occasione dell'Assemblea Generale come parte della relazione della Commissione riguardante il lavoro di quella sessione, UN Doc. A/61/10, par. 251, Yearbook of the Int. Law Commission, 2006, vol. II, part Two, consultabili sul sito [www.legal.un.org](http://www.legal.un.org)



pubblica riducendo al minimo la violazione delle libertà fondamentali e gli obblighi derivanti dal diritto del commercio internazionale, principi tutti ugualmente riconosciuti dall'ordinamento internazionale che hanno, tuttavia, rivelato la propria potenzialità confliggente.

Le restrizioni agli scambi commerciali introdotte dagli Stati membri hanno offerto l'occasione per comprendere come commercio e salute hanno saputo coordinarsi<sup>289</sup> ed, in particolare, come il commercio internazionale si è mostrato aperto nei confronti delle ragioni della tutela della salute pubblica, sia a livello normativo, riconoscendo l'importanza degli atti emanati dall'OMS, sia a livello giurisprudenziale facendo ricorso a tali fonti.

L'assenza di un meccanismo normativo che coordini il sistema del diritto alla salute pubblica con il diritto OMC può essere, *in primis*, colmata grazie al riconoscimento che il Regolamento sanitario internazionale del 2005 (RSI)<sup>290</sup>, ma altresì la Costituzione dell'OMS<sup>291</sup>, attua dei valori giuridici ad esso di per sé estranei, quale il bilanciamento tra il bene della salute e la stabilità dei traffici internazionali di persone e/o cose<sup>292</sup>.

---

<sup>289</sup> CHINKIN C., *Normative Development in the International Legal System*, in SHELTON (ed.), *Commitment and Compliance: the Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2003, p. 21-42; FASTENRATH U., *Relative Normativity in International Law*, in *European Journal of Int. Law*, 1993, pp. 305-340; SAVARESE E., *Certeza del diritto e diritto internazionale. Coerenza e identità tra fonti e argomentazione*, Napoli, 2018, vol. 4, pp. 91-120.

<sup>290</sup> Organizzazione mondiale della sanità, *Revisione del Regolamento Sanitario Internazionale (RSI) - International Health Regulations (IHR)*, cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità WHA, WHA58.3, consultabile sul sito [www.who.int](http://www.who.int). Il regolamento è uno strumento giuridico internazionale volto a “*garantire la massima sicurezza contro la diffusione internazionale delle malattie, con la minima interferenza possibile sul commercio e sui movimenti internazionali, attraverso il rafforzamento della sorveglianza delle malattie infettive mirante ad identificare, ridurre o eliminare le loro fonti di infezione o fonti di contaminazione, il miglioramento dell'igiene aeroportuale e la prevenzione della disseminazione di vettori*”. Il RSI è entrato in vigore il 15 giugno 2007, a seguito della sua adozione da parte dell'Assemblea Mondiale della Sanità tenutasi a maggio del 2005 e ha aggiornato il testo del precedente Regolamento approvato nel 1969, emendato nel 1973 e nel 1981.

<sup>291</sup> Constitution of the World Health Organization, New York, 22 Luglio 1946, United Nations Treaty Series, 1948, vol. 14, pp. 185 ss.

<sup>292</sup> BURCI G., TOEBES B., *Research Handbook on Global Health Law*, Cheltenham-Northampton, 2018; NEGRI S., *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, 2018.

Questo regolamento, infatti, diversamente da altre fonti internazionali incentrate sulla tutela di un unico bene giuridico, pur preordinato alla tutela della salute, è rimasto aperto alle esigenze di altri ordinamenti giuridici<sup>293</sup>.

Al riguardo, infatti, se l'art. 3 del RSI ha riconosciuto l'importanza dei diritti umani<sup>294</sup> ed i principi cardine che devono guidare l'implementazione del regolamento stesso, l'art. 2 ha ricompreso tra i propri scopi quello di evitare “*inutili interferenze con il traffico e il commercio internazionale*”<sup>295</sup>.

L'art. 2 ha riconosciuto, infatti, la necessità di una coordinazione tra esigenze sanitarie e commerciali prevedendo che la tutela delle prime avvenga con il minore sacrificio possibile delle seconde ovvero “*con modalità che siano commisurate ai rischi per la salute pubblica e evitino inutili interferenze con il traffico e il commercio internazionale*”.

Il regolamento ha rappresentato e rappresenta un “programma istituzionale<sup>296</sup>” che gli Stati hanno adottato per evitare il ricorso irrazionale a misure protezionistiche della salute che, in circostanze di crisi sanitarie, potrebbero potenzialmente privarli dei mezzi necessari per farvi fronte e azzerarne di conseguenza la capacità di reazione<sup>297</sup>.

È, dunque, sul piano dei valori internazionali generalmente riconosciuti che può essere ridotto il divario tra diritto internazionale alla salute e del commercio internazionale: il

---

<sup>293</sup> GOSTIN L., *Global Health Law*, Cambridge (Mass)-London, 2014, p. 183.

<sup>294</sup> Ministero della salute, *Regolamento Sanitario Internazionale (RSI)*, articolo 3 “*Principi 1. L'implementazione del presente Regolamento deve avvenire nel pieno rispetto della dignità, dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo*”, consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

<sup>295</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, *Regolamento Sanitario Internazionale (RSI)*, articolo 2 “*the purpose and scope of these Regulations are to prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with and restricted to public health risks, and which avoid unnecessary interference with international traffic and trade*”, consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

<sup>296</sup> GRECO D., *Covid-19 e restrizioni al commercio internazionale: il dialogo (soft) tra OMS e OMC*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 24 e ss.

<sup>297</sup> WHO, *Updated WHO Recommendations for International Traffic in relation to Covid-19 Outbreak, Covid-19 Travel Advice*, 29 febbraio 2020, in cui si afferma: “*WHO continues to advise against the application of travel or trade restrictions to countries experiencing Covid-19 outbreaks. In general, evidence shows that restricting the movement of people and goods during public health emergencies is ineffective in most situations and may divert resources from other interventions. Furthermore, restrictions may interrupt needed aid and technical support, may disrupt businesses, and may have negative social and economic effects on the affected countries*”.

primo tutela la salute, cercando di ridurre al minimo le interferenze con il commercio, mentre quest'ultimo, a sua volta, riconosce deroghe per motivi sanitari. Su questo piano OMS e OMC non risultano pertanto completamente autonomi, bensì complementari.

Inoltre, se l'art. 2 RSI si è limitato a prevedere una connessione tra ordinamenti internazionali settoriali distinti, salute e commercio, l'art. 43 RSI<sup>298</sup> ha disposto che essa venga raggiunta mediante la cooperazione tra gli Stati ai quali è riconosciuta la libertà di adottare misure sanitarie aggiuntive rispetto a quelle indicate dall'OMS a condizione che *“siano in accordo con gli obblighi internazionali”*.

Queste misure sono rappresentate, innanzitutto, dalle raccomandazioni provenienti dal Direttore Generale dell'OMS come via di mezzo tra le norme c.d. di *“hard law”* e *“soft law”*, le prime legittimate a pretenderne l'ossequio da parte degli Stati, mentre le seconde quali strumenti flessibili, di rapida adozione e capaci di adattarsi al mutare del contesto. In forza dell'art. 1, infatti, le raccomandazioni temporanee sono un parere non vincolante, con valenza limitata nel tempo *“da applicare limitatamente nel tempo e in base al tipo di rischio, in risposta ad un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, in modo da evitare o ridurre la diffusione internazionale di malattie e ridurre al minimo l'interferenza con il traffico internazionale”*<sup>299</sup>;

In forza dell'art. 15 RSI<sup>300</sup>, poi, dopo che è stato dichiarato lo stato emergenziale ex art. 12 RSI<sup>301</sup>, il Direttore Generale ha la facoltà di adottare raccomandazioni temporanee,

---

<sup>298</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, *Regolamento Sanitario Internazionale (RSI)*, articolo 43: *“Misure sanitarie aggiuntive I. Il presente Regolamento non deve impedire agli Stati Parti l'implementazione di misure sanitarie, in accordo con la propria legislazione nazionale e con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale. (...)”*, consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

<sup>299</sup> *Ibidem*, art. 1.

<sup>300</sup> *Ib.*, art. 15: *“Raccomandazioni temporanee I. Nel caso in cui sia stato determinato, ai sensi dell'Articolo 12, che è in corso un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, il Direttore Generale deve emanare raccomandazioni temporanee in base alla procedura di cui all'Articolo 49”*.

<sup>301</sup> *Ibidem*, art. 12: *“Determinazione di un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale I. Il Direttore Generale deve determinare, sulla base delle informazioni ricevute, in particolare dallo Stato Parte nel cui territorio si stia verificando un evento, se l'evento costituisca un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale in base ai criteri e alla procedura definita nel presente Regolamento”*.

al fine di garantire un approccio uniforme e coordinato alla minaccia sanitaria da parte degli Stati membri e, ai sensi dell'17 RSI<sup>302</sup>, nel fare ciò, è tenuto a tenere in considerazione il parere degli Stati interessati e del Comitato di emergenza, gli *standard* internazionali, le eventuali iniziative di altre organizzazioni internazionali e le conoscenze scientifiche disponibili. Il Direttore Generale, inoltre, *ex art. 17, c.1, lett. d)*, RSI, deve preferire “*misure sanitarie che, sulla base di una valutazione del rischio adeguata alle circostanze, non siano più restrittive del traffico e del commercio internazionale e più intrusive per le persone rispetto ad alternative ragionevolmente disponibili che permetterebbero di raggiungere il livello adeguato di protezione sanitaria (...)*”. Valutazione che, unitamente al disposto di cui all'art. 42 RSI<sup>303</sup>, è risultata perfettamente in linea con l'art. XX GATT<sup>304</sup>.

L'art. 18, par. 2, RSI<sup>305</sup> ha previsto, inoltre, un elenco non esaustivo delle misure che l'OMS può raccomandare, ordinate secondo il relativo grado di impatto sul traffico

---

<sup>302</sup> *Ib.*, art. 17: “*Criteri per le raccomandazioni Nella emanazione, modifica o conclusione di raccomandazioni temporanee o permanenti, il Direttore Generale deve considerare: (a) i punti di vista degli Stati Parti direttamente interessati; (b) il parere del Comitato di Emergenza o del Comitato di Revisione, a seconda del caso; (c) i principi scientifici nonché le prove e le informazioni scientifiche disponibili*”.

<sup>303</sup> *Ib.*, art. 42 “*Implementazione delle misure sanitarie Le misure sanitarie adottate ai sensi del presente Regolamento devono essere iniziate e portate a termine senza ritardi e applicate in modo trasparente e non discriminatorio*”.

<sup>304</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade*, art. XX., let. b): Art. XX (b) GATT, secondo cui “*subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (b) necessary to protect human, animal or plant life or health*”. L'Appellate Body dell'OMC ha specificato che il giudizio sulla necessità delle misure deve essere un'“*operazione olistica*”, che deve considerare tre elementi: (i) un apprezzamento e un bilanciamento degli interessi coinvolti, (ii) l'idoneità della misura a raggiungere lo scopo a cui è preordinata e (iii) il grado di incidenza che essa ha sul commercio internazionale”, cfr. rapporto dell'Organo d'Appello, caso *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, 17 dicembre 2007, WT/DS332/AB/R, p. 71, par. 178, nota n. 24.

<sup>305</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, *Regolamento Sanitario Internazionale (RSI)*, art. 18: “*Raccomandazioni relative a persone, bagagli, carico, container, mezzi di trasporto, merci e pacchi postali 1. Le raccomandazioni rivolte dall'OMS agli Stati Parti relative a persone possono includere le seguenti indicazioni (...) 2. Le raccomandazioni rivolte dall'OMS agli Stati Parti relativamente a bagagli, carico, container, mezzi di trasporto, merci e pacchi postali possono includere le seguenti indicazioni: - non si consigliano misure sanitarie specifiche; - verifica della nota di carico e del percorso; - ispezioni - verifica delle misure prese alla partenza o durante il viaggio per eliminare l'infezione o la contaminazione; - trattamento di bagagli, carico, container, mezzi di trasporto, merci, pacchi postali o resti umani per eliminare l'infezione o la contaminazione, inclusi i vettori e i serbatoi; - uso di misure sanitarie specifiche per assicurare manipolazione e trasporto in sicurezza dei resti umani; - isolamento o quarantena; - confisca e distruzione, in condizioni controllate, di bagagli, carico, container, mezzi di trasporto, merci o pacchi postali infetti, contaminati o sospetti, nel caso che gli altri trattamenti o processi disponibili non diano risultati positivi; e - rifiuto di partenza o ingresso*”.

internazionale: dalla semplice verifica della nota di carico e del percorso, alle ispezioni, al trattamento sanitario delle merci, all'isolamento o quarantena, fino ad ipotesi ben più drastiche come la confisca e la distruzione dei prodotti o il rifiuto di partenza o ingresso (c.c. “*travel/trade ban*”).

Nel contesto dell'attuale emergenza sanitaria non sono, comunque, mai state raccomandate limitazioni ai traffici internazionali ma, anzi, l'OMS continua ad esprimersi contraria alle restrizioni ai commerci e trasporti transfrontalieri soprattutto nei confronti dei Paesi più colpiti dal virus<sup>306</sup>. Nonostante ciò, gli Stati hanno mostrato uno scarso grado di osservanza delle raccomandazioni dell'OMS, già di per sé poco persuasive, mostrando la fragilità strutturale anche di questa Organizzazione<sup>307</sup>.

Il Regolamento sanitario, all'art. 43 RSI<sup>308</sup>, poi, non ha precluso agli Stati la libertà di adottare misure sanitarie ulteriori rispetto a quelle indicate dall'OMS (c.d. “*additional health measures*”), a condizione che garantiscano “*lo stesso o un più elevato livello di protezione della salute rispetto a quelle raccomandate*” e “*non siano più restrittive della*

---

<sup>306</sup> L'OMS, sin dal Gennaio 2020, ha mantenuto inalterata la propria posizione espressa sia nelle sue raccomandazioni temporanee, sia nei diversi “*travel advice*” rilasciati dalla stessa. Al riguardo si veda Organizzazione Mondiale della Sanità, *Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel coronavirus (2019-nCoV)*, del 30 gennaio 2020; *Ib.*, *Recommendations for International Traffic in relation to Covid-19 Outbreak*, cit.; *Ib.* Organizzazione Mondiale della Sanità, *Statement on the Third Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Coronavirus Disease (Covid-19)*, 1 maggio 2020; *Ib.*, *Advice for International Travel and Trade in relation to the Outbreak of Pneumonia Caused by a New Coronavirus in China*, del 10 gennaio 2020; *Ib.*, *Advice for International Traffic in relation to the Outbreak of the Novel Coronavirus 2019-nCoV*, del 24 gennaio 2020; *Ib.*, *Advice for International Traffic in relation to the Outbreak of the Novel Coronavirus 2019- nCoV*, del 27 gennaio 2020; *Ib.*, *Key Considerations for Repatriation and Quarantine of Travellers in relation to the Outbreak of Novel Coronavirus 2019-nCoV, Covid-19*, Travel Advice dell'11 febbraio 2020, consultabili sul sito [www.who.int](http://www.who.int).

<sup>307</sup> Sul punto si veda ACCONCI P., *Prime considerazioni sull'effettività delle risposte normative dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) alla diffusione del Covid-19*, in *SIDIBlog*, 9 aprile 2020, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org). Per l'OMS, cfr. *International Health Regulations (2005): Annual report on the implementation of the International Health Regulations (2005)*, *Report by the Director-General*, A73/14, 12 maggio 2020, dove si è dato atto che, alla data del 28 marzo 2020, 136 erano gli Stati che hanno comunicato l'adozione di provvedimenti sanitari aggiuntivi, ai sensi dell'art. 43 RSI. Per quanto riguarda l'OMC, invece, alla data del 9 giugno 2020 sono pervenute 154 notifiche connesse alla pandemia di Covid19, di cui 41 sono misure sanitarie o fitosanitarie. Cfr. *WTO members' notifications on Covid-19*, [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>308</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, *Regolamento Sanitario Internazionale (RSI)*, art. 43: “*Il presente Regolamento non deve impedire agli Stati Parti l'implementazione di misure sanitarie, in accordo con la propria legislazione nazionale e con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, in risposta a rischi specifici per la sanità pubblica o emergenze sanitarie di interesse internazionale che: (a) raggiungano lo stesso livello di protezione sanitaria o un livello superiore rispetto alle raccomandazioni dell'OMS; (...) Tali misure non devono essere più restrittive del traffico internazionale e più invasive o intrusive per le persone di ragionevoli alternative in grado di raggiungere un adeguato livello di protezione sanitaria*”, consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

*circolazione di persone e merci di quanto lo sarebbero misure alternative disponibili*”, risultando anche qui in linea con la valutazione della necessità di cui all’art. XX GATT.

Tale discrezionalità ha trovato il proprio limite al secondo paragrafo dell’art. 43 RSI che ha subordinato le misure adottabili agli Stati ad una serie di condizioni tra le quali i principi e le evidenze scientifiche disponibili e, in caso di loro assenza, all’informazione fornita dall’OMS e dalle altre organizzazioni internazionali rilevanti, nonché ogni altro parere espresso dalla stessa organizzazione sanitaria. Questa disposizione è risuonata in sintonia con un altro accordo OMC ossia il c.d. Accordo sull’applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie (*“Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures”*<sup>309</sup>), il quale ha previsto l’onere degli Stati, nell’adottare misure a tutela della salute umana, di fondarle su principi scientifici, evidenze scientifiche o, in mancanza, sul principio precauzionale inglobato all’art. 5, par. 7, dello stesso Accordo<sup>310</sup>, ossia basandole su informazioni disponibili fornite dalle più autorevoli organizzazioni internazionali, tra le quali certamente l’OMS.

Ai sensi dell’art. 43 RSI ed in assenza di prove scientifiche o atti dell’OMS in grado validare le restrizioni al commercio internazionale<sup>311</sup> adottate durante la pandemia da Covid-19, dovrebbe ragionevolmente dedursi che quelle introdotte da numerosi Stati membri non possono essere considerate pienamente legittime<sup>312</sup>.

---

<sup>309</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*. L’accordo SPS è entrato in vigore contestualmente all’istituzione dell’Organizzazione mondiale del commercio il 1 gennaio 1995 e ha riguardato l’applicazione delle norme sulla sicurezza alimentare e sulla salute degli animali e delle piante. Unitamente al GA fa parte del trattato che ha istituito l’OMC, cfr. nota 59. Consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>310</sup> *Ibidem*, art. 5: *“Valutazione del rischio e determinazione del livello adeguato di protezione sanitaria o fitosanitaria.(...) 7. Nei casi in cui le prove scientifiche pertinenti siano insufficienti, un membro può adottare provvisoriamente misure sanitarie o fitosanitarie sulla base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle pertinenti organizzazioni internazionali nonché dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri membri. In tali circostanze, i membri cercano di ottenere le informazioni aggiuntive necessarie per una valutazione più obiettiva del rischio e riesaminano di conseguenza la misura sanitaria o fitosanitaria entro un periodo di tempo ragionevole”*.

<sup>311</sup> HABIBI R., NEGRI G ET AL., *Do Not Violate the International Health Regulations during the Covid-19 Outbreak*, in *The Lancet*, 2020, vol. 395, p. 664-666, [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com).

<sup>312</sup> GRECO D., *Covid-19 e restrizioni*, *op. cit.*, p. 33.

Illegittimità che l'art. 56 RSI<sup>313</sup> ha flebilmente previsto previo il ricorso ad uno dei tradizionali mezzi diplomatici di soluzione delle controversie, e, in caso di esito negativo, alla rimessione della vertenza al Direttore Generale OMS per un ulteriore tentativo conciliativo. In estrema *ratio*, è consentito alle parti, previa accettazione della relativa giurisdizione, il ricorso alla Corte permanente di arbitrato (CPA). Ad oggi, tuttavia, nessuno Stato nel corso di precedenti emergenze sanitarie ha mai fatto appello a tale ultima ipotesi.

Questo aspetto, se da un lato ha rappresentato un punto di debolezza del sistema del Regolamento Sanitario Internazionale, ha avuto l'effetto collaterale di favorire il dialogo tra le parti ed il riavvicinamento del diritto internazionale della salute con quello del commercio internazionale. In passato, infatti, gli Stati hanno spesso preferito rivolgere le proprie rivendicazioni<sup>314</sup> al più strutturato sistema di soluzione delle controversie

---

<sup>313</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, Regolamento Sanitario Internazionale (RSI), art. 56 “*Composizione delle vertenze 1. In caso di vertenza tra due o più Stati Parti relativamente all’interpretazione o applicazione di tale Regolamento, gli Stati Parti interessati devono cercare in prima istanza di dirimere la vertenza tramite negoziati o qualsiasi altro mezzo pacifico scelto da loro, inclusi buoni uffici, mediazione o conciliazione. Il mancato raggiungimento di un accordo non deve sciogliere le parti coinvolte nella vertenza dalla responsabilità di continuare a cercare una soluzione. 2. Nel caso in cui la vertenza non sia stata composta tramite i mezzi descritti al paragrafo 1 del presente Articolo, gli Stati Parti interessati possono decidere di affidare la vertenza al Direttore Generale, il quale deve fare il possibile per dirimerla. 3. In qualsiasi momento uno Stato Parte può dichiarare in forma scritta al Direttore Generale che accetta l’arbitraggio obbligatorio per quanto riguarda le vertenze relative all’interpretazione o all’applicazione del presente Regolamento di cui è parte o per quanto riguarda una vertenza specifica, in relazione a qualsiasi altro Stato Parte che accetti tale obbligo. (...) 4. Nulla nel presente Regolamento deve pregiudicare i diritti degli Stati Parti derivanti da accordi internazionali di cui potrebbero fare parte, per ricorrere ai meccanismi di composizione delle vertenze di altre organizzazioni intergovernative o stabiliti da eventuali accordi internazionali. 5. Nel caso di vertenza tra l’OMS e uno o più Stati Parti relativamente all’interpretazione o all’applicazione del presente Regolamento, la questione dovrà essere presentata all’Assemblea Mondiale della Sanità*”, consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

<sup>314</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, caso *India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, 19 giugno 2015, Rapporto del *panel*, WT/DS430/R, p. 104, par. 7.253, p. 107, par. 7.263 e p. 108, paragrafi 7.271-7.274. In questo caso, tra India e Stati Uniti, l’Organo d’Appello ha confermato le conclusioni del *panel*, secondo il quale l’India, in violazione dell’Accordo SPS, avrebbe adottato misure sanitarie restrittive alle importazioni di prodotti derivanti da pollami provenienti da Paesi colpiti dall’influenza aviaria. L’Organo di Appello ha accertato, infatti, la contrarietà di queste misure con l’art. 3, par. 1, RSI, in quanto non giustificate da alcuno *standard* internazionale (nel caso specifico si ineriva al capitolo 10.4 del Codice OMS per la salute degli animali terrestri). Sull’argomento si veda BOWN C.P., HILLMAN J.A., *Bird Flu, the OIE, and National Regulation: The WTO’s India – Agricultural Products Dispute*, *World Trade Review*, 2016, vol. 15, n. 2, p. 235-257. Un altro esempio si può rinviene in occasione della pandemia di influenza suina (H1N1) quando diversi Stati esportatori di maiali vivi e carne suina hanno sostenuto l’illegittimità dei divieti di importazione in quanto imposti in assenza di adeguate evidenze scientifiche. In questo caso, durante la riunione del Comitato dell’OMC per le misure sanitarie e fitosanitarie del 25 giugno 2009, gli Stati hanno richiamato dichiarazioni congiunte di OMS ed altre organizzazioni internazionali al fine di provare la non trasmissibilità dell’influenza suina attraverso il consumo di carne di maiale. Organizzazione Mondiale del Commercio, *Members Discuss Trade Responses to H1N1 Flu*, del 25 giugno 2009, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org) e *Joint FAO/WHO/OIE Statement on Influenza A(H1N1) and the Safety of Pork*, 7 maggio 2009; Joint FAO, OIE, WHO and WTO Statement on A(H1N1) Virus, 2 maggio 2009, consultabile sul sito [www.fao.org](http://www.fao.org).

dell'OMC<sup>315</sup>. In caso di contenzioso, infatti, il ruolo di conciliatore del Comitato OMC si è rivelato di importanza strategica, in quanto oltre a facilitare le consultazioni e le negoziazioni (l'art. 12, par. 2, Accordo SPS), ha favorito l'adozione di misure sanitarie omogenee conformi a *standard*, linee guida e raccomandazioni internazionali (articoli 3, par. 5, e 12, par. 4, Accordo SPS). Ne è disceso ragionevolmente che, in caso di eventuali contese circa la legittimità di misure sanitarie restrittive del commercio internazionale introdotte dagli Stati durante la recente pandemia da Covid-19, queste ben potrebbero essere portate innanzi al Comitato per le misure sanitarie e fitosanitarie OMC oppure affrontate mediante il meccanismo di risoluzione delle controversie.

Un altro punto di incontro tra i due sistemi internazionali si è potuto rinvenire nell'apertura del sistema OMC nei confronti degli atti dell'OMS, siano essi di natura normativa (codici, linee guida, raccomandazioni, rapporti, ecc.) o giurisprudenziale.

Con riguardo al primo aspetto, può dirsi esistere un'"interazione funzionale"<sup>316</sup> tra gli atti dell'OMS e le disposizioni dei trattati OMC. Un primo esempio lo si è scorto nell'art. 3 del *Sanitary and phytosanitary measures* ("SPS"), accordo internazionale che ha disciplinato l'esigenza di armonizzazione delle politiche sanitarie degli Stati in campo commerciale attraverso il ricorso a misure sanitarie e fitosanitarie omogenee tra gli Stati membri, che rispettino *standard* internazionali<sup>317</sup>. Questa esigenza, infatti, è tanto più sentita se si considera che le imprese esportatrici sono tenute ad adattare i propri prodotti alle misure sanitarie degli Stati importatori, i quali a loro volta non solo possono avere

---

<sup>315</sup> HOWSE R., *The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary*, in *European Journal of Int. Law*, 2016, vol. 27, n. 1, pp. 9-77.

<sup>316</sup> GRECO D., *Covid-19 e restrizioni*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>317</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Sanitary and phytosanitary measures* ("SPS"). Questo accordo internazionale è stato sottoscritto nell'ambito dell'*Uruguay Round* (1986-1994) ed volto a regolare gli strumenti per la difesa della vita e della salute dell'uomo, delle piante e degli animali. In forza di tale accordo le misure sanitarie e fitosanitarie devono essere necessariamente definite sulla base di *standard* internazionali, come il *Codex alimentarius* per i prodotti alimentari. *Standard* più restrittivi sono ammessi solo se giustificati da un'adeguata base scientifica che limiti la possibilità che venga utilizzata una definizione strumentale degli *standard* per proteggere i produttori nazionali.



livelli di tutela diversi, ma altresì possono predisporre misure diverse per garantirli e, tale circostanza potrebbe costituire un ostacolo all'accesso ai mercati internazionali. In questo caso, tuttavia, sono state previste vie alternative cui gli Stati possono ricorrere (art. 3 SPS): fondare le proprie misure sanitarie su *standard* internazionali, non necessariamente abbracciandole *in toto*, ma senza sconfessarne lo scopo (par.1)<sup>318</sup>; conformare le proprie politiche sanitarie agli *standard* internazionali, nel senso che gli atti interni devono adattarsi completamente agli *standard* internazionali (par. 2)<sup>319</sup>. Gli Stati sono incentivati a conformarsi a questo modello di armonizzazione perché garantisce alle misure sanitarie adottate non solo una presunzione di conformità con l'Accordo SPS, ma anche con il GATT. L'ultima ipotesi ha permesso agli Stati membri di discostarsi dagli *standard* internazionali, prediligendo misure sanitarie che assicurino un livello più alto di tutela, a condizione che tale scelta sia supportata da una giustificazione scientifica o da una valutazione del rischio effettuata ai sensi dell'art. 5, par. 1-8, Accordo SPS<sup>320</sup>.

Un secondo esempio di interazione funzionale tra OMC e OMS può rinvenirsi nell'art. 5, par. 1, SPS, che ha imposto agli Stati di basare le proprie misure sanitarie su una valutazione del rischio per la vita umana che tenga conto delle tecniche sviluppate dalle organizzazioni internazionali rilevanti e, nel successivo par. 7, dove è stato espresso il principio precauzionale in forza del quale nel caso un cui le prove scientifiche non siano

---

<sup>318</sup> *Ibidem*. L'art. 3, par. 1, Accordo SPS, afferma che “*To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3*”, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>319</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *United States -Measures Affecting the Importation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina*, rapporto del *panel* del 31 agosto 2015, WT/DS447/R, pp. 106-107, paragrafi 7.239, 7.241. Se in casi precedenti il *panel* ha riconosciuto l'obbligo degli Stati di rispettare i livelli di tutela garantiti dagli *standard* internazionali, l'Organo d'Appello ha dato poi un'interpretazione meno restrittiva chiarendo che, se l'art. 3, par. 1, non impone agli Stati di adottare lo *standard* internazionale in blocco (obbligo previsto nel successivo par. 2), esso impone loro di non contraddirlo.

<sup>320</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Sanitary and phytosanitary measures* (“SPS”). Articolo 5 “*Valutazione dei rischi e determinazione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato*”, consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

sufficienti, gli Stati possono, temporaneamente<sup>321</sup> ed eccezionalmente<sup>322</sup>, adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulla scorta delle informazioni disponibili (provenienti dalle competenti organizzazioni internazionali tra cui l’OMS), procedendo ad una revisione costante della misura sanitaria.

Sul piano, invece, giurisprudenziale l’OMC ha tradizionalmente dimostrato apertura verso gli atti (raccomandazioni, rapporti, programmi, principi, criteri, linee guida, ecc.) dell’OMS facendo spesso ricorso a queste fonti nella propria giurisprudenza.

