

# Le misure restrittive del commercio adottate nel contesto del conflitto in Ucraina alla prova del diritto OMC

DOMENICO PAUCIULO\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le misure restrittive del commercio: una contestualizzazione alla luce del diritto dell'OMC. – 3. La portata applicativa delle cd. eccezioni di sicurezza. – 4. Le eccezioni di sicurezza nella *caselaw* dell'OMC. – 5. Osservazioni conclusive: le misure restrittive degli scambi adottate nel contesto del conflitto in Ucraina nel prisma delle eccezioni di sicurezza.

ABSTRACT: Questo studio si propone di analizzare la legittimità delle misure adottate nei confronti di merci e servizi provenienti dalla Federazione Russa e dalla Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina alla luce degli accordi commerciali multilaterali. In particolare, tale valutazione riguarda la possibile applicazione delle cd. eccezioni di sicurezza (in particolare, dell'art. XXI dell'accordo GATT), le quali permetterebbero – in presenza di specifici requisiti – agli Stati membri dell'OMC di adottare misure che abbiano l'effetto di restringere il traffico commerciale al fine di proteggere i propri interessi essenziali di sicurezza.

PAROLE CHIAVE: GATT – OMC – eccezioni – sicurezza – sanzioni – Ucraina.

## 1. Introduzione

Il conflitto tra la Federazione Russa e l'Ucraina continua ormai da oltre 500 giorni e sembra crescere giorno dopo giorno di intensità: con la prosecuzione delle ostilità aumenta anche il bilancio in termini di vittime e di sfollati che cercano rifugio nei Paesi limitrofi. La **condanna della guerra**, nella scontata paralisi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, è arrivata in maniera pressoché unanime dall'Assemblea generale che, con una risoluzione, ha richiesto alla Federazione Russa di «*immediately, completely and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognized borders*»<sup>1</sup>.

---

\* Ricercatore di diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli «Federico II», domenico.pauciulo@unina.it.

<sup>1</sup> Cfr. Assemblea generale, *Aggression against Ukraine*, A/ES-11/L.1 del 2 marzo 2022.

Oltre alle questioni umanitarie, il conflitto sta avendo pesanti risvolti negativi sui mercati finanziari e sull'economia mondiale: l'instabilità geopolitica e il rischio di una *escalation* nucleare hanno infatti introdotto numerose incognite per il commercio globale, per le imprese multinazionali, per i mercati di capitali e per le stesse economie nazionali. Sul piano economico, la conseguenza forse più evidente è stata il generale **aumento dei prezzi** di materie prime e derrate alimentari. La Federazione Russa è infatti tra i principali esportatori di idrocarburi, nonché di numerose leghe metalliche (come l'alluminio, il titanio, il nickel e il palladio) essenziali per i settori siderurgici, chimici e petrolchimici, farmaceutici e della grande ingegneria. La situazione di instabilità e le conseguenti limitazioni al commercio hanno inoltre causato un fortissimo rincaro dei prezzi dell'energia, come dimostrato dalle quotazioni raggiunte dal gas naturale nei primi mesi del 2022. Prese insieme, inoltre, Federazione Russa e Ucraina rappresentano oltre un quarto del commercio mondiale di grano, le cui spedizioni vanno a rilento o rischiano di bloccarsi a causa delle ostilità in corso nel Mar Nero: per far fronte a questa situazione, grazie alla mediazione delle Nazioni Unite e della Turchia, il 22 luglio 2022 è stato stipulato un apposito accordo internazionale (cd. «Accordo sul grano») che ha permesso di aprire un corridoio sicuro di navigazione per le navi che trasportano grano e prodotti fertilizzanti<sup>2</sup>. Nonostante i vari rinnovi, l'intesa è attualmente sospesa a causa della forte opposizione del Governo russo a un suo prolungamento, sebbene abbia finora permesso di contenere gli effetti del conflitto sulle catene globali di approvvigionamento nel settore agroalimentare.

Le società commerciali faticano, di fatto, a trovare rotte mercantili agevoli, con la chiusura dei porti ucraini, i **rischi per la navigazione** nel Mar Nero e nel Mar d'Azov, e gli ostacoli al transito nel Bosforo, dove la Turchia ha attuato alcune disposizioni della Convenzione di Montreaux che le permettono di limitare la navigazione, in particolare delle navi da guerra, attraverso lo stretto dei Dardanelli<sup>3</sup>. A seguito delle decisioni dell'Unione europea, degli

---

<sup>2</sup> Cfr. *The Black Sea Grain Initiative*, fermata a Istanbul il 22 luglio 2022. L'accordo, inizialmente concluso per un periodo di 120 giorni, è stato più volte rinnovato ed è scaduto il 17 luglio 2023. L'intesa prevede che le parti garantiscano un transito sicuro dai porti di Odessa, Chornomosk e Yuznhy per le navi registrate presso il *Joint Coordination Centre* (JCC), l'organo di controllo incaricato di autorizzare la navigazione nel perimetro del corridoio umanitario e ispezionare le navi in transito.

<sup>3</sup> *Convenzione relativa al regime degli stretti, con i propri Allegati e Protocolli*, firmata a Montreaux il 20 luglio 1936, il cui art. 19 statuisce «1. In a time of war, Turkey not being belligerent, warships shall enjoy complete freedom of transit and navigation through the Straits under the same conditions as those laid down in Articles 10 to 18 (the articles regulate tonnage limitations and passing rules). 2. Vessels of war belonging to belligerent Powers shall not, howev-

Stati Uniti e di altri Paesi di chiudere i propri spazi aerei ad aeromobili battenti bandiera russa – e le misure reciproche adottate dal Governo russo – il commercio è ulteriormente limitato anche per via aerea.

In reazione al conflitto, diversi Stati *like-minded* (tra cui Australia, Canada, Corea del Sud, Giappone, Regno Unito, Singapore, Stati Uniti d'America, Svizzera, insieme ad altri) e l'Unione europea<sup>4</sup> hanno risposto alla mobilitazione militare contro l'Ucraina con l'impiego della propria forza economica, attuando numerose misure unilaterali – ma di certo «concordate» – in reazione alla palese violazione dell'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite<sup>5</sup> e al precedente riconoscimento da parte sovietica delle repubbliche separatiste del Luhansk e del Donetsk. Molte di queste **misure coercitive** (comunemente – e impropriamente – note come «sanzioni») sono state estese anche a soggetti ed entità di nazionalità bielorusa, in ragione del supporto offerto dal regime del presidente Lukashenko all'intervento militare della Federazione Russa<sup>6</sup>. Chiaramente, questi provvedimenti sono finalizzati a isolare lo Stato russo e a far evaporare le risorse economiche necessarie per la conduzione della guerra.

