

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

CAPITOLO TERZO

L'ESERCIZIO DELLA NEGOZIAZIONE PERMANENTE: L'EVOLUZIONE DEL GATT ATTRAVERSO I SUOI ROUNDS.

3.1 Introduzione.

L'Accordo Generale rappresenta la testimonianza più concreta che, nella realtà delle relazioni possibili, il pragmatismo è la strategia vincente non solo nelle contingenze del breve periodo ma anche nella visione di lungo momento.

Non si poteva, allora, liberalizzare in tutto e tutti gli scambi: si iniziò con il fissare i principi e le regole generali; tra essi quello che le **tariffe** erano comunque accettate ma avrebbero, nel tempo, dovuto essere progressivamente ridotte.

Poi bisognava aggredire e ridurre quegli ostacoli non tariffari, sempre diversi, talvolta poco trasparenti.

Il tutto esaltando il meccanismo genuino dell'accordo, che è quello della negoziazione permanente.

Gli strumenti negoziali, tappa dopo tappa, del processo di liberalizzazione degli scambi furono i "**rounds**":

- "les cycles de négociations" dei Francesi;
- "las rondas comerciales" degli Spagnoli;
- "the trade rounds" degli Anglosassoni e degli altri che non hanno trovato nella loro lingua un termine più rappresentativo di round .

Noi Italiani abbiamo conservato il termine anglosassone, che è mutuato dal linguaggio agonistico dello sport, intendendo che è una **unica** partita quella che si gioca, iniziata con la "ripresa" di Ginevra del '47, e continuata fino ad oggi.

I rounds completati arrivano fino all'Uruguay Round, terminato nel '93 con la nascita della WTO ed in prospettiva di breve ci si accinge al ciclo decisivo del Millenium round.

Nella **tabella 3.1.** sono sintetizzati gli elementi essenziali del ciclo di negoziati che ha caratterizzato la vita del GATT.

I dati sono tratti da documenti ufficiali della WTO.

È opportuno, in questa sede, fare due precisazioni preliminari.

La **prima** è relativa al contenuto dei negoziati: come appare immediatamente, la serie iniziale dei negoziati riguarda esclusivamente tariffe doganali.

Dal 1947 al 1961 è possibile negoziare solamente di tariffe doganali delle merci oggetto di commercio internazionale ed i negoziati sono effettuati prodotto per prodotto.

A partire dal “Kennedy Round” il campo incomincia ad allargarsi, includendo in quel ciclo le misure antidumping, e proseguendo in seguito con uno spettro sempre più ampio.

La **seconda** riguarda il numero dei Paesi partecipanti al negoziato.

Abbiamo qui riportato i dati contenuti in uno dei documenti WTO.

In altri documenti, e di conseguenza in opere che trattano dell’argomento, è possibile trovare indicazioni diverse.

TABELLA 3.1. – La serie dei Rounds del GATT.

N.ro	Anni	Luogo/nome	Paesi Partecipanti	Contenuto del negoziato
1	1947	Ginevra	23	Tariffe
2	1949	Annecey	13	Tariffe
3	1951	Torquay	38	Tariffe
4	1956	Ginevra	26	Tariffe
5	1960 - 1961	Ginevra (Dillon Round)	26	Tariffe
6	1964 - 1967	Ginevra (Kennedy Round)	62	Tariffe e misure antidumping
7	1973 - 1979	Ginevra (Tokyo Round)	102	Tariffe - Misure non tariffarie - Accordi Multilaterali
8	1986 - 1993	Ginevra (Uruguay Round)	123	Tariffe - Misure non tariffarie Regole – Servizi Proprietà intellettuale Regolazione delle controversie – Tessile – Agricoltura Creazione della WTO Accordi plurilaterali – etc.

Fonte : Focus WTO – n. 31 – maggio 1998 – pag. 2

Questi apparenti “*misunderstanding*” derivano dalla considerazione che ogni negoziato viene svolto nella forma di una conferenza internazionale cui partecipano :

- Paesi che sono già Parti contraenti del GATT;
- Paesi che non sono ancora Parti contraenti;

l'insieme di queste nazioni “dovrebbero” costituire, quindi, i **partecipanti** al negoziato.

Al termine della Conferenza, viene redatto un Atto Finale, che può essere firmato da tutte o da parte delle delegazioni presenti al negoziato.

L'atto finale, infine, sotto forma di trattato internazionale può essere ratificato sia da tutti o parte dei paesi firmatari, sia da quelli che aderiscono in un secondo momento.

Questa dinamica chiarisce come, secondo il momento in cui viene esaminato il negoziato possa variare il numero dei Paesi partecipanti.

Un'ulteriore complicazione deriva dal fatto che in qualche round sono interessate tutte le parti contraenti e/o aderenti, ma solamente alcuni Paesi modificano le liste dei prodotti e le relative tariffe.

Nell'**allegato n.1** abbiamo svolto un primo tentativo di definire i Paesi interessati ai vari rounds e la loro posizione.

Vediamo ora, sinteticamente, la storia degli otto Rounds.

3.2 Il primo round – Ginevra – 1947.

La tradizione vuole che esso sia iniziato, naturalmente, prima della nascita del GATT.