In particolare, all’interno della giurisprudenza OMC, le fonti prodotte dall’OMS sono state richiamate dai *panel* incaricati in qualità di evidenze scientifiche per valutare, ad esempio, la compatibilità delle misure restrittive adottate dagli Stati membri per tutelare la vita delle persone, con il requisito di necessità di cui all’art. XX del GATT. Ne sono stati un esempio il caso *Thailand – Cigarettes* del 1990 in occasione del quale gli Stati Uniti hanno lamentato l’incompatibilità delle misure restrittive all’importazione di tabacchi adottate dalla Thailandia ed il *panel*, per verificare la sussistenza dei presupposti della deroga generale di cui all’art. XX, lett. b), GATT, ha fatto ricorso alla consulenza di esperti dell’OMS<sup>323</sup>. Ancora, il caso *EC – Asbestos* del 2001<sup>324</sup>, tra Canada e Unione Europea sulla legittimità delle limitazioni del commercio di amianto e derivati, introdotte da un decreto francese. Il *panel*, per verificare la giustificabilità di queste misure sulla

---

<sup>321</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, Rapporto dell’Organo d’Appello, *US/Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*, 14 novembre 2008, WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R, p. 223, par. 532.

<sup>322</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, Rapporto dell’Organo d’Appello, *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*, 19 marzo 1999, WT/DS76/AB/R, p. 21, par. 80.

<sup>323</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, Rapporto dell’Organo d’Appello, caso *Thailand – Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes*, del 7 novembre 1990, DS10/R, p. 16, par. 56, p. 20, par. 73, p. 23, par. 80. Quest’ultimo chiarisce che “*the Panel then examined further the resolutions of the WHO on smoking which the WHO made available*”.

<sup>324</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, Rapporto dell’Organo d’Appello, caso *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, del 5 aprile 2001, WT/DS135/R, p. 372, par. 5.584, pp. 437-438, par. 8.188. A parre del *panel* “*the risk posed by chrysotile is recognized internationally, which in itself may justify the taking of measures to restrict its use. On the other hand, we find that the substitute fibres examined in the context of this case (PVA, cellulose and glass) are not classified by the WHO at the same level of risk as chrysotile*”, pp. 445-446, par. 8.220.

scorta dell'art. XX, lett b), GATT, ha fatto ricorso ai criteri sulla salute ambientale relativi alla fibra di amianto predisposti dall'OMS<sup>325</sup>.

Le fonti dell'OMS sono state richiamate anche in soccorso all'attività interpretativa necessaria per stabilire la legittimità o meno di una misura restrittiva sanitaria o fitosanitaria. Da questi atti, infatti, sono state desunte non solo definizioni che, a livello internazionale, riscuotono un ampio consenso, ma altresì *standard* di riferimento per verificare la compatibilità con l'accordo SPS.

Nel caso *EC – Biotech* del 2006, ad esempio, in cui Stati Uniti, Canada e Argentina hanno eccepito l'illegittimità delle restrizioni UE agli scambi di prodotti agricoli geneticamente modificati, il *panel* ha fatto ricorso alle definizioni contenute nelle *Health Guidelines for Vegetation Fire Events*<sup>326</sup> per chiarire il significato dei concetti di “*disease*”, “*disease carrying organisms*” e “*disease causing organisms*” di cui all'Allegato A, par. 1, lett. a), dell'Accordo SPS<sup>327</sup>.

Nel caso *EC-Hormones* del 1998, poi, Stati Uniti e Canada si sono schierati contro il divieto UE di importazione di carni contenenti determinati ormoni ed il *panel*, per verificare se tali misure fossero in linea con gli *standard* internazionali e con gli obblighi di cui agli artt. 3, par.1 e 5, par.,1, SPS, si sono richiamati non solo agli *standard* del *Codex Alimentarius*, ma anche a alcuni rapporti del “*Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA)*”<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Organizzazione Mondiale della Salute, *International Programme on Chemical Safety (IPCS), Environmental Health Criteria (203) on Chrysotile*, Ginevra, 1998, consultabile sul sito [www.apps.who.in](http://www.apps.who.in)

<sup>326</sup> GOLDAMMER G. J., MORAWSKA L. H., SIMPSON O. et al., *Health guidelines for vegetation fire events*, WHO, Ginevra, 1999. Questo documento dell'OMS sulle linee guida sanitarie per gli eventi di incendio della vegetazione è il risultato della riunione della *task force* di esperti OMS-UNEP-WMO tenutasi a Lima, Perù, nell'ottobre 1998.

<sup>327</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, Rapporto dell'Organo d'Appello, caso *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, del 21 novembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, p. 389, par. 7.277, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>328</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, Rapporto dell'Organo d'Appello, caso *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, 13 febbraio 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Il *panel*, riferendosi al “JECFA” nel proprio rapporto ha precisato che “*it was founded in 1955 by FAO and WHO with the intention of giving guidance to these organizations and their member governments on the matter of chemical substances added to food, essentially for whatever reason*” (par. 26) e che “*the technical and scientific analysis of*

Alla luce dell'analisi svolta, è emerso, dunque, come i due sistemi OMC e OMS, pur lontani dall'essere scevri da qualsiasi tensione, hanno tuttavia mostrato, sin dalla loro origine, di essere in grado di tutelare esigenze, quella della salute pubblica e del commercio internazionale, diverse ma strettamente connesse tra loro. Seppur a livello istituzionale manchi ancora una regia che coordini questi sistemi, numerosi sono i tentativi posti in atto per concretizzare tale integrazione. Lo stesso diritto internazionale della salute pubblica, nel riformato RSI, ha espressamente affidato il compito di trovare un equilibrio tra il diritto alla salute e la necessità di mantenere vivi gli scambi internazionali all'interazione tra gli strumenti di "soft law" (quali le raccomandazioni dell'OMS) ed i tradizionali strumenti normativi (in particolare l'art. 43 RSI che ha circoscritto la discrezionalità degli Stati nell'adozione di misure importanti sugli scambi internazionali).

Queste dinamiche, messe ancor più in risalto dalla pandemia da Covid-19, dovrebbero tradursi in *input* per una più profonda integrazione "in attesa che il processo istituzionale progredisca"<sup>329</sup>.

Nel frattempo, l'OMC dovrebbe porre mano alla propria incapacità di adattarsi ai cambiamenti dell'economia globale che, negli ultimi decenni, ha profondamente modificato la propria struttura, le proprie esigenze e, di conseguenza, i propri obiettivi. Il processo decisionale ne è stata una prova dato che, recentemente, ha governato il commercio globale ricorrendo ad accordi preferenziali bilaterali, regionali o trans-nazionali (ai c.d. accordi di partenariato trans-atlantici/pacifici) che altro non hanno fatto

---

*veterinary drugs, food additives and some other substances in foods and beverages is not undertaken by the Codex Commission itself but independently by the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA). The JECFA is composed of independent scientists who serve in their individual capacities as experts, not as representatives of their governments or organizations*" (par. 2.14), consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>329</sup> GRECO D., *Covid-19 e restrizioni*, op. cit., p. 45.

se non frazionare ulteriormente la disciplina commerciale internazionale e marginalizzare ancor di più l'OMC.

Una stretta cooperazione tra i diversi attori del palcoscenico globale sarà, invece, essenziale per sostenere un sistema istituzionale multilaterale basato su regole di *governance* condivise, in grado di favorire la riforma dell'OMC. Tutto ciò in un contesto più ampio nel quale le Istituzioni globali dimostrino di interagire fra loro per favorire la ripresa economica globale, l'equo accesso ai farmaci, condizioni di lavoro dignitose, lo sviluppo sostenibile e la transizione verde.

### **3.4. Il contrasto fra tutela della proprietà intellettuale dei vaccini e diritto alla salute in tempi di pandemia da Covid-19 e il ruolo svolto dall'OMC**

La pandemia ha, dunque, posto al centro della discussione mondiale non solo il tema di una più efficace garanzia degli strumenti internazionali a tutela del diritto alla salute, ma anche la necessità di rivedere la disciplina della tutela brevettuale per la realizzazione dei vaccini.

L'attenzione è ricaduta non solo sul diritto all'accesso ai farmaci salvavita, ma anche sul diritto di iniziativa privata delle industrie farmaceutiche<sup>330</sup> che, di fatto, godono di un "regime di esclusività sulla produzione del vaccino"<sup>331</sup>.

I principali vaccini oggi somministrati sono stati coperti da diritti di proprietà intellettuale sotto forma di brevetti, che proteggono il vaccino dalla possibilità di essere copiato in assenza di accordi specifici.

A livello sovranazionale, tuttavia, si sta assistendo ad una convergenza verso una visione valoriale e giuridica incentrata sulla tutela collettiva<sup>332</sup>, piuttosto che privata, di

---

<sup>330</sup> BIN R., *Contro la Governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2011, 3.

<sup>331</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione*, op. cit., p. 170; HELFER L.R., AUSTIN G.W., *Human Rights and Intellectual Property Mapping the Global Interface*, Cambridge University Press, 2011, p. 90-92.

<sup>332</sup> BIN R., CHIARELLAP., *Critica della teoria dei diritti. Conversazione con Roberto Bin*, in *Ordines*, 2, 2018, p. 329.

un farmaco contro il Covid. Diversi sono, infatti, stati gli esempi di governi che hanno espresso l'intenzione di creare un c.d. *pool* volontario di brevetti, o “comunità di brevetti”, ossia intese tra imprese concorrenti che si accordino per mettere in comune i brevetti che possiedono e quelli che potranno ottenere in futuro<sup>333</sup>.

Questi accordi renderebbero disponibili le tecnologie per lo sfruttamento congiunto o indipendente delle informazioni generalmente coperte dalla tutela brevettuale, oppure mediante la concessione delle dette informazioni in licenza a terzi. I titolari dei brevetti rinuncerebbero, pertanto, ai propri diritti esclusivi e si accorderebbero affinché tutti i membri del *pool* ne possano disporre<sup>334</sup>.

Il rischio delle c.d. “comunità di brevetti” può essere elevato poiché l'accumulo di tecnologie (che di per sé non favorisce né lo sviluppo tecnologico, né una corretta allocazione delle risorse) potrebbe portare alla concentrazione della tecnologia stessa nelle mani di pochi. Questi accordi, inoltre, potrebbero condurre alla concessione di licenze a condizioni non eque da parte dei diversi titolari.

Ne ha rappresentato un esempio l'impegno dell'OMS<sup>335</sup>, in risposta alla richiesta del Governo del Costa Rica<sup>336</sup>, di consentire l'accesso universale al farmaco Covid-19<sup>337</sup> e realizzare un progetto di collaborazione globale volto ad elaborare e distribuire equamente i vaccini, al quale possono partecipare tutti gli *stakeholders* interessati.

---

<sup>333</sup> FRIGNANI A. E WAELBROECK M., *Disciplina della concorrenza nella CEE*, Torino, 1996, p. 760; ALEXANDER W., *Block exemption for patent licensing agreements: EC Regulation No. 2349/84*, in *International Review Of Industrial Property*, 1986, Volume 17.

<sup>334</sup> D'AMORE C., *Gli orientamenti della Commissione in tema di liceità del pool di brevetti, con particolare riferimento al Reg. CE n. 240/1996*, working paper, 1999, consultabile sul sito [www.archivioceradi.luiss.it](http://www.archivioceradi.luiss.it).

<sup>335</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, *Commitment and call to action: Global collaboration to accelerate new COVID-19 health technologies, A Global Collaboration to Accelerate the Development, Production and Equitable Access to New COVID-19 diagnostics, therapeutics and vaccines*, comunicato del 24 Aprile 2020, consultabile sul sito [www.who.int](http://www.who.int).

<sup>336</sup> BASSI L.L., HWENDA L., *COVID-19: Time to Plan for Prompt Universal Access to Diagnostics and Treatments*, in *The Lancet global health*, 8, 6, 2020, p. 756.

<sup>337</sup> SILVERMAN E., *WHO embraces plan for Covid-19 intellectual property pool*, in *STAT*, 15 Maggio 2020.

Al riguardo, anche l'Unione Europea ha elaborato alcune risoluzioni con le quali ha proposto non solo la definizione di meccanismi volontari per la gestione delle private<sup>338</sup> ma, soprattutto, di mantenere di dominio pubblico ogni risultato scientifico conseguito con fondi statali<sup>339</sup> e di considerarlo quale "bene comune".

L'Italia si è impegnata a "valutare l'opportunità di adottare ogni più opportuna iniziativa all'interno dell'Unione Europea al fine di individuare una politica comune in merito alle licenze obbligatorie per i vaccini destinati al trattamento del COVID-19"<sup>340</sup>, aprendo il dialogo anche con altri Paesi<sup>341</sup> come Israele, Cile, Ecuador e Germania, tutti favorevoli alla c.d. "*compulsory license*"<sup>342</sup>

Grazie alla pandemia pare, dunque, essersi delineata una presa di coscienza volta a scongiurare il pericolo di una degenerazione verso meccanismi di concentrazione di potere e profitto nelle mani dei grandi produttori privati di farmaci ad esclusivo vantaggio dei quali è, finora, stato il meccanismo di tutela brevettuale<sup>343</sup>.

La soluzione ideale potrebbe, dunque, essere quella di proteggere la concorrenza tra produttori e di giungere ad una sospensione generalizzata dei brevetti sul vaccino.

In controtendenza si è rivelata, però, la posizione degli Stati Uniti d'America che hanno ribadito l'intenzione di mantenere le prerogative a tutela dell'industria farmaceutica<sup>344</sup> e si sono detti contrari all'adozione, da parte dell'OMS, della risoluzione

---

<sup>338</sup> *Ibidem*, European Union urges the World Health Assembly to pursue a voluntary pool for Covid-19 products, in *STAT*, 16 Aprile 2020.

<sup>339</sup> Parlamento Europeo, *EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences*, risoluzione del 17 Aprile 2020, 2020/2616(RSP), C 316/2, consultabile sul sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>340</sup> Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, *Ordine del Giorno 9/02447-A/073*, 12 maggio 2020, consultabile sul sito [www.aic.camera.it](http://www.aic.camera.it)

<sup>341</sup> PEDULLÀ L., *Profili costituzionalistici in materia di vaccinazioni: uno sguardo comparatistico*, in *Osservatorio di diritto sanitario di Federalismi.it*, 25 luglio 2018, p. 20.

<sup>342</sup> BONADIO E., BALDINI A., *COVID-19, Patents and the Never-Ending Tension between Proprietary Rights and the Protection of Public Health*, in *European Journal of Risk Regulation*, 11, 2, 2020, p. 392.

<sup>343</sup> CASO R., *La scienza*, op. cit., p. 618. L'autore scrive: "[b]eni strategici come i vaccini, i farmaci, le banche dati della scienza biomedica e alcune infrastrutture di Internet sono nelle mani di pochi attori del mercato. Le loro scelte sono naturalmente orientate al profitto e non al progresso della conoscenza".

<sup>344</sup> WOUTERS O.J., *Lobbying Expenditures and Campaign Contributions by the Pharmaceutical and Health Product Industry in the United States, 1999-2018*, in *JAMA Internal medicine*, 180, 5, 2020, pp. 688-697.

proposta dall'UE<sup>345</sup>. Secondo la strategia americana, infatti, la ricerca privata non è possibile se le industrie farmaceutiche non posseggono piena libertà nella determinazione del prezzo per loro più remunerativo<sup>346</sup>.

In uno scenario caratterizzato da così tante variabili risulta complesso prevedere come si potrà concludere la discussione inerente il riconoscimento brevettuale del vaccino anti Covid-19 e come verrà affrontata per altri vaccini in futuro.

Ad oggi, tuttavia, il tema della sospensione della proprietà intellettuale è tornato ad essere argomento di nicchia su cui è calato il silenzio stampa. Da oltre un anno, infatti, non si sono più avute notizie in merito alla proposta di “liberare la conoscenza scientifica”, pur temporaneamente, “e renderla un bene comune”<sup>347</sup> alla quale si possa avere accesso derogando ai monopoli farmaceutici.

Il rischio di creare precedenti in tal senso ha condotto, infatti, le politiche globali a riaffermare la proprietà intellettuale “*come condizione indispensabile per produrre innovazione*”<sup>348</sup>.

A nulla sono valsi gli sforzi posti in campo dalla comunità internazionale, a trazione occidentale, per cercare “acrobatici accordi alternativi” che scongiurassero una moratoria del trattato TRIPS e andassero nella direzione di una c.d. “TRIPS Waiver”, ossia la rinuncia della proprietà intellettuale per i soli vaccini contro il Covid-19. Una misura che non ha, poi, trovato nella realtà dei fatti un concreto sostegno, né da parte dei membri OMC, né di molti parlamentari europei, oltre che di attori quali Stati Uniti e Gran Bretagna, circostanza che ha compromesso ulteriormente il già provato sistema di *governance* del multilateralismo che, ancora oggi, si sta dimostrando incapace di

---

<sup>345</sup> MCCARTHY T., *The race for a vaccine: how Trump's 'America First' approach hinders the global search*, in *The Guardian*, 12 Maggio 2020.

<sup>346</sup> MARENGO L., *How much will the vaccine cost (if ever discovered...)*, in *Journal of Industrial and Business Economics*, 2020, 511.

<sup>347</sup> DENTICO N., *Vaccini, sui brevetti anti-Covid al Wto vince l'egemonia delle élite*, in *Valori – Notizie di finanza etica ed economica sostenibile*, 28 Giugno 2022, consultabile sul sito [www.valori.it](http://www.valori.it).

<sup>348</sup> *Ibidem*.



“intercettare le istanze di cambiamento e di trovare una mediazione conveniente alla sfida delle future pandemie”.

Ciò che è certo, come dimostrato durante la pandemia Covid-19, è che innanzi ad una situazione emergenziale di bisogno mondiale di tutela della salute, il mantenimento della protezione brevettuale è in grado di innestare pericolose posizioni di monopolio da parte delle case farmaceutiche capaci, più delle altre, di sfruttare economicamente la propria posizione di superiorità per vincere la corsa al vaccino e determinare la sostanziale inaccessibilità al farmaco per i Paesi più poveri e le fasce sociali più deboli<sup>349</sup>.

Sulla scia del famoso caso dell’antivirale Sovaldi<sup>350</sup> che, a causa dell’altissimo prezzo del farmaco contro l’epatite, ha costretto quasi tutti i sistemi sanitari del mondo ad una scrematura dei pazienti per l’accesso al trattamento, la detenzione di un brevetto per il vaccino anti Covid-19 potrebbe portare al fallimento del mercato globale e della tutela del diritto alla salute e dell’accesso al farmaco. Il monopolio brevettuale potrebbe consentire al monopolista, in spregio ad ogni forma di responsabilità sociale<sup>351</sup>, di vendere il vaccino *in primis*, o forse soltanto, ai Paesi più ricchi<sup>352</sup> escludendo completamente miliardi di persone ed a prezzi anticoncorrenziali.

---

<sup>349</sup> CASO R., *La scienza*, op. cit., p. 622.

<sup>350</sup> CELEPIJA M., *Profili giuridici per l’analisi della vicenda Sofosbuvir: contesto, istituti, attori e criticità. Verso un ripensamento del ruolo pubblico in materia di definizione dei prezzi dei farmaci?*, in *Federalismi.it*, 8, 2020, pp. 295 ss.; FALCONE M., *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell’era della “rivoluzione dei dati”: il caso delle politiche di eradicazione dell’epatite C*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2017; BRENNAN H., KAPCZYNSKI A., MONAHAN C.H., RIZVI Z., *A Prescription for Excessive Drug Pricing: Leveraging Government Patent Use for Health*, in *Yale Journal of Law and Technology*, 18, 1, 2017, pp. 277 ss.

<sup>351</sup> Sulla responsabilità delle case farmaceutiche e sul senso di solidarietà che, in un contesto di emergenza, dovrebbero spingere l’industria ad avere una visione collettiva che oltrepassi i meri interessi economici, si veda D’AVACK L., *CoViD-19: criteri etici*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1S, 2020, p. 377; LEISINGER K.M., *The corporate social responsibility of the pharmaceutical industry: idealism without illusion and realism without resignation*, in *Business ethics quarterly*, 15, 4, 2005, pp. 577-94; LEE J. YHUNT., P., *Human rights responsibilities of pharmaceutical companies in relation to access to medicines*, in *The Journal of law, medicine & ethics*, 40, 2, 2012, pp. 220-233; KANWAR A.V.S., RAHIM M.M., *Social Responsibilities of the Global Pharmaceutical Companies: Towards an Ethical Health Care Paradigm*, in *Journal of law and medicine*, 26, 4, 2019, pp. 750-763

<sup>352</sup> PITRUZZELLA G., ARNAUDO L., *Vaccini, mercati farmaceutici e concorrenza, in una prospettiva (anche) di diritti umani*, in *Rivista italiana di medicina legale*, XXXIX, 1, 2017, p. 5.

Come in effetti è accaduto laddove alcune case farmaceutiche hanno venduto agli Stati dosi di vaccino a prezzi esorbitanti<sup>353</sup>.

Al riguardo emerge la portata limitata degli strumenti oggi a disposizione degli Stati per contrastare il meccanismo di determinazione univoca dei prezzi dei farmaci che si fondano sostanzialmente sulla negoziazione tra un'agenzia nazionale e l'azienda produttrice<sup>354</sup>.

Ne sono stati un esempio i prezzi dei farmaci contrattati dalle c.d. *Pharmacy Benefit Managers* ("PBM"), società commerciali private americane che hanno aggregato la domanda di medicinali dei vari *payers* assicurativi per ottenere la concessione di prezzi più vantaggiosi da parte dei produttori di farmaci<sup>355</sup>. O ancora, il caso del *payer* pubblico *Medicare* che, nonostante sia l'assicurazione sanitaria federale americana impegnata a sovvenzionare l'acquisto di farmaci su prescrizione per le persone *over 65*, gli è stato impedito di contrattare direttamente con il governo per la fissazione dei prezzi dei medicinali<sup>356</sup>.

La determinazione di un prezzo troppo elevato dei farmaci salvavita porterebbe, pertanto, al ricorso di pericolosi criteri di eleggibilità che si renderebbero indispensabili innanzi alla necessità di un razionamento forzato dell'accesso alle cure<sup>357</sup>.

---

<sup>353</sup> MARRIOTT A., MAITLAND A., *The Great Vaccine Robbery Pharmaceutical corporations charge excessive prices for COVID-19 vaccines while rich countries block faster and cheaper route to global vaccination, policy brief* di Oxfam Italia, 29 Luglio 2021, consultabile sul sito [www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org); ZOLTÁN K., ZAIN R., *Come produrre abbastanza vaccini per il mondo in un anno*, 26 Maggio 2021, consultabile sul sito [www.citizen.org](http://www.citizen.org).

<sup>354</sup> JOMMI C., *Innovazione e regolazione del prezzo e del rimborso dei farmaci: un confronto tra Italia e gli altri principali Paesi europei*, in *Global & Regional Health Technology Assessment*, 2, 3, 2015, p. 117. Qui l'autore scrive testualmente: "[d]alla seconda metà degli anni '90 l'accesso ai farmaci ha visto una graduale convergenza (anche se in tempi e con modalità diverse) verso sistemi di contrattazione dei prezzi di listino e di prezzi effettivamente pagati dal soggetto pubblico e una focalizzazione sulla coerenza tra impegno economico richiesto dai nuovi farmaci e valore (beneficio) aggiunto (logica value-based)".

<sup>355</sup> Sul punto si rimanda a GETZEN T.E., *Health Care Economics*, Wiley ed., 2007, p. 252.

<sup>356</sup> OLIVER T.R., LEE P.R., *The medicare modernization act: evolution or revolution in social insurance*, in ROGNE L. et al. (a cura di), *Social Insurance and Social Justice: Social Security, Medicare and the Campaign Against Entitlements*, 2009, p. 68.

<sup>357</sup> PALAZZINI L., *La pandemia CoViD-19 e il dilemma per l'etica quando le risorse sono limitate: chi curare?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1S, 2020, pp. 361-370.

Innanzitutto ad un tale scenario la miglior strada percorribile pare essere quella della collaborazione fra Stati, secondo il modello della negoziazione volontaria delle licenze brevettuali proposto dall'Unione Europea. Il risultato di una simile strategia potrebbe essere un accordo sovranazionale che porti i produttori di farmaci, almeno quelli degli Stati membri della Comunità internazionale, alla definizione di un prezzo equo a livello globale<sup>358</sup>, consentendo loro sia di recuperare velocemente gli investimenti fatti grazie ad un prezzo ragionevole, ma ampiamente accessibile, sia di compensare i minori ricavi provenienti dalla vendita a prezzi inferiori.

Strettamente connesse all'entità del prezzo sono poi “le questioni relative alla produzione materiale e alla distribuzione<sup>359</sup> globale del vaccino stesso”<sup>360</sup>.

Nel caso in cui il prezzo sia troppo basso il produttore potrebbe essere disincentivato ad investire in un aumento produttivo (che richiederebbe l'assunzione di nuovo personale, il potenziamento della filiera distributiva con ulteriori magazzini, mezzi di trasporto, ecc.), mentre quanto alla carenza di provviste di farmaci contro il Covid, ciò potrebbe condurre ad un'impennata speculativa del loro prezzo, come è accaduto nella fase iniziale della pandemia con le mascherine ed i gel igienizzanti<sup>361</sup>.

In questo contesto il ruolo giocato dall'OMC nella discussione sulla proposta di deroga ai brevetti ha visto l'Organizzazione stessa incapace di giungere ad un utile compromesso, segnando una “vera e propria resa a favore dell'industria farmaceutica”<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> Sul concetto di equità del prezzo, un recente contributo in dottrina ha ricordato che la complessità e la nebulosità di certi settori di costo, come ad esempio quelli di ricerca e sviluppo, non consentono di definire con esattezza quale sia il valore equo di un farmaco. Così in MAZZEI G., *Conseguenze economiche della pandemia da Covid-19: necessità di misure coordinate a livello europeo e di un più incisivo ruolo dei poteri pubblici rispetto ai mercati*, in *Amministrativ@mente*, 1, 2020, p. 30.

<sup>359</sup> FORMAN R. Et al., *12 Lessons learned from the management of the coronavirus pandemic*, in *Health policy*, 124, 6, 2020, 579.

<sup>360</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione*, op. cit., p. 175.

<sup>361</sup> CHOO E.K., RAJKUMAR S.V., *Medication Shortages During the COVID-19 Crisis: What We Must Do*, in *Mayo Clinic proceedings*, 95, 6, 2020, p. 1114.

<sup>362</sup> MACIOCCO G., *Brevetti COVID. La resa*, in *Salute Internazionale*, 23 Giugno 2022.

Nessuna deroga generale ai brevetti è stata in realtà raggiunta dall'OMC, bensì solo una riproposizione di diritti già esistenti per i Paesi in via di sviluppo, peraltro con ulteriori limitazioni come l'esclusione dei farmaci e della diagnostica: “una formula che non ha funzionato in passato ed è destinata a non portare alcun beneficio futuro”<sup>363</sup>.

L'OMC non ha saputo, in realtà, ottenere un'effettiva sospensione temporanea dei brevetti, che è rimasta uno degli strumenti essenziali per tutelare il diritto alla salute a livello globale, ma solo alcune facilitazioni per i Paesi in via di sviluppo nell'uso delle licenze obbligatorie, già peraltro previste negli accordi TRIPS e che hanno comportato comunque la negoziazione, con l'azienda detentrica dei brevetti, un rimborso economico.

L'accordo raggiunto in seno all'OMC non ha affrontato, inoltre, tematiche come il problema dei monopoli farmaceutici, che impediscono di fatto un accesso sostenibile ed equo a strumenti medici/farmaci salvavita. Può, dunque, dirsi riaffermata l'intangibilità dei brevetti e il dominio del profitto sulla salute a scapito di una cooperazione internazionale capace di tutelare il diritto alla salute.

### **3.5. Conclusioni**

La realtà attuale post-pandemica richiede di affrontare sfide importanti. Nel delicato momento che stiamo vivendo serve portare l'attenzione alla vulnerabilità del sistema di cooperazione internazionale e riappropriarsi della consapevolezza del ruolo delle Istituzioni sovranazionali garantendo un sistema bilanciato in cui gli introiti governativi, di natura doverosa, superino quelli volontari, soprattutto se privati.

Fissare questo obiettivo serve a non far perdere la rotta alle Organizzazioni internazionali verso indirizzi prestabiliti da soggetti finanziatori terzi e a favorire una revisione della *governance* globale che miri alla trasparenza, alla coordinazione

---

<sup>363</sup> KUCHLER H, MANCINI DP., PILLING D, *Financial Times, Regno Unito, Lo strapotere della Pfizer*, in *Internazionale*, 1439, 10 Dicembre 2021; DENTICO N, *L'altra forma della guerra*, Avvenire, 18 Giugno 2022.

decisionale e alla tutela del diritto internazionale dei diritti umani, tra cui il diritto alla salute.

In merito alla questione vaccini il *virus* ha funzionato da “detonatore delle contraddizioni”<sup>364</sup> dell’attuale modello di *governance*. Gli attuali paradigmi di partenariato non sono parsi all’altezza dell’idea di un’effettiva realizzazione del diritto alla salute inteso quale garanzia all’accesso dei medicinali per tutta la popolazione mondiale. La virtuosità della connessione pubblico-privato, “ormai più presunta che reale”<sup>365</sup>, è apparsa flebile innanzi alla necessità ed urgenza di produrre un vaccino salvavita.

Altra questione che interesserà il dibattito internazionale nel prossimo futuro dovrà riguardare la definizione di un vaccino quale “bene comune” che si dovrà spingere oltre “l’incapacità del comparto stesso di assolvere al suo ruolo di produttore di salute”<sup>366</sup>, sia incentivando gli investimenti in R&D, agendo così in via preventiva con la ricerca scientifica, sia fornendo una configurazione giuridica rigorosa dei vaccini sottraendoli al regime delle private.

Innanzi all’incapacità endemica del mercato globale attuale di farsi presidio a garanzia della salute globale, la compressione dei diritti di esclusività in materia di proprietà intellettuale mal volentieri sarà accettata dall’industria del farmaco, che difficilmente sarà disposta a rinunciare alle proprie prerogative senza attivare contro-reazioni.

