

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

CAPITOLO SECONDO.

DAL FALLIMENTO DELL'ITO ALLA NASCITA DEL GATT.

2.1 Gli accordi di Bretton Woods.

L'idea di un Governo del mondo è un concetto antico come la Storia dell'umanità; il progetto di un Governo mondiale dell'Economia ha origini più recenti.

Gli Stati Uniti d'America avevano dato, negli anni trenta, con la politica economica del *New Deal* roosveltiano, un'impronta neoliberista agli scambi internazionali e pensavano di imprimere una svolta importante, su tali basi, anche all'economia mondiale¹.

Ma gli intenti roosveltiani si scontrarono con gli eventi che dovevano portare e che causarono la II Guerra Mondiale.

L'intreccio di quegli avvenimenti è difficile da sbrogliare, incorporando cause economiche con effetti politici ed elementi politici con effetti economici.

Certo è che l'impulso dato dai programmi liberistici statunitensi, che si basavano sul *Reciprocal Trade Agreements Act* del 1934, non ebbe il tempo di esprimere tutti i suoi benefici effetti, perché lo scoppio del conflitto mondiale rimandava a tempi migliori tali propositi.

Tempi che non tardarono molto, in verità.

Infatti, come abbiamo già accennato nell'introduzione, la guerra non era ancora finita e già si pensava al futuro della ricostruzione, sulla base di un "nuovo ordine mondiale", che doveva avere come centro il concerto delle *Nazioni Unite*, nel cui ambito dovevano nascere ed operare le istituzioni necessarie alla ricostruzione economica mondiale, prima, ed al governo dell'economia mondiale, poi.

Le basi di questo progetto furono poste, nel 1944, nella cittadina del New Hampshire, ormai nota a tutti, che è Bretton Woods.

L'elemento di leva per lo sviluppo economico doveva essere il commercio internazionale, privato gradualmente da ogni barriera doganale e contemporaneamente liberalizzato; nel disegno equilibrato della salvaguardia delle differenze, delle disparità e delle debolezze; nella prospettiva di uno sviluppo armonico delle economie e delle istituzioni, nel progresso sociale, civile ed economico.

Questa economia degli scambi internazionali doveva disporre di strumenti operativi, individuati a Bretton Woods, in tre organismi autonomi:

- ❑ il Gruppo della **Banca Mondiale**, come istituzione creditizia volta al finanziamento dello sviluppo;
- ❑ il **Fondo Monetario Internazionale**, come cardine del "nuovo ordine monetario" che, fondato sul concetto di pari dignità di ogni valuta nazionale, doveva permettere un agevole regolamento degli scambi commerciali;
- ❑ l'**Organizzazione Internazionale del Commercio - ITO** - (International Trade Organization) come organismo posto a presidio del commercio internazionale.

¹ Ligustro Aldo, Le controversie tra stati nel diritto del commercio internazionale, CEDAM, 1996 – pag. 39 – nota n.32

Nel disegno originario di Bretton Woods, l'attenzione allo sviluppo passava esclusivamente per l'economia reale, che avrebbe dovuto accrescere sempre di più le proprie potenzialità attraverso gli scambi internazionali.

Il centro vitale del "nuovo ordine economico mondiale" veniva così incentrato sull'ITO, momento "commerciale" dello scambio, mentre al FMI veniva delegato il momento "monetario" del regolamento e alla Banca Mondiale quello finanziario, per potenziare le economie ed i mercati.

Come è noto il FMI ed il Gruppo della Banca Mondiale nacquero senza grandi difficoltà, mentre, paradossalmente, l'elemento che doveva essere leva del sistema ebbe una gestazione difficile che non gli permise di nascere.

2.2 Il fallimento dell'ITO e la nascita del GATT.

Sotto la spinta degli USA, a partire dai primi mesi del 1945, erano state avviate, e si andavano sviluppando, due iniziative, per certi versi autonome, ma che viaggiavano su binari paralleli:

- a. un progetto teso alla costituzione della Organizzazione Mondiale del Commercio (**I.T.O.** - International Trade Organization ovvero **O.I.C.** = Organisation International du Commerce) promosso nell'ambito delle Nazioni Unite, a cura del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU;
- b. la convocazione di una Conferenza Internazionale destinata ad un accordo sulla riduzione multilaterale delle barriere agli scambi commerciali².

L'iter delle due iniziative condusse ad una riunione preparatoria a Londra nell'ottobre del 1946, cui seguirono quattro ulteriori meetings tra Londra e Ginevra e si concretizzò nella presentazione di un unico progetto, portato alla discussione nella conferenza tenuta a Ginevra tra l'aprile ed il novembre del 1947.

Il progetto, pur nella sua unitarietà, è suddiviso in tre parti:

- (1) la prima riguarda l'istituzione dell'ITO;
- (2) la seconda contiene gli elementi per la negoziazione della riduzione delle tariffe doganali;
- (3) la terza attiene alle clausole generali relative agli obblighi in materia di tariffe doganali.