Come ricordato nel capitolo secondo, dai 50 Paesi che avevano partecipato a Londra al Comitato preparatorio per l'istituzione dell'ITO, si staccarono **23** Paesi che, riuniti a Ginevra nel 1947, diedero vita a quello che divenne il primo della serie di rounds, il cui risultato finale fu :

- la definizione e la trama dell'Accordo Generale che prese il nome di GATT;
- il completamento di 123 trattative commerciali che portarono a 20 accordi per riduzioni tariffarie, divenuti poi parte integrante del GATT.

Sul piano pratico questa prima serie di negoziati ha interessato **45.000** concessioni tariffarie che riguardavano circa il 20% del commercio mondiale, pari a 10 miliardi di \$ US correnti.

3.3 Il secondo round – Annecy – 1949 .

Prende il nome dalla cittadina francese dell'Alta Savoia in cui si concludono i negoziati.

Accoglie **10** nuovi Paesi tra le parti contraenti, e tra essi **l'Italia¹**, e si registrano nuove riduzioni delle tariffe che riguardano circa **5.000** concessioni tariffarie.

¹ L'adesione dell'Italia è formalizzata con la ratifica del Protocollo di Annecy che venne pubblicata sulla G.U. Legge 5 aprile 1950, n. 295 (in Suppl. ord. Gazz. Uff., 9 giugno, n. 130). Adesione ed esecuzione dell'Accordo Generale sulle tariffe doganali e sul commercio, concluso a Ginevra il 30 ottobre 1947, dei relativi Annessi e Protocolli di modifica conformemente alle modalità stabilite dal Protocollo di Annecy del 10 ottobre 1949 sulle condizioni di adesione dell'Accordo predetto.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge:

Art. 1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato ad aderire all'Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e sul commercio, concluso a Ginevra il 30 ottobre 1947, ai relativi Annessi e Protocolli di modifica conformemente alle modalità stabilite dal Protocollo di Annecy del 10 ottobre 1949 sulle condizioni di adesione dell'Accordo predetto.

Art. 2. Piena ed intera esecuzione è data agli Accordi. Annessi e Protocolli predetti a decorrere dai termini stabiliti dal Protocollo di adesione suindicato.

3.4 Il terzo round – Torquay (UK) – 1950.

Questa volta le delegazioni si spostano in Inghilterra.

Il numero dei Paesi partecipanti alla conferenza sale a **38**; i risultati sono ancora incentrati sulle tariffe e si ottengono concessioni tariffarie il cui numero si aggira sulle **55.000**, che riducono la media dei diritti doganali del 25% rispetto al 1947/48.

3.5 Il quarto round – Ginevra – 1956.

È una conferenza che viene spesso dimenticata, anche per una ridotta partecipazione: benché i membri del GATT (o, più correttamente, le Parti Contraenti) fossero più di trenta, la Conferenza fu frequentata solo da 22.

Vennero, in quella sede, definite alcune trattative per un valore complessivo stimato di 2,5 miliardi di \$ US, ma soprattutto venne dato il via alla politica preferenziale per i Paesi in via di sviluppo.

3.6 Il quinto Round – DILLON ROUND – Ginevra 1960 – 1961.

Prende il nome da C. Douglas Dillon, Sottosegretario di Stato nell'amministrazione Eisenhower, e nel corso del round divenuto Ministro del Tesoro dell'Amministrazione Kennedy.

Questo round è **importante** perché **compare** sulla scena del Commercio Internazionale la **Comunità Economica Europea**.

Per la particolarità delle materie trattate e le novità degli interlocutori, le trattative durarono quasi un biennio.

Il negoziato fu diviso in due parti:

- prima si definì la posizione della CEE (che era nata nel 1957 e in questo round segnava il suo ingresso tra le Parti contraenti del GATT) per eliminare sospetti e timori che l'accordo comunitario potesse diventare un nuovo e più potente strumento di protezione;
- poi venne iniziato il vero e proprio Round che conseguì una revisione di vecchie tariffe doganali e di alcune centinaia di concessioni tariffarie.

Ma l'**importanza** di questo ciclo di negoziati è riposta essenzialmente sulla nuova modalità di negoziazione delle tariffe doganali introdotta per merito della CEE².

Nei primi quattro rounds ogni concessione tariffaria era concordata **prodotto per prodotto** e attraverso **rapporti bilaterali**:

² Rainelli Michel, L'organisation mondiale du commerce, La Decouverte, 1996 - pag. 54-56.

- con l'estensione ad **altri prodotti** per il principio di **reciprocità**;
- con l'estensione ad **altri Paesi** in virtù della clausola della **Nazione più favorita**.

Mano a mano che il numero dei membri del GATT cresce questo metodo mostra tutti i suoi limiti operativi rendendo i negoziati sempre più lunghi ed onerosi e determinando, molto probabilmente, la scarsa efficacia dei rounds dei primi anni '50.

L'ingresso nel GATT della CEE porta in sede internazionale:

- ◆ l'esperienza, vissuta dalla Comunità Economica Europea dei Sei, per unificare la sua tariffa esterna comune, che era stata elaborata calcolando una media aritmetica delle tariffe doganali per prodotto dei Sei Paesi Europei;
- ◆ la **proposta** di diminuire questa sua tariffa comune del 20%, con la **richiesta** di una analoga diminuzione delle tariffe da parte degli altri membri del GATT.