Tutto ciò non dimentichi delle difficoltà che, pur alleggerite dagli accordi TRIPS, i Paesi più poveri si sono trovati comunque a dover affrontare per proteggere il diritto di accesso ai medicinali delle proprie popolazioni, non avendo essi ancora a disposizione competenze tecniche, né strutture adeguate a garantirlo. Si renderà, dunque, essenziale un

---

<sup>364</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione*, op. cit., p. 179.

<sup>365</sup> *Ibidem*.

<sup>366</sup> *Ibidem*.

accordo diffuso che porti ad un giusto bilanciamento tra il tanto auspicato diritto di accesso al vaccino e un'adeguata remunerazione degli investimenti. Un accordo che colmi il *deficit* di regolamentazione in materia sanitaria, soprattutto privata, anche a tutela dei diritti umani lungo le catene del valore globali e che riconosca la centralità delle politiche sostenute dalle Istituzioni pubbliche internazionali<sup>367</sup>, di cui si dirà nel prossimo capitolo.

In un quadro di ancora grande incertezza, fondamentale importanza rivestirà un accordo globale sulla prevenzione e gestione coordinata delle future emergenze sanitarie, dato che, come vissuto recentemente con la pandemia Covid-19, le minacce globali possono essere meglio contrastate con la cooperazione multilaterale e sinergica internazionale.

Può affermarsi per certo che il nuovo Piano Pandemico consentirà di meglio assicurare un impegno politico maggiore, duraturo e, soprattutto, a lungo termine da parte dei Paesi aderenti e incoraggerà l'integrazione delle tematiche sanitarie (salute, farmaci/vaccini e brevetti) con tutti i settori strategici pertinenti alla gestione emergenziale, dalla sorveglianza all'allerta, sino alla risposta.

La buona riuscita del risultato sarà rimessa, comunque, esclusivamente alla volontà di tutte le parti coinvolte che dovranno dimostrare l'intenzione di operare in un'unica direzione: la tutela della salute globale e l'equilibrio di un mercato unico e accessibile.

---

<sup>367</sup> KOLBEN K., *Dialogic Labor Regulation in the Global Supply Chain*, in *Michigan Journal of International Law (MJIL)*, 2015, 36, Iss. 3.

## CAPITOLO IV

### GLI EFFETTI SUL COMMERCIO INTERNAZIONALE E SUI DIRITTI UMANI DELLA REGIONALIZZAZIONE DELLE CATENE DEL VALORE GLOBALE PRODOTTA DALLA PANDEMIA

Sommario: 4.1. Introduzione -4.2. Gli effetti della progressiva regionalizzazione delle CVG e dell'accorciamento delle “*Supply chain*” prodotti dalla pandemia sul commercio e sui diritti umani 4.2.1. Le strategie adottate dalle imprese per rispondere alla crisi globale causata dalla pandemia lungo le CVG -4.3. I tentativi del diritto nazionale e internazionale di tutelare i diritti umani e dell'ambiente lungo le CVG -4.4. La nuova Proposta di Direttiva europea n. 2019/1937 sul dovere di diligenza delle imprese come modello internazionale post-pandemico in ambito di tutela dei diritti umani e di protezione dell'ambiente lungo le CVG -4.5. La “*Due Diligence ESG*” come *standard* di riferimento globale per la sostenibilità economica e sociale delle imprese dopo il Covid-19: il *gap* fra “*Corporate Social Responsibility*” (“CSR”) e “*Business Human Rights*” (“BHR”) -4.6. Conclusioni.

#### 4.1. Introduzione

Come analizzato nel capitolo precedente, la gestione della recente crisi pandemica da Covid-19 ha messo in risalto non solo la fragilità dell’“impalcatura del sistema giuridico e organizzativo su cui si fonda la gestione sovra-nazionale della salute”<sup>368</sup>, ma altresì l’assenza, a livello globale, di un’autorità sovrana deputata alla protezione e alla realizzazione del diritto alla salute e di uno spazio giuridico in cui le politiche sanitarie pubbliche siano concertate mediante il confronto tra *partnership* private (*profit* e non) e organizzazioni internazionali.

Nel contesto della pandemia è emersa chiaramente la stretta connessione tra il diritto alla salute e le dinamiche commerciali internazionali e la propensione, almeno iniziale, verso una sua tutela nazionale che ha ostacolato l’equo accesso alle cure a livello globale.

La spinta alla regionalizzazione della tutela del diritto alla salute con l’adozione di misure restrittive agli scambi commerciali dei farmaci e dei Dispositivi di protezione

---

<sup>368</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione per il diritto alla salute nello spazio giuridico internazionale al tempo del CoViD-19? La “metafora dell’ombrello” come schema interpretativo*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 3/2020, p. 160 e ss.

individuale (“DPI”), prodottasi durante la pandemia, potrebbe tuttavia non rappresentare una minaccia al sistema multilaterale a condizione, però, di una ristrutturazione profonda che parta dalle catene di valore globali (“*CVG*”) che, durante la pandemia, hanno visto compromessi i diritti dei lavoratori, rimasti senza alcuna tutela soprattutto ai livelli più bassi della produzione.

Le catene del valore in ambito *Healthcare* hanno riguardato tutte le attività coinvolte nella creazione e nella fornitura di un prodotto medicale in grado di contrastare il coronavirus e hanno tentato di garantire le forniture e le cure necessarie nel momento di maggiore necessità.

La pandemia di Covid-19 ha dimostrato l’importanza di avere catene del valore globale flessibili e resilienti per la miglior tutela della salute pubblica capaci di mantenere costante l’approvvigionamento di materie prime, oltre che di altri prodotti sanitari, e di aumentare la propria capacità nel momento di un’emergenza sanitaria.

Nel corso della pandemia le *CVG*, tuttavia, si sono dimostrate impacciate nel reagire all’incremento della domanda di farmaci e DPI e le interruzioni nell’approvvigionamento di DPI e prodotti medicali non sono state agevolate né dal dialogo incostante tra produttori e governi, né dalla insufficiente condivisione di informazioni e dati rilevanti inerenti la pandemia.

A livello internazionale il fenomeno della diffusione delle catene globali del valore ha subito, con l’avvento del Covid-19, un ulteriore rallentamento, già in atto da anni a causa dell’impossibilità di ulteriore calo delle barriere tariffarie e dell’incremento della frammentazione della produzione.

Lo *shock* pandemico non ha fatto che rinnovare il dibattito sulla possibilità che il rimpatrio di attività produttive prima localizzate all’estero (“*reshoring*”) stia contribuendo ad un più ampio processo di de-globalizzazione (“*offshoring*”) e, causando



l'arresto della produzione in molti Paesi, ha messo in luce l'intrinseca vulnerabilità delle catene di approvvigionamento internazionali. Pertanto, una possibile ricaduta della crisi da Covid-19 potrebbe riguardare l'effettivo ripiegarsi delle catene del valore, con le imprese che decidono di riportare nel proprio Paese le reti di fornitori e le fasi produttive prima delocalizzate.

L'aggravarsi dello stallo della diffusione delle CVG venutosi a determinare in occasione della crisi pandemica ha coinvolto anche gli aspetti inerenti la tutela dei diritti umani lungo le medesime ed ha palesato l'incapacità degli Stati e delle Organizzazioni internazionali di farvi fronte<sup>369</sup>. Una *impasse* che ha dato nuovo stimolo a quel processo ideologico, originato negli anni Settanta, che ha portato alla formulazione, tutt'ora dibattuta, dell'idea di sostenibilità ecologica, comprensiva anche dei nuovi concetti di efficienza economica e qualità della vita<sup>370</sup> (c.d. triangolo della sostenibilità)<sup>371</sup>.

In verità, recentemente vi sono state diverse iniziative internazionali tese a valorizzare, soprattutto in casi emergenziali, la sostenibilità delle CVG anche in termini sociali e, la più recente oggi, è la proposta di Direttiva europea relativa alla *Due diligence* n. 2019/1937 sul dovere di diligenza delle imprese, di cui si tratterà nel proseguo del testo, che pare essere potenzialmente in grado di rappresentare un modello di riferimento per una legislazione universale più attenta ai diritti umani.

Lo sviluppo sostenibile, nella sua vocazione internazionale, ha richiesto e richiede un approccio che superi la dimensione nazionale e che dovrebbe essere disciplinato a livello globale<sup>372</sup>. Ciò vale anche per il tema della qualità della vita che, a livello internazionale,

---

<sup>369</sup> ZECCHIN F., *Sviluppo sostenibile delle catene di fornitura internazionali e diritti inviolabili*, in *Jus*, 3, 2022, pp. 397-428.

<sup>370</sup> MEADOWS D.L., D.H. MEADOWS D.H., RANDERS J., BEHRENS W.W., *The Limits to Growth*, New York, 1972.

<sup>371</sup> DAVICO L., *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Roma 2004, p. 19 e ss.

<sup>372</sup> MAZZAMUTO S., PLAIA A., *I rimedi*, in *Manuale di diritto privato europeo*, a cura di CASTRONOVO C, MAZZAMUTO S., II, Milano 2020.

rischia una “*spersonalizzazione (...) della lesione dei diritti umani*”<sup>373</sup>. Ne sono un esempio non solo le Carte internazionali che si sono prefisse lo scopo di proteggere le persone, ma anche i tentativi che hanno posto in essere autonomamente gli Stati per tutelare, al di fuori del proprio territorio, i diritti dell’uomo.

Un tentativo in tal senso è stata l’elaborazione di una “nuova concezione della responsabilità per le violazioni dei diritti fondamentali sul lavoro”<sup>374</sup>, che tiene in considerazione tutti i soggetti coinvolti nelle catene del valore.

Si tratta di “*modelli regolativi ideali di responsabilità dovuta*” basati sulla “*(...) crescente consapevolezza dell’inidoneità del sistema regolativo globale a porre rimedio alle persistenti violazioni dei diritti fondamentali del lavoro lungo le catene del valore*”<sup>375</sup> che dovrebbero condurre i governi nazionali e gli attori economici (imprese multinazionali, sindacati, ONG, consumatori, movimenti ambientalisti, ecc.) ad essere consapevoli dell’impossibilità che il sistema economico-commerciale globale si autoregoli esclusivamente sulla scorta di impegni volontaristici realmente capaci di introdurre nuove forme di responsabilità nei confronti dei lavoratori.

Sono questi soggetti che, per primi, dovrebbero proporre iniziative *multistakeholder* che prevedano obblighi internazionali di *Due Diligence* in materia di diritti umani, fornendo così il proprio contributo nella regolazione e miglioramento dell’attuale organizzazione del commercio globale.

Prioritaria risulta, dunque, la ricerca di strumenti, metodi e prassi globali che si dimostrino idonei a “ri-regolare” gli attuali e fragili processi di commercializzazione

---

<sup>373</sup> TEUBNER E., *La matrice anonima. Quando “privati” attori transnazionali violano i diritti dell’uomo*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2006, pp. 9 s.

<sup>374</sup> MICHELI F., *Lavoro, diritti e catene globali del valore, teorie e tecniche di regolazione*, in *Il Diario del Lavoro*, 29 Giugno 2022, consultabile sul sito [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it).

<sup>375</sup> *Ibidem*.

transnazionali nella prospettiva di realizzare una *governance* internazionale maggiormente partecipativa delle catene globali del valore

Un contesto nel quale si sono registrati sforzi in questa direzione è stato quello delle imprese multinazionali che, a seconda delle dimensioni dell'organizzazione e della loro complessità e articolazione internazionale, possiedono catene di approvvigionamento che hanno portato con sé un'alta frammentazione del processo produttivo<sup>376</sup>. Tale frammentarietà si è spesso dimostrata funzionale ad occultare le rispettive responsabilità societarie<sup>377</sup> all'interno dei mercati<sup>378</sup> in cui operano le catene del valore globale<sup>379</sup> e ha condizionato la qualità della vita delle persone che lavorano per essa, sia di quelle che sono state direttamente coinvolte nella realizzazione dei prodotti, sia di quelle che lo sono state indirettamente come lavoratori di altre imprese, con effetti sui diritti inviolabili degli stessi<sup>380</sup>.

Il tema della responsabilità sociale delle imprese multinazionali ha, dunque, acquisito oggi tanto più nel contesto pandemico e post-pandemico, una “proiezione internazionale”<sup>381</sup> e non può più esimersi dal tutelare anche i diritti di tutti i lavoratori indipendentemente dalla tutela loro riservata dagli ordinamenti di appartenenza<sup>382</sup>. A nulla rilevando, al riguardo e al fine unico di avallare una deresponsabilizzazione delle imprese multinazionali, la circostanza che, negli ordinamenti di determinati Paesi,

---

<sup>376</sup> BRINO V., GRAGNOLI E., *Le imprese multinazionali e il rapporto di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, pp. 213 s.

<sup>377</sup> BRINO V., *Imprese multinazionali e diritti dei lavoratori tra profili di criticità e nuovi “esperimenti” regolativi*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, pp. 172 s., e BARRAUD DE LAGERIE P., BÉTHOUX E., MIAS A., PENALVA-ICHER É., *Tra attuazione e dibattito: primi insegnamenti dalla legge francese del 2017 sul dovere di vigilanza delle imprese*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2021, p. 40.

<sup>378</sup> SANGER A., *Crossing the Corporate Veil: The Duty of Care Owed by a Parent Company to the Employees of its Subsidiary*, in *Camb. Law. Journ.*, 2012, pp. 478 s.

<sup>379</sup> BRINO V., *Imprese multinazionali*, *op. cit.*, p. 179. L'Autore ha inquadrato il fenomeno “in una logica di de-verticalizzazione dell'organizzazione economica per effetto della quale, attraverso transazioni di mercato, la multinazionale si affida ad altre imprese per l'esecuzione di parte dell'attività (ad esempio sotto forma di appalto, subappalto, ecc.), con conseguente proliferazione dei rapporti contrattuali attivati nel mercato”.

<sup>380</sup> MARTIN J., BRAVO K.E., *The Business and Human Rights Landscape: Moving Forward, Looking Back*, Cambridge 2017.

<sup>381</sup> ZECCHIN F., *Sviluppo sostenibile*, *op. cit.*, p. 401.

<sup>382</sup> BRINO V., *Imprese multinazionali*, *op. cit.*, p. 180 e ss.

un'effettiva protezione dei lavoratori è stata impedita da fattori politici o economici, quali la dipendenza dalle esportazioni di materie prime.

Durante la pandemia da Covid-19, proprio la complessità delle catene di approvvigionamento delle imprese multinazionali, rappresentata non solo dai molteplici collegamenti tra i settori coinvolti, ma anche dalla distribuzione geografica della produzione ha esposto al rischio di perdere il controllo delle sequenze economico-produttive e, di conseguenza, il controllo sul rispetto dei diritti umani e dell'ambiente. Anche a fronte, infatti, di una futura ottimizzazione delle attività decentralizzate lungo le catene di approvvigionamento, il pericolo del ripresentarsi di una strozzatura in grado di colpire nuovamente anche solo una fase della catena e imporre arresti con un effetto domino sulle attività a valle, resta una probabilità molto alta in un contesto internazionale come quello attuale tutt'ora altamente instabile. Al di là della relazione più o meno immediata tra le imprese a monte e a valle, durante l'emergenza sanitaria, ha prevalso, infatti, a tutti i livelli di tutela dei diritti delle persone, l'oscurità. Urge, quindi, la necessità di progettare catene di approvvigionamento più intelligenti, più forti e più diversificate che non scivolino però nel protezionismo.

Al riguardo le imprese di molti Paesi, per scongiurare il rischio del ripetersi degli effetti avversi già vissuti in pandemia, si sono attivati per affrontare il problema della tutela dei diritti umani nelle catene di approvvigionamento e hanno incrementato gli *standard* di responsabilità sociale delle imprese. Per quest'ultime la c.d. *best practice* ha comportato una mappatura preventiva delle possibili conseguenze e dei rischi che potrebbero discendere dalle loro decisioni ed un'attenta valutazione delle eventuali soluzioni percorribili. Allo stesso modo i *partners* di queste imprese sono stati messi in condizione di conoscere i potenziali problemi e dovranno dimostrare di essere in grado di mitigarne gli effetti. Ecco che l'inclusione di un codice di condotta all'interno dei

contratti di *partnership* tra imprese ha rappresentato e pare rappresentare la soluzione, oggi, maggiormente favorita.

In un quadro globale in cui la recente crisi sanitaria ha portato alla luce tutta la debolezza del sistema organizzativo basato sulle c.d. “catene globali di approvvigionamento” oltre che di produzione e fornitura, innanzi alla pandemia e all’arresto della produzione dovuto all’impossibilità di rifornirsi di materie prime, le CVG non sono riuscite a dar prova della loro sostenibilità economica, oltre che sociale. Ciò ha provocato la perdita di ingenti posti di lavoro arrivando sino, in taluni casi, a compromettere la capacità degli Stati di garantire i diritto dei cittadini alla salute (e ciò a causa dell’interruzione della catena di approvvigionamento di presidi medici/di protezione individuale e farmaceutica oltre all’interruzione della filiera agroalimentare).

Innanzi alla situazione di crisi sanitaria da Covid-19 due sono stati individuati<sup>383</sup> come i punti critici, ossia l’interruzione della catena di approvvigionamento delle imprese straniere che dipendevano dalle materie prime e dai semilavorati di una Cina alle prese con la fase iniziale del contagio e la dipendenza dall’estero di molti Stati per l’approvvigionamento di prodotti sanitari necessari per la cura e il contenimento della pandemia. Tali circostanze hanno concorso ad aggravare le ripercussioni economiche sulle catene di fornitura globali oltre al rischio di violazione di diritti umani lungo le medesime.

Le catene globali di produzione e approvvigionamento nonostante hanno costituito il modello organizzativo tipico della produzione internazionale odierna, nel corso degli ultimi anni hanno mostrato tutta la propria fragilità in termini non solo di debolezza strutturale, bensì di resilienza delle imprese.

---

<sup>383</sup> GULOTTA C., *Le fragilità*, op. cit.

Nel corso della recente crisi sanitaria, le grosse falle dei sistemi produttivi nazionali di molti Paesi che non sono stati capaci di tutelare in modo ottimale i propri cittadini, hanno richiesto uno *screening* più profondo delle catene di fornitura nel campo farmaceutico e sanitario<sup>384</sup>, oltre ad aver indotto gli Stati a vietare l'esportazione di questi prodotti per coprire i propri bisogni interni.

Per altro verso gli Stati hanno introdotto facilitazioni nelle importazioni di materiale medico-sanitario e di prodotti alimentari semplificando le formalità doganali. Tali misure si sono rivelate tra le più disparate: dalle corsie preferenziali per l'ingresso di taluni prodotti, alle proroghe concesse nel pagamento dei dazi doganali, ecc. Innanzi alla variegata adozione, da parte degli Stati, di misure a contrasto della pandemia le organizzazioni intergovernative hanno espresso a gran voce il bisogno di un coordinamento internazionale/regionale basato sulla solidarietà e sulla cooperazione<sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> ALLENBACH-AMMANN J., *Smei: Le numerose insidie del nuovo strumento di controllo della catena di approvvigionamento dell'Ue*, 20.09.2022, consultabile sul sito euroactiv.it. La Commissione europea ha proposto l'introduzione di uno strumento di emergenza per il mercato unico chiamato "Smei" volto a monitorare e proteggere le catene di approvvigionamento critiche in tempi di crisi, ma la sua adozione non pare scontata dato che l'Ue auspica maggiori poteri per governare le catene di approvvigionamento. Lo Smei infatti attribuirebbe alla Commissione il potere di monitorare le catene di approvvigionamento ritenute "critiche" e di raccomandare la creazione di riserve strategiche di alcuni componenti. In situazioni di emergenza, quindi, l'esecutivo dell'Ue potrebbe richiedere alle aziende informazioni commerciali sensibili e persino obbligarle a dare priorità agli ordini per garantire che i prodotti arrivino dove sono più urgentemente necessari. Lo Smei mira inoltre a sopprimere le barriere intra-Ue alla libera circolazione di beni, servizi e lavoratori all'interno del mercato unico durante un'eventuale nuova crisi con l'obiettivo di evitare il ripetersi di azioni come quelle verificatesi all'inizio della pandemia quali la chiusura delle frontiere. Lo Smei renderebbe anche più facile per la Commissione organizzare gli appalti pubblici di beni rilevanti per la crisi a livello europeo, in modo che i governi nazionali non facciano lievitare i prezzi. Innanzi ai timori manifestati dagli Stati membri in ordine ad un'ingerenza eccessiva da parte delle istituzioni europee nel cercare di orientare le imprese, lo SMEI pare comunque essere meno coercitivo di altri strumenti quali l'americano "*Defence Production Act*" che, durante la pandemia ha obbligato le imprese a produrre ventilatori. Inoltre, il regolamento consentirebbe solo la produzione di farmaci da parte degli Stati membri e consentirebbe alla Commissione di adottare misure più coercitive solo se i Paesi dell'Ue decidessero di dichiarare un'"emergenza del mercato unico", cosa che richiederebbe comunque una maggioranza qualificata nel Consiglio dell'Ue.

<sup>385</sup> GULOTTA C., *Le fragilità*, op. cit. p. 105. In forza dei dati pubblicati dall'*International Trade Center* (ITC) che, durante il diffondersi della pandemia ha monitorato oltre 80 Paesi nel mondo, l'applicazione di restrizioni all'*export* hanno rilevato un incremento costante delle misure restrittive al commercio dei prodotti necessari a fronteggiare l'emergenza, tra i quali veri e propri bandi all'*export* e/o la subordinazione della vendita di determinate categorie di beni all'autorizzazione dei governi nazionali, dati consultabili sul sito dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO). In particolare l'ITC ha rilevato che nel mese di aprile 2020 "le misure di restrizione all'esportazione ammontavano a sessanta, mentre al 18 giugno risultava che novantacinque Stati avevano adottato altrettante misure restrittive. Nell'Unione Europea l'autorizzazione all'esportazione di dispositivi di protezione individuale è stata introdotta tra il 15 marzo

Rilevano al riguardo, ad esempio le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU nel corso del 2020 nell'auspicio espresso di una rapida ripresa<sup>386</sup>, relative non solo ad aspetti sanitari dell'emergenza, ma anche economici. Ma non solo, anche le principali Organizzazioni mondiali che hanno curato gli interessi coinvolti dalla pandemia, ossia alimentazione e agricoltura, sanità e commercio, i Direttori generali dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS- Tedros Adhanom Ghebreyesu), dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC- Roberto Azevedo) e delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'Agricoltura (FAO- dr. QU Dongyu) hanno congiuntamente raccomandato ai governi nazionali che le restrizioni adottate non interrompessero le catene di approvvigionamento alimentari<sup>387</sup>. In linea con le dichiarazioni dei Direttori generali si sono mostrati anche i Ministri per il commercio e gli affari esteri del G20<sup>388</sup>.

La stessa Unione Europea, come già detto, con l'intento di creare una linea comune di intervento innanzi alle iniziali restrizioni alle esportazioni introdotte da alcuni Stati membri (come Germania e Francia), ha adottato non solo provvedimenti volti a semplificare e agevolare le procedure doganali, ma anche licenze comuni all'esportazione di dispositivi di protezione individuali<sup>389</sup>.

---

*e il 24 aprile, mentre analoghe misure restrittive risultano in vigore negli Stati Uniti al 18 giugno”, consultabili sul sito [www.intracen.org](http://www.intracen.org), <https://macmap.org/en/covid19-Misure-commerciali-temporanee-COVID-19-Misure-commerciali-temporanee-emanate-dalle-autorità-governative-in-relazione-alla-pandemia-di-COVID-19-che-si-sta-rapidamente-diffondendo-in-tutto-il-mondo>.*

<sup>386</sup> Organizzazione Mondiale delle Nazioni Unite, Assemblea Generale, “*Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19) COVID-19 pandemic*”, risoluzione n. 74/270 del 02.04.2020 e l’*“International cooperation to address challenges faced by seafarers as a result of the COVID-19 pandemic to support global supply chains*”, risoluzione n. 74/274 del 1.12 2020, consultabili sul sito [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>387</sup> La Dichiarazione congiunta pubblicata in data 31.03.2020, è consultabile sul sito “[https://www.who.int/news-room/detail/30-03-2020-joint-statement-by-qudongyu-tedros-adhanom-ghebreyesus-and-roberto-azevedo-directors-general-of-the-food-and-agriculture-organization-of-the-united-nations-\(fao\)-the-worldhealth-organization-\(who\)-and-the-world-trade-organization-\(wto\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-03-2020-joint-statement-by-qudongyu-tedros-adhanom-ghebreyesus-and-roberto-azevedo-directors-general-of-the-food-and-agriculture-organization-of-the-united-nations-(fao)-the-worldhealth-organization-(who)-and-the-world-trade-organization-(wto))”, unitamente al comunicato congiunto del Direttore generale dell'OMC e del Fondo Monetario Internazionale, consultabili sul sito dell'OMC stesso.

<sup>388</sup> G20, *Trade and Investment Ministerial Statement*”, 30 marzo 2021, consultabile sul sito della Biblioteca dell'Università di Toronto – testo fornito a cura del gruppo di ricerca del G20 presso l'Università di Toronto, [www.utoronto.ca](http://www.utoronto.ca).

<sup>389</sup> Per una ricognizione sulle misure adottate dagli Stati membri si rimanda al sito dell'*International Trade Center*, [www.intracen.org](http://www.intracen.org).

La mera cooperazione internazionale non si è dimostrata, tuttavia, sufficientemente in grado di assicurare la disponibilità di beni essenziali, quali i DPI, ma ha richiesto l'introduzione di misure statali di supporto al settore industriale (es. incentivi pubblici all'importazione, sovvenzioni volte alla ripresa dell'economia con un *focus* specifico al sostegno dei redditi da lavoro in Italia e Europa), oltre a finanziamenti da parte delle Istituzioni finanziarie internazionali<sup>390</sup>.

A fronte degli effetti causati dalla pandemia sui flussi del commercio globale, appare evidente più che mai, ancora oggi, l'inevitabile ridefinizione dell'intera struttura delle catene globali di fornitura ove le imprese giocheranno un ruolo primario nell' "ovviare alla fragilità economica mostrata dalle catene globali del valore", introducendo cambiamenti come la diversificazione dei fornitori di materie prime e/o semilavorati, il potenziamento degli *stock* di magazzino o, ancora, un "incremento verticale delle catene di approvvigionamento<sup>391</sup>", ossia una miglior coordinazione tra i livelli di impresa<sup>392</sup>.

Questa tendenza, acceleratasi in conseguenza dell'emergenza pandemica, parrebbe riesumare la vecchia "impresa multinazionale", con la differenza che oggi essa subirebbe un controllo più penetrante da parte non solo della società civile, ma anche della stessa Comunità internazionale a tutela dei diritti umani e dei lavoratori in particolare. Questa,

---

<sup>390</sup> Ne rappresenta un recentissimo esempio l'istituzione da parte del consiglio di amministrazione della FIF a settembre 2022 del nuovo Fondo degli intermediari finanziari (FIF - *Financial Intermediary Fund*) della Banca Mondiale per la prevenzione e la reazione alle pandemie (PPR). Il fondo con *leadership* tecnica dell'Oms fornirà ai Paesi a basso e medio reddito un flusso riservato di finanziamenti a medio-lungo termine per tentare di colmare le lacune nazionali, regionali e internazionali mediante investimenti e supporto tecnico. Il fondo ha l'obiettivo di fornire supporto, migliorare il coordinamento tra i *partner*, incentivare gli investimenti nazionali, ma soprattutto rappresenterà terreno comune per il contrasto alle pandemie e il sostegno degli interventi necessari volti al rafforzamento dei sistemi sanitari. La FIF si è evoluta grazie all'ausilio dei membri del G20 e di altri Paesi che hanno assunto impegni finanziari importanti tra i quali si rinviene: Australia, Canada, Cina, Commissione Europea, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Repubblica di Corea, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore, Sud Africa, Spagna, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito, Stati Uniti, Bill & Melinda Gates Foundation, Rockefeller Foundation e Wellcome Trust. La Banca mondiale sarà la fiduciaria della FIF e sede tecnica del segretariato, composto anche da personale distaccato dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

<sup>391</sup> GULOTTA C. *La fragilità*, op. cit., p. 108.

<sup>392</sup> PISCH F., *Managing Global Production: Theory and Evidence from Just-in-Time Supply Chains*, CEP Discussion, Paper n. 1689 del 20 aprile 2020, *Centre for Economic Performance*, London School of Economics and Political Science (LSE). L'autore, partendo dalla considerazione che le catene di valore globali oltre ad essere eccessivamente frammentate tra i Paesi sono, altresì, dominate da poche grandi aziende multinazionali, si interroga su come questi modelli potranno adattarsi alle sfide proposte da un sempre più complesso contesto economico internazionale. L'autore sostiene che "l'integrazione verticale e la vicinanza geografica delle catene di valore globali favoriranno una reazione più immediata ai cambiamenti della domanda".



infatti, sta predisponendo, nei confronti delle multinazionali, meccanismi vincolanti che garantiscano trasparenza e prevedano la possibilità, per lo Stato di origine dell'impresa, di un intervento più incisivo volto a garantire il rispetto dei diritti fondamentali e dell'ambiente, ovunque operi l'impresa stessa.

Le conseguenze inedite discese dall'emergenza sanitaria globale potrebbero, dunque, attivare un "meccanismo virtuoso di correzione dell'attuale modello delle catene globali di valore su una molteplicità di piani diversi (...)" e al riguardo, ad esempio, "(...) gli strumenti previsti dal sistema GATT-OMC già consentono agli Stati di adottare misure volte a impedire o a rendere meno vantaggioso economicamente lo scambio internazionale di merci prodotte in violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori"<sup>393</sup>.

La volontà di contrastare, soprattutto in situazioni emergenziali come quella da Covid-19, forme di grave sfruttamento lavorativo nelle filiere del valore globali si inserisce, dunque, nel più ampio quadro che comprende la normativa in ambito di *Due Diligence* e sostenibilità.