Le misure adottate sono molto diverse tra loro e includono il congelamento dei beni di individui e società commerciali; il limite ai depositi bancari e restrizioni al credito bancario<sup>7</sup>; il divieto di contrattazione per le industrie;

---

er, pass through the Straits except in cases arising out of the application of Article 25 of the present Convention, and in cases of assistance rendered to a State victim of aggression in virtue of a treaty of mutual assistance binding Turkey, concluded within the framework of the Covenant of the League of Nations, and registered and published in accordance with the provisions of Article 18 of the Covenant. 3. In the exceptional cases provided for in the preceding paragraph, the limitations laid down in Articles 10 to 18 of the present Convention shall not be applicable. 4. Notwithstanding the prohibition of passage laid down in paragraph 2 above, vessels of war belonging to belligerent Powers, whether they are Black Sea Powers or not, which have become separated from their bases, may return thereto. 5. Vessels of war belonging to belligerent Powers shall not make any capture, exercise the right of visit and search, or carry out any hostile act in the Straits».

<sup>4</sup> Sulla prassi unionale, si veda R. RUOPPO, *Sanzioni individuali dell'Unione europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di giustizia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 1201 ss.

<sup>5</sup> Cfr. S. CAVANDOLI, G. WILSON, *Distorting Fundamental Norms of International Law to Resurrect the Soviet Union: The International Law Context of Russia's Invasion of Ukraine*, in *Netherlands International Law Review*, 2022, p. 395 ss.

<sup>6</sup> N. REETZ, *Belarus is complicit in Russia's War of Aggression*, in *EJIL Talk*, 1 marzo 2022..

<sup>7</sup> Per esempio, l'operatività delle principali banche russe e bielorusse è stata fortemente limitata dalla disconnessione dal sistema SWIFT (acronimo di Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), che ha reso sostanzialmente più complessi, articolati e lunghi i pagamenti a carattere transnazionale connessi al commercio e alle attività finanziarie. In argomento, v. R.L. KILPATRICK, *Blocking SWIFT in Russia*, in *Opinio Juris*, 4 marzo 2022. Inoltre, i principali sistemi di *clearing* internazionali, Euroclear and Clearstream, e i principali circuiti di pagamento e di carte di credito hanno sospeso le proprie operazioni in Russia e in Bie-

l'imposizione di dazi, di restrizioni all'accesso al mercato e di misure di carattere commerciale come il ritiro delle concessioni e il blocco delle esportazioni (di armi, *in primis*, insieme a prodotti, sistemi e tecnologie suscettibili di applicazione cd. *dual use*, ma anche di prodotti siderurgici, del settore del lusso, di cementi, legname e prodotti in gomma, e dell'oro). In totale, circa 1800 tra individui e entità sono sottoposti a queste misure sanzionatorie, inclusi il Presidente Putin, ministri e alti funzionari dell'apparato amministrativo, militare e politico, nonché personalità dell'*élite* finanziaria russa, tutti colpiti da divieti di soggiorno e di circolazione sul territorio degli Stati che irrogano la sanzione (*travel ban*) e i cui beni sono stati oggetto di provvedimenti di sequestro<sup>8</sup>. Molte società commerciali hanno inoltre sospeso le vendite dei propri prodotti e servizi nel territorio della Federazione Russa<sup>9</sup>.

Le azioni elencate – senza alcuna pretesa di esaustività – sono state adottate e attuate dagli Stati e dall'Unione europea (oppure volontariamente da soggetti privati) in assenza di una decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite che, come è noto, permette di adottare misure non implicanti l'uso della forza quando sia riscontrata una delle situazioni previste dall'art. 39 della stessa Carta<sup>10</sup>. La **legittimità** di queste misure, quando sono adottate da Stati non specialmente lesi da un illecito internazionale, costituisce ancora l'oggetto di un ampio dibattito sul piano del diritto internazionale generale<sup>11</sup>.

È evidente, però, che alcune di queste misure possano anche essere inquadrate in specifici regimi normativi: in particolare, questa prassi sembra venire in particolare rilievo alla luce delle norme multilaterali dedicate al **commercio internazionale**.

---

lorussia e hanno deciso di rifiutare transazioni in rubli; ugualmente diverse banche commerciali hanno temporaneamente sospeso la vendita e l'acquisto della valuta, determinando un forte crollo del valore della stessa in alcuni periodi del conflitto.

<sup>8</sup> In argomento, v. A. ALÌ, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giustizia*, 15 aprile 2022.

<sup>9</sup> Diverse fonti riportano come aziende occidentali di diversi settori abbiano lasciato il mercato russo o abbiano fortemente limitato le proprie attività: in particolare, diverse compagnie petrolifere hanno ceduto le proprie partecipazioni in colossi dell'energia come Gazprom o Rosneft e disinvestito, bloccando progetti di oleodotti o per lo sfruttamento di nuovi giacimenti.

<sup>10</sup> Si veda A. PELLET, A. MIRON, *Sanctions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

<sup>11</sup> In argomento, si rimanda a M. ASADA, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, New York, 2020; S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020; M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e Organizzazioni regionali*, Roma, 2020; M. DAWIDOWICZ, *Third-Party Countermeasures in International Law*, Oxford, 2017; N. RONZITTI (a cura di), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016.

## 2. Le misure restrittive del commercio: una contestualizzazione alla luce del diritto dell'OMC

È noto come l'obiettivo principale del sistema commerciale multilaterale gestito dall'Organizzazione mondiale del commercio sia quello di promuovere la liberalizzazione degli scambi commerciali eliminando tutte le barriere tariffarie e regolamentari allo stesso. Le regole cardine di questo quadro istituzionale sono infatti il principio di non discriminazione tra prodotti e tra operatori economici e il divieto di imporre restrizioni quantitative. Di contro, però, gli strumenti più spesso utilizzati dai Governi a titolo sanzionatorio includono l'embargo, il divieto totale o parziale di importazione o esportazioni di determinate categorie di prodotti, l'imposizione di restrizioni quantitative al commercio, nonché la creazione di ostacoli di carattere non tariffario, come la prescrizione di requisiti specifici di licenza, autorizzazione o imballaggio. Misure siffatte potrebbero astrattamente violare varie clausole del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), del *General Agreement on Trade in Services* (GATS) e di altri accordi commerciali, i cui principi fondanti sono, come detto, la reciprocità e la non discriminazione nei rapporti commerciali, quest'ultimo espresso dai noti *standard* del trattamento nazionale e del trattamento della **nazione più favorita** (MFN). In particolare, l'articolo I, paragrafo 1, del GATT e l'articolo II del GATS prevedono la parità di trattamento rispetto ai prodotti simili originari o destinati ai territori di tutte le altre Parti contraenti<sup>12</sup>.