È questo un passaggio forte perché si lascia il regime di concessioni negoziate prodotto per prodotto e si imbocca la strada della riduzione lineare, pur con le necessarie **eccezioni** riservate:

- ai prodotti "sensibili", per i quali anche la tariffa comune esterna CEE era stata definita al di fuori del semplice calcolo della media aritmetica (come prodotti chimici, tessili ed altri);
- ai prodotti "agricoli"³.

Questo metodo inizia la sua sperimentazione nel Dillon Round e rappresenta una positiva svolta sul piano procedurale; tuttavia, come vedremo successivamente, gli interessi corporativi e protezionistici non demordono.

Complessivamente le concessioni concordate riguardano 4.400 tariffe, per un ammontare di scambi stimato in 4.9 miliardi di \$ US.

3.7 Il sesto Round – Kennedy Round – Ginevra – 1964-67.

Questo negoziato ebbe una rilevanza notevole sul piano strategico, anche se luci ed ombre ne accompagnarono il percorso.

Cominciato nel 1964 finì dopo 3 anni, nel 1967, con la firma di 47 Paesi (48 con la CEE) che rappresentavano il 75% del commercio mondiale.

Durante lo svolgimento, si occupò non solo di problemi tariffari, ma vennero anche raggiunti degli accordi separati per i cereali e per i prodotti chimici e nacque il primo codice antidumping.

Fu questo il primo approccio del GATT alle barriere non tariffarie.

Venne dedicato a J. F. Kennedy, il Presidente Statunitense assassinato a Dallas nel novembre 1963, indubbiamente come omaggio alla sua memoria, ma anche perché nel 1962 l'azione del Presidente Kennedy aveva contribuito all'approvazione del '**US Trade Expansion Act**' che autorizzava l'amministrazione USA a negoziare una riduzione del 50% delle tariffe doganali.

³Jouanneau D.- Le GATT, 2° éd. - PUF, 1987- pag. 44-45.

Nel passato la posizione USA era stata favorevole alla riduzione delle tariffe, ma con proposte molto più caute.

Con il 1962 la posizione cambiava, diventava più aggressiva, forse perché doveva tener conto del potenziale della Comunità Europea nel commercio internazionale.

Nel 1961 i dati della esportazione commerciale registravano questa situazione:

Giappone: 3.2 %, America del Nord (USA più Canada): 18.8 %, CEE: 24 %.

Durante il Kennedy Round, i due giganti USA e CEE si incontrarono e la proposta USA fu inizialmente duplice:

- una riduzione del 50 % di tutte le tariffe doganali, in virtù dell'US Trade Expansion Act;
- l'eliminazione di ogni tariffa allorquando l'interscambio USA/CEE avesse raggiunto l'80 % del commercio mondiale di un prodotto.

L'accettazione della proposta statunitense avrebbe sanzionato un rapporto privilegiato tra USA e CEE e quindi non fu accolta per la ferma opposizione di Canada, Australia e Nuova Zelanda.

Ma la ragione del rifiuto, ancora una volta, della riduzione generalizzata, è da ricercare nel fatto che una simile diminuzione dei diritti doganali richiede prima una armonizzazione delle strutture tariffarie.

Si fa notare accuratamente⁴ che dopo il Dillon Round *“le tariffe medie applicate ai prodotti industriali raggiungevano l'11,7% per la CEE contro il 17,8 % degli USA, ma, mentre quelle Europee presentano un profilo di tipo “vosgiano” (le tariffe sono quasi tutte sugli stessi livelli, solamente un piccolo numero superando il 25 %), le tariffe USA sono del tipo “alpino” (più di 400 prodotti sono tassati a più del 35 %).*

In queste condizioni una diminuzione lineare avrebbe avvantaggiato gli Stati Uniti e quella parte di prodotti con livelli di tariffa più alti.”

I negoziati continuarono quindi prodotto per prodotto, registrando un notevole successo, in quanto secondo i dati elaborati da Kostecki⁵, si registrò una diminuzione media del 35% sui prodotti industriali (cfr. tabella 3.2) ed una del 20% sui prodotti agricoli.

TABELLA 3.2 – Riduzione delle tariffe sui prodotti industriali

	Prima del Kennedy Round	Dopo il Kennedy Round
CEE	11,7 %	8 %
USA	17,8 %	13 %

Fonte: Rainelli M., *op. cit.*, pag. 57-58

⁴Rainelli M., *op. cit.*, pag. 57 e Jouanneau D., *op. cit.*, pag. 47 – 50 . La citazione è tradotta dagli autori.

⁵Kostecki M. - *Le système commercial et les négociations multilatérales* - in “Messerlin D. Kellas F., Conflicts et négociations dans le commerce international.” - Economica, 1989.

3.8 Il settimo round – Tokyo Round – Ginevra 1973-79.

È il primo round che inizia fuori dall'Europa: la seduta inaugurale è infatti “celebrata” a Tokyo, tra il 12 ed il 14 Settembre 1973, anche se poi, dopo la conferenza ministeriale iniziale, i lavori tornano a Ginevra.

È il segno che il Giappone incomincia a far sentire il suo peso nel commercio mondiale, raddoppiando la sua quota dal 3,2% del 1961 al 6,4% del 1972⁶.

TABELLA 3.3 – Peso nel commercio mondiale (%)

	1961	1972
America del Nord	18,8	16,5
CEE (*)	24	36,6
Giappone	3,2	6,4

(*) La CEE nel 1961 era composta da **Sei** Paesi, mentre nel 1972 era l'Europa dei **Nove**.