Innanzitutto all'insufficienza mostrata dalle misure di prevenzione adottate in piena crisi sanitaria, l'adozione di iniziative volte ad impedire il commercio di beni derivanti dal lavoro forzato si presenta ora come necessità improrogabile, soprattutto per i Paesi più poveri. In questo ambito la *Due Diligence* potrebbe rappresentare lo strumento in grado di identificare i possibili rischi da lavoro forzato e i potenziali effetti negativi sui diritti umani e sull'ambiente e orientare le politiche internazionali al riguardo in qualsiasi fase, di criticità o prosperità, si trovi il commercio internazionale.

---

<sup>393</sup> GULOTTA C., *La fragilità*, op. cit., p. 113.

## **4.2. Gli effetti della progressiva regionalizzazione delle CVG e dell'accorciamento delle “Supply chain” prodotti dalla pandemia sul commercio e sui diritti umani.**

Innanzitutto agli effetti avversi su commercio e diritti umani portati con sé dalla pandemia da Covid-19, un primo possibile cambiamento, forse il più plausibile per le imprese, che è apparso idoneo a garantire un maggior controllo al vertice dell'impresa e la riduzione del rischio di un'improvvisa interruzione della catena di approvvigionamento, è stato il c.d. “*accorciamento delle catene globali del valore*”<sup>394</sup>.

Non escludendo una propensione da parte degli attori dell'economia globale verso una regionalizzazione dell'economia internazionale, la riconduzione delle catene di valore ad aree geografiche omogenee<sup>395</sup> potrebbe proteggere, in futuro, il comparto produttivo locale da contraccolpi inaspettati quali gli effetti di un'emergenza, sanitaria o meno che sia<sup>396</sup>.

Seppur al riguardo il sistema di scambi multilaterali ha previsto, in caso di emergenza e per prodotti considerati ad elevato valore strategico (agroalimentari, medici/farmaceutici), la possibilità di ricorrere a misure di salvaguardia quali eccezioni generali, motivi di sicurezza ecc., in linea più generale la protezione di una soglia minima del comparto imprenditoriale, nazionale o regionale<sup>397</sup> da un possibile *default* innanzi a

---

<sup>394</sup> GULOTTA C., *La fragilità*, op. cit.

<sup>395</sup> L'UE ha sviluppato tra gli obiettivi della propria politica industriale una catena di fornitura interna per alcuni prodotti, soprattutto tecnologici, in modo da garantirsi una sopravvivenza tecnologica attraverso una filiera europea interna (es. creazione di un'infrastruttura digitale “end-to-end”, di una piattaforma - c.d. “*Supply Chain Resilience Platform*” - con l'obiettivo di sostenere la resilienza delle imprese del mercato unico sostenendo la catena degli approvvigionamenti).

<sup>396</sup> In Europa con la direttiva “EU Supply Chain Law” del 2022 la Commissione Europea ha inteso non solo ad obbligare le aziende a rispettare l'intera catena del valore all'interno del proprio settore di attività, ma altresì ad ampliare il numero di imprese soggette agli obblighi di “*due diligence*” nei confronti del rispetto dei diritti umani, delle condizioni di lavoro e dell'ambiente. La bozza del “*European Supply Chain Act*” ha previsto altresì che le imprese sottopongano ad un “audit” i propri fornitori lungo l'intera catena di approvvigionamento globale. Lo scopo della direttiva è garantire *standard* minimi di tutela in tema di diritti umani e dell'ambiente per promuovere politiche di sostenibilità e *global equality*, oltre a rendere i governi più responsabili. Una volta approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, gli Stati membri avranno a disposizione due anni per recepire la direttiva all'interno del proprio quadro legislativo nazionale. Il nuovo strumento europeo ha previsto anche la responsabilità civile a carico delle aziende che possono essere citate in giudizio innanzi ai Tribunali europei per risarcimento danni.

<sup>397</sup> Commissione Europea, “*Una nuova strategia industriale per l'Europa*”, COM (2020) 102 def., *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, COM (2021) 351 def., consultabili sul sito eur-lex.europa.eu.

eventuali future crisi, è parsa meglio assicurata dagli incentivi (quali misure a sostegno dei costi di produzione, concessioni tariffarie, ecc.). Questi ultimi, volti al “contenimento delle filiere<sup>398</sup>” hanno reso più appetibile, per le imprese, realizzare nel Paese di origine alcune fasi produttive e/o di distribuzione.

A livello internazionale la regionalizzazione delle catene di valore con la riallocazione all'interno dei territori statali delle catene di produzione, per lo meno per quanto ha riguardato i prodotti ritenuti più sensibili nel contrasto al Covid-19, ha caratterizzato già l'integrazione della mappa della produzione globale (vedasi le aree Asia-Pacifico, Europa - zona mediterranea, Americhe)<sup>399</sup>.

Un esempio di come l'industria locale si è dimostrata in grado, innanzi a contraccolpi emergenziali, di ben posizionarsi all'interno delle catene di fornitura, non solo interne ma globali, è l'Africa che, durante la crisi pandemica, ha saputo convertire imprese strategiche aumentando la produzione di beni essenziali<sup>400</sup>.

Tuttavia, nel contesto internazionale attuale il consolidamento delle catene del valore regionali per i Paesi più poveri ha rischiato di diventare una sfida impegnativa. Se, infatti, da un lato ciò consentirebbe ai Paesi meno sviluppati di moderare la dipendenza dai mercati più avanzati, dall'altro questi dovrebbero porre in essere misure di sviluppo e innovazione locale, per la specializzazione interna ed una trasformazione strutturale che consentirebbe loro un “*upgrading*” all'interno delle catene del valore regionali e globali.

Affinché la tendenza alla regionalizzazione si riveli una prospettiva di sviluppo condiviso pare, dunque, opportuno più che un accorciamento delle catene globali di

---

<sup>398</sup> GULOTTA C., *La fragilità*, op. cit., p. 116.

<sup>399</sup> BOTTI F., CASTELLI C., GIANGASPERO G., *EU Open Strategic Autonomy in a PostCovid World: An Italian Perspective on the Sustainability of Global Value Chains*, in *AIA Istituto Affari internazionali*, Luglio 2021; *ib.*, *European Commission, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy* (COM/2021/66), 18 February 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066>; TOCCI N., *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, Rome, in *Istituto Affari Internazionali*, Febraio 2021, consultabili sul sito [www.iai.it](http://www.iai.it).

<sup>400</sup> CHAYTOR B., OGO I., *Recovery from the Economic Impacts of the COVID-19 Pandemic in Africa: What Role for Trade?*, in *Trade Law center*, 07 Aprile 2020, consultabile sul sito [www.tralac.org](http://www.tralac.org).

valore, una “segmentazione<sup>401</sup>” delle stesse in cicli autonomi di produzione/approvvigionamento completi e capaci di rimodellarsi a seconda dei bisogni specifici dei mercati.

Un tale cambiamento richiederebbe oltre all’intervento delle maggiori Istituzioni finanziarie internazionali, quali Fondo Monetario Internazionale (FMI), Banca Mondiale (WB), Società internazionale finanziaria (IFC-*International Finance Corporation*), Banca europea degli investimenti, la cooperazione stretta tra imprese e governi in modo da poter consentire alle prime di introdurre innovazioni non solo strategiche, ma strutturali, e ai governi di poter avere la capacità economica di sostenere le proprie aziende.

Un simile progresso, inoltre, non comporterebbe, di *default*, un indebolimento del sistema multilaterale, dato che una ridefinizione della struttura delle catene di valore globali potrebbe aver successo a condizione che il contesto del commercio internazionale si muova di pari passo con l’integrazione geografica ed economica.

L’OMC potrebbe, pertanto, riappropriarsi del proprio ruolo di negoziatore e garante della trasparenza partendo dai sistemi regionali e favorendo la loro compatibilità con i principi cardine del sistema del commercio multilaterale<sup>402</sup>.

Merito della pandemia è, dunque, stato quello di aver riproposto a livello internazionale, nell’ambito del sistema delle relazioni commerciali multilaterali, il valore della solidarietà che potrebbe costituire *input* per quell’auspicato cambiamento nella struttura delle Catene globali di valore verso un maggiore equilibrio tra interessi economici, resilienza imprenditoriale, tutela dei diritti fondamentali e dell’ambiente<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> GULOTTA C., *La fragilità*, op. cit., p. 118.

<sup>402</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>403</sup> BALDWIN R., TOMIURA E., *Thinking Ahead about the Trade Impact of Covid-19*, in *Economics in the Time of Covid-19*, Baldwin, Weder di Mauro (eds.), Londra, 2020, p. 59-68.

La discontinuità delle filiere causata dalla pandemia è arrivata, infatti, a coinvolgere tutti i lavoratori impegnati lungo le CVG e ne ha amplificato la criticità della scarsa tutela, soprattutto, ai livelli più bassi e nelle comunità sede dei siti di produzione laddove i controlli da parte delle case madri non sono stati capaci di arrivare.

Un intervento efficace per incrementare la sicurezza dell'occupazione e del lavoro lungo le CGV parrebbe un'azione coordinata di tutte le parti coinvolte, ossia committenti, fornitori, aggregazioni di imprenditori e associazioni sindacaliste internazionali, governi, istituzioni finanziarie e organizzazioni dedite al sostegno allo sviluppo<sup>404</sup>.

Ne ha rappresentato un esempio la “*Call to Action in the garment industry*”, l'azione congiunta per affrontare le minacce del Covid-19 nel campo delle filiere dell'industria dell'abbigliamento, alla quale hanno aderito organizzazioni come l'*International Organization of Employers* - IOE e l'*International Trade Union Confederation* –ITUC e imprese che, sotto l'egida dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) si sono impegnate a rispettare termini e modalità di pagamento, hanno promosso attività a sostegno degli attori della filiera maggiormente in difficoltà, hanno monitorato costantemente il rispetto dei diritti umani, della salute e sicurezza dei lavoratori, il rispetto dell'ambiente.

L'iniziativa, che ha guidato le azioni delle imprese aderenti nella tutela della salute di tutti i lavoratori coinvolti lungo le CVG, ha avuto lo scopo di mobilitare fondi che hanno permesso di garantire una continuità aziendale attraverso il costante pagamento dei salari, lo sviluppo di meccanismi a sostegno del reddito e dell'occupazione dei lavoratori del settore dell'abbigliamento. La *call* ha rappresentato, dunque, il modello di dialogo sociale che dovrebbe intercorrere tra Organizzazioni internazionali, governi, organizzazioni dei

---

<sup>404</sup> L'elenco delle organizzazioni e delle imprese che, ad oggi, aderiscono alla “*Call to Action in the garment industry*” è consultabile al link: [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/sectoral/WCMS\\_744285/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/sectoral/WCMS_744285/lang--en/index.htm)

lavoratori e dei datori di lavoro, imprese e società, per poter concretizzare soluzioni rapide ed efficaci soprattutto in contesti emergenziali.

Nonostante ciò, la persistenza di un'inadeguata formalizzazione dei rapporti di lavoro lungo le CGV riemersi in occasione della pandemia, ha stimolato ad un non più rinviabile ripensamento della struttura delle catene di valore (approvvigionamento/produzione) globali. Struttura che, nel corso degli ultimi decenni, si è allontanata sempre più dagli scopi del sistema multilaterale cristallizzati nel preambolo del GATT ed in forza dei quali i rapporti commerciali tra i membri andrebbero condotti *“with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand”*<sup>405</sup>.

La capacità produttiva di uno Stato rivolta all'esportazione non può, pertanto, basarsi esclusivamente sul minor costo del lavoro che generalmente ha determinato la perdita di numerosi posti di lavoro e ha peggiorato le condizioni di vita di chi ha contribuito a crearla, per lo più dei lavoratori dei Paesi in via di sviluppo, disattendendo completamente il preambolo sopra citato. Eppure è ciò che è accaduto, ed è proprio in questo contesto che la pandemia potrebbe attivare un circolo virtuoso di emendamento delle distorsioni caratterizzanti le CVG nella lotta al lavoro non regolarizzato e tutelato lungo le stesse.

Il sistema GATT-OMC ha già previsto, infatti, strumenti che, ad esempio, permettono agli Stati l'adozione di misure in grado di rendere economicamente più svantaggioso il commercio internazionale di beni prodotti mediante lo sfruttamento del lavoratore.

Il perseguimento di questi obiettivi, peraltro, ha trovato sostegno anche nella conclusione del *“Trattato su Imprese Transnazionali e Diritti Umani”* oggi ancora in fase di negoziazione da parte dell'*“Open-ended Intergovernmental Working Group on*

---

<sup>405</sup> BRINO V., *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *Lavoro e Diritto*, 2019, 3; *Ib.*, *La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Giappichelli, 2020; PEDERSINI R., *Globalizzazione e politiche commerciali. Non solo deregolamentazione*, in SM, 2017, 1.

*transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*” (OEIGWG). Questo gruppo di lavoro, istituito dal Consiglio per i diritti umani dell’ONU con risoluzione n. 26/9 del 26 giugno 2014 e che si riunisce annualmente, è stato incaricato di elaborare uno strumento di diritto internazionale volto a tutelare i diritti umani nell’ambito delle attività di multinazionali e imprese<sup>406</sup>. Al riguardo durante la nona sessione del gruppo di lavoro intergovernativo aperto, del 2 marzo 2023, è stata stilata una nota con la quale si sono invitate le parti interessate a fornire contributi scritti al progetto di creazione di uno strumento giuridicamente vincolante in materia di imprese e diritti umani.

Invito rimasto, tuttavia, inascoltato anche durante una delle ultime riunioni tecniche della Conferenza internazionale del lavoro (ILC) del 2020 durante la quale, nonostante l’adozione della Dichiarazione del Centenario dell’ILO<sup>407</sup>, il gruppo dei datori di lavoro si è mostrato ostile, esprimendo tutta la propria contrarietà all’adozione di meccanismi di monitoraggio delle norme, nonché alla formulazione di nuovi *standard* normativi sul lavoro dignitoso, soprattutto in relazione al lavoro informale o lungo le catene globali, impedendo il raggiungimento anche di minimi risultati.

Durante l’esame delle lacune esistenti nel *corpus* di norme internazionali, inoltre, gli imprenditori, sostenuti da qualche Governo, hanno persino rifiutato l’utilizzo del sostantivo “norme” chiedendone la sostituzione con la perifrasi “misure normative e non normative”, nel tentativo di indebolire i tradizionali strumenti del diritto internazionale del lavoro, con locuzioni vaghe e indeterminate che sfuggono a chiare responsabilità in termini di conformità e attuazione<sup>408</sup>.

---

<sup>406</sup> Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, *Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, tutti i verbali delle sessioni sono consultabili sul sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>407</sup> Organizzazione Internazionale del Lavoro, *Dichiarazione del Centenario dell’ILO per il futuro del lavoro*, è stata adottata dalla Conferenza nella sua centottesima sessione a Ginevra il 21 giugno 2019, consultabile sul sito [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>408</sup> CAPPUCCIO S., *L’ILO e il rispetto dei diritti umani e del lavoro nelle catene globali di subappalto*, in *Questione Giustizia*, 23 Dicembre 2021.

La risoluzione dell'ILC sul lavoro dignitoso lungo le catene globali di approvvigionamento e produzione, nonostante sia ancora lontana dalle aspirazioni dei sindacati, deve essere interpretata comunque come l'appiglio in grado di mantenere aperto il dibattito e la via delle negoziazioni<sup>409</sup>.

Un'altra questione di rilievo ancora in discussione è rappresentata dal ricorso alle c.d. catene di subappalto<sup>410</sup> impiegate da parte di Governi, datori di lavoro (imprese nazionali e multinazionali) e sindacati per eludere ogni responsabilità nella garanzia di condizioni di lavoro dignitose e rispettose dei diritti umani<sup>411</sup>.

Per tentare di sbloccare tale *impasse* il Consiglio d'amministrazione dell'ILO ha proposto una verifica delle lacune presenti nell'attuale “*corpo di misure normative e non normative, compresi quelle attuative, allo scopo di facilitare una discussione sulle opzioni per garantire il lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento, anche a livello settoriale*”<sup>412</sup>, procedura di per sé piuttosto macchinosa che non si è accompagnata ad alcun impegno concreto<sup>413</sup>.

Il Consiglio, allo stesso tempo come séguito alla Dichiarazione del Centenario sta pensando alla formulazione di una strategia globale sul lavoro dignitoso nelle catene internazionali globali e nelle imprese multinazionali.

Nonostante la mappatura delle attività delle imprese multinazionali sia sempre più complessa, esse sono ugualmente state chiamate a rispettare le normative nazionali, regionali e internazionali, tra cui i “Principi Guida delle Nazioni Unite su Affari e Diritti

---

<sup>409</sup> GRECO L., *Produzione globale, lavoro e strategia sindacale: alcune riflessioni a partire dalla teoria delle catene globali del valore*, in *Sociologia del lavoro*, 2011, n. 123.

<sup>410</sup> Le maggiori violazioni dei diritti del lavoro avvengono spesso soprattutto nei subappalti come è accaduto per il disastro di *Rana Plaza*, Commemorating the Rana Plaza anniversary by preventing the next disaster, 22 Aprile 2021, <https://cleanclothes.org/news/2021/commemorating-the-rana-plaza-anniversary-by-preventing-the-next-disaster>

<sup>411</sup> DOUMBIA-HENRY C., GRAVEL E., *Free trade agreements and labour rights: recent developments*, in *International Labour Review*, 2006, vol. 145; HELFEN M., FICHTER M., *Building Transnational Union Networks across Global Production Networks: Conceptualising a New Arena of Labour – Management Relations*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2013, vol. 51, 3.

<sup>412</sup> ILO, GB 341 Verbale di decisione, marzo 2021

<sup>413</sup> PANTANO F., SALOMONE R., *Tra free trade e protezionismo: l'importanza del sistema OIL nel nuovo ordine giuridico globale*, in *Lavoro e Diritto*, 2019, 3.



Umani” che hanno richiesto alle imprese stesse il rispetto della c.d. *due diligence* sui diritti umani e, agli Stati e altri attori sociali, l’impegno di promuoverla.

Si è trattato, tuttavia, di principi guida volontari, le cui pratiche di attuazione variano ampiamente e la cui natura volontaria è caratterizzata dall’assenza di responsabilità.

Gli attuali strumenti internazionali di *due diligence* sui diritti umani, compresi quelli sulla responsabilità sociale delle imprese, di fatto non sono ancora riusciti a rendere trasparenti le catene di approvvigionamento o subappalto, lasciando prive di alcuna tutela le vittime di violazioni di diritti umani che non hanno avuto reale possibilità di accesso alla giustizia né ai rimedi risarcitori, proprio in virtù della natura volontaria e quindi non giudiziaria degli stessi.

Le aziende dovrebbero, invece, essere obbligate a rivelare i nomi di tutte le aziende coinvolte nella catena, così come i dati sui lavoratori occupati, la composizione della manodopera, le condizioni di lavoro, ecc., e, per fare ciò, sono essenziali regole e forme di cooperazione comuni.

L’attuale modello di commercio internazionale che ha spinto al minimo i salari e ha peggiorato le condizioni di lavoro in molti Paesi, dovrebbe essere rivisto in maniera completa e profonda, partendo, ad esempio, dalla Dichiarazione dell’ILO sulle multinazionali<sup>414</sup>. Come anticipato infatti, questo strumento, seppur non vincolante, è estremamente rilevante poiché ha rappresentato e rappresenta il collegamento tra l’azione legislativa e le relazioni industriali oltre ad aver preso in considerazione l’impatto sociale e ambientale delle attività economiche. La Dichiarazione, in particolare, ha affrontato

---

<sup>414</sup> International Labor Organization, *Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale*, adottata dal Consiglio di Amministrazione dell’Ufficio Internazionale del Lavoro durante la sua 204ª sessione (Ginevra, novembre 1977) e emendato durante le sessioni n. 279ª (novembre 2000), 295ª (marzo 2006), 329ª (marzo 2017) e 346ª (ottobre–novembre 2022). Con questa Dichiarazione l’ILO ha inteso proporre principi guida con “*lo scopo di incoraggiare le imprese multinazionali a contribuire positivamente al progresso economico e sociale e al raggiungimento del lavoro dignitoso per tutti, nonché a ridurre al minimo e a risolvere le difficoltà che le loro diverse attività possono creare*” (p. 2). All’interno della Dichiarazione sono, inoltre, stati esposti “*i principi in materia di occupazione, formazione, condizioni di vita e di lavoro e relazioni industriali che i governi, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e le imprese multinazionali sono invitati ad osservare volontariamente*” (p. 7), consultabile sul sito [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

questioni rilevanti, quali la libertà sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva (che, come le relazioni industriali, è rara se non addirittura inesistente nelle catene di fornitura globali), la promozione dell'occupazione locale, le pari opportunità e la non discriminazione, la formazione, le condizioni di lavoro, il rispetto dei requisiti di età, i meccanismi di risoluzione dei conflitti, il diritto all'informazione e alla consultazione, ecc., questioni che hanno un impatto diretto sulla vita dei lavoratori e delle comunità.

La sfida si presenta già molto dura se si considera la persistente resistenza del gruppo dei datori di lavoro che si è fermamente opposto anche alla richiesta avanzata dai lavoratori, di includere le norme sulla salute e la sicurezza sul luogo di lavoro tra i principi e i diritti fondamentali sul lavoro, ossia tra gli *standard* che dovrebbero essere attuati indipendentemente dalla ratifica.

A livello globale, dunque, l'ILO, come l'OMS e l'OMC, ognuno nei rispettivi ambiti di competenza ed azione, ha promosso una Coalizione globale per la giustizia sociale ed il lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento<sup>415</sup>. Questa strategia, dispiegata su cinque anni, ha inteso combinare misure nazionali e internazionali obbligatorie e volontarie volte a garantire il lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento.

Ecco che, ancora una volta la pandemia si è rivelata ulteriore occasione per affrontare, con nuove prospettive, il tema della tutela della salute dei lavoratori nelle catene del valore globale, realtà connesse non solo ai temi dello sviluppo e delle relazioni tra Paesi industrializzati ed in via di sviluppo, ma anche a questioni di interesse globale che richiedono risposte politiche universalmente compatte in modo da riaffermare il primato

---

<sup>415</sup> Il Consiglio d'amministrazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) il 23 marzo ha concluso la sua 347<sup>a</sup> sessione adottando decisioni relative alla Coalizione globale per la giustizia sociale, all'economia delle piattaforme e al lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento. Per quanto ha riguardato il lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento, i delegati hanno chiesto all'Ufficio internazionale del lavoro di prendere in considerazione le sue indicazioni nell'attuazione di una strategia globale dell'OIL su questo tema e di presentare un rapporto sulla sua attuazione alla 353<sup>a</sup> sessione a marzo 2025.

della cooperazione globale tra Paesi sulle multinazionali così come “sui potentati economici e finanziari”<sup>416</sup>.

#### **4.2.1. Le strategie adottate dalle imprese per rispondere alla crisi globale causata dalla pandemia lungo le CVG**

La vulnerabilità delle CVG e dell'economia globale messe in evidenza dal Covid-19, ha richiesto alle imprese di ricorrere a strategie di diversificazione e di riduzione della dipendenza dalle importazioni<sup>417</sup>.

La concentrazione del modello delle CVG sulla riduzione dei costi e sul miglioramento dell'efficienza con le imprese che spesso hanno rincorso il profitto mediante l'impiego di manodopera a basso costo e rendite maggiori abusando di regimi fiscali speciali offerti da alcuni Paesi, se da un lato ha determinato una maggiore efficienza in termini di riduzione dei costi di produzione e della pressione fiscale, dall'altro ha determinato una maggiore dipendenza dall'estero ed una maggiore vulnerabilità a eventi esterni come pandemie, guerre commerciali e instabilità politica.

La necessità di una riorganizzazione delle filiere e, quindi, con esse delle catene del valore, è stata una conseguenza del fatto che l'obiettivo non consiste più esclusivamente nel contenimento dei costi, ma nel raggiungimento della stabilità e certezza delle stesse, soprattutto a fronte di un'emergenza che ha portato incertezza ed instabilità nelle strutture economiche mondiali.

A breve distanza dall'inizio della pandemia, non è stato, tuttavia, ancora possibile comprendere come le catene del valore si sono modificate a seguito dello *shock*. Quello che può dirsi con maggior certezza è che le interruzioni subite dalle CVG della

---

<sup>416</sup> CAPPUCCIO S., *L'ILO e il rispetto*, op. cit.

<sup>417</sup> LEE J., *Global Supply Chain Dynamics and Labour Governance: Implications for Social Upgrading*, ILO Research Paper n. 14, International Labour Office, 2016.

produzione, del trasporto di beni e della mobilità delle persone sono state proporzionale alla lunghezza delle stesse e al numero di confini attraversati.

Come anzidetto, i Paesi sono stati colpiti in fasi e con intensità diverse, ed hanno reagito con modalità proprie. Con riguardo, ad esempio, a molti prodotti essenziali si è assistito a un ritorno a produzioni domestiche come nel caso dei termometri prodotti dalla francese Stil Sas o delle mascherine dell'italiana Coccato e Mezzetti Srl.

In questo contesto di inseriscono i concetti di “accorciamento delle catene globali del valore” e di “*reshoring, nearshoring e friendshoring*”, oggi centrali nelle valutazioni post pandemiche delle strategie delle imprese.

Tra le alternative ricercate dalle aziende vi è stato, *in primis*, il c.d. *reshoring*, ossia la rilocalizzazione della produzione dal Paese estero al Paese d'origine, che parrebbe essere stata la soluzione più perseguita per invertire il senso di marcia rispetto alla globalizzazione e che è conseguita, almeno in parte, anche alla riduzione del divario salariale e all'aumentato del costo del lavoro anche nei Paesi in Via di Sviluppo. Non sempre, tuttavia, questo ritorno è stato possibile, ad esempio, per mancanza delle materie prime nel Paese di origine o per gli elevati costi richiesti per replicare le infrastrutture produttive<sup>418</sup>.

Un'altra strada che è stata perseguita dalle aziende è il c.d. *friendshoring*, ovvero la rilocalizzazione delle attività aziendali in Paesi vicini quanto a valori e posizione geopolitica internazionale, per ridurre al minimo i rischi di esposizione del sistema produttivo a eventuali rappresaglie commerciali in Paesi instabili. Numerose aziende americane hanno, ad esempio, rilocalizzato alcune fasi della propria filiera originariamente basate in Cina, in Paesi come l'India e il Vietnam.

---

<sup>418</sup> FILDER D., *Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1996, p. 77 ss.

Un'altra alternativa valutata dalle imprese è stato il c.d. *nearshoring* ossia la riduzione dei costi logistici spostando le strutture in un'area più vicina al proprio mercato nazionale.

Il rinnovato interesse per catene più corte caratterizzate da una frammentazione e dislocazione delle produzioni riallocate più vicino o all'interno delle proprie economie nazionali, è risultata coerente con gli obiettivi di un'economia sostenibile, sia per la diversificazione, che per la riduzione dei costi di trasporto, nonché per una migliore supervisione del rispetto degli *standard* di tutela dei diritti umani e dell'ambiente.

Innanzi alle debolezze delle “*Supply Chain*” incapaci, in corso di pandemia, di rifornire farmaci e vaccini all'intera comunità internazionale e, in un contesto ancora volatile, la strategia che le imprese hanno per lo più adottato, ossia la riallocazione della produzione all'interno dei propri confini, la diversificazione dei fornitori (c.s. “*multisourcing*”) ed il rifornimento dei magazzini potrebbe dimostrarsi la strada giusta per ridurre considerevolmente la “resistenza” economica alle future interruzioni delle CVG.

Nonostante ciò, il mal funzionamento delle catene di approvvigionamento o dei sistemi di infrastrutture logistiche non può essere risolto con il solo reindirizzamento verso la produzione locale o le scorte di magazzino, bensì investendo nella loro trasformazione digitale, la sola in grado di ridurre le dimensioni degli *stocks* di beni essenziali e gli oneri finanziari.

Durante la pandemia le imprese hanno, infatti, cercato di uscire da una logica emergenziale adottando come strategia, l'innovazione e la digitalizzazione che hanno consentito loro di meglio adattarsi alla situazione emergenziale del mercato e di creare le condizioni per nuove opportunità di ripresa e sviluppo.

Il diffondersi del coronavirus ha, pertanto, accelerato la corsa all'innovazione tecnologica (con l'automazione, la robotica, l'intelligenza artificiale e la stampa 3D) che,

come si vedrà nel proseguo dell’elaborato, “ha spostato l’ago della bilancia della competitività dalla manodopera a basso costo, al capitale umano e alla difesa della proprietà intellettuale”<sup>419</sup>.

Sebbene, dunque, fino all’avvento della pandemia globale, la dimensione mondiale delle catene del valore ha sostenuto la liberalizzazione delle relazioni commerciali, si è consolidata oggi una tendenza verso la dimensione regionale delle stesse.

Il rischio del ritorno in patria di parte delle strutture produttive potrebbe soffrire, tuttavia, del limitato grado di innovazione tecnologica e infrastrutturale offerto dal contesto nazionale, soprattutto con riguardo alle reti digitali.

In una prospettiva di ripresa economica globale post-Covid, che ha visto le imprese riorganizzarsi accorciando le catene del valore per scongiurare nuovi rischi da approvvigionamento, la Comunità internazionale deve sforzarsi di mantenere quanto più possibile aperti i mercati e flessibili i sistemi di produzione.

Attualmente, le previsioni dell’OMC sul *trend* futuro degli scambi mondiali sono ottimiste, ma l’effettivo tasso di crescita che si realizzerà è ancora incerto<sup>420</sup>.

#### **4.3. I tentativi del diritto nazionale e internazionale di protezione dei diritti umani e dell’ambiente lungo le CVG**

All’interno dello scenario emergenziale internazionale come sopra delineato, diversi sono stati i tentativi di proteggere di diritti umani e l’ambiente mediante il ricorso agli strumenti giuridici globali, primi fra tutti la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo delle Nazioni Unite che, nel lontano 1948, all’art. 4 ha affermato che “nessuno

---

<sup>419</sup> RIELA S., *Catene del valore: Covid e nuove geografie*, in *ISPIONline*, 25 Novembre 2020, consultabile sul sito [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it).