I primi passi della Conferenza di Ginevra furono spediti e tutto lasciava prevedere una conclusione positiva che avrebbe portato alla costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Commercio, nell'ambito della quale i Paesi membri trovavano delle regole generali in materia di tariffe doganali e degli accordi particolari per la riduzione progressiva delle stesse.

Ma improvvisamente nacquero delle difficoltà, proprio da chi aveva proposto prima, elaborato poi e sostenuto sempre con forza il progetto, gli Stati Uniti d'America.

Sul piano **formale**, come già accennato nell'introduzione, nasce un conflitto di competenze tra il Congresso ed il Presidente degli USA, il primo essendo del parere che al secondo mancava il potere di impegnare, senza specifico mandato, gli USA nella adozione di un trattato internazionale di natura commerciale.

È, come dicevamo, uno dei tanti momenti in cui un Presidente USA (in questo caso Truman, democratico) è in contrasto con il Congresso (in quel momento a maggioranza repubblicana).

² Rainelli M. - L'organisation mondiale du commerce - La Decouverte - 1996 - pag. 16-18;
Jouanneau D. - Le Gatt - Puf - 1987 - pag. 15-22;
Jackson John - The World Trade System ... Mit Press - 1993 - pag. 32-34).

Questo è quanto avviene sul piano formale.

Sul piano sostanziale, non può escludersi un ripensamento dell'Amministrazione Statunitense, a seguito probabilmente di pressioni da parte di forti lobbies elettorali, che vedevano nella nascita dell'ITO una minaccia, dal momento che gli USA controllavano più del 30% del commercio internazionale.

Ma anche il comportamento della Gran Bretagna va ricordato perché questo aspetto non è sempre tenuto nel giusto conto³ : " *...Un ruolo decisivo fu giocato certamente dalla volontà della Gran Bretagna di mantenere in piedi, in deroga ai principi accolti nella carta, le cosiddette **Preferenze imperiali** all'interno del Commonwealth, oltre ad una serie di ulteriori eccezioni volte a salvaguardare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti ed il perseguimento della politica di piena occupazione*".

Quale siano state comunque le cause (certamente ispirate a "sani" principi protezionistici) e quale il gioco degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, sulla Conferenza di Ginevra incombeva lo spettro del fallimento.

Fu grande merito dei delegati, quindi, aver intuito che il conflitto di competenze e di potere, tra il Presidente e il Congresso USA, non sarebbe stato facilmente definibile e che conveniva separare la prima parte del progetto dalle altre due, ponendo l'attenzione essenzialmente sull'Accordo Generale, cui dare un'autonomia e una originale struttura para-istituzionale costituita dal Segretariato permanente.

La prima parte sfocia nella "*Charte instituant une Organisation Internationale du Commerce*", adottata nel marzo del 1948, alla fine della Conferenza dell'Avana, nell'ambito del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU. Ma, come era prevedibile, il testo dell'Accordo dell'**ITO - OIC** non fu mai ratificato dal Congresso USA.

L'Amministrazione Truman si batté fino al 1950, quando dichiarò ufficialmente di non voler cercare l'accordo con il Congresso, ponendo fine, per il momento, al progetto per una Organizzazione Internazionale del Commercio.

Migliore fortuna ebbero invece i lavori per la definizione di un Accordo Generale che comprendesse le altre due parti dell'ordine del giorno della Conferenza di Ginevra.

Tra il marzo e l'ottobre del 1947 i lavori procedettero abbastanza rapidamente, tenendo conto dei limiti entro cui dovevano muoversi i negoziatori⁴.

Occorreva predisporre un accordo in termini di tempo abbastanza celeri; non si poteva progettare un'organizzazione permanente ma bisognava inventare una struttura efficace che permettesse la negoziazione almeno fino all'istituzione dell'ITO (ancora prevista). Bisognava mettere insieme un protocollo provvisorio tale da permettere l'immediata entrata in vigore dell'accordo contemplando il necessario grado di soprannazionalità compatibile con il massimo grado di autonomia nazionale (altrimenti gli USA non avrebbero aderito). Un puzzle, ma dall'intreccio di questi vincoli nacque il GATT - General Agreement on Tariffs and Trade, sottoscritto a Ginevra il 30 ottobre 1947 da 23 Paesi.

³ Ligustro Aldo - Le controversie tra Stati nel Diritto del Commercio Internazionale - CEDAM - 1996 - pag. 40-41).

⁴ Anania G. - De Filippis F. - L'accordo GATT in agricoltura e UE. - Angeli - 1996 - pag.26.

2.3 II GATT 1947.

L'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio fu firmato (vedi Allegato n.1) in **due** versioni ufficiali, una in lingua **francese** e l'altra in lingua **inglese**⁵.

2.3.1 Le parti contraenti e le parti aderenti.

Non essendo il GATT, in senso stretto, una organizzazione internazionale, esso non prevede che i Paesi firmatari dell'accordo siano considerati "**membri**", ma vengono denominati "**parti contraenti**" ovvero "**parties contractantes**" in francese, "**contracting parties**" in inglese, "**partes contractantes**" in spagnolo.