Fonte: GATT.

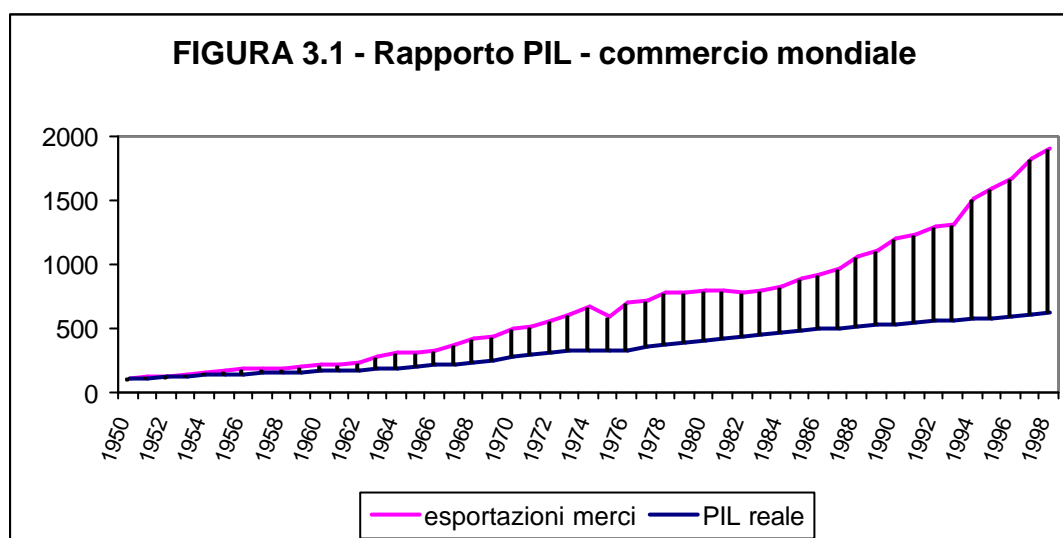
I tre Paesi (*rectius* le tre Parti), insieme, portano nel negoziato la forza del 60% del commercio mondiale, per cui essi saranno i protagonisti principali.

Un'altra novità va ricordata: al round parteciparono complessivamente **99** Paesi, di cui la maggior parte sono Paesi in via di sviluppo intenzionati a giocare un ruolo di rilievo. I risultati raggiunti, considerati in una visione di breve momento non sembrarono entusiasmanti, ma in una visione di lungo periodo, si colgono nel round i semi e le basi della successiva evoluzione.

Il round era iniziato in ritardo rispetto ai tempi programmati, per effetto della crisi petrolifera del 1973; era stato, inoltre, preceduto dalle preoccupazioni statunitensi che nel 1971 avevano subito un deficit nella bilancia commerciale; era proseguito, poi, in un periodo che nel 1975 faceva registrare, per la prima volta dopo il 1945, una flessione nella crescita del commercio mondiale.

Ci troviamo, cioè, in una di quelle fasi di crisi nel ciclo dello sviluppo economico : in questi casi l'atteggiamento che accompagna le autorità governative ed i gruppi di pressione non è di grande apertura, ma ancorato a schemi protezionistici.

⁶ GATT – Le Négociation commerciales multilaterales du Tokyo Round – 1979.



Fonte : dati OCSE – dati 1950 uguali a 100

Molti furono gli argomenti e le materie che trovarono spazio nei negoziati del round.

Dopo il timido accenno alle misure antidumping definite nel ciclo precedente, in questa tornata si incomincia a discutere intensamente non solamente di riduzione di tariffe, ma anche e soprattutto di regole nuove e di barriere non tariffarie. In particolare:

- 1) la violazione del principio di non discriminazione o del principio della nazione più favorita, mediante accordi commerciali preferenziali (ad esempio la Convenzione di LOMÈ tra la CEE e alcuni paesi meno sviluppati) e il conseguente aumento della frammentazione e della regionalizzazione dell'economia mondiale;
- 2) la risoluzione dei contenziosi legati all'impostazione unilaterale di restrizioni alle importazioni, nei casi di grave danno all'industria nazionale, e l'aumento del ricorso a "intese per la disciplina del mercato" o a vincoli volontari sulle esportazioni;
- 3) la riduzione complessiva delle tariffe e la rimozione di tutte le barriere non tariffarie;
- 4) la liberalizzazione degli scambi in agricoltura e l'aumento dell'accesso dei prodotti americani nel Mercato Comune e in Giappone;
- 5) la ricerca di accordi sulle derrate alimentari, come nel caso del frumento, delle granaglie, dei latticini e della carne;
- 6) l'istituzione di codici di condotta in diversi settori, come gli ammassi pubblici, i sussidi alle esportazioni e vari tipi di imposizioni governative.

L'obiettivo primario del Tokyo Round fu quello di stabilizzare le relazioni commerciali tra i paesi avanzati dell'OCSE; per cui occorreva creare nuovi limiti per i sussidi alle esportazioni, regolare i dazi compensativi e gli ammassi pubblici, eliminare le barriere non tariffarie. Fu anche riconosciuto l'interesse dei paesi meno sviluppati ad un trattamento "particolare e differenziato".