In occasione del conflitto, alcuni Paesi come il Canada<sup>13</sup> e gli Stati Uniti<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> L'art. I.1 del GATT recita: «[w]ith respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties», mentre l'art. II.1 del GATS: «[w]ith respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country».

<sup>13</sup> Cfr. Customs Notice 22-02, *Order withdrawing the Most-Favoured-Nation status from Russia and Belarus*, Ottawa, 3 marzo 2022, consultabile al sito [www.cbsa-asfc.gc.ca](http://www.cbsa-asfc.gc.ca), con cui il Governo canadese ha sottoposto ogni merce originaria dei due Paesi a un dazio pari al 35% del valore del bene.

<sup>14</sup> Congresso degli Stati Uniti, Public Law 117-110, *An Act To suspend normal trade relations treatment for the Russian Federation and the Republic of Belarus, and for other purposes*, 8 aprile 2022, H.R. 7108.

hanno ritirato il privilegio del trattamento MFN nei confronti delle merci provenienti dalla Federazione Russa, ponendosi a capo di un ristretto numero di membri dell'OMC intenzionati a ritirare le concessioni commerciali al Paese<sup>15</sup>. Questa misura è stata valutata a lungo anche dall'Unione europea, che finora ha però preferito misure mirate invece dell'innalzamento dei dazi<sup>16</sup>. L'Ucraina, invece, ha deciso di applicare un embargo totale ai prodotti provenienti dalla Federazione Russa e di non applicare gli accordi commerciali nei confronti di questo Stato, come sintetizzato in una lettera indirizzata al *Chairman* del Consiglio generale dell'OMC<sup>17</sup>.

Le misure attuate finora, inoltre, hanno stabilito restrizioni quantitative all'esportazione e all'importazione di diverse categorie di merci, primi fra tutti i prodotti tecnologici, i derivati del petrolio, e i prodotti di lusso, che potrebbero a loro volta concretare una violazione dell'art. IX del GATT, il quale prescrive l'eliminazione delle c.d. quote; inoltre, le limitazioni imposte al trasporto aereo, navale e terrestre potrebbero costituire una inadempienza della norma che impone il libero transito delle merci nei territori delle Parti contraenti contenuta nell'art. V del GATT. Stesse considerazioni possono avanzarsi anche analizzando le restrizioni imposte al commercio dei servizi, a cui si aggiunge anche la potenziale violazione dell'art. XVI del GATS, il quale prescrive un obbligo generale per ogni Stato membro dell'OMC di rispettare gli impegni preesistenti di accesso al mercato assunti per ciascun settore e modalità di fornitura dei servizi<sup>18</sup>. Pertanto, se uno Stato membro dell'Organizzazione ha liberalizzato un determinato settore e/o una modalità di fornitura di servizi e successivamente ha imposto restrizioni discriminatorie nei confronti di un altro Stato membro, ha accordato in tal modo ai servi-

---

<sup>15</sup> Cfr. il *Joint Statement sull'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa con il supporto della Bielorussia*, comunicazione dei Governi di Albania; Australia; Canada; Corea; Giappone; Islanda; Macedonia del Nord; Moldova; Montenegro; Nuova Zelanda; Norvegia; Regno Unito; Stati Uniti e Unione europea, WT/GC/244, 15 marzo 2022 (22-2279).

<sup>16</sup> Cfr. Commissione europea, *Statement by President von der Leyen on the fourth package of restrictive measures against Russia*, comunicato stampa dell'11 marzo 2022, consultabile nel sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>17</sup> Cfr. la nota diplomatica di Y. FILIPENKO, Rappresentante permanente dell'Ucraina presso le Nazioni Unite e le altre Organizzazioni internazionali con sede a Ginevra, 2 marzo 2022, consultabile nel sito [www.worldtradelaw.typepad.com](http://www.worldtradelaw.typepad.com).

<sup>18</sup> Si veda il par. 1 dell'art. XVI del GATS, che recita: «[w]ith respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule».

zi e ai fornitori provenienti da altri Stati membri un trattamento più favorevole, violando le norme multilaterali<sup>19</sup>.

In aggiunta, va evidenziato che l'art. 23 dell'*Understanding* sulla risoluzione delle controversie (DSU) proibisce il ricorso a misure unilaterali di *self-help*, sancendo l'obbligatorietà di ricorrere al sistema di risoluzione delle controversie previsto dall'Intesa<sup>20</sup>: tale interpretazione è stata confermata da diversi *Panel*, i quali hanno chiaramente identificato come «vietate» le misure intraprese individualmente dagli Stati al di fuori del quadro procedurale gestito dal *Dispute Settlement Body*<sup>21</sup>.

Queste e altre disposizioni, dunque, renderebbero astrattamente illegittima ogni misura unilaterale a carattere commerciale adottata da uno Stato membro nei confronti di un altro. Tuttavia, gli accordi dell'OMC prevedono anche clausole di eccezione al regime generale di liberalizzazione commerciale, permettendo che – in presenza di specifici requisiti – gli Stati membri possano adottare misure che abbiano l'effetto di restringere il traffico commerciale al fine di proteggere valori ed esigenze di natura non economica. Specificamente, l'art. XXI del GATT, l'art. XIV-*bis* del GATS e l'art. 73 dell'accordo relativo ai *Trade Related Aspects of International Property Rights*

---

<sup>19</sup> Così I. BOGDANOVA, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights. The Impact of the Principle of Common Concern of Humankind*, Leiden, 2022, p. 138.

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 23 dell'*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, secondo cui: «1. When Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment to the attainment of any objective of the covered agreements, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding. 2. In such cases, Members shall: (a) not make a determination to the effect that a violation has occurred, that benefits have been nullified or impaired or that the attainment of any objective of the covered agreements has been impeded, except through recourse to dispute settlement in accordance with the rules and procedures of this Understanding, and shall make any such determination consistent with the findings contained in the panel or Appellate Body report adopted by the DSB or an arbitration award rendered under this Understanding; (b) follow the procedures set forth in Article 21 to determine the reasonable period of time for the Member concerned to implement the recommendations and rulings; and (c) follow the procedures set forth in Article 22 to determine the level of suspension of concessions or other obligations and obtain DSB authorization in accordance with those procedures before suspending concessions or other obligations under the covered agreements in response to the failure of the Member concerned to implement the recommendations and rulings within that reasonable period of time».