<sup>420</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Global trade rebound beats expectations but marked by regional divergences*, Trade Statistics and Outlook, Comunicato stampa, 4 Ottobre 2021, Press/889, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

può essere tenuto in schiavitù o in servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi sono proibite in tutte le loro forme”<sup>421</sup>. Sfortunatamente, molti governi non sono riusciti, ad oggi, a sviluppare una legislazione che, non solo in corso di pandemia, sia stata capace di proteggere le persone dallo sfruttamento, specialmente lungo le catene di approvvigionamento e ciò, nonostante gli *standard* di condotta che le imprese sono tenute oggi a rispettare nello svolgimento delle proprie attività sono aumentati e, con essi, gli strumenti giuridici ed i rimedi cui poter fare ricorso.

L’innovazione della tutela dei diritti umani all’interno della Comunità internazionale può dirsi, infatti, aver preso il via con i cd. “Principi Guida delle Nazioni Unite” (c.d. *Guiding Principles on Business and Human Rights-UNGPs*)<sup>422</sup> adottati nel 2011 dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite con la previsione della *Human Rights Due Diligence*, attraverso la quale è stato possibile iniziare a far valere la responsabilità delle imprese in caso di violazione dei diritti umani e dell’ambiente lungo la catena del valore globale<sup>423</sup>. Questo strumento, nell’ultimo decennio, ha indotto molti Paesi a introdurre nei propri ordinamenti obblighi di diligenza per le imprese<sup>424</sup>, ha portato alla negoziazione, in seno alle Nazioni Unite, ormai dal 2014, di un trattato internazionale sulla regolamentazione delle attività di impresa e il rispetto dei diritti umani<sup>425</sup> e

---

<sup>421</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, Assemblea Generale, *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, adottata il 10 dicembre 1948 a Parigi con risoluzione n. 219077, consultabile sul sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>422</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, Consiglio dei Diritti Umani, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, adottati il 06 giugno 2011 con risoluzione n. 17/4, consultabile sul sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>423</sup> BIN RCHIARELLA, P., Critica della teoria dei diritti. Conversazione con Roberto Bin, in *Ordines*, 2, 2018, p. 329.

<sup>424</sup> BONNITCHA J., MCCORQUODALE R., *The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2017, pp. 899 e ss; CHIUSI CURZI L., *General Principles for Business and Human Rights in International Law*, Leiden, 2021, p. 225; MACCHI C., *Business, Human Rights and the Environment: The Evolving Agenda*, in *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2022, p. 91; MARES R., *Legalizing Human Rights Due Diligence and the Separation of Entities Principle*, Deva S., Bilchitz D. (eds.), *Building a treaty on business and hu-man rights: context and contours*, Cambridge 2017, p. 266; RUGGIE J.G., SHERMAN J.F., *The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcho and Robert McCorquodale*, in *European Journal of International Law*, 2017, p. 921; METHVEN O’ BRIEN C., BOTTA G., *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Updated Status Review*, in João Luiz da Silva Almeida (ed.), *Corporate Social Responsibility and Social and Environmental Governance: Greenwashing and Human Rights*, Rio de Janeiro, 02 Agosto 2022, consultabile sul sito [www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com).

<sup>425</sup> *The open-ended intergovernmental working group (OEIGWG), Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, Third Revised Draft, 17 Agosto 2021. Si veda anche: ČERNIĆ J.L., CARRILLO SANTARELLI N. (eds.), *The future of business and human rights: theoretical and practical considerations for a UN Treaty*, Cambridge 2018; FASCIGLIONE M.,

all'adozione, da parte dell'Unione europea, di una serie di strumenti normativi atti inizialmente a introdurre, a carico delle imprese, obblighi di trasparenza nella rendicontazione sino ad arrivare, oggi, a veri e propri obblighi di *Due diligence*. In particolare l'art. 13 dei Principi Guida ha previsto "*The responsibility to respect human rights requires that business enterprises: a) Avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address such impacts when they occur; b) Seek to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts*"<sup>426</sup>.

Sulla scia di questo atto anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel 2018 ha aggiornato le proprie linee guida rivolte alle imprese multinazionali<sup>427</sup> con il fine di aiutarle a interiorizzare nella propria organizzazione la dovuta diligenza nell'identificare, prevenire o mitigare gli impatti negativi, anche potenziali, che le attività realizzate lungo le CVG possono avere su diritti umani e ambiente. L'OCSE all'interno delle proprie *Guidelines for multinational enterprises*, ha incluso un capo dedicato agli *Human Rights* nel del quale ha previsto che "*Enterprises should seek ways to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their business operations, products or services by a business relationship, even if they do not contribute to those impacts*"<sup>428</sup>.

---

*Binding Instrument on Business and Human Rights as a Source of International Obligations for Private Companies: Utopia or Reality?*, in BUSCEMI M., LAZZERINI N., MAGI L., RUSSO D. (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights. Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden 2020, pp. 31 e ss.; DEVA S., BILCHITZ D. (eds.), *Building a treaty on business and human rights: context and contours*, op. cit.; MACCHI C., *Business, Human Rights and the Environment: The Evolving Agenda*, cit., p. 141.

<sup>426</sup> FASCIGLIONE M., *I Principi Guida su Imprese e Diritti Umani*, Consiglio Nazionale delle Ricerche - Cnr ed., 2020.  
<sup>427</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), *Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile*, 2018, consultabile sul sito [www.oecd.org](http://www.oecd.org). La Guida OCSE è stata formulata in modo da aiutare le imprese a rispettare e concretizzare il dovere di diligenza, c.d. *due diligence*, promuovendone un'armonizzazione conforme tra Governi e *stakeholders*. Le Linee guida hanno lasciato alle imprese un'ampia flessibilità che consente loro di adottare misure specifiche e nuove procedure volte all'effettivo rispetto del dovere di diligenza. Le imprese, a loro volta, sono tenute ad utilizzare questo strumento come punto di riferimento in relazione al quale sviluppare o implementare procedure innovative e personalizzate per realizzare la *due diligence*.

<sup>428</sup> *Ibidem*, il capo IV delle Linee Guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali, dedicato ai "Diritti Umani" afferma che: "Gli Stati hanno il dovere di tutelare i diritti umani. Nel quadro dei diritti umani internazionalmente



La crisi pandemica ha dato nuovo *input* per un miglioramento, seppur lento, della situazione con molti Paesi che, con essa, hanno iniziato ad adottare misure in tal senso. In particolare, alcuni Stati europei hanno dato seguito alle raccomandazioni OCSE adottando provvedimenti normativi con l'obiettivo di estendere, quanto più possibile, la tutela prevista per i lavoratori delle imprese operanti sul territorio nazionale anche ai lavoratori impiegati in un'impresa estera facente parte di una filiera nazionale (c.d. “*supply chain responsibility*”).

L'intento alla base di questo nuovo orientamento è stato quello di evitare una spersonalizzazione della responsabilità all'interno dei ruoli societari di potere che, altrimenti, rischierebbero di rimanere anonimi. Si è inteso, dunque, spostare lo sguardo dalla multinazionale quale singolo soggetto per considerarla parte di una filiera a cui i legislatori hanno chiesto di adeguarsi non a specifici parametri di tutela, bensì a *standard* di protezione internazionali in un'ottica di autodisciplina da rispettare e far rispettare anche ai propri *partners* di filiera<sup>429</sup>, soprattutto nel caso di emergenze globali come quella del Covid-19.

A livello nazionale diverse sono le normative di riferimento in materia di protezione dei diritti umani alle quali può ricorrersi in caso di eventuali controversie. Il Regno Unito nel 2015, ad esempio, ha adottato il *Modern Slavery Act*, oggi considerato un modello legislativo virtuoso che, oltre a richiedere trasparenza nelle catene di approvvigionamento, ha previsto sanzioni in caso di tratta di esseri umani. La Francia ha

---

*riconosciuti, degli obblighi internazionali in materia dei paesi in cui operano, nonché delle leggi e dei regolamenti nazionali in merito, le imprese dovrebbero: 1. Rispettare i diritti umani, il che significa evitare di violare i diritti umani di altri ed affrontare l'impatto negativo sui diritti umani in cui esse siano coinvolte. 2. Nel contesto delle proprie attività, evitare di avere un qualsiasi impatto negativo sui diritti umani o di contribuirvi e contrastare tale impatto quando si verifica. 3. Cercare di prevenire o mitigare l'impatto negativo sui diritti umani direttamente correlato, per via di un rapporto commerciale, alle loro attività imprenditoriali, ai loro prodotti o ai loro servizi, anche se esse non contribuiscono a tale impatto. 4. Adottare una politica che le impegni al rispetto dei diritti umani. 5. Mettere in atto una due diligence in materia di diritti umani, in misura adeguata alla dimensione, alla natura e al contesto delle attività nonché alla gravità del rischio di impatto negativo contro i diritti umani. 6. Provvedere o cooperare attraverso meccanismi legittimi volti a porre rimedio all'impatto negativo sui diritti umani, quando risulti che esse ne sono la causa o vi hanno contribuito”, traduzione ufficiale consultabile sul sito [www.oecd.org](http://www.oecd.org).*

<sup>429</sup> MARCHETTI L., *Il bicchiere mezzo pieno*, in *Rivista delle società*, Giuffrè, 2001, 1/3, p. 336.

rappresentato, tuttavia, il Paese che, per primo nel 2017, ha adottato una normativa specifica in questo ambito con la *Loi de vigilance*<sup>430</sup> (ossia la propria legge sulle catene di approvvigionamento) che ha imposto alle aziende “di sviluppare, implementare e pubblicare un piano di *due diligence* che consenta loro di prevenire gravi violazioni dei diritti umani”<sup>431</sup>. Nel 2018 gli Stati Uniti d’America hanno stipulato con Messico e Canada (USMCA) un accordo di libero scambio che ha vietato l’importazione di beni prodotti in tutto o in parte da lavoro forzato o obbligatorio ed hanno implementato il *Trafficking Victims Protection Act* del 2000 con previsioni atte a disincentivare il traffico di esseri umani. Sempre negli U.S.A. esistono poi numerose leggi statali volte a eradicare altre forme di schiavitù moderna, come in California il *Transparency Supply Chains Act* che impone ai grandi rivenditori di fornire ai propri utenti informazioni relative al loro impegno nella lotta agli illeciti commessi all’interno delle loro catene di approvvigionamento. Recentemente, la Germania ha approvato la legislazione sulla *Due Diligence* aziendale nelle catene di approvvigionamento con il nuovo “*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*”, o più semplicemente, la legge sulla catena di approvvigionamento che, a partire dal 2021, ha obbligato le imprese tedesche a rispettare i diritti umani nelle catene di approvvigionamento globali attraverso la previsione di nuovi obblighi di *Due diligence*, quali la predisposizione di un sistema di gestione del rischio in grado di ridurre al minimo i possibili casi di violazioni, procedure di reclamo e relazioni periodiche<sup>432</sup>.

---

<sup>430</sup> Presidente della Repubblica francese, Legge relativa all’obbligo di vigilanza delle società capogruppo e delle società appaltatrici, *Loi n. 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre*, in *Gazzetta ufficiale telematica autenticata* n. 74 del 28.03.2017, consultabile sul sito [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>431</sup> FASCIGLIONE M., *Luci ed ombre della proposta di direttiva europea sull’obbligo di due diligence d’impresa in materia di diritti umani e ambiente*, in *SIDIBlog-Società italiana di diritto internazionale e diritto dell’Unione Europea*, 26 maggio, 2022, consultabile sul sito [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org). Per un approfondimento vedasi ZECCHIN F., *Sviluppo sostenibile*, *op. cit.*, pp. 403-412.

<sup>432</sup> Per un approfondimento vedasi ZECCHIN F., *Sviluppo sostenibile*, *op. cit.*, pp. 412-419.

A differenza di altri ordinamenti europei, quello italiano non ha, invece, ancora provveduto a responsabilizzare adeguatamente le imprese ai vertici di una catena internazionale di approvvigionamento. Al riguardo il Piano d’Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani 2021-2026, anche a fronte della recente crisi sanitaria, si è rivelato poco ambizioso dato che non ha previsto l’introduzione di normative, ma solo un sostegno da parte dello Stato rivolto alle imprese per aiutarle nella protezione dei diritti umani lungo le cc.dd. “*international supply chains*”.

A livello internazionale il Covid-19 ha amplificato la necessità di un cambiamento che potrebbe giungere con l’approvazione della Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, che è stata presentata il 23 febbraio 2022 dalla Commissione europea e di cui si parlerà nel paragrafo successivo. L’adozione di questa Direttiva porterebbe con sé un cambiamento di strategia dell’Unione europea in tema di sostenibilità sociale delle filiere produttive internazionali che, sin’ora, si è incentrata su accordi politici bilaterali tra Unione e Stati membri nei quali operano le aziende degli ultimi anelli della filiera<sup>433</sup>.

Auspicabile sarebbe, dunque, raggiungere “*un’efficacia orizzontale dei diritti inviolabili anche sul piano internazionale, non attraverso la strada del fatto illecito, bensì percorrendo quella degli obblighi di protezione*”<sup>434</sup>. E questo, nella prospettiva di un superamento della considerazione dell’impresa quale mero operatore economico, per arrivare ad attribuirle non solo diritti, ma anche obblighi e, soprattutto, responsabilità.

In quest’ottica va considerata la posizione di controllo di un’impresa lungo la propria filiera, ovverosia la capacità di quest’ultima di controllare e condizionare fortemente non solo le condizioni contrattuali intercorrenti con il *partner* con cui ha rapporti diretti, ma

---

<sup>433</sup> SCIAUDONE F., *Iniziative comunitarie in tema di responsabilità sociale delle imprese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1426 e ss.

<sup>434</sup> ZECCHIN F., *Sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 424.

anche i contratti che da questo discendono e nella cui esecuzione sono coinvolti i diritti dei lavoratori impiegati nelle rispettive imprese partecipanti.

In altri termini, “(...) *il legame che esiste fra il contratto stipulato dall’impresa che governa la filiera produttiva e quelli che vengono poi conclusi per soddisfarlo fa sorgere in capo a tale soggetto un obbligo di protezione nei confronti dei lavoratori coinvolti che lo rende responsabile di eventuali lesioni dei diritti inviolabili che la posizione di potere di cui gode gli avrebbe consentito di evitare*”<sup>435</sup>.

Va considerato, tuttavia, come accade in Italia, che spesso l’impresa capofila non è stata in grado di intervenire direttamente nella gestione interna di altri soggetti stranieri facenti parte della propria filiera, sicché la sua responsabilità, anche in casi emergenziali, incontra il limite di quanto effettivamente è stata in grado di evitare.

Si potrebbe, in ultimo, ricorrere al principio di solidarietà in forza del quale trascendere gli obiettivi del singolo per favorire quelli più generali dell’ordinamento internazionale, fra i quali appunto la tutela dei diritti inviolabili.

In Europa le troppo diverse normative nazionali attendono ancora oggi una nuova legislazione che, a livello di Unione europea, si dimostri in grado di allinearle a *standard* universali e rendere unica la risposta dei Paesi alle emergenze globali.

#### **4.4. La nuova Proposta di Direttiva europea n. 2019/1937 sul dovere di diligenza delle imprese come modello internazionale post-pandemico in ambito di tutela dei diritti umani e di protezione dell’ambiente lungo le CVG**

Per far fronte agli effetti negativi portati dal Covid-19 e per scongiurare future ricadute, il 23 febbraio 2022 la Commissione europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio

---

<sup>435</sup> *Ibidem*, p. 425.

europeo una proposta di direttiva<sup>436</sup> relativa al dovere di diligenza richiesto alle imprese ai fini della loro sostenibilità che modifica la direttiva (UE) 2019/1937<sup>437</sup>.

La proposta di direttiva, basata sull'art. 114 TFUE<sup>438</sup>, ha previsto a carico delle aziende, delle loro filiazioni e dei soggetti con i quali la società ha intrattenuto un rapporto d'affari consolidato, il rispetto di obblighi relativi agli impatti negativi, effettivi o potenziali, che possono derivare dalle attività svolte nella loro catena del valore. L'obiettivo della normativa è stato quello di garantire il rispetto di *standard* minimi in materia di diritti umani e tutela dell'ambiente per promuovere un'economia globale che sia realmente più equa e sostenibile e assicurare una *governance* societaria globale più responsabile.

La bozza di direttiva ha fatto seguito al primo punto di svolta segnato dai citati Principi Guida delle Nazioni Unite per le imprese e i diritti umani del 2011 che hanno, a catena, influenzato le successive iniziative volontarie e vincolanti degli Stati membri della Comunità internazionale.

La proposta di direttiva si è inserita in un contesto internazionale nel quale, mai come in questo momento, dopo oltre due anni di pandemia, tra i rischi connessi al cambiamento climatico e ai mutamenti nelle dinamiche geopolitiche globali, l'esigenza di una Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* è apparsa in tutta la sua urgenza soprattutto

---

<sup>436</sup> Consiglio dell'Unione europea, Comitato dei rappresentanti permanenti, *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, Orientamento generale, Doc. 6533/22 + ADD 1 - Fascicolo inter-istituzionale n. 2022/0051(COD), Bruxelles, 30 novembre 2022

<sup>437</sup> Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, *Direttiva (Ue) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 305/17, del 26.11.2019, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). In forza di tale direttiva le aziende con più di 250 dipendenti dovrebbero dotarsi di un *software whistleblowing* per gestire le segnalazioni di eventuali illeciti e per uniformare le normative nazionali in materia di Whistleblowing (ossia "segnalante", è la rivelazione spontanea da parte di un individuo, dipendente o terzo, vittima o testimone di un illecito o di un'irregolarità commessa all'interno dell'ente del quale fa parte o con il quale collabora). Il c.d. "*Whistleblowing*" rappresenterebbe un aspetto molto delicato poiché il tema della *compliance* può comportare sanzioni sia nel caso di adozione di strumenti poco efficaci, che in caso di mancato rispetto della privacy.

<sup>438</sup> Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, art. 114 (ex articolo 95 del TCE) contenuto all'interno della Parte III intitolata *Politiche dell'Unione e azioni interne - Titolo VII Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni - Capo 3: Ravvicinamento delle legislazioni*, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 115 del 09/05/2008 p. 94-95, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

innanzi all'inadeguatezza mostrata dagli strumenti volontari cui sin'ora si è fatto ricorso. Tra questi il tristemente noto *Bangladesh Accord*, anche detto "Accordo Internazionale per la Salute e la Sicurezza nel settore Tessile nell'industria dell'abbigliamento" ("*International Accord for Health and Safety in the Textile and Garment Industry*") concluso nel 2013, a seguito al crollo del *Rana Plaza*, durante il quale persero la vita oltre 1.100 lavoratori, in vigore sino al 31 ottobre 2023. L'accordo, rivolto, per ora, ai soli lavoratori del Bangladesh, è al terzo rinnovo e, tra i propri obiettivi, ha mantenuto il rispetto della libertà di associazione, l'attuazione di controlli indipendenti nelle fabbriche, un programma di sensibilizzazione dei lavoratori e un più elevato livello di trasparenza. Tra le novità più importanti, inoltre, è stata inserita la promessa di estenderne l'ambito di applicazione ai diritti umani e ad altri Paesi, primo fra tutti il Pakistan dove, nel 2012, l'incendio di una fabbrica *Ali Enterprises* ha causato la morte di più di 250 persone senza, tuttavia, determinare progressi a livello di sicurezza all'interno delle fabbriche del Paese.

Ciò che, però, ha distinto il *Bangladesh Accord* dalle altre iniziative del settore è la responsabilità legale delle aziende firmatarie in caso di violazione della sicurezza all'interno della loro catena di approvvigionamento, nonché l'impegno ad investire risorse finanziarie in tale ambito. Il *Bangladesh Accord*, pur non prevedendo alcun obbligo di adesione, è vincolante unicamente per i *brand* che vi aderiscono rappresentando, in tal senso, un importante passo in avanti rispetto a simili iniziative *multistakeholder*. Criticità permangono, tuttavia, quanto al sistema di controlli e all'ambito di applicazione dell'accordo che è stato limitato esclusivamente alle imprese del settore tessile<sup>439</sup>.

---

<sup>439</sup> Garment Brands & Global Unions, *Building on the Bangladesh Accord's progress, garment brands and global unions reach agreement on new, expanded worker safety pact*, Amsterdam/Geneva, 1 September 2021, consultabile sui siti [www.bangladesh.wpengine.com](http://www.bangladesh.wpengine.com) e [www.internationalaccord.org](http://www.internationalaccord.org).

La proposta di direttiva europea ha inteso, dunque, rispondere alla crescente esigenza di regolamentare le catene del valore a livello globale, con particolare riguardo oggi anche ai loro impatti negativi sull'ambiente e sulle persone<sup>440</sup>.

Nonostante, tuttavia, le buone intenzioni<sup>441</sup> la proposta ha previsto un ambito di applicazione molto circoscritto rivolgendosi solo alle grandi imprese (oltre agli enti assicurativi e finanziari), più precisamente alle “*imprese con più di 500 dipendenti (inclusi quelli part-time e altri collaboratori temporanei) con un fatturato globale netto di più di 150 milioni di euro*”, pur se con l'intento di comprendervi anche le grandi imprese aventi sede al di fuori dell'Unione europea e, rispetto alle quali, si applicherebbero le medesime soglie di fatturato previste per le imprese con sede nel territorio comunitario.

Le imprese così individuate avranno, per la prima volta, l'obbligo di rispettare *standard* di *Due Diligence* relativi ai potenziali impatti negativi che le loro azioni, le azioni delle proprie controllate e quelle svolte all'interno della propria catena del valore dai propri *partners* commerciali consolidati, diretti e indiretti, potrebbero avere sui diritti umani e sull'ambiente. Le aziende saranno, inoltre, tenute a redigere un piano d'azione di prevenzione<sup>442</sup> indicando quali misure adotteranno per prevenire i predetti rischi e quali

---

<sup>440</sup> BAGNATO N., PERONI M., SACCO M.P., *Nelle filiere globali arriva l'obbligo di due diligence sui diritti umani*, in Lavoce.info - Internazionale, 04.05.2022. Gli Autori rilevano come: “*l'esigenza è emersa anche dalla consultazione pubblica che ha preceduto la proposta di direttiva in cui oltre l'80 per cento di coloro i quali hanno risposto (comprese le imprese) si sono espressi a favore di un simile strumento. Tra le principali motivazioni sono emerse le seguenti: dare un contributo effettivo agli obiettivi di sviluppo sostenibile (76,5 per cento); favorire una maggiore parità di condizioni tra le imprese (75,5 per cento); promuovere una maggiore certezza del diritto (70,2 per cento)*”.

<sup>441</sup> La proposta di Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* (CSDD) elaborata dalla Commissione Europea e pubblicata il 23 febbraio 2022 è ora al vaglio del Consiglio e del Parlamento UE. La *Due Diligence* connessa alla sostenibilità sta diventando un parametro di riferimento sempre più fondamentale nella gestione e nelle scelte aziendali e del relativo impatto sull'ambiente, sulla società e per una buona *governance* (“ESG”), peraltro richiamata dagli *standard* di rendicontazione della *Global Reporting Initiative* (e in particolare dai “GRI - Universal Standards 2021” in vigore dal 1 gennaio 2023), nonché dalla recente “*Corporate Sustainability Reporting Directive*” (CSRD - Direttiva UE n. 2022/2464 del 2022). Ecco che le imprese sono state chiamate da più fronti a rimodulare il proprio processo per identificazione, prevenzione, mitigazione degli impatti, anche solo potenziali, delle proprie attività non solo sull'economia, ma altresì su ambiente e individui. In particolare, le imprese saranno tenute ad adottare un approccio basato sul rischio che consenta loro di identificare e gestire al meglio gli impatti negativi su aspetti sociali e ambientali lungo la catena del valore.

<sup>442</sup> BONFANTI A., *Catene Globali Del Valore, Diritti Umani e Ambiente nella Prospettiva del Diritto Internazionale Privato: verso una Direttiva Europea sull'obbligo di Diligenza delle Imprese in materia di sostenibilità*, in *Jus*, Gennaio 2023, 3, p. 325 e ss.

indicatori impiegheranno per misurarne l’impatto. Quanto ai controlli interni la direttiva ha imposto alle aziende l’introduzione di procedure di reclamo e monitoraggio esterno da parte di autorità di vigilanza nazionali e ha previsto, altresì, una responsabilità civile per garantire il risarcimento alle vittime in caso di danni e la responsabilità degli amministratori per il rispetto della corretta attuazione della *Due Diligence* e per la sua integrazione all’interno della strategia aziendale.

Le disposizioni previste dalla Direttiva hanno mostrato, comunque, alcune criticità, tra cui non solo un’eccessiva timidezza (si consideri che i destinatari rappresenterebbero solo lo 0,2 per cento delle imprese europee, nonostante il coinvolgimento delle piccole imprese quali attori interni della filiera<sup>443</sup>), ma anche un’eccessiva burocratizzazione dell’attività d’impresa con il rischio, non ultimo, di una proliferazione di cause civili contro le imprese e gli amministratori. Al riguardo, però, la proposta ha previsto un’esenzione dalla responsabilità nel caso in cui l’impresa sia in grado di dimostrare di aver investito in modo adeguato nella *Due Diligence* per la sostenibilità, intesa sia come tutela dei diritti umani che ambientale.

Al fine di promuovere la certezza del diritto, la Commissione europea pubblicherà comunque linee guida settoriali volte a chiarire come potranno essere soddisfatti tutti questi requisiti. La Proposta della Commissione mira, inoltre, a diventare un modello di riferimento in materia di diritti umani e ambiente applicabile alle imprese operanti sul mercato europeo (ossia che ivi vendono prodotti ai consumatori e generano il proprio fatturato), ma non solo. Molto discusso anche nel diritto internazionale è, infatti, il tema della protezione extraterritoriale dei diritti umani nell’ambito delle attività d’impresa, dato che i Principi Guida ONU si sono, ad oggi, limitati a statuire che “*States should set*

---

<sup>443</sup> I dati sono reperibili a: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en). Consiglio dell’Unione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937*, Orientamento generale del Consiglio, 6533/22, 15024/1/2022, 30 novembre 2022.



*out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations*”<sup>39</sup> e hanno utilizzato una formula poco incisiva sul piano giuridico che ha testimoniato la mancanza di unanimità delle posizioni a livello internazionale circa la doverosità della condotta in questione.

Attraverso le proprie disposizioni la Direttiva ha altresì previsto l'estensione al di fuori dell'Unione europea di *standard* previsti da trattati che, in alcuni casi, non sono vincolanti per i Paesi sul cui territorio sono localizzate le imprese comunque rientranti nel campo d'applicazione dei nuovi obblighi. La Direttiva ha contribuito, pertanto, a garantire l'effettività di regole altrimenti troppo spesso eluse e ha stabilito che i diritti umani, quali diritti con *status* consuetudinario e cogente nel diritto internazionale, devono essere rispettati e protetti da tutti gli Stati della comunità internazionale indipendentemente dalla ratifica o meno di trattati e convenzioni al riguardo.

Per ora, ad esempio, una società *extra*-europea potrà essere convenuta innanzi ad un tribunale europeo solo nel caso in cui la competenza di quest'ultimo sia stata prevista dalle regole di diritto internazionale privato e processuale dei singoli Stati membri. Date le limitate ipotesi in cui il giudice europeo potrà, pertanto, giudicare contenziosi contro imprese *extra*-europee per la loro inadempienza agli obblighi di diligenza, l'efficacia della normativa sarà prevalentemente affidata all'azione delle autorità nazionali di controllo<sup>444</sup>. Il funzionamento delle Autorità di controllo potrà, dunque, rappresentare un utile strumento di trasparenza e imparzialità in grado di ovviare ai punti di debolezza che, ancora oggi, hanno caratterizzato i meccanismi di tutela giurisdizionale e non durante la pandemia.

---

<sup>444</sup> Commissione Europea, *Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, Bruxelles, 23.2.2022, COM(2022) 71 final 2022/0051 (COD), consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). L'art. 17 dedicato all' "Autorità di controllo" dispone che: "1. Ciascuno Stato membro designa una o più autorità di controllo incaricate di vigilare sul rispetto degli obblighi previsti dalle disposizioni nazionali adottate a norma degli articoli da 6 a 11 e dell'articolo 15, paragrafi 1 e 2".

Alla luce di quanto sopra e della recente crisi sanitaria, la futura adozione, a livello europeo, di obblighi di *Due Diligence* in materia di diritti umani e ambiente, rappresenterà un passaggio fondamentale nel processo di responsabilizzazione delle imprese, anche se molti appaiono ancora i nodi da sciogliere: la delimitazione soggettiva dell'ambito di applicazione, l'elencazione tassativa dei diritti umani e degli *standard* ambientali da rispettare, la possibilità di ricorrere all'autonomia negoziale per assicurare l'adempimento degli obblighi lungo la filiera, l'incertezza di quali strumenti garantiranno l'efficacia dei nuovi obblighi nei confronti delle imprese extra-europee, ecc. La precisazione di questi aspetti potrà assicurare alla Direttiva un elevato grado di efficacia e la qualifica di strumento giuridico di riferimento in materia, non solamente a livello europeo, bensì internazionale.