Il Tokyo Round approdò ad alcuni risultati positivi, tra i quali una ulteriore riduzione delle barriere tariffarie sui prodotti industriali dei principali paesi e l'istituzione di cinque codici di corretto comportamento che si riferiscono a sovvenzioni e dazi compensativi, alla valutazione dei prodotti in dogana, alla concessione delle licenze di importazione, agli appalti pubblici e agli ostacoli tecnici al commercio.

Tentò, inoltre, di estendere a nuove aree le regole commerciali, come gli standards di sicurezza e della salute, e si propose di rendere più chiare le norme internazionali in tema di supporti alle esportazioni, di interventi antidumping e di tariffe compensative.

Sul piano dei risultati concreti, le tariffe doganali subiscono una ulteriore riduzione, che per quanto riguarda i prodotti industriali, si aggira intorno al 33-34%, passando cioè dalla media ponderata del 7,2% a quella del 4,7%⁷.

Questa diminuzione, che riguarda i prodotti industriali dei 9 Paesi più industrializzati del mondo è inoltre accompagnata da una sensibile riduzione dei picchi tariffari. Non si giunge ancora al regime “vosgiano” auspicato, ma si è certamente lontani dal vecchio regime “alpino”⁸.

Sul piano giuridico-formale tali risultati sono contenuti in :

- nove “**agreements**”;
- quattro “**arrangements**”.

Gli “**agreements**” riguardano:

- 1) i sussidi, le sovvenzioni e le misure compensative, con l’interpretazione quindi degli artt. 4, 16 e 23 dell’Accordo Generale;
- 2) le barriere tecniche al commercio, accordo che in gergo venne definito “Codice degli Standard” ;
- 3) le procedure di autorizzazione ovvero le licenze all’importazione;
- 4) il mercato degli “appalti pubblici”;
- 5) le “valutazioni” doganali, ossia la determinazione del valore delle merci su cui applicare le tariffe doganali, con l’interpretazione quindi dell’art. 7 del GATT;
- 6) le misure antidumping, che interpretavano l’art. 6 del GATT e sostituivano il codice antidumping fissato nel Kennedy Round;
- 7) il commercio delle carni bovine;
- 8) il commercio dei prodotti lattiero-caseari;
- 9) il commercio degli aeromobili civili.

Gli “**arrangements**” riguardano :

- 1) il trattamento differenziale dei PVS;
- 2) le misure commerciali prese in relazione all’andamento della bilancia dei pagamenti;
- 3) le misure di salvaguardia;
- 4) le procedure di notifica, di consultazione, della regolazione dei conflitti e di sorveglianza.

Questi nove “agreements” sono dei trattati “separati”, che saranno in seguito, ratificati ma non da tutti i “Membri” del GATT, senza peraltro venir meno agli obblighi imposti dallo Status di Parte Contraente dell’Accordo Generale.

Nasce così la figura, che si consoliderà poi formalmente nell’Uruguay Round, dell’accordo “**plurilaterale**”, accanto all’accordo “**multilaterale**”.

Citando questi “accordi” abbiamo voluto intenzionalmente lasciare la dizione ufficiale del testo inglese.

⁷ Si sottolinea il fatto che il valore delle riduzioni dei diritti doganali, sui prodotti industriali, sopra riportati è il frutto di una media ponderata, per cui prodotti, come le autovetture ed i tessuti, rimangono ben al di sopra di quel livello medio.

⁸ GATT, Il Tokyo Round, cit.

Normalmente, infatti, tanto il termine “**agreement**” quanto il vocabolo “**arrangement**” viene riportato in italiano con la locuzione “**accordo**”.

Tuttavia i due termini presentano una differenza, evidenziata anche nel testo ufficiale francese in cui “**agreement**” diventa “**accordo**” mentre “**arrangement**” rimane nella originaria dizione anglosassone.

Né ci è di aiuto la versione spagnola, in cui ambedue vengono tradotti con l’identico “**acuerdo**”.

Al di là di questi aspetti, in definitiva il Tokyo Round pur segnando un passo decisamente in avanti sulla strada della liberalizzazione degli scambi commerciali non raggiunse un “pieno” accordo su tutti i punti delineati nella conferenza iniziale.

Non fu trovata intesa, infatti, su alcune questioni molto importanti, come per esempio, i problemi che riguardavano i Paesi in Via di Sviluppo, quelli dei prodotti agricoli, le disposizioni per comporre le controversie, i problemi commerciali connessi agli investimenti esteri e l’espansione degli scambi di servizi e di alta tecnologia.

Questioni che vennero poste all’ordine del giorno dai lavori del successivo Uruguay Round.

3.9 L’ottavo round – Uruguay Round – Ginevra – 1986-1993.

3.9.1 Considerazioni preliminari.

Le difficoltà incontrate dal Tokyo Round erano il segno che si prospettavano tempi difficili.

Malgrado il successo del Gatt nel tentativo di ridurre le barriere tariffarie - la media dei diritti doganali sui prodotti manufatti che nel 1947 era del 40% alla fine del Tokyo Round era scesa al 4,7% - le recessioni economiche negli anni ’70 e nei primi anni ’80 spinsero gli Stati ad attuare forme di protezione nei settori in cui essi intravedevano un aumento di competizione da parte delle imprese straniere.

Gli alti tassi di disoccupazione e le continue chiusure di impianti a tecnologia tradizionale solleccarono tanto i Governi Europei quanto l’Amministrazione Statunitense a cercare accordi bilaterali ed a ricorrere a sussidi per mantenere il grado di potere raggiunto nel commercio agricolo.