<sup>21</sup> *Canada/Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft*, rapporto del panel, WT/DS222/R, 28 gennaio 2002, par. 7.170, secondo cui: «Article 23.1 of the DSU provides that Members shall resolve all disputes through the multilateral dispute system, to the exclusion of unilateral self-help. Thus, to the extent that the WTO dispute settlement system only provides for prospective remedies, that is clearly the result of a policy choice by the WTO Membership»; nonché *United States/Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product*, rapporto del panel, WT/DS58/R, 15 maggio 1998, par. 7.43.

(TRIPS), in formulazioni pressoché identiche, offrono l'opportunità di impiegare misure restrittive del commercio per tutelare **esigenze essenziali di sicurezza**<sup>22</sup>. C'è da chiedersi, quindi, se le misure adottate dall'Ucraina, che ha specificamente invocato l'eccezione di sicurezza nazionale prevista dal GATT, e da altri Stati nei confronti della Federazione Russa possano rientrare nella clausola di eccezione e siano quindi legittime alla luce delle norme multilaterali dedicate al commercio internazionale<sup>23</sup>: questa analisi verrà effettuata alla luce del testo dell'eccezione di sicurezza e della (scarna) *caselaw* in materia del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC.

### 3. La portata applicativa delle cd. eccezioni di sicurezza

L'articolo XXI del GATT e le corrispondenti disposizioni previste da altri accordi, a determinate condizioni, consentono ai Paesi membri di deviare dai loro obblighi commerciali per motivi di sicurezza<sup>24</sup>. Più specificamente, l'articolo XXI (b) del GATT consente a uno Stato membro di adottare o mantenere determinate misure, altrimenti incoerenti con uno o più obblighi previsti dallo stesso accordo, che ritiene necessarie per la tutela dei propri interessi essenziali di sicurezza. Le categorie di misure interessate sono ampiamente definite nei sottoparagrafi da (i) a (iii) dell'articolo XXI (b) come: (i) misure relative ai materiali fissili; (ii) misure relative al commercio di armi o di altri materiali, direttamente o indirettamente, per uso militare; e (iii) misure prese in tempo di guerra o altra emergenza nelle relazioni internazionali. Inoltre, in connessione, è da ricordare che, come dettato dalla disposizione

<sup>22</sup> Cfr. l'art. XXI del GATT, che recita: «[n]othing in this Agreement shall be construed (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security». In argomento, v. P.C. MAVROIDIS, G.A. BERMAN, M. WU (a cura di), *The Law of the World Trade Organization (WTO): Documents, Cases, and Analysis*, St. Paul, 2010, in particolare p. 684-786.

<sup>23</sup> È opportuno sottolineare che questa analisi non riguarda invece le misure adottate nei confronti della Bielorussia, che non è membro dell'OMC: il processo di adesione, iniziato negli anni Novanta, è stato infatti interrotto con lo scoppio del conflitto, su richiesta dell'Unione europea e di altri Stati.

<sup>24</sup> In argomento, v. P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 335-348.



di cui alla lettera (c) dell'art. XXI del GATT, le misure di eccezione alla liberalizzazione commerciale possono essere attuate anche quando esse sono direttamente collegate agli obiettivi di protezione della pace e di mantenimento della sicurezza internazionale professati dalla Carta delle Nazioni Unite.

L'art. XXI del GATT è stato però raramente invocato dagli Stati membri dell'Organizzazione mondiale del commercio o durante il periodo di applicazione provvisoria del c.d. GATT 1947: il motivo è legato al fatto che gli Stati vedono la sicurezza come una questione essenzialmente connessa all'esercizio della propria sovranità e, quindi, non «giustiziabile» da un organismo di risoluzione delle controversie<sup>25</sup>. Negli ultimi anni, tuttavia, molti Paesi hanno invocato la sicurezza nazionale per giustificare misure incoerenti con alcune disposizioni degli accordi multilaterali: ciò ha portato, per la prima volta, all'adozione di decisioni da parte dei *Panel* dell'OMC che meglio chiariscono la portata applicativa di questa eccezione.

Da queste decisioni emerge, prima di tutto, che il problema principale dell'art. XXI del GATT e delle altre disposizioni in materia gravita intorno all'interpretazione da dare all'inciso «which it considers», il quale permetterebbe agli Stati di determinare autonomamente se la misura adottata sia necessaria alla tutela dei propri interessi essenziali di sicurezza; di conseguenza, sarebbe impedito a un *panel* OMC di esaminare la legittimità dell'azione dello Stato.

Gli Stati che hanno invocato l'eccezione di sicurezza nelle dispute commerciali hanno infatti più volte affermato la natura *self-judging* della disposizione, nonché il carattere sostanzialmente *politico* di questo tema<sup>26</sup>: gli Stati Uniti, per esempio, nelle procedure relative all'imposizione di dazi sull'importazione di acciaio e alluminio, hanno affermato che «the Panel may not make findings on the complainant's claims because they are not appropriate or suitable for adjudication by the Panel and may not make recommendations because no finding of WTO-inconsistency can be made»<sup>27</sup>. In un altro

---

<sup>25</sup> W. MARUYAMA, A.W. WOLFF, *Saving the WTO from the National Security Exception*, PIIE Working Paper 23-2, maggio 2023, analizzano diversi casi precedenti all'istituzione dell'OMC in cui l'allora Comunità economica europea, il Canada e gli Stati Uniti hanno in più occasioni affermato come siano gli Stati parte gli unici *giudici* dell'esercizio del diritto di imporre eccezioni alla liberalizzazione commerciale per questioni di sicurezza.

<sup>26</sup> In argomento, v. S. SCHILL, R. BRIESE, «*If the State Considers*»: *Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2009, p. 106 ss.