#### **4.5. La “*Due diligence ESG*” come *standard* di riferimento globale per la sostenibilità economica e sociale delle imprese dopo il Covid-19: il *gap* fra *Corporate Social Responsibility* (“*CSR*”) e *Business Human Rights* (“*BHR*”)**

Nel contesto emergenziale post-pandemico, una soluzione immediata al bisogno di riformare il sistema delle catene del valore globale è stata rinvenuta nella c.d. “*due diligence*” , ossia quella diligenza dovuta che la Comunità internazionale attuale sta tentando di sostenere di pari passo con quanto sin'ora fatto da Unione europea e legislatori nazionali<sup>445</sup>, per costringere le imprese a considerare all'interno dell'organizzazione delle

---

<sup>445</sup> In vista di una riunione dei ministri dell'Industria dell'UE, la maggioranza dei negoziatori degli Stati membri ha concordato una posizione comune sulla “*Direttiva Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD)*” che tende a punire la responsabilità delle aziende nelle violazioni dei diritti umani e degli *standard* ambientali all'interno della loro attività, a monte sino a valle. La direttiva è stata proposta dalla Commissione UE nel febbraio 2022, dopodiché la proposta è stata trasmessa al Parlamento UE e al Consiglio degli Stati membri dell'UE in modo che ciascuno potesse concordare una posizione comune sul fascicolo. Il 23 febbraio 2022 la Commissione Europea ha presentato la sua proposta di legge sugli obblighi di sostenibilità aziendale: la “*EU Supply Chain Law*”. La normativa si è spinta oltre le legislazioni nazionali dato che, nella maggior parte dei casi, questa si è concentrata su violazioni specifiche dei diritti umani: ad esempio nei Paesi Bassi si è limitata al lavoro minorile, nel Regno Unito alla schiavitù moderna, mentre in Germania la vigilanza si è esplicita solo sulla condotta dei fornitori diretti. L'unico caso di legislazione nazionale che ha prestato attenzione intersettoriale è la legge francese relativa alla “*due diligence*”, introdotta nel 2017 e che ha previsto requisiti di più ampia portata.

proprie attività aziendali i rischi di un loro impatto infausto sui diritti di terzi<sup>446</sup>. Diligenza che la recente crisi sanitaria ha reso ancor più necessaria innanzi all'improvvisa chiusura dei canali di scambio commerciale a livello internazionale e all'instabilità della produzione e della sostenibilità economica delle proprie catene di fornitura.

Diversi Stati membri, come visto, hanno infatti adottato, o hanno considerato l'adozione, di leggi nazionali sulla *Due diligence* "ESG" (*Environmental, Social, Governance*) per i diritti umani. La proposta di direttiva europea descritta ha risposto, infatti, ad una crescente istanza di regolamentazione degli impatti negativi sociali e ambientali lungo le catene del valore globali che sono pervenute sia da organizzazioni della società civile, che dal settore privato, dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE.

I cc.dd. "ESG" quale sinonimo di sostenibilità in ambito ambientale, sociale e di *Governance*, hanno dato corpo alla c.d. Responsabilità Sociale di un'organizzazione come declinata nelle linee guida ISO 26000<sup>447</sup>. La "*Due Diligence ESG*" è, pertanto, rappresentata da quel "processo, parte integrante dei sistemi decisionali e di gestione del rischio che, anche in pandemia, ha consentito alle imprese di identificare e mitigare il

---

<sup>446</sup> Questo istituto è stato recentemente rivitalizzato laddove si parla di tutela dei diritti umani lungo le catene globali di valore innanzi ai potenziali effetti negativi derivanti dalle dinamiche aziendali internazionali.

<sup>447</sup> Centro Italiano per la Responsabilità Sociale (*Italian Center for Social Responsibility, ICSR*), *Le linee guida UNI ISO 26000 sulla Responsabilità Sociale delle Organizzazioni quale strumento di coinvolgimento nella "green economy"*, consultabili sul sito [www.camcom.it](http://www.camcom.it). Le Linee Guida ISO 26000 sono nate con il fine di fornire indicazioni alle imprese sulle modalità migliori per realizzare la responsabilità sociale e suggerire quali principi dovrebbero essere integrati all'interno di una strategia aziendale e nelle relazioni con tutte le parti interessate. UNI ISO 26000 è uno *standard* internazionale che fornisce Linee Guida sulla RSO (la Responsabilità Sociale delle organizzazioni) proponendo principi, temi e modalità di attuazione e promozione, si rivolge a tutte le organizzazioni tenendo in considerazione le differenze sociali, ambientali, legali ed economiche ed è uno strumento complementare ad altre iniziative (quali ISO, ILO, OCSE, ecc.).

proprio impatto negativo, effettivo e potenziale, sul lavoro<sup>448</sup> e sui diritti lungo tutta la catena di approvvigionamento<sup>449</sup>.

Considerato che la maggior parte del commercio globale è passato attraverso le catene di approvvigionamento e che, in linea di principio, le aziende avrebbero dovuto avere l'onere di garantire che non venisse utilizzata alcuna forma di sfruttamento nel processo produttivo dei beni che hanno venduto durante l'emergenza sanitaria, una gestione più efficace della catena di approvvigionamento avrebbe richiesto almeno un monitoraggio comprensivo del livello più basso della catena.

L'inottemperanza al rispetto dei nuovi *standards* nel corso della pandemia, ha rappresentato, comunque, un enorme rischio per le imprese, non solo in termini di conseguenze legali, finanziarie ed umane, bensì potendo incorrere in una copertura mediatica negativa e nel conseguente devastante danno reputazionale.

L'implementazione di un forte programma ESG contribuirebbe, pertanto, notevolmente alla promozione dei diritti umani e alla prevenzione della c.d. schiavitù moderna, rendendo al contempo un'organizzazione più attraente sia per gli investitori che per i clienti.

Con la diffusione a livello globale del coronavirus e la difficoltà di un monitoraggio capillare delle CVG e del rispetto, lungo le stesse, dei diritti umani e dell'ambiente, la Dottrina<sup>450</sup> si è interrogata su come l'auspicato *standard* di “*Due Diligence ESG*” possa

---

<sup>448</sup> BARRIENTOS S., “*Labour chains*”: *Analyzing the Role of Labour Contractors in Global Production Networks*, BWPI Working Paper 153, 2011; LIN-HI N., BLUMBERG I., *The Power (lessness) of Industry Self-regulation to Promote Responsible Labor Standards: Insights from the Chinese Toy Industry*, in *Journal of Business Ethics*, n. 143, 4, 2017; KUCERA D., SARI D., *New Labour Rights Indicators: Method and Trends for 2000–15*, in *International Labour Review*, n. 158, 3, 2019, pp. 419-446.

<sup>449</sup> BARRIENTOS S. *et al.*, *Gender and Governance of Global Value Chains: Promoting the Rights of Women Workers*, in *International Labour Review*, n. 158, 4, 2019, pp. 729-752; ALLAIN J., CRANE A., LEBARON G., BEHBAHANI L., *Forced Labour's Business Models and Supply Chains*, Joseph Rountree Foundation, 2013; AA.VV., *Migrant and Child Labour in Thailand's Shrimp and Other Seafood Supply Chains: Labour Conditions and the Decision to Study or Work*, The Asia Foundation and International Labour Organization, Bangkok, 2015, consultabile sul sito [www.asiafoundation.org](http://www.asiafoundation.org).

<sup>450</sup> RAMASASTRY A., *Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability*, in *Journal of Human Rights*, University of Washington School of Law, Legal Studies Research Paper n. 2015A39/2015; CALDEIRA GAIO S., Hauser A., *A small step forward to business' human rights*

essere raggiunto sia mediante il riconoscimento di maggiori responsabilità a carico delle aziende (*Corporate Social Responsibility - CSR*), che attraverso la previsione di una tutela legale più stringente (*Business Human Rights - BHR*) di questi diritti. Mentre la CSR ha espresso, infatti, un comportamento responsabile delle imprese quali “cittadini” responsabili”, l’idea di BHR si è concentrata invece sugli aspetti legali della nozione dei diritti umani e sui possibili rimedi in caso di una loro violazione. In questo senso la BHR ha rappresentato una risposta al finora percepito insuccesso della CSR e del ruolo delle aziende quali soggetti attivi nella realizzazione dei diritti umani e della tutela dell’ambiente. Questo, però, ha dimostrato l’esistenza di un *gap* tra le due discipline che divergono anziché convergere. Il BHR, invero, pur essendo collegato alla CSR, si è dimostrato un campo distinto con aspettative che misurano le azioni aziendali alla luce dei concetti fondamentali dei diritti umani universali e non semplicemente sulla scorta di principi volontari.

Un tentativo di conciliare la tutela dei diritti umani e le strategie aziendali è stata la formulazione, da parte dell’O.N.U., di un trattato vincolante in materia di imprese e diritti umani che ha rischiato, tuttavia, di spostare il *focus* più sugli aspetti legali e politici che sul ruolo effettivo che le società dovrebbero assumere nella prospettiva di una protezione più ampia ed effettiva dei diritti umani.

Al riguardo, il c.d. *UN Global Compact*<sup>451</sup> del 1999 ha rappresentato il primo esempio di iniziativa globale volta a definire la responsabilità aziendale in un contesto più ampio:

---

*compliance*, Global Campus Europe, 2020; SECK S. L., *Business, Human Rights, & the Triple Planetary Crisis: Confronting Overconsumption*, UConn Business & Human Rights Workshop, Connecticut, 10 March 2022.

<sup>451</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, *UN Global Compact*, consultabile sul sito [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org). Il *Global Compact* è un’iniziativa volontaria che è stata lanciata nel 1999 da Kofi Annan, l’allora Segretario delle Nazioni Unite, in occasione del *World Economic Forum* (Davos, 1999), con “*l’obiettivo di promuovere a scala globale la cultura della responsabilità sociale d’impresa*”. L’iniziativa è diventata operativa a far data dal 2000 e rappresenta oggi un vero e proprio *forum* globale che affronta i temi più critici connessi alla globalizzazione. L’idea di fondo è spingere le imprese ad adottare una visione strategica di lungo periodo che sia orientata alla responsabilità sociale, all’innovazione e all’accountability, in modo da poter contribuire alla realizzazione di una nuova globalizzazione che sia caratterizzata dalla sostenibilità, dalla cooperazione internazionale e da *partnership multi-stakeholder* in grado di assicurare un’equa distribuzione dei benefici. Tra i principi affermati dal *Global Compact* ci sono i diritti umani, il lavoro, l’ambiente e la lotta alla corruzione in ogni forma e a ogni livello. Attualmente, gli Obiettivi delle Nazioni Unite di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e l’Accordo sul Clima di Parigi offrono la più potente agenda comune per il

con i suoi 10 principi esso ha richiesto, infatti, alle imprese di misurare la propria condotta in relazione a *standard* internazionali di tutela dei diritti umani già contenuti in atti quali la Dichiarazione Universale dei diritti umani, le norme fondamentali sul lavoro dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) ed il Patto internazionale sui diritti economici, culturali e sociali (ICECSR).

Alle aziende è stato chiesto, inoltre, di evitare di essere complici, in qualunque modo, di violazioni dei diritti umani e l'*UN Global Compact* ha costituito, pertanto, il primo sforzo per far convergere la CSR e verso il BHR.

Oggi più che mai questo strumento può spingere le aziende di tutto il mondo ad “unirsi per sostenere i lavoratori, le comunità e le aziende colpite dalla pandemia COVID-19”.

Un piano di azione internazionale coordinato, che, coinvolgendo il settore privato, consentirà di limitare ulteriori perturbazioni dell'economia e realizzare un nuovo equilibrio nelle relazioni commerciali, più resilienti, sane, eque e capaci di vivere in equilibrio con la natura.

Un altro sforzo per colmare il *gap* esistente tra CSR e BHR è stato rappresentato dai già citati Principi Guida delle Nazioni Unite (UNGPs) che, però, non hanno fatto alcun cenno alla CSR. L'introduzione degli UNGPs ha disposto, infatti, che: “*The UNGPs make no reference to CSR or social responsibility. The introduction states: The root cause of the business and human rights predicament today lies in the governance gaps created by globalization—between the scope and impact of economic forces and actors, and the capacity of societies to manage their adverse consequences. These governance gaps provide the permissive environment for wrongful acts by companies of all kinds without*

---

raggiungimento della pace e della prosperità a livello mondiale, mentre il *Global Compact*, rappresenta la più grande iniziativa di sostenibilità aziendale internazionale in grado di orientare il settore privato verso il raggiungimento degli SDGs entro il 2030. Un'attenzione particolare è dedicata poi alle azioni delle piccole, medie e grandi imprese e a come queste possano implementare localmente gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dichiarati su scala globale.

*adequate sanctioning or reparation. How to narrow and ultimately bridge the gaps in relation to human rights is our fundamental challenge*”<sup>452</sup>.

Gli UNGPs hanno individuato responsabilità differenziate, ma complementari e fornito una concezione del BHR fondata su tre pilastri: il primo è rappresentato dal dovere dello Stato di proteggere i diritti umani dalle violazioni perpetrate da terzi (comprese le imprese), il secondo della responsabilità aziendale di rispettare i diritti umani, mentre il terzo richiede agli Stati e al settore privato di fornire alle vittime l’accesso a rimedi effettivi, giudiziari e non.

Gli UNGPs si sono concentrati dunque, *in primis*, sul dovere dello Stato di includere l’applicazione delle leggi esistenti e, se del caso, ricorrere ad un insieme di misure complementari volte a incentivare, regolamentare e proporre iniziative volontarie per favorire il rispetto dei diritti umani. Allo stesso modo il BHR si è concentrato, prima di tutto sul ruolo dei governi nella supervisione delle proprie imprese, siano esse operanti in patria o all’estero. La CSR, invece, si è focalizzata sul processo decisionale delle imprese, sull’insieme di quelle condotte e azioni che un’azienda metterà in atto e che avranno una ricaduta positiva sulla società civile, sull’ambiente e sulla comunità territoriale alla quale appartengono. Secondo gli UNGP, quindi, è dovere degli Stati vigilare sulle modalità con cui le aziende si impegnano nella CSR prevedendo norme finalizzate alla rendicontazione e alla divulgazione delle decisioni e dei relativi risultati inerenti la *Due Diligence* sui diritti umani.

Per quanto ha riguardato, infine, i rimedi giurisdizionali e i meccanismi stragiudiziali, gli UNGP hanno richiesto ai governi di garantirne l’accesso alle vittime, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, rappresentando così un’articolazione della teoria del BHR e riducendo, ulteriormente, il *gap* ancora esistente con la CSR.

---

<sup>452</sup> Cfr. nota 451.

Alcuni commentatori<sup>453</sup> hanno contestato gli UNGPs e la relativa capacità di raggiungere gli obiettivi chiave di colmare le lacune di *governance* e di fornire una maggiore considerazione all'idea di BHR, che differisce dalla CSR non solo nel suo scopo precipuo di essere parametro universale per tutte le imprese in tema di tutela dei diritti, ma anche nella rinnovata enfasi attribuita al ruolo proattivo dello Stato.

La dicotomia tra il dovere degli Stati di proteggere i diritti umani e la responsabilità delle imprese di rispettarli astenendosi dal commettere violazioni, è stata criticata laddove essa tenderebbe a concentrarsi più sull'obbligo negativo di astenersi dall'arrecare danni, piuttosto che sull'obbligo positivo di facilitare e promuovere la realizzazione dei diritti umani<sup>454</sup>.

Innanzi all'incapacità, dimostrata nel corso della pandemia da Covid-19, dagli Stati di saper rinforzare e proteggere i diritti dei propri lavoratori e dell'ambiente, le aziende hanno comunque dimostrato, in diverse occasioni anche durante l'emergenza pandemica, di saper assumere un ruolo fondamentale, soprattutto laddove si sono trovate a sostituire lo Stato, sia in termini di influenza che di impatto locale offrendo la possibilità di un effettivo cambiamento. Ecco che, in questo caso, il BHR potrebbe effettivamente prendere in prestito dalla CSR, in termini di creazione di obblighi o aspettative, la

---

<sup>453</sup> RUGGIE J., *Ten Years After: From UN Guiding Principles to Multi-Fiduciary Obligations* (with Caroline Rees and Rachel Davis), in *Business and Human Rights Journal*, 2021, 6; *Ib.*, *Money, Millennials and Human Rights: Sustaining 'Sustainable Investing'* (with Emily K. Middleton); *Ib.*, *Multinationals as Global Institution: Power, Authority and Relative Autonomy*, in *Regulation & Governance*, 2017; *Ib.*, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Principles on Business & Human Rights: A Reply to Professors Bonnitcha and McCorquodale* (with John F. Sherman III); *Ib.*, *The European Journal of International Law*, 3, 2017; *Ib.*, *Adding Human Rights Punch to the New Lex Mercatoria: The Impact of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights on Commercial Legal Practice*, (with John F. Sherman, III), in *Journal of International Dispute Settlement*, 6 Novembre 2015; *Ib.*, *Protect, Respect and Remedy: The United Nations Framework for Business and Human Rights*, Mashood Baderin and Manisuli Ssenyonjo eds., *International Human Rights Law: Six Decades After the UDHR*, Aldershot, UK: Ashgate, 2010.

<sup>454</sup> RUGGIE J., *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda*, in *American Journal of International Law*, 101, October 2007; *ib.*, *Trade, Sustainability and Global Governance*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 27, 2, 2002; *ib.*, *The Theory and Practice of Learning Networks: Corporate Social Responsibility and the Global Compact*, in *Journal of Corporate Citizenship*, 5, 2002.



convinzione che le aziende possano svolgere un ruolo più determinante nella promozione dei diritti umani mediante azioni positive<sup>455</sup>.

Nel frattempo il processo di inclusione degli UNGPs da parte degli Stati sta continuando, nonostante la forte opposizione manifestata da numerosi Paesi alla proposta del Consiglio per i diritti umani dell'ONU di elaborare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a regolamentare, nel diritto internazionale dei diritti umani, le attività delle società transnazionali e delle altre imprese commerciali<sup>456</sup>.

Gli UNGPs rimangono, dunque, oggi il punto di riferimento per l'impegno degli Stati, delle imprese e della società civile a colmare le lacune di *governance* e rimediare ai danni arrecati dalle rispettive attività economiche.

Oggi, inoltre, i cc.dd. *policymakers* stanno solo iniziando a intravedere l'evoluzione delle norme di *governance* nell'arena dei diritti umani e, mentre alcuni Stati hanno avviato il processo di emanazione di leggi che affrontano gli impatti delle condotte aziendali sui diritti umani e ambientali, altri Paesi stanno osservando gli Stati promotori nell'intento di replicare la loro regolamentazione.

Resta aperta la questione relativa a come poter spingere la CSR, quale via per incentivare la *Due diligence* come *standard* di riferimento globale, verso una maggior promozione e realizzazione a livello aziendale dei diritti umani dato che il BHR, nella sua forma attuale, non ha incoraggiato alcuna discussione in questo senso. Sul punto parte della dottrina ha ipotizzato un contesto in cui la CSR e il BHR possano integrarsi l'una nell'altro grazie al processo di redazione di un trattato internazionale vincolante in modo che: “*such a conception does not stop with corporate obligations ‘merely’ to respect human rights, but includes an extended focus on proactive company involvement in the*

---

<sup>455</sup> WETTSTEIN F., *Business and Human Rights Ethical, Legal, and Managerial Perspectives*, University of Cambridge, March 2022; DENIS G. A., BEAUCHAMP, T.L., BOWIE N.E., *Ethical Theory and Business*, University of Cambridge, Dicembre 2019, consultabili sul sito [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org).

<sup>456</sup> Assemblea Generale e Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, 14 Luglio 2014, A/HRC/RES/26/9, § 9, consultabile sul sito [www.ap.ohchr.org](http://www.ap.ohchr.org).

*protection and realization of human rights. In other words, the integration of the two debates provides the space within which to formulate positive human rights obligations for corporations*<sup>457</sup>.

Nell'incertezza determinata dalla recente crisi globale, ad oggi molti governi hanno elargito incentivi e benefici alle aziende virtuose che hanno investito nella promozione dei diritti umani. L'India, ad esempio, ha recentemente introdotto una legislazione che ha obbligato le imprese ad investire nella CSR in particolare in attività volte a eradicare la fame, promuovere l'educazione, la sostenibilità ambientale e la tutela del patrimonio nazionale. L'innovativa iniziativa indiana, pur nella sua semplicità, ha mostrato tutta la volontà proattiva dello Stato nell'impegnarsi a proteggere i diritti positivi.

L'Unione Europea ha rappresentato un altro modello virtuoso di impegno volto a ridefinire la CSR in risonanza con l'idea di BHR, in particolare formulando una nuova definizione della medesima nel senso di considerarla più in generale come *“the responsibility of enterprises for their impacts on society”*<sup>458</sup>. L'UE, per la prima volta, ha infatti riconosciuto in modo esplicito la valenza della protezione dei diritti umani e di un'etica aziendale in aggiunta ai temi inerenti la società, la tutela dell'ambiente e la responsabilità del consumatore, identificando il compito degli Stati nel *“to create an environment more conducive to enterprises voluntarily meeting their social responsibility”*<sup>459</sup>.

In questo modo la nuova visione europea post pandemica ha inglobato nel concetto di CSR la *Due Diligence* sui diritti umani come parte di una strategia generale di CSR, ma

---

<sup>457</sup> WETTSTEIN F., *Betting on the wrong (Trojan) horse: CSR and the implementation of the UN guiding principles on business and human rights*, Cambridge University online Press, 22 June 2021; *Ib.*, *CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide*, Cambridge University Press online, 23 January 2015; *Ib.*, *Normativity, Ethics, and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Critical Assessment*, Cambridge University Press online, 11 Jun 2015; DEVA S., BILCHITZ D., *Building a treaty on business and human rights: context and contours*, Cambridge University Press online, 2017, consultabili sul sito [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org).

<sup>458</sup> Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, COM(2011) 681, Brussels, 25.10.2011, consultabile sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>459</sup> *Ibidem*, § 5.

ha tralasciato, ancora, di citare esplicitamente il BHR potendo pertanto essere considerata un ombrello sia per le iniziative a tutela dei diritti che dell'ambiente.

Alla luce di quanto sopra, l'UE e gli Stati per incentivare condotte virtuose hanno ipotizzato altresì di premiare in modo concreto la protezione e la realizzazione dei diritti umani lungo tutte le catene di valore globali, lasciando che la CSR spinga nella direzione volontaristica le attività delle aziende, mentre la BHR si impegni a tutelare le vittime innanzi alla responsabilità degli attori economici per gravi violazioni dei diritti umani.

Allo stato attuale e delle nuove esigenze emerse a livello internazionale a seguito della crisi globale, esiste ancora spazio per una maggiore inter-connessione dei due ambiti descritti: le aziende posseggono, infatti, un importante ruolo da svolgere che va oltre il mero rispetto dei diritti umani e che si deve concretizzare non solo nelle iniziative di CSR, ma altresì nelle normative statali che incoraggiano, premiano o richiedono un impegno positivo nell'adempimento dei diritti da parte degli attori aziendali.

#### **4.6. Conclusioni**

Dall'analisi svolta emerge come la realtà attuale post-pandemica ha richiesto di affrontare sfide importanti. In questo delicato momento storico è stato necessario portare l'attenzione alla vulnerabilità del sistema di cooperazione sovranazionale e riappropriarsi della consapevolezza del ruolo delle Istituzioni sovranazionali, le uniche in grado di garantire un sistema bilanciato in cui gli introiti governativi, di natura doverosa, superino quelli volontari, soprattutto se privati.

Fissare questo obiettivo è essenziale per non far perdere la rotta alle Organizzazioni internazionali in favore di indirizzi stabiliti da soggetti finanziatori terzi e per favorire una revisione della *governance* globale che miri alla trasparenza, alla coordinazione decisionale e alla tutela del diritto internazionale dei diritti umani.

In merito alla questione vaccini il *virus* ha funzionato da “detonatore delle contraddizioni”<sup>460</sup> dell’attuale modello di *governance*. Gli attuali paradigmi di partenariato non sono parsi all’altezza dell’idea di un’effettiva realizzazione del diritto alla salute inteso quale garanzia all’accesso dei medicinali per tutta la popolazione mondiale. La virtuosità della connessione pubblico-privato, “ormai più presunta che reale”<sup>461</sup>, è apparsa flebile innanzi alla necessità ed urgenza di produrre un vaccino salvavita<sup>462</sup>.

Altra questione che interesserà il dibattito internazionale nel prossimo futuro dovrà riguardare la definizione di un vaccino quale “bene comune” che si dovrà spingere oltre “l’incapacità del comparto stesso di assolvere al suo ruolo di produttore di salute”<sup>463</sup>, sia incentivando gli investimenti in R&S e agendo così in via preventiva garantendo costanza nella ricerca, sia concentrando ogni sforzo su una configurazione giuridica precisa dei vaccini sottraendoli al regime delle private<sup>464</sup>.

Innanzi all’incapacità endemica del mercato globale attuale di farsi presidio a garanzia della salute globale, la compressione dei diritti di esclusività mal volentieri sarà accettata dall’industria del farmaco che difficilmente sarà disposta a rinunciare alle proprie prerogative senza attivare contro-reazioni<sup>465</sup>. Si renderà, dunque, essenziale un accordo che porti un giusto bilanciamento tra il tanto auspicato diritto di accesso al vaccino e un’adeguata remunerazione degli investimenti.

---

<sup>460</sup> CELEPIJA M., *Quale protezione*, op. cit., p. 179.

<sup>461</sup> *Ibidem.* (Celepija 179)

<sup>462</sup> CASO R., *La scienza non sarà più la stessa. Più condivisione, cooperazione e solidarietà dopo il CoVid-19?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1S, 2020, p. 619; CASO R., *Vaccini e farmaci. Grandi monopoli, l’ora di cambiare*, in *L’Adige e Università di Trento*, 04 marzo 2022, pp. 1-39.

<sup>463</sup> *Ibidem.* (Celepija 179)

<sup>464</sup> MARRIOTT A., MAITLAND A., *The Great Vaccine Robbery Pharmaceutical corporations charge excessive prices for COVID-19 vaccines while rich countries block faster and cheaper route to global vaccination, policy brief* di Oxfam Italia, 29 Luglio 2021, consultabile sul sito [www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org); ZOLTÁN K., ZAIN R., *Come produrre abbastanza vaccini per il mondo in un anno*, 26 Maggio 2021, consultabile sul sito [www.citizen.org](http://www.citizen.org).

<sup>465</sup> CELEPIJA M., *Profili giuridici per l’analisi della vicenda Sofosbuvir: contesto, istituti, attori e criticità. Verso un ripensamento del ruolo pubblico in materia di definizione dei prezzi dei farmaci?*, in *Federalismi.it*, 8, 2020, pp. 295 ss.

Tutto ciò non dimentichi delle difficoltà che, pur alleggerite dagli accordi TRIPS, i Paesi più poveri si sono trovati, comunque, a dover affrontare per proteggere il diritto di accesso ai medicinali delle proprie popolazioni non avendo essi ancora a disposizione competenze tecniche, né strutture adeguate a garantirlo. A ciò vanno a sommarsi le fragilità delle CVG che hanno condotto le imprese a diversificare e ridurre la dipendenza dalle importazioni, ipotesi peraltro di non sempre di facile attuazione.

La recente pandemia, colpendo con intensità diverse i Paesi, dimostrando come la distanza geografica sia un fattore determinante nella discontinuità delle relazioni commerciali e quindi delle CVG, ha richiesto un ripensamento del modello economico globale e un ridisegnamento delle stesse per creare un sistema più resiliente, sostenibile e più capace di rispondere alle sfide future.

## CONCLUSIONE

Il presente elaborato si è posto come obiettivo quello di comprendere il ruolo che ha rivestito il diritto internazionale e le sue Organizzazioni, in particolare l'Organizzazione Mondiale del Commercio, innanzi alla crisi globale scatenata dal diffondersi del Covid-19.

L'analisi svolta ha dimostrato come gli scambi a livello globale, fortemente compromessi dalle misure restrittive e di contenimento adottate dagli Stati, soprattutto nelle prime fasi della pandemia, nel tentativo di contenere e mitigare la diffusione del coronavirus, sono stati guidati da politiche e strategie unilaterali, che hanno condotto alla chiusura dei confini e al ripiegamento all'interno del proprio territorio. Il tutto è avvenuto a discapito delle prospettive multilaterali proprie del sistema commerciale internazionale attuale e a favore di strategie più immediate cui le imprese hanno fatto ricorso nel tentativo di proteggere le proprie economie accorciando le CVG e ricorrendo al c.d. *“reshoring, friendshoring o nearshoring”* quali modalità per uscire da una logica emergenziale ed intraprendere una strategia duratura e più resiliente nel caso di future emergenze internazionali.

Il diffondersi di un virus a livello globale ha portato, dunque, con sé una profonda crisi economica che ha coinvolto tutti i Paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, dipendenti dalla partecipazione alle catene di valore globale che si sono dimostrate inadeguate a rispondere all'aumento della domanda di beni essenziali, quali farmaci, dispositivi di protezione individuale, vaccini, ecc.

Nel contesto emergenziale studiato è emersa, pertanto, la vulnerabilità in particolare del sistema facente capo all'Organizzazione Mondiale del Commercio e alle altre organizzazioni internazionali, prime fra tutte l'OMS, in termini di risposta rapida alle minacce alla salute globale la cui tutela ha rappresentato, sulla scena internazionale, un

ulteriore ostacolo alla piena realizzazione di altri diritti ad esso connessi, quali il diritto alla salute, la tutela della libertà personale, la tutela della proprietà intellettuale, l'accesso alle cure, ecc. Dall'analisi condotta è emersa la necessità di una definizione condivisa di salute come "bene comune" affinché sia garantito, soprattutto nei casi di emergenza sanitaria come quella recentemente attraversata, l'accesso equo e trasparente ai farmaci, scongiurando la prevalenza di interessi privati (in particolare delle industrie del farmaco) rispetto a quelli pubblici, come invece è emerso durante la pandemia da Covid-19.

Seppur pare condivisibile che la pandemia "*could not force a radical restructuring of political and economic structuring*"<sup>466</sup>, essa ha, comunque, stimolato un ripensamento dell'approccio agli *standard* previsti dal diritto internazionale, in particolare nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani<sup>467</sup>, in relazione al settore del commercio internazionale.

Oggi, dunque, è più importante che mai, che le Organizzazioni internazionali lavorino con i governi per ricostruire la fiducia pubblica, con le comunità in modo da sopperire, con un approccio dal basso, alle falle degli attuali sistemi economico-sanitari e con le imprese private per responsabilizzarle nell'adozione dei valori della c.d. "*Corporate Social Responsibility*" a favore di una concreta tutela dei diritti umani lungo tutte le CVG.