Secondo gli esperti del Gatt, entrambi questi cambiamenti indebolirono la credibilità e l’efficacia dell’Accordo Generale.

A parte il deterioramento nell’ambito delle politiche commerciali, divenne evidente, all’inizio degli anni ’80, che il Gatt non era più aderente e coerente alla realtà del commercio mondiale, così come lo era stato 40 anni prima.

Era in atto la globalizzazione dell’economia mondiale; gli investimenti internazionali, più o meno legati all’economia reale ed agli scambi, si stavano sempre più espandendo; il commercio dei servizi, che non erano inclusi nelle norme del Gatt, stava diventando di grande importanza per un numero sempre più crescente di paesi ed allo stesso tempo si collegava strettamente all’aumento del commercio mondiale di merci.

⁹ Jackson J. – The World Trading System – The MIT Press – 1983 – pag. 56 esamina la questione sotto il profilo del diritto internazionale, per cui dei nove “accordi plurilaterali” solamente sette creerebbero degli obblighi sufficientemente precisi per i Paesi firmatari, in modo tale da essere considerati come dei “codici legali” nella misura paragonabile alla parte I dell’Accordo Generale; gli “arrangements” avrebbero poi uno status giuridico ancora più ambiguo, esprimendo essi solamente delle indicazioni di obiettivo o delle dichiarazioni di intenti.

Pure in altre aree il Gatt perdeva colpi: in **agricoltura**, in cui spesso erano stati bypassati i vincoli dell'Accordo Generale mediante interpretazioni di comodo o di potere, e nel settore **tessile e dell'abbigliamento**, dove vigeva, di rinvio in rinvio, una eccezione provvisoria sotto la forma dell'Accordo Multi Fibre.

Anche la struttura para-istituzionale del Gatt ed il meccanismo di risoluzione delle controversie stavano creando una serie di forti preoccupazioni per chi aveva a cuore lo sviluppo del commercio mondiale e la sua sempre maggiore liberalizzazione.

Tutti questi fattori convinsero i membri più attivi del Gatt che era necessario un rinnovato impegno ed un nuovo sforzo per rivitalizzare ed estendere il sistema multilaterale.

Questa decisa volontà, che non fu né facile né lineare né breve, portò prima alla convocazione, poi all'inizio, quindi alle dispute serrate, con la minaccia del fallimento, infine alla conclusione positiva, dell'Uruguay Round, le cui basi erano state poste in un incontro ministeriale dei Membri Gatt, a Ginevra, nel 1982.

Ma l'incontro si bloccò subito sul problema dell'agricoltura.

Ci vollero quattro anni di faticosi esami e chiarimenti e di minuziosa costruzione dei necessari consensi prima che le delegazioni ufficiali dei 125 Paesi aderenti alla Conferenza si riunissero il 20 settembre 1986 a Punta del Este, in Uruguay, per il meeting iniziale del ciclo di negoziati.

Con un ordine del giorno comprendente ogni politica commerciale rimasta in sospeso, inclusa l'estensione del sistema commerciale ai servizi ed alla proprietà intellettuale.

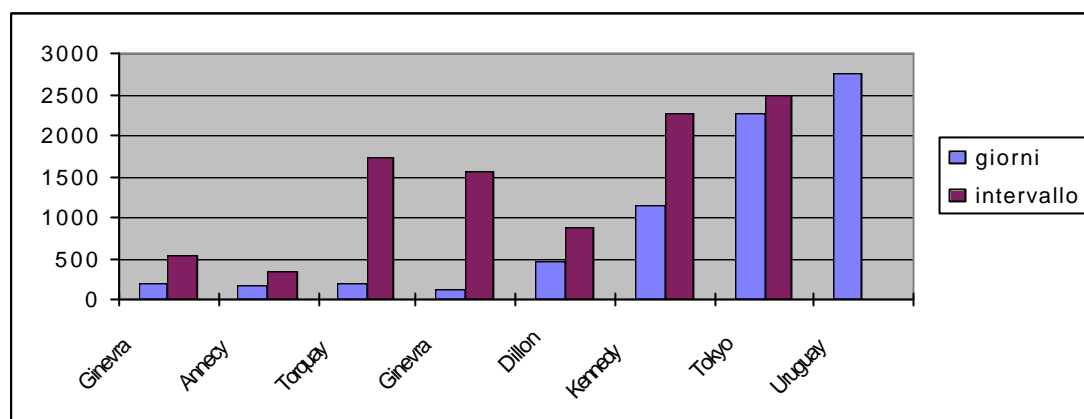
Fu il più grande mandato di negoziazione riguardante il commercio – affermano i documenti ufficiali WTO – e le delegazioni dei Membri del Gatt e dei Paesi che intendevano aderire al negoziato avevano impiegato quasi un lustro per completarlo.