<sup>27</sup> Cfr. *United States /Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, rapporto del *Panel*, WT/DS544/R, 9 dicembre 2022, par. 7.2-7.3. Questo caso riguarda l'imposizione di dazi e altre misure correlate sulle importazioni di acciaio e alluminio da parte degli Stati Uniti attraverso una modifica della sezione 232 del *Trade Expansion Act*: queste misure erano state impugnate da diversi Paesi, tra cui Cina (il rapporto citato fa riferimento a quest'ultimo proce-

procedimento, il Governo statunitense ha più esplicitamente affermato che la propria interpretazione dell'art. XXI (b) del GATT richiede che un *Panel* dovrebbe semplicemente prendere atto dell'invocazione dell'eccezione da parte dello Stato membro: è quindi «the invoking Member alone that determines whether an action is necessary for the protection of the Member's essential security interest in the relevant circumstances. Such action, therefore, cannot be found by a panel to be inconsistent with the covered agreements»<sup>28</sup>. Allo stesso modo, in una controversia che ha coinvolto Emirati Arabi Uniti e Qatar, gli Emirati Arabi Uniti hanno affermato di aver adottato misure per salvaguardare i propri essenziali interessi di sicurezza e che l'OMC non avesse l'autorità per esaminare le determinazioni di un Governo in questa materia<sup>29</sup>. Una simile lettura è stata invocata anche dagli Stati convenuti nei casi *Russia/Traffic in Transit*<sup>30</sup> e *Saudi Arabia/Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*<sup>31</sup>, quest'ultimo relativo all'art. 73 (b) (iii) dell'accordo TRIPS.

Tuttavia, già nel primo caso sull'art. XXI del GATT, instaurato dall'Ucraina contro la Federazione Russa e deciso nel 2019, è sembrato che i *panels* OMC si siano orientati verso il rifiuto di questa concezione di totale e assoluta deferenza verso l'invocazione dell'eccezione di sicurezza da parte

---

dimento), Norvegia, Svizzera e Turchia. Si veda anche il recente *China/Additional Duties on Certain Products from the United States*, rapporto del *Panel*, WT/DS558/R, 16 agosto 2023, par. 7.111, secondo cui le esigenze di sicurezza «need to be tangible and clearly explained and ultimately determined by the [US] Government».

<sup>28</sup> *United States/Origin Marking Requirement*, rapporto del *panel*, WT/DS597/R, 21 dicembre 2022, par. 7.10 e 7.18. La controversia nasce dal ricorso di Hong Kong, Cina, il quale aveva richiesto le consultazioni prima e poi l'istituzione del *panel* tra il 2020 e il 2021: il caso riguarda un requisito della legge statunitense secondo cui le merci importate prodotte a Hong Kong, in Cina, devono essere contrassegnate in modo da che la loro origine sia individuata come «Cina». Attraverso l'*Hong Kong Policy Act* del 1992, infatti, il Congresso degli Stati Uniti aveva concesso a Hong Kong un trattamento differenziato rispetto alla Cina in alcune aree (incluso le denominazioni di origine), a condizione che Hong Kong rimanesse sufficientemente autonomo dal governo centrale cinese. A seguito di alcuni eventi nel 2020, tra cui l'adozione della legge sulla sicurezza di Hong Kong da parte del governo cinese, il presidente degli Stati Uniti aveva emesso un ordine esecutivo che stabiliva che Hong Kong non era più sufficientemente autonoma e ordinando la sospensione dei trattamenti preferenziali: per giustificare tali misure, gli Stati Uniti avevano invocato l'art. XXI del GATT, qualificando le ingerenze cinesi, i rischi per la democrazia e le gravi repressioni attuate come una questione di sicurezza.

<sup>29</sup> *United Arab Emirates/Goods, Services and IP rights*, DS526. Tuttavia, su richiesta delle parti, il *panel* ha sospeso il procedimento.

<sup>30</sup> *Russia/Measures Concerning Traffic in Transit*, rapporto del *Panel*, WT/DS512/R, 5 aprile 2019, par. 7.57 («the invocation of Article XXI(b)(iii) by a Member renders its actions immune from scrutiny by a WTO dispute settlement panel»).

<sup>31</sup> *Saudi Arabia/Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, rapporto del *Panel*, WT/DS567/R, 16 giugno 2020.

degli Stati<sup>32</sup>: come è noto, questa controversia è seguita al grave deterioramento delle relazioni tra i due Paesi nel febbraio 2014, situazione che aveva portato la Federazione Russa a limitare il transito attraverso il proprio territorio delle merci ucraine destinate a mercati dell'Asia centrale. L'Ucraina aveva contestato tali restrizioni davanti agli organi OMC poiché contrarie all'art. V del GATT nonché a vari impegni commerciali previsti dal *Protocollo di adesione* della Federazione Russa all'Organizzazione. La Russia aveva risposto citando l'art. XXI (b) (iii) del GATT, che come detto prevede che un membro dell'OMC possa intraprendere qualsiasi azione «*which it considers necessary for the protection of its essential security interests taken in time of war or other emergency in international relations*»: tali determinazioni, nelle difese russe, erano sottratte alla giurisdizione dell'organo di soluzione delle controversie. Il *Panel*, invece, procedendo all'interpretazione testuale e contestuale della disposizione secondo le regole contenute nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, aveva concluso che non vi fosse alcuna base giuridica per trattare la clausola di eccezione come uno *scudo* all'analisi di una misura da parte dell'organo e che invece essa ricadesse nella propria «inherent jurisdiction».

Pertanto, secondo il rapporto, l'eccezione contenuta nell'art. XXI del GATT sarebbe solo parzialmente *self-judging*, riconoscendo allo Stato che la invoca la libertà di adottare le misure ritenute opportune, mentre la stessa libertà non si estenderebbe alla determinazione degli altri elementi, tra cui soprattutto le circostanze delineate nei sottoparagrafi da (i) a (iii) della disposizione, i quali andrebbero invece valutati in maniera oggettiva<sup>33</sup>. La decisione in oggetto è stata confermata anche dalla giurisprudenza successiva, la quale ammette, pertanto, l'esistenza di un certo potere di *review* delle misure adottate per ragioni di sicurezza<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. G. ADINOLFI, L. MAROTTI, *WTO security exceptions: A landmark Panel report in times of crisis*, in *QIL - Questions of International Law*, 2020, p. 1 ss.

<sup>33</sup> *Russia /Measures Concerning Traffic in Transit*, cit., par. 7.53-7.104.