Innanzitutto all'incapacità del sistema economico-commerciale globale di auto-regolarsi esclusivamente sulla scorta di impegni volontaristici, l'adozione, a livello globale, di *standard* di "*Due Diligence ESG*" ("*Environment, Society and Governance*") che costringano le imprese ad incrementare il proprio ruolo di facilitatori nel dialogo tra esigenze di tutela dei diritti umani (primo fra tutti il diritto alla vita, alla salute e ad un

---

<sup>466</sup> YOUDE J., *Globalization and Health*, Lanham, Boulder, New York, London, 2019, 129 ss.

<sup>467</sup> Nicoletti, M., Lunardini M., *Pandemia e diritti umani, fra tutele ed emergenza*, Donzelli ed., 2021.

lavoro dignitoso) e interessi globali pubblici e privati pare essere, ad oggi, la strada migliore.

Quando si tratta infatti di resilienza, le CVG possono, infatti, rappresentare sia il pericolo di un blocco di interi sistemi economici e sanitari, sia una grande opportunità per aiutare le imprese a tenere il passo con i rapidi cambiamenti in atto in un panorama economico profondamente alterato dalla pandemia.

Re-immaginare le catene di fornitura globali come un *network* in grado di creare valore e innovatività, consentirà di rispondere più facilmente e rapidamente alle mutevoli condizioni internazionali. Per fare questo ogni soggetto presente lungo le CVG deve collaborare, adottando parametri comuni e sviluppando la propria sostenibilità senza compromettere i diritti umani associati ai diritti dei lavoratori, al lavoro minorile e alle nuove forme di schiavitù moderna.

Concretamente il quadro emerso dall'analisi svolta in questo elaborato ha suggerito che l'attuale mondo globalizzato e il diritto internazionale dovranno necessariamente dare spazio e attuazione a ineludibili istanze di rinnovazione e cambiamento.

Il presente lavoro ha cercato di offrire spunti di riflessione e ripensamento delle relazioni tra Organizzazioni internazionali, in particolare l'Organizzazione mondiale del commercio e l'Organizzazione mondiale della sanità, protagoniste principali nel contesto della pandemia da Covid-19, e del loro essenziale ruolo di gestione e di cooperazione nelle emergenze sanitarie, laddove “*contemporary biopolitical order [is] often characterized by a reconfiguration of the sovereign in diffuse, deterritorialized operations of power*”<sup>468</sup>. In assenza, tuttavia, di una precisa volontà di potenziare l'OMC e le sue relazioni internazionali, questa organizzazione non sarà mai pienamente in grado

---

<sup>468</sup> YOUDE J., *Globalization*, op. cit. p. 196.



di avviare negoziazioni che conducano ad un accordo duraturo e vincolante “*on trade and health*” sotto la sua egida.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Migrant and Child Labour in Thailand's Shrimp and Other Seafood Supply Chains: Labour Conditions and the Decision to Study or Work*, The Asia Foundation and International Labour Organization, Bangkok, 2015, consultabile sul sito [www.asiafoundation.org](http://www.asiafoundation.org).

ACCONCI P., *Prime considerazioni sull'effettività delle risposte normative dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) alla diffusione del Covid-19*, in *SidiBlog*, 09 Aprile 2020.

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 647 ss.

ADINOLFI G., *A tale of two crises: quali risposte dell'Organizzazione mondiale del Commercio alla pandemia da Covid-19?*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 353 e ss

ADINOLFI G., *Il ruolo delle politiche commerciali a fronte della pandemia da Covid-19: brevi riflessioni alla luce del diritto OMC*, SIDI Blog, 20 aprile 2020, reperibile nel sito [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org).

ADINOLFI G., *Natural Disasters and Trade. Study II. A Legal Mapping*, Ginevra, 2019, p. 56 ss.

ADLUNG R., MAMDOUH H., *Plurilateral trade agreements: An escape route for the WTO?*, WTO Staff Working Paper ERSD-2017-03.

AHMAN J., *Trade, Health, and the Burden of Proof in WTO Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2012, consultabile sul sito [www.kluwerlawonline.com](http://www.kluwerlawonline.com);

ALEXANDER W., *Block exemption for patent licensing agreements: EC Regulation No. 2349/84*, in *International Review Of Industrial Property*, 1986, Volume 17.

ALGOSTINO A., *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2020, p. 123.

ALGOSTINO A., *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018, 106.

ALLAIN J., CRANE A., LEBARON G., BEHBAHANI L., *Forced Labour's Business Models and Supply Chains*, Joseph Rountree Foundation, 2013.

ALLENBACH-AMMANN J., *Smei: Le numerose insidie del nuovo strumento di controllo della catena di approvvigionamento dell'Ue*, 20.09.2022, consultabile sul sito euroactiv.it.

ANDRIEUX-MEYER I., COHN J., AFFONSO DE ARAÚJO E.S., HAMID S.S., *Disparity in market prices for hepatitis C virus direct-acting drugs*, in *The Lancet*, 3, 11, 2015, p. 677.

ANTONIOLI M., *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000.

ARENA A., *Covid-19 e libera circolazione: le misure restrittive degli Stati membri e le libertà fondamentali del mercato interno*, in *Eurojus.it*, 2020, consultabile sul sito www.eurojus.it.

ARENA A., *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

ARENA A., *Le restrizioni per affrontare l'emergenza Covid-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in *Eurojus*, 2020, consultabile sul sito www.eurojus.it.

ARNAUDO L., CAPORALE C., COSTA E., LOCATELLI F., MAGRINI N., *Lezioni da una pandemia. Per uno sviluppo condiviso e un accesso equo a cure essenziali e vaccini*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, n. 2, pp. 343 ss.

BAGNATO N., PERONI M., SACCO M.P., *Nelle filiere globali arriva l'obbligo di due diligence sui diritti umani*, in *Lavoce.info - Internazionale*, 04.05.2022.

BALDUZZI R., *La liberalizzazione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini. Profili costituzionali e internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 2, pp. 261 ss., spec. pp. 278-283.

BALDWIN R., EVENETT S.J. (eds.), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, Londra, 2020.

BALDWIN R., TOMIURA E., *Thinking Ahead about the Trade Impact of Covid-19*, in *Economics in the Time of Covid-19*, Baldwin, Weder di Mauro (eds.), Londra, 2020, p. 59-68.

BALDWIN, R.E. *The World Trade Organization and the Future of Multilateralism*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2016; 30, 95-116.

BARBATI J., *La politica commerciale dell'ue: il punto della situazione*, in *Geopolitica*, 02 maggio 2021.

BARNARD C., *The Substantive Law of the EU*, Fifth Edition, Oxford, 2016, pp. 122-123.

BARONCINI E., *L'Organo d'appello dell'OMC e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'articolo XX GATT*, in ROSSI L.S., BARONCINI E., (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli - Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, 2010, pp. 429-474.

BARONCINI E., *La proposta europea di riforma dell'OMC*, in MANZINI P., VELLANO M. (a cura di), *Unione europea 2020 – I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Cedam, 2021, pp. 135 e ss., consultabile sul sito [www.iris.it](http://www.iris.it).

BARONCINI E., *La proposta europea di riforma dell'OMC*, in *Unione europea 2020 – I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea* (a cura di) MANZINI P., VELLANO M., WOLTERS KLUWER - Cedam, Milano, 2021, 2, p. 2.

BARONCINI E., *UE, Covid-19 e commercio internazionale: una nuova governance sugli healthcare products?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli ed., 2020, p. 544 e ss.

BARRAUD DE LAGERIE P., BÉTHOUX E., MIAS A., PENALVA-ICHER É., *Tra attuazione e dibattito: primi insegnamenti dalla legge francese del 2017 sul dovere di vigilanza delle imprese*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2021, p. 40.

BARRIENTOS S. et al., *Gender and Governance of Global Value Chains: Promoting the Rights of Women Workers*, in *International Labour Review*, n. 158, 4, 2019, pp. 729-752.

BARRIENTOS S., *“Labour chains”: Analyzing the Role of Labour Contractors in Global Production Networks*, BWPI Working Paper 153, 2011.

BARTOLUCCI L., *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2020, p. 2 ss;.

BASEDOW R., *Reforming the WTO: Identifying politically viable options for an incremental reform*, Background paper for the Bertelsmann project on the Future of Global Trade Governance, 2017.

BASSI L.L., HWENDA L., *COVID-19: Time to Plan for Prompt Universal Access to Diagnostics and Treatments*, in *The Lancet global health*, 8, 6, 2020, p. 756.

BAUTISTA-HERNÁEZ A., *Órgano político o legislativo? Revisitando el valor jurídico de las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en materia de catástrofes*, in TORRES CAZORLA M.I., (a cura di), *Bioderecho Internacional y Universalización: el papel de las Organizaciones y los Tribunales Internacionales*, Valencia, 2020, pp. 52-78.

BEAGLEHOLE R., *Global public health: a new era*, Oxford, New York, 2003, 8.

BEATTIE A., *L' UE guarda all'interno nella risposta alla crisi piuttosto che guidare la spinta a mantenere aperto il commercio*, in *Financial Times* , 18 marzo 2020.

BEIGBEDER Y., *The World Health Organization: Achievements and Failures*, Oxford, New York, 2018.

BENVENISTI E., NOLTE G., *Community Interests Across International Law*, Oxford, 2018.

BIANCHI F., *La ricerca in Europa è ostaggio di Big Pharma. Che usa i soldi pubblici solo per fare profitti*, in *L'Espresso*, 25 maggio 2020.

BIANCHI S., PETERS F. (eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge, 2013.

BIN R., CHIARELLA P., *Critica della teoria dei diritti. Conversazione con Roberto Bin*, in *Ordines*, 2, 2018, p. 329.

BIN R., *Contro la Governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2011, 3.

BIN R. CHIARELLA P., *Critica della teoria dei diritti. Conversazione con Roberto Bin*, in *Ordines*, 2, 2018, p. 329.

BIONDI A., *Gli aiuti di Stato*, in FRIGNANI A., PARDOLESI R., *La concorrenza*, Torino, 2006, p. 447 ss.

BOIDIN B., *Droit à la santé et coopération internationale: les déficiences institutionnelles*, in *Mondes en développement*, vol. 33-2005/1, n. 129.

BONADIO E., BALDINI A., *COVID-19, Patents and the Never-Ending Tension between Proprietary Rights and the Protection of Public Health*, in *European Journal of Risk Regulation*, 11, 2, 2020, p. 392.

BONFANTI A., *Catene Globali Del Valore, Diritti Umani e Ambiente nella Prospettiva del Diritto Internazionale Privato: verso una Direttiva Europea sull'obbligo di Diligenza delle Imprese in materia di sostenibilità*, in *Jus*, Gennaio 2023, 3, p. 325 e ss.

BONFANTI S., *Le restrizioni delle esportazioni di dispositivi di protezione individuale ai tempi del COVID-19: diritto OMC, tutela della salute pubblica e solidarietà internazionali*, in *Dir. Umani dir. Int.*, 2020, p. 626,

BONNITCHA J., MCCORQUODALE R., *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2017, pp. 899 e ss.

BORGHI P., *Il declino dell'utopia multilaterale?*, in *Eurojust*, 2.05.2015, consultabile sul sito [www.eurojust.it](http://www.eurojust.it).

BORLINI A., *Crisis Looming in the Dark: Some Remarks on the Reform Proposals on Notifications and Transparency*, *Questions of Int. Law*, 2019, Zoom-out 63, p. 83 e ss.

BORREL J., *Come rilanciare il multilateralismo in un mondo multipolare?*, The Diplomatic Service of the European Union, consultabile sul sito [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

BOTTI F., CASTELLI C., GIANGASPERO G., *EU Open Strategic Autonomy in a PostCovid World: An Italian Perspective on the Sustainability of Global Value Chains*, in *AIA Istituto Affari internazionali*, Luglio 2021; *ib.*, *European Commission, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy* (COM/2021/66), 18 February 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066>

BOWN C.P., *Covid-19 Could Bring Down the Trading System – How to Stop Protectionism from Running Amok*, in *Foreign Affairs*, 28 aprile 2020, consultabile sul sito [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com).

BOWN C.P., *EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk*, The Peterson Institute for International Economics (PIIE), 19 Marzo 2020; *Ib.*, *Trump's trade policy is hampering the US fight against COVID-19*, PIIE, 13 Marzo 2020; *Ib.*, *COVID-19: China's exports of medical supplies provide a ray of hope*, PIIE, 26 Marzo 2020, consultabili sul sito [www.piie.com](http://www.piie.com).

BRENNAN H., KAPCZYNSKI A., MONAHAN C.H., RIZVI Z., *A Prescription for Excessive Drug Pricing: Leveraging Government Patent Use for Health*, in *Yale Journal of Law and Technology*, 18, 1, 2017, pp. 277 ss.

BRINO V., GRAGNOLI E., *Le imprese multinazionali e il rapporto di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, pp. 213 s.

BRINO V., *Imprese multinazionali e diritti dei lavoratori tra profili di criticità e nuovi "esperimenti" regolativi*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, pp. 172 ss.

BRINO V., *La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Giappichelli, 2020.

BRINO V., *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *Lavoro e Diritto*, 2019, 3.

BROWN M., CUETO E.F., *The World Health Organization from international to global public health*, in *American Journal of Public Health*, 96, 1, 2006, p. 62-72.

BURCI G., TOEBES B., *Research Handbook on Global Health Law*, Cheltenham-Northampton, 2018.



CACCIOLATTI G., *Commercio mondiale, il WTO e la crisi globale: le regole e il potere solo apparente per tutelare le economie più deboli*, in *La Repubblica*, 24.01.2021, p. 2 e ss., consultabile sul sito [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

CAGGIANO G., *COVID19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in [aisdue.eu](http://aisdue.eu), sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, n. 7, 2020, p. 72 ss.

CALDEIRA GAIO S., *Hauser A., A small step forward to business' human rights compliance*, Global Campus Europe, 2020.

CANTONI S., *L'Accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Dal GATT 1947 al GATT 1994*, in COMBA A. (a cura di), *Neoliberismo internazionale e global economic governance – Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, 2013, p. 173.

CAPPUCCIO S., *L'ILO e il rispetto dei diritti umani e del lavoro nelle catene globali di subappalto*, in *Questione Giustizia*, 23 Dicembre 2021.

CAPUANO V., *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in [aisdue.eu](http://aisdue.eu), sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, n. 3, 2020, p. 21 ss.

CASO R., *La scienza non sarà più la stessa. Più condivisione, cooperazione e solidarietà dopo il CoVid-19?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1S, 2020, p. 619.

CASO R., *Vaccini e farmaci. Grandi monopoli, l'ora di cambiare*, in *L'Adige e Università di Trento*, 04 marzo 2022, pp. 1-39.

CASOLA C., *La Signora del WTO*, in *Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)*, Milano, 10 febbraio 2021.

CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Rivista.eurojus.it*, fascicolo n. 1-2020, 2020, p. 95 ss.

CASONATO C., *I farmaci, fra speculazioni e logiche costituzionali*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2017, 4, pp. 5-9.

CAUDURO A., *L'Accesso al farmaco*, Ledizioni, 2017, 95-98.

CELEPIJA M., *Profili giuridici per l'analisi della vicenda Sofosbuvir: contesto, istituti, attori e criticità. Verso un ripensamento del ruolo pubblico in materia di definizione dei prezzi dei farmaci?*, in *Federalismi.it*, 8, 2020, pp. 295 ss.

CELEPIJA M., *Quale protezione per il diritto alla salute nello spazio giuridico internazionale al tempo del CoViD-19? La "metafora dell'ombrello" come schema interpretativo*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 3/2020, p. 160 e ss.

ČERNIČ J.L., CARRILLO SANTARELLI N. (eds.), *The future of business and human rights: theoretical and practical considerations for a UN Treaty*, Cambridge 2018.

CHAISSÉ J., MATSUSHITA M., *Maintaining the WTO's Supremacy in the International Trade Order: A Proposal to Refine and Revise the Role of the Trade Policy Review Mechanism*, in *Journal of International Economic Law*, Volume 16, Issue 1, Marzo 2013, pp. 9-36.

CHAYTOR B., OGO I., *Recovery from the Economic Impacts of the COVID-19 Pandemic in Africa: What Role for Trade?*, in *Trade Law center*, 07 Aprile 2020, consultabile sul sito [www.tralac.org](http://www.tralac.org).

CHINKIN C., *Normative Development in the International Legal System*, in SHELTON (ed.), *Commitment and Compliance: the Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2003, p. 21-42.

CHIUSSI CURZI L., *General Principles for Business and Human Rights in International Law*, Leiden, 2021, p. 225.

CHOO E.K., RAJKUMAR S.V., *Medication Shortages During the COVID-19 Crisis: What We Must Do*, in *Mayo Clinic proceedings*, 95, 6, 2020, p. 1114.

CLINTON C, SRIDHAR D., *Governing Global Health: Who Runs the World and Why?*, Oxford, 2017.

COLOMBO A., *La parabola del multilateralismo*, in *ISPOnline*, 30 novembre 2021.

COSTANZA R., DALY L., FIORAMONTI L., GIOVANNINI E., KUBISZEWSKI I., MORTENSEN L.F., PICKETT K. E., VALA RAGNARSDOTTIR K., DE VOGLI R., WILKINSON R., (a cura di), *Modelling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals*, in *Ecological Economics*, Elsevier, 2016, 130, pp. 350.355.

CREMONA M. (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, London, 2018.

CUETO E.F., BROWN T.M., *The World Health Organization: A History*, Cambridge, 2019.

D'AMORE C., *Gli orientamenti della Commissione in tema di liceità del pool di brevetti, con particolare riferimento al Reg. CE n. 240/1996*, working paper, 1999, consultabile sul sito [www.archivioceradi.luiss.it](http://www.archivioceradi.luiss.it).

D'AVACK L., *CoViD-19: criteri etici*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1S, 2020, p. 377.

DAVICO L., *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Roma 2004, p. 19 e ss.

DAVIES S.E., YOUDE J.R., *The Politics of Surveillance and Response to Disease Outbreaks: The New Frontier for States and Non-State actors*, Farnham, Burlington, 2015.

DE ARCANGELIS G., *Regole internazionali sulla proprietà intellettuale e lotta al covid-19: necessità di un approccio integrato*, in *Eticaeconomia*, 182/2022, consultabile sul sito [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it).

DE BERTI J., FRANCHINI FORLANI, *Le proposte della Commissione alla WTO per un piano d'azione multilaterale nella lotta al coronavirus*, 07.06.2021, consultabile sul sito [www.dejalex.com](http://www.dejalex.com).

DE SADELEER N., *L'examen, au regard de l'article 28 CE, des règles nationales régissant les modalités d'utilisation de certains produits*, in *Journal du droit européen*, 2009, p. 247 ss.

DENIS G. A., BEAUCHAMP, T.L., BOWIE N.E., *Ethical Theory and Business*, University of Cambridge, Dicembre 2019, consultabili sul sito [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org).

DENTICO N., *L'altra forma della guerra*, *Avvenire*, 18 Giugno 2022.

DENTICO N., *Vaccini, sui brevetti anti-Covid al Wto vince l'egemonia delle élite*, in *Valori – Notizie di finanza etica ed economica sostenibile*, 28 Giugno 2022, consultabile sul sito [www](http://www).

DEVA S., BILCHITZ D., *Building a treaty on business and human rights: context and contours*, Cambridge University Press online, 2017, consultabili sul sito [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org).

DI CATALDO V., *I brevetti per invenzione e per modello di utilità. I disegni e modelli*, Giuffré, 2012, pp. 274-278.

DI DONFRANCESCO G., *L'ultima parola spetta alla Wto - tempi permettendo*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 Marzo 2018.

DI GIUSEPPE A., *Verso un trattato internazionale per la preparazione e la risposta alle pandemie*, SIOI, Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana, consultabile sul sito [www.osorin.it](http://www.osorin.it).

DI TURI C., *Dopo i millennium development goals: la cooperazione internazionale allo sviluppo tra ONU, OMC e Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 303-315.

DOUMBIA-HENRY C., GRAVEL E., *Free trade agreements and labour rights: recent developments*, in *International Labour Review*, 2006, vol. 145.

DOVICO E., *Trattato pandemico, resta il nodo sovranità. E non solo*, in *La Nuova Bussola Quotidiana* 11 Marzo 2023.

DURKIN A., CALDER A., *Free Trade in Medicines and Supplies is the Ealthiest Approach*, *Global Trade*, del 23 marzo 2020, consultabile sul sito [www.tradevistas.org](http://www.tradevistas.org).

DUSI E., *Vaccino, ecco perché non sarà per tutti. La Sanofi ha già promesso le prime dosi agli Usa*, in *La Repubblica*, 14 maggio 2020.

EVENETT S., *How Can We Revive the WTO and Trade Multilateralism?*, in *European center for international political Economy (ECIPE)*, January 2021, consultabile sul sito [www.ecipe.org](http://www.ecipe.org).

EVENETT S.J., *Sicken thy neighbour: The initial trade policy response to COVID-19*, *The World Economic*, 27 Marzo 2020, consultabile all'indirizzo web <https://doi.org/10.1111/twec.12954>.

FABBRINI F., *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic*, 03 December 2021, *JComMarSt*, 186, 187, consultabile sul sito [www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com).

FALCONE M., *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2017.

FANNIS., *La scienza oltre i confini: obblighi di cooperazione internazionale nel campo della ricerca in relazione alle epidemie e alle pandemie*, in *BioLaw Journal*, 2020, 1, p. 488 e ss.

FARNELLI G., *Proporzionalità ed emergenza sanitaria da Covid-19 nei parametri CEDU*, *La Comunità Internazionale*, 2020, vol. LXXV, I, p. 105 ss.

FASCIGLIONE M., *Binding Instrument on Business and Human Rights as a Source of International Obligations for Private Companies: Utopia or Reality?*, in BUSCEMI M., LAZZERINI N., MAGI L., RUSSO D. (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights. Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden 2020, pp. 31 e ss.

FASCIGLIONE M., *I Principi Guida su Imprese e Diritti Umani*, Consiglio Nazionale delle Ricerche - Cnr ed., 2020.

FASCIGLIONE M., *Luci ed ombre della proposta di direttiva europea sull'obbligo di due diligence d'impresa in materia di diritti umani e ambiente*, in *SIDIBlog-Società italiana di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, 26 maggio, 2022, consultabile sul sito [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org).

FASTENRATH U., *Relative Normativity in International Law*, in *European Journal of Int. Law*, 1993, pp. 305-340.

FERRAJOLI L., *Per una Costituzione della Terra*, in *Teoria politica*, 2021, n. 10, pp. 51-53.

FERRARI G.F., *L'OMS e la pandemia: incertezze e contraddizioni*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 43, 2, 2020, XXXI.

FILDER D., *Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1996, p. 77 ss.

FILDER D., *Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1996, p. 77 ss.

FLORIO M., IACOVONE L., *Pandemie e ricerca farmaceutica: la proposta di una infrastruttura pubblica europea (parte prima)*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 126, 2020, p. 1-2.

FOOTER M. E., *An institutional and normative analysis of the World Trade Organization*, in *Legal Aspects of International Organization*, Ed. Niels M. Blokker, 46, par. 3 e 4.

FORMAN R. Et al., *12 Lessons learned from the management of the coronavirus pandemic*, in *Health policy*, 124, 6, 2020, 579.

FRANCIONI F., *Sovranità statale e tutela della salute come bene pubblico globale*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2016, p. 51 ss.

FRIGNANI A. E WAELBROECK M., *Disciplina della concorrenza nella CEE*, Torino, 1996, p. 760.

GETZEN T.E., *Health Care Economics*, Wiley ed., 2007, p. 252.

GHOSH A., *Developing countries in the WTO Trade Policy Review Mechanism*, Cambridge University Press, 25 Giugno 2010.

GHOSH A., *Strengthening WTO surveillance making transparency work for developing countries from Part III - Strengthening multilateralism*, Carolyn Deere Birkbeck, Cambridge University Press, 07 Settembre 2011.

GLÖCKLE C., *Export Restrictions under Scrutiny – The Legal Dimensions of Export Restrictions on Personal Protective Equipment*, in *EJIL:Talk- European Journal of International Law*, 7 aprile 2020, consultabile sul sito [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org);

GOLDAMMER G. J., MORAWSKA L. H., SIMPSON O. et al., *Health guidelines for vegetation fire events*, WHO, Ginevra, 1999.

GOSTIN L., *Global Health Law*, Cambridge (Mass)-London, 2014, p. 183.

GRAINGER A.G. ET AL., *Customs and Humanitarian Logistics*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2019, p. 159 ss, consultabili sul sito [www.kluwerlawonline.com](http://www.kluwerlawonline.com).

GRANDO M. T., *Evidence, Proof, and Fact-Finding in WTO Dispute Settlement*, Oxford, 2009.

GRAZIANI A., *OMC: il ruolo dell'Ue e la sua riforma*, in *Centro Studi Geopolitica*, 31 marzo 2021, consultabile sul sito [www.geopolitica.info](http://www.geopolitica.info).

GRECO D., *Covid-19 e restrizioni al commercio internazionale: il dialogo (soft) tra OMS e OMC*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 24 e ss.

GRECO L., *Produzione globale, lavoro e strategia sindacale: alcune riflessioni a partire dalla teoria delle catene globali del valore*, in *Sociologia del lavoro*, 2011, n. 123.

GROS D., *Multilateralismo: l'OMC sopravvivrà al 2020?*, in *ISPIONline*, 20 Dicembre 2019.

GUERRIERI P., *Il WTO e le sfide del regime commerciale multilaterale*, in Treccani, Libro dell'anno 2007, consultabile sul sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

GUERRIERI P., *Quale futuro per il regime commerciale internazionale*, in *Osservatorio di politica internazionale*, in Istituto Affari Internazionali (IAI), 2008; n.11, consultabile sul sito [www.affaristituzionali.it](http://www.affaristituzionali.it).

GULOTTA C., *Le fragilità delle catene di fornitura globali di fronte all'emergenza da Covid-19*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche, Bologna, 2020, p. 110 e ss.



HABIBI R., NEGRI G ET AL., *Do Not Violate the International Health Regulations during the Covid-19 Outbreak*, in *The Lancet*, 2020, vol. 395, p. 664-666, [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com).

HALLAK I., *EU Imports and Exports of Medical Equipment*, *European Parliamentary Research Service* (EPRS), October 2020, consultabile sul sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

HAMANAKA S., *WTO Agreement on Trade Facilitation: Assessing the Level of Ambition and Likely Impacts*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2014, p. 341 ss.

HEADEN PFITZER J., SABUNE S., *Burden of Proof in WTO Dispute Settlement: Contemplating Preponderance of the Evidence*, *International Centre for Trade and Sustainable Development - ICTSD Programme on Dispute Settlement*, Issue Paper n. 9, OUP Oxford, 2009.

HELFFEN M., FICHTER M., *Building Transnational Union Networks across Global Production Networks: Conceptualising a New Arena of Labour – Management Relations*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2013, vol. 51, 3.

HELFFER L.R., AUSTIN G.W., *Human Rights and Intellectual Property Mapping the Global Interface*, Cambridge University Press, 2011, p. 90-92.

HENTREI S., SOLEY X., *Force Majeure*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, aprile 2011, consultabile sul sito [www.opil.oupilaw.com](http://www.opil.oupilaw.com).

HOEKMAN B. M., MAVROIDIS C., *Burning Down the House? The Appellate Body in the Centre of the WTO Crisis*, EUI Working Paper, RSCAS 2019/56.

HOEKMAN B. M., ZEDILLO E. (EDS), *Trade in the 21st century: back to the past?*, Washington:Brookings Institution Press, 2021, pp. 243-272.

HOEN T., et al., *Medicine procurement and the use of flexibilities in the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 2001-2016*, in *Bulletin of the World Health Organization*, 96, 3, 2018, p. 189.

HOWSE R., *The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary*, in *European Journal of Int. Law*, 2016, vol. 27, n. 1, pp. 9-77.

HSIEN W., *Wto dispute settlement in the wake of coronavirus disease 2019 (covid-19): exploring the possible benefits and limits of contemporary mechanisms*, 2020, consultabile sul sito [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

JACCHIA R., STILLO M., *Proprietà intellettuale e vaccini contro il coronavirus. la decisione della Wto sulla sospensione temporanea dei monopoli brevettuali per i vaccini*, 23 giugno 2022, consultabile sul sito [www.dejalex.com](http://www.dejalex.com).

JEPHCOTT F., PADDEU F., *Covid-19 and Defences in the Law of State Responsibility*, Part I-II, *EJIL: Talk!*, 17 marzo 2020, reperibile nel sito [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

JOMMI C., *Innovazione e regolazione del prezzo e del rimborso dei farmaci: un confronto tra Italia e gli altri principali Paesi europei*, in *Global & Regional Health Technology Assessment*, 2, 3, 2015, p. 117.

KAHN A., *Les licences obligatoires*, in MOINE-DUPUIS I. (dir.), *Le médicament et la personne: aspects du droit international*, LexisNexis., 2007, p. 219-241, consultabile anche sul sito [www.univ-droit.fr](http://www.univ-droit.fr).

KANWAR A.V.S., RAHIM M.M., *Social Responsibilities of the Global Pharmaceutical Companies: Towards an Ethical Health Care Paradigm*, in *Journal of law and medicine*, 26, 4, 2019, pp. 750-763

KARTTUNEN M. B., *Transparency in the WTO SPS and TBT Agreements – The Real Jewel in the Crown*, Cambridge, 2020.

KENTIKELLENIS A., ROCHFORD C., *Power asymmetries in global governance for health: a conceptual framework for analyzing the political-economic determinants of health inequities*, in *Globalization and health*, 15, 1, 70, 2019, p. 4.

KEOHANE R.O., NYE J. S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston, 1989, p. 228.

KOLBEN K., *Dialogic Labor Regulation in the Global Supply Chain*, in *Michigan Journal of International Law (MJIL)*, 2015, 36, Iss. 3.