TABELLA 3.4 - Date di svolgimento dei rounds

round	Inizio	fine	giorni	mesi	anni	intervallo		giorni	mesi	anni
Ginevra	10/04/47	30/10/47	203	6,767	0,564	30/10/47	11/04/49	529	17,63	1,47
Anncy	11/04/49	10/10/49	182	6,067	0,506	10/10/49	28/09/50	353	11,77	0,98
Torquay	28/09/50	21/04/51	205	6,833	0,569	21/04/51	18/01/56	1733	57,77	4,81
Ginevra	18/01/56	23/05/56	126	4,200	0,350	23/05/56	01/09/60	1562	52,07	4,34
Dillon	01/09/60	30/11/61	455	15,167	1,264	30/11/61	06/05/64	888	29,60	2,47
Kennedy	06/05/64	30/06/67	1150	38,333	3,194	30/06/67	14/09/73	2268	75,60	6,30
Tokyo	14/09/73	22/11/79	2260	75,333	6,278	22/11/79	20/09/86	2494	83,13	6,93
Uruguay	20/09/86	15/04/94	2764	92,133	7,678					

Fonte : nostra elaborazione su dati GATT - WTO

(Le frazioni di anni e mesi sono espressi in decimali)



3.9.2 La lunga durata dei negoziati.

I negoziati furono lunghi e tormentati, per varie ragioni. Quattro ci sembrano le principali.

1) L'alto numero dei partecipanti, la quantità di materie su cui trovare l'accordo, le posizioni, talvolta opposte, in taluni campi, in ordine alle tradizioni alle culture agli interessi in gioco, basterebbero non solo a dimostrare le difficoltà di un accordo ma fanno eloquentemente comprendere come sia stato quasi un miracolo trovare dei compromessi validi che giungessero fino alla firma dell'atto finale, superando positivamente tutti i momenti intermedi in cui si stava per raggiungere la rottura definitiva delle trattative.

2) A Punta del Este, nel meeting iniziale, era stato deciso di adottare **un approccio globale** alla negoziazione : era cioè necessario giungere ad un accordo simultaneo su tutti gli argomenti affrontati.

3) Nel commercio di **prodotti agricoli**, e nelle politiche agricole nazionali si registrava una situazione che, con una buona dose di benevolenza, si può definire caotica.

Innanzitutto, per quanto riguarda la posizione rispetto all'Accordo del GATT regnava un sistema di interpretazioni che corrispondevano più o meno a quanti erano i Paesi interessati : in definitiva vigeva un regime di anarchia ed un sistema di potere che privilegiava i più forti ed espelleva di fatto i PVS dal mercato mondiale¹⁰.

È evidente, quindi, che i gruppi di potere esistenti in ciascun Paese esercitassero le loro pressioni in ogni sede opportuna.

In materia di commercio di prodotti agricoli erano in contrasto, inizialmente, le posizioni di USA e CEE, con l'aggravante che ai negoziati partecipava la Commissione Europea; non sempre la posizione ufficiale della Commissione riesce ad armonizzare le differenze che esistono nell'interno dei 12 Paesi della CEE, malgrado il cosiddetto accordo di BLAIR HAUSE del novembre '92, però non riconosciuto da tutti.

Ma, mentre in una certa fase del negoziato, le posizioni USA e CEE tendono ad avvicinarsi, emergono i contrasti con il Giappone, con i PVS, con il gruppo di CAIRNS.

¹⁰ Dunkel A. – Segretario del GATT negli anni 1980-93. Intervista rilasciata a "Liberation" il 24 dic. 1992 - riportata da Rainelli – op. cit. pag. 74.

Il Giappone durante la fase media del negoziato esprime una posizione rigidamente protezionistica in materia agricola, in contrasto con gli orientamenti dei PVS e soprattutto dei Paesi del Gruppo CAIRNS.

Questo gruppo, chiamato così in ragione della sua riunione iniziale tenutasi nel 1986 a CAIRNS, è formato da un insieme di Paesi fortemente esportatori di prodotti agricoli, che sono:

- i 4 principali: Argentina, Australia, Canada e Nuova Zelanda;
- e gli altri 10: Brasile, Cile, Colombia, Fiji, Ungheria, Indonesia, Malesia, Filippine, Thailandia, Uruguay.

Tutto questo intreccio di posizioni e di situazioni fa sì che si tentino mediazioni e contatti bilaterali, al di fuori e parallelamente alla Conferenza Generale, in sede OCSE o G7 o CEE, e questo intreccio di relazioni porta inevitabilmente ad un allungamento dei tempi della trattativa ufficiale.

4) Il commercio dei servizi è materia assolutamente nuova, per cui il lavoro di ricerca circa la definizione della tipologia, la classificazione da attuare e la regolamentazione da predisporre fu conseguentemente laborioso e complesso con tempi adeguatamente lunghi.

Basti, ad esempio, pensare alle differenze fra servizi quali i servizi finanziari, le telecomunicazioni, i trasporti, il turismo e i servizi professionali, come quello della contabilità e della revisione, quelli giuridici, quelli sanitari piuttosto che non quelli pubblicitari o di marketing o logistici.

Questi termini di complessità del round spiegano anche la scansione: programmati nel 1982 ed iniziati nel 1986, nel 1988 i negoziati raggiunsero lo stato di una “analisi di medio termine”, dando luogo ad una Conferenza Ministeriale a Montreal, in Canada che portò alla elaborazione del mandato di negoziazione per la seconda parte del Round.

Le delegazioni ufficiali dei Paesi partecipanti al Ciclo di Negoziazione approvarono un insieme di primi risultati comprendenti le concessioni per l’accesso al mercato dei prodotti tropicali – volto a tutelare i PVS – ed un sistema più efficiente di risoluzione delle controversie, nonché un meccanismo di analisi delle politiche commerciali che forniva la prima rassegna completa, sistematica ed esauriente delle politiche e prassi commerciali nazionali dei Membri del GATT.