<sup>34</sup> *United States /Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, cit., par. 7.127-7.128, dove il *panel* aveva concluso che «the entirety of Article XXI(b) of the GATT 1994 is to be given meaning and effect in a manner that preserves the right and discretion of a Member to take action it considers necessary for the protection of its essential security interests under the conditions and circumstances described in subparagraphs (i) to (iii). The Panel does not consider that Article XXI(b) of the GATT 1994 is 'self-judging' or 'non-justiciable' in the sense argued by the United States, nor that the provision contains a 'single relative clause' that wholly reserves the conditions and circumstances of the subparagraphs to the judgment of the invoking Member [...]». Cfr. anche *United States /Origin Marking Requirement*, cit., par. 7.185-7.186.

#### 4. Le eccezioni di sicurezza nella *caselaw* dell'OMC

Nell'applicazione dell'art. XXI del GATT e delle corrispondenti disposizioni presenti negli altri accordi commerciali resta principale l'articolazione degli «interessi essenziali di sicurezza» da parte degli Stati che invocano l'eccezione: chiaramente, data la natura varia e differenziata degli interessi dei singoli Stati, ognuno di essi detiene il diritto di individuare le proprie esigenze di sicurezza<sup>35</sup>. Tuttavia, non tutte queste ultime possono assurgere a interessi, appunto, *essenziali* e ogni Stato dovrebbe agire secondo buona fede in questo processo di qualificazione: sotto questo profilo, il rapporto nel caso *Russia/Measures Concerning Traffic in Transit* ha espresso come la dizione contenuta nell'art. XXI (b) del GATT «may generally be understood to refer to those interests relating to the quintessential functions of the state, namely, the protection of its territory and its population from external threats, and the maintenance of law and public order internally»<sup>36</sup>.

In ogni caso, la determinazione di una esigenza essenziale di sicurezza è subordinata alla dimostrazione della presenza di «war or other emergency in international relations»: ancora una volta, secondo la giurisprudenza dei *Panel* OMC relativa all'art. XXI (b) del GATT, gli Stati membri non possono assumere queste determinazioni unilateralmente e l'organo di risoluzione delle controversie ha il potere di analizzare, secondo criteri oggettivi, l'esistenza di tali situazioni. Da questo punto di vista, per esempio, la nozione di guerra farebbe riferimento a «armed conflict [...] [that] may occur between states (international armed conflict), or between governmental forces and private armed groups, or between such groups within the same state (non-international armed conflict)»<sup>37</sup>.

Più complesso sembra invece determinare il significato di «emergenza nelle relazioni internazionali» per lo Stato che invoca l'eccezione, una nozione che non è definita dall'art. XXI (b) (iii) del GATT. Sicuramente, vista l'articolazione della disposizione, la quale contiene negli altri sottoparagrafi

---

<sup>35</sup> È bene notare che alcuni *Panel* OMC hanno sviluppato un test di «sufficient level of articulation» delle esigenze di sicurezza da parte degli Stati: in pratica, più la situazione si avvicina allo stato di guerra o all'esistenza di un conflitto armato, minore è il grado di dettaglio e specificità che è richiesto nella dimostrazione di un interesse di sicurezza; in altri casi, invece, è richiesta un'articolazione maggiormente analitica, cfr. *Russia /Measures Concerning Traffic in Transit*, cit., par. 7.135; nonché *Saudi Arabia /Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, cit., par. 7.281.

<sup>36</sup> *Russia /Measures Concerning Traffic in Transit*, cit., par. 7.130.

<sup>37</sup> *Russia /Measures Concerning Traffic in Transit*, cit., par. 7.72. Nello stesso senso anche *United States/Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, cit., par. 7.138.

riferimenti espressi a materiale fissile, armi e munizioni, nonché a beni che possano direttamente o indirettamente contribuire a operazioni militari, può dirsi che una situazione di emergenza possa ricollegarsi a serie situazioni di carattere militare o a esigenze di difesa del Paese<sup>38</sup>. Pertanto, «an emergency in international relations would, therefore, appear to refer generally to a situation of armed conflict, or of latent armed conflict, or of heightened tension or crisis, or of general instability engulfing or surrounding a state»<sup>39</sup>; nel caso tra Ucraina e Federazione Russa, per esempio, i *Panelist* avevano determinato che, dopo l'annessione della penisola di Crimea da parte russa, i rapporti tra l'Ucraina e la Federazione Russa si fossero deteriorati fino al punto di destare preoccupazione per tutta la comunità internazionale, come dimostrato dalle discussioni avvenute nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e dalle proteste e dalle misure di carattere unilaterale adottate da numerosi Governi<sup>40</sup>.

In un altro caso, invece, l'Arabia Saudita aveva individuato quali esigenze essenziali di sicurezza la necessità di «carry[ing] out its central sovereign duty of protecting Saudi citizens and population, government institutions, and territory from the threats of terrorism and extremism, which have led to war, instability, and general unrest in [the MENA] region»<sup>41</sup>, circostanza che avevano portato all'interruzione delle relazioni diplomatiche e consolari con il Qatar, alla chiusura dei confini e all'imposizione di una serie di misure volte ad arrestare ogni relazione economica e commerciale tra i due Paesi. La gravità delle misure impiegate, secondo il *Panel*, permetteva sicuramente di considerare l'esistenza di una emergenza nelle relazioni internazionali, visto che la prassi internazionale dimostra che la rottura delle relazioni diplomatiche costituisce la misura sanzionatoria più estrema, a cui consegue la sospensione di qualunque tipo di comunicazioni tra Paesi<sup>42</sup>.

Pertanto, la scriminante per la corretta applicazione delle eccezioni di sicurezza sembra essere rappresentata dall'esistenza di un profondo stato di

---

<sup>38</sup> A. BUSER, *Justiciability of security exceptions in the US steel (and other) disputes: Some middle-ground options and the requirements of Article XXI lit. b (i)-(iii)*, in *EJIL Talk!*, 20 novembre 2018.

<sup>39</sup> *Russia /Measures Concerning Traffic in Transit*, cit., par. 7.76

<sup>40</sup> *Ibidem*, par. 7.122.

<sup>41</sup> *Saudi Arabia /Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, cit., par. 7.233.