KOUL A.K., *Guide to the WTO and GATT*, Singapore-New Delhi, 2018, pp. 341-353.

KUCERA D., SARI D., *New Labour Rights Indicators: Method and Trends for 2000–15*, in *International Labour Review*, n. 158, 3, 2019, pp. 419-446.

KUCHLER H, MANCINI DP., PILLING D, *Financial Times, Regno Unito, Lo strapotere della Pfizer*, in *Internazionale*, 1439, 10 Dicembre 2021.

LAPA S., *The WTO Panel Report in Russia – Traffic in Transit: Cutting the Gordian Knot of the GATT Security Exception?*, *QIL – Questions of International Law*, 2020, p. 5.

LATINO A., *Il Geneva package*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 22 Giugno 2022, consultabile sul sito [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it).

LEE J. YHUNT., P., *Human rights responsibilities of pharmaceutical companies in relation to access to medicines*, in *The Journal of law, medicine & ethics*, 40, 2, 2012, pp. 220-233.

LEE J., *Global Supply Chain Dynamics and Labour Governance: Implications for Social Upgrading*, ILO Research Paper n. 14, International Labour Office, 2016.

LEHNE J., *Crisis at the WTO: Is the Blocking of Appointments to the WTO Appellate Body by the United States Legally Justified?*, Berlin-Berne, 2019.

LEISINGER K.M., *The corporate social responsibility of the pharmaceutical industry: idealism without illusion and realism without resignation*, in *Business ethics quarterly*, 15, 4, 2005, pp. 577-94.

LIN-HI N., BLUMBERG I., *The Power (lessness) of Industry Self-regulation to Promote Responsible Labor Standards: Insights from the Chinese Toy Industry*, in *Journal of Business Ethics*, n. 143, 4, 2017.

LIVINI E., *La corsa al vaccino vale 30 miliardi, i favoriti sono già le star delle borse*, in *Affari e Finanza (La Repubblica)*, 25 maggio 2020.

LUCARELLI A., *La democrazia dei beni comuni*, 2013, Laterza, p. 62 ss.

MACCHI C., *Business, Human Rights and the Environment: The Evolving Agenda*, in *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2022, p. 91.

MACIOCCO G., *Brevetti COVID. La resa*, in *Salute Internazionale*, 23 Giugno 2022.

MACKENZIE S. ET AL. (EDS.), *The Global Outbreak Alert and Response Network*, in *Global Public Health*, 2014, p. 1023.

MAGI R., *The Effect of the WTO Dispute Settlement Crisis on the Development of Case Law on National Security Exceptions: A Critical Scenario*, in *Questions of International Law (QIL)*, 20, p. 29.

MALINCONICO C., *Aiuti di Stato*, in CHITI M. P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 73 ss.

MANAK I., *Enforcing International Trade Law in the World Trade Organization's Committees: Courting Third Party Opinion*, Georgetown University, Washington, DC, 24 Novembre 2019, consultabile sul sito [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu).

MARCHETTI L., *Il bicchiere mezzo pieno*, in *Rivista delle società*, Giuffrè, 2001, 1/3, p. 336.

MARENCO L., *How much will the vaccine cost (if ever discovered...)*, in *Journal of Industrial and Business Economics*, 2020, 511.

MARES R., *Legalizing Human Rights Due Diligence and the Separation of Entities Principle*, Deva S., Bilchitz D. (eds.), *Building a treaty on business and human rights: context and contours*, Cambridge 2017, p. 266.

MARIANI P., *Gli effetti della pandemia sul mercato interno europeo: l'azione degli Stati e la risposta dell'Unione*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 341 e ss.

MAROTTI G., ADINOLFI A., *WTO Security Exceptions: A Landmark Panel Report in Times of Crisis*, in *Questions of International Law (QIL)*, 2020, p. 1-3.

MARRIOTT A., MAITLAND A., *The Great Vaccine Robbery Pharmaceutical corporations charge excessive prices for COVID-19 vaccines while rich countries block faster and cheaper route to global vaccination, policy brief* di Oxfam Italia, 29 Luglio 2021, consultabile sul sito [www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org).

MARTIN J., BRAVO K.E., *The Business and Human Rights Landscape: Moving Forward, Looking Back*, Cambridge 2017.

MATTEI U., *Beni comuni*, Laterza, 2011, p. 47 ss.

MAURO R., *Diritto internazionale dell'economia – Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, p. 123 ss.

MAZZAMUTO S., PLAIA A., *I rimedi*, in *Manuale di diritto privato europeo*, a cura di CASTRONOVO C., MAZZAMUTO S., II, Milano 2020.

MAZZEI G., *Conseguenze economiche della pandemia da Covid-19: necessità di misure coordinate a livello europeo e di un più incisivo ruolo dei poteri pubblici rispetto ai mercati*, in *Amministrativ@mente*, 1, 2020, p. 30.

MCCARTHY T., *The race for a vaccine: how Trump's 'America First' approach hinders the global search*, in *The Guardian*, 12 Maggio 2020.

MEADOWS D.L., D.H. MEADOWS D.H., RANDERS J., BEHRENS W.W., *The Limits to Growth*, New York, 1972.

MENACHERY V.D. ET AL., *A SARS-like cluster of circulating bat coronaviruses shows potential for human emergence*, in *Nature medicine*, 21, 12, 2015.

MESSINA G., *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Franco Angeli, 2012, 105-106.

MESSINETTI R., *Beni comuni e nuovo fondamento del diritto soggettivo*, in *Federalismi.it*, 8, 2019.

METHVEN O' BRIEN C., BOTTA G., *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Updated Status Review*, in João Luiz da Silva Almeida (ed.), *Corporate Social Responsibility and Social and Environmental Governance: Greenwashing and Human Rights*, Rio de Janeiro, 02 August 2022, consultabile sul sito [www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com).

MICHELI F., *Lavoro, diritti e catene globali del valore, teorie e tecniche di regolazione*, in *Il Diario del Lavoro*, 29 Giugno 2022, consultabile sul sito [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it).

MIGLIORELLI A., *Il futuro incerto del commercio internazionale dopo lo shock del Covid-19*, Università della Valle D'Aosta, 2020.

MIZUTORI M., *Reflections on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Five Years Since Its Adoption*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, vol. 11, 2020, p. 147-151.

MORATO A., *Le clausole sociali e il Sistema di Preferenze Generalizzate dell'Unione europea*, in *Ricerche Giuridiche*, Cà Foscari, II, 1, parte III, 2013.

MORENO S.G., EPSTEIN D., *The price of innovation – the role of drug pricing in financing pharmaceutical innovation. A conceptual framework*, in *Journal of market access & health policy*, 7, 1, 2019, p. 5.

MORGESE G., *L'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs)*, Cacucci, 2009, 352- 361.

MORI P., *COVID-19, misure emergenziali e Stato di diritto*, in *aisdue.eu*, sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, n. 2, 2020, p. 13 ss.

NAKAGAWA L., CHEN (eds.), *The Appellate Body of the WTO and its Reform*, Heidelberg, 2020.

NEGRI S., *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, 2018.

NEGRI S., *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 135 ss.

NEUFELD N., *The long and winding road: how wto members finally reached a trade facilitation agreement*, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division , Staff Working Paper ERSD-2014-06, 07 Aprile 2014, consultabile sul sito [www.wto.org](http://www.wto.org).

ODDENINO A., *Profili internazionali ed europei del diritto alla salute*, in FERRARA R. (a cura di), *Trattato di biodiritto. Salute e sanità*, Giuffré, 2010, 118.

OLIVER T.R., LEE P.R., *The medicare modernization act: evolution or revolution in social insurance*, in ROGNE L. et al. (a cura di), *Social Insurance and Social Justice: Social Security, Medicare and the Campaign Against Entitlements*, 2009, p. 68.

PALAZZINI L., *La pandemia CoViD-19 e il dilemma per l'etica quando le risorse sono limitate: chi curare?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1S, 2020, pp. 361-370.

PANTALEO L., *La libera circolazione dei prodotti farmaceutici e sanitari all'interno dell'Unione europea. Riflessioni a margine della pandemia da Covid-19*, in ACCONCI P., BARONCINI E. (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze giuridiche Università di Bologna, Luglio 2020, p. 353 e ss.

PANTANO F., SALOMONE R., *Tra free trade e protezionismo: l'importanza del sistema OIL nel nuovo ordine giuridico globale*, in *Lavoro e Diritto*, 2019, 3.

PARDOLESI R., *Sul divieto di brevettazione di farmaci, nota a C. cost., sent. n. 20/1978 (red. Elia)*, in *Foro italiano*, 1978, I, cc. 809 ss.

PAUWELYN J., *Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements*, SSRN Paper, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3579965](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3579965), 30 aprile 2020.

PAUWELYN J., *Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements*, in *Federal Reserve Bank of New York Research Paper - ISRN*, Serie n. 21, Aprile 2020, consultabile sul sito [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

PAYOSOVA T., HUFBAUER G. C., SCHOTT J., *The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures*, PIIE Policy Brief, 18-5.

PEDERSINI R., *Globalizzazione e politiche commerciali. Non solo deregolamentazione*, in *SM*, 2017, 1.

PEDULLÀ L., *Profili costituzionalistici in materia di vaccinazioni: uno sguardo comparatistico*, in *Osservatorio di diritto sanitario di Federalismi.it*, 25 luglio 2018, p. 20.

PETERSMANN C., *Are Global Public Goods like the World Trade Organization Owned by Governments or by Peoples and Citizens?*, in *Journal of East Asia and Int. Law*, 2020, p. 21- 52.



PICKER C.B., *Regional Trade Agreements v. The WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV to Counter This Institutional Threat*, UPenn Law - Università della Pennsylvania, in *Penn Law: Legal Scholarship Repository*, 26, 2005, p. 267 ss.

PICONE P., LIGUSTRO G., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova 2002, p. 87 ss.

PINCHIS-PAULSEN M., *COVID-19 and concerns of humanity: how the WTO can maintain open trade in critical supplies*, London School of Economics and Political Science, 20 Luglio 2020, consultabile sul sito [www.lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk).

PINCHIS-PAULSEN M., *Covid-19 Symposium: Thinking Creatively and Learning from Covid-19 – How the WTO can Maintain Open Trade on Critical Supplies*, in *Opiniojuris*, 2 aprile 2020, consultabile sul sito [www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org).

PINCHIS-PAULSEN M., *Trade Multilateralism and U.S. National Security: the Making of the GATT Security Exceptions*, in *Michigan Journal Int. Law*, 2020, p. 109.

PISCH F., *Managing Global Production: Theory and Evidence from Just-in-Time Supply Chains*, *CEP Discussion*, Paper n. 1689 del 20 aprile 2020, *Centre for Economic Performance*, London School of Economics and Political Science (LSE).

PITRUZZELLA G., ARNAUDO L., *Vaccini, mercati farmaceutici e concorrenza, in una prospettiva (anche) di diritti umani*, in *Rivista italiana di medicina legale*, XXXIX, 1, 2017, p. 5.

QUILES P., *Legal and Policy Implications of Covid-19-Related Export Restrictions*, in *International Economics Strategic Analysis for Growth & Development*, 4 maggio 2020.

RAMASASTRY A., *Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability*, in *Journal of Human Rights*, University of Washington School of Law, Legal Studies Research Paper n. 2015A39/2015.

RIELA S., *Catene del valore: Covid e nuove geografie*, in *ISPIONline*, 25 Novembre 2020, consultabile sul sito [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it).

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, pp. 105-138.

RODRIQUEZ G., *Nessuna cessione di sovranità. E sulla proprietà intellettuale delle tecnologie salvavita: Una minaccia del diritto alla salute. Ecco cosa dice la bozza Oms sulle possibili nuove pandemie*, 27 Marzo 2023, in *Quotidiano Sanità*, consultabile sul sito [www.quotidianosanità.it](http://www.quotidianosanità.it).

RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, 3. Ed., Torino, 2009, p. 70.

ROVENTINI A., *Sospensione dei brevetti e politiche d'innovazione*, in *Il Mulino*, 18 maggio 2021.

RUBINI L., *I segni dei tempi: unilateralismo o cooperazione? Riflessioni su alcuni recenti sviluppi nella politica commerciale dell'Unione europea*, *Eurojus.it*, 2020, 4, p. 137 e ss.

RUGGIE J., *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda*, in *American Journal of International Law*, 101, October 2007; *ib.*, *Trade, Sustainability and Global Governance*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 27, 2, 2002; *ib.*, *The Theory and Practice of Learning Networks: Corporate Social Responsibility and the Global Compact*, in *Journal of Corporate Citizenship*, 5, 2002; *ib.*, *Ten Years After: From UN Guiding Principles to Multi-Fiduciary Obligations* (with Caroline Rees and Rachel Davis), in *Business and Human Rights Journal*, 2021, 6; *Ib.*, *Money, Millennials and Human Rights: Sustaining 'Sustainable Investing'* (with Emily K. Middleton); *Ib.*, *Multinationals as Global Institution: Power, Authority and Relative Autonomy*, in *Regulation & Governance*, 2017; *Ib.*, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Principles on Business & Human Rights: A Reply to Professors Bonnitcha and McCorquodale* (with John F. Sherman III); *Ib.*, *The European Journal of International*

*Law*, 3, 2017; *Ib.*, *Adding Human Rights Punch to the New Lex Mercatoria: The Impact of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights on Commercial Legal Practice*, (with John F. Sherman, III), in *Journal of International Dispute Settlement*, 6 Novembre 2015; *Ib.*, *Protect, Respect and Remedy: The United Nations Framework for Business and Human Rights*, Mashood Baderin and Manisuli Ssenyonjo eds., *International Human Rights Law: Six Decades After the UDHR*, Aldershot, UK: Ashgate, 2010.

RUGGIE J.G., SHERMAN J.F., *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale*, in *European Journal of International Law*, 2017, p. 921.

RUSSO D., *Le misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19 nel quadro dei trattati sui diritti umani*, 02/2020, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

SACERDOTI G., *Quo Vadis? WTO after Covid-19?*, Bocconi Legal Studies Research Paper, Maggio 2020.

SACERDOTI G., *The Stalemate Concerning the Appellate Body of the WTO: Any Way Out?*, in *Question of Int. Law- QIL*, 2019, p. 37-58.

SACERDOTI G., *The WTO Dispute Settlement System: Consolidating Success and Confronting New Challenges*, in ELSIG M., HOEKMAN B., PAUWELYN J. (eds.), *Assessing the World Trade Organization*, Cambridge 2017.

SAMUELSON P., *The pure theory of public expenditure*, in *Review of Economics and Statistics*, 36, 4, 1954, pp. 387-389.

SANGER A., *Crossing the Corporate Veil: The Duty of Care Owed by a Parent Company to the Employees of its Subsidiary*, in *Camb. Law. Journ.*, 2012, pp. 478 s.

SANNA C., *GATT 1994 e gli Accordi in materia doganale*, in VENTURINI G. (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2015, p. 23.

SAVARESE E., *Certezza del diritto e diritto internazionale. Coerenza e identità tra fonti e argomentazione*, Napoli, 2018, vol. 4, pp. 91-120.

SCHILL A., BRIESE S., *If the State Considers: Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2009, pp. 61-140.

SCHMUCKER C., *The Effects of the COVID-19 Pandemic on US and European Commitment to the Multilateral Economic Order*, in *Istituto Affari Internazionali*, 2020.

SCIAUDONE F., *Iniziativa comunitarie in tema di responsabilità sociale delle imprese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1426 e ss.

SCISO E., BARATTA E., MORVIDUCCI C., *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

SECK S. L., *Business, Human Rights, & the Triple Planetary Crisis: Confronting Overconsumption*, UConn Business & Human Rights Workshop, Connecticut, 10 March 2022.

SERVETTI D., *La derogabilità della tutela brevettuale sui vaccini anti Covid Alcune note sulla decisione di Ginevra del 17 giugno 2022, tra progressi raggiunti e questioni aperte (anche nella prospettiva del costituzionalismo globale)*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 2.

SGORBISSA B., *Il piano pandemico prossimo venturo*, in *Salute Internazionale*, 20 Giugno 2022.

SIDDHARTH S. AATREYA, *Le restrizioni commerciali relative al COVID-19 sono coerenti con l'OMC?*, in *Rivista europea di Diritto Internazionale*, 25 aprile 2020, consultabile sul sito [www.docs.wto.org](http://www.docs.wto.org).

SILVERMAN E., *WHO embraces plan for Covid-19 intellectual property pool*, in *STAT*, 15 Maggio 2020.

SNELL J., *The Notion of Market Access: a Concept or a Slogan?*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 437 ss.

SOMMARIO E., *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, tra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *SIDIblog Società italiana di diritto internazionale ed europeo*, 27 marzo 2020.

SPAVENTA E., *Leaving Keck behind? The Free Movement of Goods after the Rulings in Commission v Italy and Mickelsson and Roos*, in *European Law Review*, 2009, p. 914 ss.

STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2006, p. 359 ss.

TANZI A., *Introduzione al Diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2019, p. 166 ss.

TAYLOR A.L., *Global governance, international health law and WHO: looking towards the future*, in *Bulletin of the World Health Organization*, 80, 2002, pp. 975-980.

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2008, p. 795 ss.

TEUBNER E., *La matrice anonima. Quando "privati" attori transnazionali violano i diritti dell'uomo*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2006, pp. 9 s.

TOCCIN., *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It, Rome*, in *Istituto Affari Internazionali*, Febbraio 2021, consultabili sul sito [www.iai.it](http://www.iai.it).

TORROJA MATEU H., *Estrategia Internacional para la seguridad humana en los desastres naturales*, in *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18, 36, 2016, pp. 253-257.

TOURNEPICHE A., *Les communications: instruments privilégiés de l'action administrative de la Commission européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2002, p. 55 ss.

TRIGGIANI E., *Il controllo degli aiuti di Stato*, in PREITE F., GAZZANTI PUGLIESE DI CROTONE A., *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, vol. III, Torino, 2011, p. 790 ss.

UNTERHALTER D., *Allocating the Burden of Proof in WTO Dispute Settlement Proceedings*, in *Cornell International Law Journal*, 2009, 42:n.2, art. 2, pp. 209-221, consultabile sul sito <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol42/iss2/2>.

VALERIANI A., *Accordo TRIPs e Diritto alla Salute: una lettura alla luce dei Diritti dell'Uomo*, 21 Luglio 2018, consultabile sul sito [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it).

VAN DEN BOSSCHE, *Can It Get Any Worse?*, SIEL Newsletter, 2020, p. 1-2; *Ib.*, *Has Covid-19 Killed Globalisation? The Flow of People, Trade and Capital Will Be Slowed*, in *The Economist*, 14 maggio 2020, consultabile sul sito [www.economist.com](http://www.economist.com).

VIDIGAL R., *WTO Adjudication and the Security Exception: Something Old, Something New, Something Borrowed – Something Blue?*, in *Legal Issues Economic Integration*, 2019, p. 203.

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, pp. 336-337.

VISONE F., *Il GATT 1994 nel sistema della WTO*, in *Iusinitinere*, 29.09.2017, consultabile sul sito [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it).

WETTSTEIN F., *Betting on the wrong (Trojan) horse: CSR and the implementation of the UN guiding principles on business and human rights*, Cambridge University online Press, 22 June 2021; *Ib.*, *CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide*, Cambridge University Press online, 23 January 2015; *Ib.*, *Normativity, Ethics, and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Critical Assessment*, Cambridge University Press online, 11 Jun 2015; *ib.* *Business and Human*

*Rights Ethical, Legal, and Managerial Perspectives*, University of Cambridge, March 2022.

WONG H., *The case for compulsory licensing during COVID-19*, in *Journal of global health*, 10, 1, p. 3.

WOUTERS O.J., *Lobbying Expenditures and Campaign Contributions by the Pharmaceutical and Health Product Industry in the United States, 1999-2018*, in *JAMA Internal medicine*, 180, 5, 2020, pp. 688-697.

WOUTERS R., ODERMATT S., VAN KERCKHOVEN C., *The EU at the G20 and the G20's Impact on the EU*, in VAN VOOREN B., BLOCKMANS S., WOUTERS J. (eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford, 2013, p. 259-271.

YOUNES G.A., et al., *COVID-19: Insights from innovation economists*, in *Science & Public Policy*, 2020, 2.

YVON A., *Trade-Restrictive Measures and Covid-19: Are WTO Agreements Proving to Be Pandemic Proof?*, Trade Experetts, 12 maggio 2020.

ZECCHIN F., *Sviluppo sostenibile delle catene di fornitura internazionali e diritti inviolabili*, in *Jus*, 3, 2022, pp. 397-428.

ZOLTÁN K., ZAIN R., *Come produrre abbastanza vaccini per il mondo in un anno*, 26 Maggio 2021, consultabile sul sito [www.citizen.org](http://www.citizen.org).

ZUPI M., *Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, Dicembre 2018.

## SENTENZE

### **Organizzazione Mondiale del Commercio, *Appellate Body***

- Sentenza *Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes*, del 7 novembre 1990, DS10/R, p. 16, par. 56, p. 20, par. 73, p. 23, par. 80;
- Sentenza *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Ecuador (EC – Bananas III (Ecuador))*, WT/DS27/R/ECU e WT/DS27/AB/R, par. 7.68, del 25 settembre 1997;
- Sentenza *European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, 13 febbraio 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R;
- Sentenza *US – Shrimp, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, del 6 novembre 1998;
- Sentenza *Japan-Measures Affecting Agricultural Products*, 19 marzo 1999, WT/DS76/AB/R, p. 21, par. 80.
- Sentenza *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, del 5 aprile 2001, WT/DS135/R, p. 372, par. 5.584, pp. 437-438, par. 8.188;
- Sentenza *EC-Asbestos, European communities – measures affecting asbestos and asbestos-containing products*, WT/DS135/12 del 11 aprile 2001.
- Sentenza *Korea-Measures affecting imports of fresh, chilled and frozen beef*, WT/DS161/12 WT/DS169/12 del 24 aprile 2001, par. 169;
- Sentenza *European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, del 21 novembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, p. 389, par. 7.277;
- Sentenza *Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres (Brazil - Retreaded Tyres)*, WT/DS332/AB/R, del 17 Dicembre 2007, par. 179;



- Sentenza *US/Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*, 14 novembre 2008, WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R, p. 223, par. 532;
- Sentenza *European Communities – regime for the importation, sale and distribution of bananas*, WT/DS27/RW/USA, 19 Maggio 2008, par. 7.68;
- Sentenza *Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/19, del 15 settembre 2009, par. 156;
- Sentenza *Colombia – Porti di entrata - indicative prices and restrictions on ports of entry*, WT/DS366/15, del 9 Aprile 2010:
- Sentenza *China-Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R, del 23 Gennaio 2013. parr. 329-344;
- Sentenza *Indonesia-importation of horticultural products, animals and animal products*, WT/DS478/AB/R, 9 Novembre 2017;
- Sentenza *Colombia – Textiles*, WT/DS461/29, del 20 Febbraio 2019;
- Sentenza *Colombia – Textiles*, WT/DS461/29, 20 Febbraio 2019, rapporto dell’Organo di Appello dell’OMC, par. 5.71;
- Sentenza *Russia - Traffic in Transit*, WT/DS512/7, del 9 Aprile 2019.

### **Corte di Giustizia Europea**

- Sentenza *Dassonville* del 11 luglio 1974, causa 8/74, *Procureur du Roi c. Benoît Dassonville*, EU:C:1974:82;
- Sentenza *De Peijper, Direttore della società Centrafarm BV*, del 20 maggio 1976, causa C-104/75, EU:C:1976:67, par. 12-32;
- Sentenza causa *Carlo Tedeschi v Denkvit Commerciale s.r.l.*, C-5/77, del 05 ottobre 1977, ECLI:EU:C:1977:144.

- Sentenza *Jacobus Philippus van Tiggele*, del 24 gennaio 1978, causa 82/77, EU:C:1978:10;
- Sentenza *Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, del 20 febbraio 1979, Causa 120/78, ECLI:EU:C:1979:42;
- Sentenza *Denkavit Futtermittel/Ministro dell'Agricoltura*, Causa 251/78, ECLI:EU:C:1979:252;
- Sentenza *Campus Oil*, causa C-72/83, del 10 luglio 1984, ECLI:EU:C:1984:256;
- Sentenza Commissione c. Belgio, sentenza 19 marzo 1991, causa C-249/88, EU:C:1991:121;
- Sentenza *Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivia*, cause riunite C-1/90 e C-176/90, del 25 luglio 1991, ECLI:EU:C:1991:327;
- Sentenza *Keck*, 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, *Procedimenti penali c. Bernard Keck e Daniel Mithouard*, EU:C:1993:905;
- Sentenza *Decker*, Causa C-120/95, del 28 aprile 1998, ECLI:EU:C:1998:167;
- Sentenza *Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB*, Causa C-473/98, del 11 luglio 2000, ECLI:EU:C:2000:379;
- Sentenza *Commissione/Francia*, Causa C-55/99, del 14 dicembre 2000, ECLI:EU:C:2000:693 208;
- Sentenza *Commissione/Portogallo* Causa C-265/06, del 10 aprile 2008, ECLI:EU:C:2008:210;
- Sentenza *Commissione/Italia*, Causa C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66 del 10 febbraio 2009;
- Sentenza *Åklagaren contro Percy Mickelsson e Joakim Roos*, Causa C-142/05, del 4 giugno 2009, ECLI:EU:C:2009:336;
- Sentenza *Henn e Darby*, Causa 34/79, del 14 dicembre 2009, ECLI:EU:C:1979:295;

- Sentenza *Scotch Whisky Association e.a. c. The Lord Advocate e The Advocate General for Scotland*, del 23 dicembre 2015, causa C-333/14, EU:C:2015:845;
- Sentenza *Procedimento penale a carico di Etablissements Fr. Colruyt NV* 21 settembre 2016, causa C-221/15, EU:C: 2016:704;
- Sentenza *Delfarma* del 3 luglio 2019, causa C-387/18, EU:C:2019:556.

### **Corte Costituzionale belga**

- Sentenza *Tobufar et Al.*, C-146/2019, del 17 Ottobre 2019, consultabile sul sito [www.jure.juridat.just.fgov.be](http://www.jure.juridat.just.fgov.be).

### **SITORGAFIA**

<a href="http://www.affaristituzionali.it">www.affaristituzionali.it</a>	<a href="http://www.economist.com">www.economist.com</a>
<a href="http://www.ap.ohchr.org">www.ap.ohchr.org</a>	<a href="http://www.ejiltalk.org">www.ejiltalk.org</a>
<a href="http://www.asiafoundation.org">www.asiafoundation.org</a>	<a href="http://www.esteri.it">www.esteri.it</a>
<a href="http://www.cambridge.org">www.cambridge.org</a>	<a href="http://www.eticaeconomia.it">www.eticaeconomia.it</a>
<a href="http://www.camera.it">www.camera.it</a>	<a href="http://www.eur-lex.europa.eu">www.eur-lex.europa.eu</a>
<a href="http://www.canada.ca">www.canada.ca</a>	<a href="http://www.eurojus.it">www.eurojus.it</a>
<a href="http://www.citizen.org">www.citizen.org</a>	<a href="http://www.europa.eu">www.europa.eu</a>
<a href="http://www.coe.int">www.coe.int</a>	<a href="http://www.fao.org">www.fao.org</a>
<a href="http://www.consilium.europa.eu">www.consilium.europa.eu</a>	<a href="http://www.foreignaffairs.com">www.foreignaffairs.com</a>
<a href="http://www.curia.europa.eu">www.curia.europa.eu</a>	<a href="http://www.g20.utoronto.ca">www.g20.utoronto.ca</a>
<a href="http://www.dejalex.com">www.dejalex.com</a>	<a href="http://www.geopolitica.info">www.geopolitica.info</a>
<a href="http://www.dirittounioneuropea.eu">www.dirittounioneuropea.eu</a>	<a href="http://www.georgetown.edu">www.georgetown.edu</a>
<a href="http://www.echr.eu">www.echr.eu</a>	<a href="http://www.govinfo.gov">www.govinfo.gov</a>
<a href="http://www.ecipe.org">www.ecipe.org</a>	<a href="http://www.govt.nz">www.govt.nz</a>

[www.ildubbio.it](http://www.ildubbio.it)  
[www.ilo.org](http://www.ilo.org)  
[www.intracen.org](http://www.intracen.org)  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)  
[www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it)  
[www.jure.juridat.just.fgov.be](http://www.jure.juridat.just.fgov.be)  
[www.kluwerlawonline.com](http://www.kluwerlawonline.com)  
[www.legal.un.org](http://www.legal.un.org)  
[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)  
[www.macmap.org/covid19](http://www.macmap.org/covid19)  
[www.oecd.or.g](http://www.oecd.or.g)  
[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)  
[www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com)  
[www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com)  
[www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org)  
[www.osorin.it](http://www.osorin.it)  
[www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)  
[www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org)  
[www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com)  
[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)  
[www.politicheeuropee.gov.it](http://www.politicheeuropee.gov.it)  
[www.pooe.com](http://www.pooe.com)  
[www.quotidianosanità.it](http://www.quotidianosanità.it)  
[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)  
[www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)  
[www.scholarship.law.cornell.edu](http://www.scholarship.law.cornell.edu)  
[www.science.house.gov](http://www.science.house.gov)  
[www.senato.it](http://www.senato.it)  
[www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org)  
[www.ssrn.com](http://www.ssrn.com)  
[www.thelancet.com](http://www.thelancet.com)  
[www.trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu)  
[www.tradevistas.org](http://www.tradevistas.org)  
[www.tralac.org](http://www.tralac.org)  
[www.treccani.it](http://www.treccani.it)  
[www.un.org](http://www.un.org)  
[www.undrr.org](http://www.undrr.org)  
[www.unic.un.org](http://www.unic.un.org)  
[www.univ-droit.fr](http://www.univ-droit.fr)  
[www.utoronto.ca](http://www.utoronto.ca)  
[www.valori.it](http://www.valori.it)  
[www.wto.org](http://www.wto.org)