La ripresa continuava, anche se i disaccordi in materia di commercio di prodotti agricoli non sembravano appianarsi, costringendo il Meeting Ministeriale, tenuto a Bruxelles nel dicembre 1990, ad aggiornare i lavori e prolungare il Round.

Nel dicembre del 1991 fu presentata a Ginevra una bozza completa dell’ **Atto Finale**, contenente i testi legali che concludevano positivamente ogni parte del mandato approvato a Punta del Este cinque anni prima, con l’eccezione dei risultati relativi all’accesso al mercato.

Nei due anni successivi le negoziazioni oscillarono, qualche volta come un pendolo impazzito, tra il fallimento imminente o il successo completo.

Tutti i termini previsti per il termine decorsero diverse volte; il commercio dei prodotti agricoli, quello dei servizi, l’accesso ai mercati, le norme antidumping e la proposta di creazione della nuova istituzione, rappresentavano i punti di maggior divergenza.

L’appianamento dei contrasti tra USA e CEE divenne fondamentale nella prospettiva di una conclusione positiva.

Ma si dovette attendere il **15 dicembre 1993**, con la complicità di qualche orologio diplomatico che fermò le sue lancette, perché fosse risolto ogni problema, specialmente per quanto riguarda le negoziazioni sull'accesso ai mercati per beni e servizi.

Così il **15 aprile 1994** avvenne la formalità ufficiale più attesa : la firma dell'**Atto finale** del lunghissimo Round, ricordato come **il Trattato di Marrakech**, la splendida cittadina del Marocco, in cui si riunirono le delegazioni dei **125** Paesi partecipanti.

3.9.3 Il contenuto dell'Atto Finale.

L'Atto Finale di Marrakech, che istituisce la nuova organizzazione mondiale del commercio (OMC – WTO) ed estende a quasi tutti i campi le regole del GATT, comprende una serie di atti giuridici racchiusi in **23.000** pagine di documenti.

I principali sono :

1. L'Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO – OMC).
2. Gli Accordi **multilaterali** sugli scambi di merci :
 - Accordo Generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 – (GATT 1994).
 - Accordo sull'agricoltura.
 - Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie.
 - Accordo sui tessuti e sull'abbigliamento.
 - Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi.
 - Accordo sulle misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali.
 - Accordo sulle ispezioni pre-imbarco.
 - Accordo relativo alle regole in materia di origine.
 - Accordo relativo alle procedure in materia di licenza di importazione.
 - Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative.
 - Accordo sulle misure di salvaguardia.
3. L'Accordo Generale sugli scambi dei Servizi.
(**GATS** – General Agreement on Trade in Services.
AGCS – Accord gènèral sur le commerce des services.
AGCS – Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios).
4. Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio.
TRIPS – Trade-related aspects of intellectual property rights.
ADPIC – Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.
ADPIC – Aspects de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio).
5. Intesa sulle Norme e le Procedure che disciplinano la Risoluzione delle Controversie.
6. Meccanismo di Esame delle Politiche Commerciali.

7. Accordi commerciali **plurilaterali**:
 - Accordo sul commercio di aeromobili civili.
 - Accordo sugli appalti pubblici.
 - Accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari.
 - Accordo internazionale sulle carni bovine.
8. Intesa sugli impegni nel settore dei servizi finanziari.

3.9.4 Alcune considerazioni conclusive.

Con il trattato di MARRAKECH nasce dunque la WTO. Non si tratta di una semplice estensione del GATT, perché tante ed importanti sono le differenze:

- 1) Il GATT era un insieme di norme, un accordo multilaterale che tuttavia non aveva una base istituzionale giuridicamente formalizzata: si avvaleva di una struttura leggera come il Segretariato di Ginevra, anche se nel corso del tempo Segretariato ed Accordo Generale si erano istituzionalizzati nei fatti. La WTO è invece una istituzione internazionale permanente.
- 2) Il GATT era un impegno provvisorio, sottoscritto ed attuato in attesa dell'istituzione della ITO, anche se i **fatti** durante i 40 anni della sua vita avevano portato i Governi a considerarlo un impegno permanente. Gli impegni della WTO sono completi e tutti permanenti.
- 3) Le norme del GATT si applicavano solamente al commercio dei beni. La WTO coinvolge anche il commercio dei servizi e gli aspetti relativi alle proprietà intellettuali.
- 4) Il meccanismo di risoluzione delle controversie è più veloce, più automatico, realistico e praticabile, giuridicamente valido, requisiti mancanti a quello in vigore in regime GATT 1994.
- 5) L'applicazione del monitoraggio delle politiche commerciali nazionali, (inesistente prima), rafforza la più ampia liberalizzazione degli scambi.

Ma il GATT non è morto.

È stato decisivo tra il 1947 e il 1994 per la promozione e l'allargamento degli scambi, permettendo così a tutti i Membri del GATT di accedere alla WTO e consentendo una sovrapposizione di attività in aree come per esempio, la risoluzione delle controversie.

E continuerà ad esserlo: infatti l'accordo del 1947, con tutti gli emendamenti attuati fino all'aprile '94, è parte integrante dell'Atto Finale dell'Uruguay Round, seguitando a fornire la disciplina essenziale riguardante il commercio dei beni.