<sup>42</sup> *Ibidem*, par. 7.258-7.270. Il *Panel*, pertanto, aveva accettato l'argomentazione dell'Arabia Saudita secondo cui lo Stato aveva attuato alcune misure restrittive – impedendo a un gruppo aziendale del Qatar di ottenere una consulenza per far valere i propri diritti di proprietà intellettuale in Arabia Saudita – per proteggere i propri interessi di sicurezza essenziali.

gravità negli affari tra due Stati, il quale richiede azioni urgenti e che generi (o possa generare) uno strappo o una rottura dei rapporti tra gli stessi. Di certo, semplici differenze di carattere politico o economico, benché serie e urgenti, non sembrano poter essere sufficienti a concretare una emergenza nelle relazioni internazionali nel senso previsto dal sottoparagrafo (iii) dell'art. XXI (b) del GATT, a meno che esse non diano origine a necessità di difesa o a preoccupazioni di carattere militare, oppure se incidano sul mantenimento dell'ordine pubblico. Secondo questa linea di ragionamento, l'organo incaricato di risolvere la controversia *United States/Origin Marking Requirement* ha escluso l'esistenza di una emergenza nelle relazioni internazionali vantata dagli Stati Uniti, preoccupati delle ingerenze cinesi sull'autonomia di Hong Kong e per le violazioni delle libertà di stampa e di manifestazione del pensiero conseguenti alle repressioni messe in atto dalle autorità locali e dal governo centrale.

Infatti, secondo il rapporto, questa situazione – nonostante avesse ingenerato preoccupazione in alcuni membri dell'OMC, inclusi gli Stati Uniti – non aveva portato all'interruzione totale o parziale della cooperazione con la Cina, ma solo a misure isolate<sup>43</sup>. Ugualmente, altri *Panel* avevano negato che l'eccessiva produzione globale di acciaio e alluminio, il massiccio ricorso all'importazione di tali materiali e i conseguenti effetti sull'economia statunitense potessero costituire una situazione di emergenza nelle relazioni internazionali nel senso dell'art. XXI (b) (iii) del GATT<sup>44</sup>.

Sembra, quindi, che la *caselaw* dell'OMC tenda a considerare lo stato delle relazioni internazionali, escludendo l'invocabilità di questa eccezione in casi di tensioni e divergenze che però inducono gli Stati a continuare e mantenere vivi i propri rapporti, approfittando anche di forme di cooperazione

<sup>43</sup> *United States /Origin Marking Requirement*, cit., par. 7.353-7.361.

<sup>44</sup> *United States /Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, cit., par. 7.149. Questo tema è recentemente riemerso nel rapporto nel caso *China /Additional Duties*, cit., par. 7.112: la controversia era nata dal ricorso del governo statunitense contro i dazi aggiuntivi imposti dalla Cina su alcuni prodotti provenienti dagli Stati Uniti quali risposta ai dazi su acciaio e alluminio. Secondo il Governo cinese, le proprie misure avrebbero dovuto essere qualificate come «misure di salvaguardia» a carattere temporaneo: nel proprio rapporto, invece, l'organo aveva individuato alcune violazioni degli obblighi commerciali della Cina nei confronti degli Stati Uniti, con particolare riferimento al trattamento MFN. Nella controversia, gli Stati Uniti avevano più volte affermato come i dazi imposti su acciaio e alluminio fossero necessari per proteggere la propria sicurezza nazionale, specificamente al fine di tutelare il fabbisogno nazionale della propria industria della difesa, nonché «the impact of foreign competition on the economic welfare of domestic industries, substantial unemployment, decrease in revenues of government, and loss of skills or investment, [...]», che avrebbe indebolito l'economia nazionale e, di conseguenza, anche la propria sicurezza interna (par. 7.115). Il *Panel*, pur non avendo analizzato direttamente la legittima applicazione dell'art. XXI del GATT, aveva riconosciuto che i dazi statunitensi fossero ispirati dall'esigenza di proteggere la sicurezza nazionale.

istituzionalizzate e convenzionali volte ad assicurare stabilità alle proprie relazioni.

In ultimo, sembra opportuno ricordare che le disposizioni di eccezione richiedono la presenza di due ulteriori requisiti, uno di carattere cronologico e l'altro che invece dimostra invece l'esigenza di una connessione tra la misura adottata e l'interesse protetto (la necessità, appunto). Circa il primo, l'inciso «taken in time of» impone che i provvedimenti adottati dallo Stato che invoca l'eccezione siano impiegati mentre l'emergenza (o la guerra) sono in corso e quindi *durante* l'esistenza dell'evento: ogni misura successiva, quindi, non potrà essere giustificata alla luce dell'eccezione di sicurezza<sup>45</sup>. Circa il secondo requisito, è quanto mai ovvio che vi debba essere un elemento di *plausibilità* delle misure, le quali devono essere funzionali a tutelare l'interesse di sicurezza e, pertanto, non essere dirette a ottenere vantaggio o benefici di altro tipo<sup>46</sup>.

##### **5. Osservazioni conclusive: le misure restrittive degli scambi adottate nel contesto del conflitto in Ucraina nel prisma delle eccezioni di sicurezza**

Le misure di varia natura conseguenti all'operazione militare sul territorio ucraino, come detto, possono – astrattamente – essere considerate delle violazioni delle regole multilaterali sul commercio. È però opportuno valutare se esse possano essere giustificate sulla base delle eccezioni di sicurezza analizzate, proponendo una lettura delle stesse come suggerito dalla giurisprudenza adottata nell'ambito del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC.

In primo luogo, prendendo in considerazione le misure adottate dallo Stato ucraino contro la Federazione Russa, sembra non esserci alcun dubbio sul fatto che l'attuale conflitto possa considerarsi una situazione di «guerra», la quale rende applicabile l'art. XXI (b) (iii) del GATT e le corrispondenti disposizioni contenute negli altri accordi multilaterali. Pertanto, l'embargo totale adottato dall'Ucraina nei confronti delle merci russe e le ulteriori restrizioni imposte dallo Stato possono considerarsi senza dubbio legittime. Tuttavia, resta dubbio che lo Stato ucraino possa disattendere anche gli obblighi nascenti da accordi non propriamente di carattere commerciale: la no-

---

<sup>45</sup> Il *Panel* del caso *Russia/Measures Concerning Traffic in Transit*, cit., par. 7.70, fa riferimento a questo elemento come «chronological concurrence».

<sup>46</sup> *Saudi Arabia/Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, cit., 7.283-7.293.

ta diplomatica ucraina, infatti, parla in modo generico di «*WTO Agreements*», includendo probabilmente anche altri allegati all'Accordo OMC, come il DSU, l'Accordo relativo alla revisione periodica delle politiche commerciali o altri accordi. Le clausole di eccezione per ragioni di sicurezza, invece, sono riferibili esclusivamente agli impegni presenti negli accordi in cui esse sono contenute e potrebbero pertanto essere invocate solo in riferimento a obblighi previsti dal GATT, dal GATS e dal TRIPS. Tale circostanza è stata sottolineata dalla stessa Federazione Russa nella propria nota diplomatica di risposta<sup>47</sup>.

In secondo luogo, occorre analizzare se le misure attuate da Paesi terzi – come il Canada e gli Stati Uniti – e dall'Unione europea, soggetti che non sono direttamente coinvolti nel conflitto, siano giustificate dall'eccezione di sicurezza. Può ipotizzarsi, in tal caso, l'esistenza di una «emergenza» nelle relazioni internazionali? È da ricordare, prima di tutto, che il testo dell'art. XXI del GATT non contiene alcun riferimento a situazioni emergenziali che coinvolgano direttamente lo Stato che invoca l'eccezione o a rapporti bilaterali tra quest'ultimo e lo Stato che subisce la misura; anzi, il riferimento è espressamente alle «relazioni internazionali», una definizione che suggerisce un'analisi dei rapporti tra lo Stato che invoca l'eccezione e gli altri partecipanti alla comunità internazionale, inclusi gli altri Stati membri dell'OMC. A rigor di logica, quindi, si potrebbe affermare che tra i generici «interessi essenziali» di sicurezza possano senz'altro includersi le regole di base della pacifica convivenza tra le Nazioni, tra cui il divieto di utilizzare la forza nelle relazioni internazionali, la salvaguardia dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli altri Stati e l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie.

Tantomeno le clausole analizzate non sembrano limitare il proprio ambito di applicazione a situazioni puramente di carattere nazionale: per esempio, la lettera (c) dell'art. XXI del GATT, che può benissimo essere valutata per offrire un contesto aggiuntivo all'interpretazione della disposizione contenuta nella lettera (b), effettua un chiaro richiamo alla Carta delle Nazioni Unite e agli obblighi connessi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, permettendo ai Membri dell'OMC di disattendere obblighi *ex GATT* al fine di attuare le misure decise dal Consiglio di sicurezza sulla base

---

<sup>47</sup> Cfr. la nota diplomatica di D. Lyakishev, rappresentante permanente della Federazione Russa presso l'Organizzazione mondiale del commercio, 7 marzo 2022, consultabile nel sito [www.worldtradelaw.typepad.com](http://www.worldtradelaw.typepad.com).



degli artt. 39 e 41 della Carta<sup>48</sup>. Tale inciso, pertanto, benché copra misure adottate in attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza e non misure unilaterali, può comunque essere utilizzato come parametro per identificare le gravi situazioni di carattere emergenziale e urgente che giustificano l'invocazione dell'eccezione di sicurezza anche da parte di Stati non direttamente coinvolti nella guerra o nella situazione di emergenza. Questa la lettura è confermata anche dalla giurisprudenza più recente: infatti, nel rapporto fornito dal *Panel* costituito per il caso *United States/Origin Marking Requirement*, è specificato che «the open reference to 'international relations' suggests that the emergency does not necessarily have to originate in the invoking Member's own territory and bilateral relations. Thus, a war taking place between two or more countries, could also give rise to an emergency in international relations affecting other countries»<sup>49</sup>. Sulla base di tali considerazioni, quindi, sarebbe permessa la sospensione di obblighi commerciali anche da parte di Paesi non coinvolti direttamente nel conflitto russo-ucraino.

L'art. XXI del GATT e le disposizioni «sorelle» contenute negli altri accordi OMC, dunque, potrebbero offrire un certo margine di manovra per **giustificare** misure coercitive di carattere unilaterale che in linea di massima sono contrarie a diverse disposizioni degli accordi OMC: sarà necessario, chiaramente, dimostrare in maniera obiettiva l'esistenza di una situazione eccezionale per le relazioni internazionali e, inoltre, che la misura sia stata intrapresa ragionevolmente e senza abusi. In caso contrario, sembra non esserci alcuna giustificazione nel regime speciale OMC per misure siffatte. Di certo, il sistema di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione potrebbe doversi confrontare nuovamente con tale tema, anche in virtù delle diversità di vedute tra gli Stati membri sulla natura *self-judging* della clausola: gli Stati Uniti, per esempio, hanno annunciato di voler proporre appello contro le due decisioni in cui sono stati coinvolti<sup>50</sup>. Inoltre, visto le tante misure di restrizione del commercio attualmente in vigore – sia contro la Federazione

---

<sup>48</sup> V. P. VAN DEN BOSSCHE, W. ZDOUC, *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*, IV ed., Cambridge, 2017, in particolare p. 622-623.

<sup>49</sup> *United States/Origin Marking Requirement*, cit., par. 7.297.

<sup>50</sup> Tuttavia, alla luce dell'attuale paralisi che interessa l'Organo d'appello, queste controversie sono temporaneamente sospese: su questo tema, sia permesso rimandare a B. HOEKMAN, P.C. MAVROIDIS, *Burning Down the House? The Appellate Body in the Centre of the WTO Crisis*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/56, 1 luglio 2019. Nel frattempo, un gruppo di 53 Stati membri ha dato vita al *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA), il quale è utilizzato al fine di sottoporre ad arbitrato quelle controversie che altrimenti sarebbero sottoposte a un organo che non è in grado di esercitare la propria autorità.

Russa sia contro altri Stati – sono di sicuro ipotizzabili nuovi ricorsi, il cui esito è però tutt'altro che scontato.

Tuttavia, esistono soluzioni che potrebbero rendere più chiara e semplice l'interpretazione e l'applicazione di queste disposizioni, come per esempio l'adozione di una dichiarazione interpretativa dell'art. XXI del GATT da parte della Conferenza ministeriale o del Consiglio generale, come previsto dall'art. IX (2) dell'Accordo OMC<sup>51</sup>: tale intesa dovrebbe approvarsi con il voto favorevole di tre quarti dei membri dell'Organizzazione. Benché la percentuale di successo di una simile iniziativa sembra piuttosto bassa, una interpretazione «autentica» potrebbe sicuramente assicurare maggiore certezza nell'applicazione del diritto OMC nell'attuale complesso contesto geopolitico e in un momento di piena crisi del multilateralismo commerciale.

---

<sup>51</sup> L'articolo recita: «[t]he Ministerial Conference and the General Council shall have the exclusive authority to adopt interpretations of this Agreement and of the Multilateral Trade Agreements. In the case of an interpretation of a Multilateral Trade Agreement in Annex 1, they shall exercise their authority on the basis of a recommendation by the Council overseeing the functioning of that Agreement. The decision to adopt an interpretation shall be taken by a three-fourths majority of the Members».