Nel testo dell'accordo quando queste diciture appaiono in **minuscolo** ci si intende riferire in generale ai Paesi firmatari dell'Accordo; quando invece sono scritte a tutte lettere maiuscole **PARTIES CONTRACTANTES**, ovvero **CONTRACTING PARTIES** ovvero **PARTES CONTRACTANTES** (rispettivamente francese, inglese e spagnolo) rappresentano la citazione di uno degli organismi del GATT come organizzazione, ossia la Sessione ordinaria delle parti contraenti riunita in assemblea (annuale).

I Paesi che aderirono in tempi successivi al 30 ottobre 1947 furono denominati "**parti aderenti**", "**parties accedentes**", "**acceding parties**", "**partes que se adhieren**". Ciò, evidentemente, avveniva al momento dell'adesione, dopo di che tali Paesi entravano nella sfera dei requisiti delle parti contraenti, sedendo quindi nell'assise delle PARTI CONTRAENTI.

Infine va sottolineato che il grado di adesione all'Accordo Generale da parte delle singole Nazioni assume tonalità diverse, per cui è possibile affermare che *"nei fatti, poi, il GATT riunisce delle Nazioni che hanno obblighi e diritti differenti, secondo il grado di adesione all'Accordo Generale"*⁶.

2.3.2 La grandfather clause.

Abbiamo detto, prima, dei limiti molto angusti nei quali i negozianti di Ginevra 1947 dovettero muoversi per giungere ad un accordo possibile; con la saggezza di mediatori accorti e lungimiranti, consci che la via della pace e dello sviluppo possibile è lastricata da compromessi e dalla negoziazione permanente, impegnati in una strategia complessiva volta all'obiettivo finale della liberalizzazione totale degli scambi, di tutti gli scambi, dello scambio di tutto, nell'intero mondo di ogni relazione possibile, applicata con la flessibilità necessaria per adattarla sempre e completamente alle contingenze reali.

Il compromesso delle prime ore prevedeva un "protocollo provvisorio" senza data di scadenza (*in previsione dell'attuazione o del fallimento dell'ITO ?*) e la possibilità per gli Stati firmatari di venir esentati dall'obbligo di modificare la propria legislazione nazionale al momento della ratifica dell'accordo GATT.

⁵ Successivamente nel corso dell'Uruguay Round anche lo **Spagnolo** diviene lingua ufficiale, sicché i documenti della WTO sono redatti nelle attuali **tre** lingue ufficiali: francese, inglese, spagnolo. È possibile, tuttavia, imbattersi anche in una versione ufficiale spagnola del GATT 1947.

Questo deriva dal fatto, come vedremo in seguito, che il testo del GATT 1947, emendato a tutto il 1994, e con la denominazione ufficiale di GATT 1994, fa parte integrante del documento finale dell'Uruguay Round.

⁶ Rainelli M. - op. cit. pag. 19.

Questo è il significato di quella che viene chiamata la "*grandfather clause*", ossia la "*possibilità di mantenere politiche già in vigore al momento della stipula dell'Accordo anche se si fossero rivelate incoerenti con i nuovi impegni sottoscritti*"⁷.

Esemplare è l'art. 2 della legge n. 1307 del 7 novembre 1957, con la quale lo Stato Italiano ratifica alcune modifiche ed emendamenti al testo originale del GATT 1947:

"...*Piena ed intera esecuzione è data agli Accordi internazionali indicati nell'articolo precedente... Tali norme potranno essere applicate soltanto in quanto compatibili con le leggi vigenti al 10 ottobre 1949, data di adesione dell'Italia all'Accordo Generale suddetto*".

2.3.3 La struttura del GATT come accordo ed i principi su cui si fonda.

Il GATT al momento della sua nascita viene visto esclusivamente come un accordo, con un Segretariato permanente per svolgere solamente gli aspetti "logistici" delle negoziazioni. Ma con il passare degli anni, anche in virtù del fallimento dell'ITO, l'accordo si "istituzionalizza" nei fatti.

Sicché oggi, in sede consuntiva, l'Accordo Generale va esaminato sotto un duplice aspetto:

- come **istituzione**, in cui rappresenta una specie di "forum", dove si conducono trattative commerciali e si cercano di risolvere eventuali controversie che nascono tra le parti aderenti;
- come **accordo** contrattuale di natura commerciale stipulato tra Stati sovrani, interessati a garantire, attraverso l'osservanza di un insieme di norme mutuamente stabilite, lo sviluppo del commercio mondiale, il benessere dei cittadini e la riduzione delle tensioni internazionali.

2.3.3.1 Gli scopi statuari dell'Accordo Generale.

Gli scopi statuari del GATT si trovano nel preambolo del testo dello stesso accordo.

In esso si dice che le parti contraenti, "*riconoscendo che le loro relazioni nel campo dell'economia e del commercio dovrebbero essere condotte con lo scopo di aumentare il tenore di vita, di assicurare una piena occupazione e una larga e stabile crescita del volume del reddito reale e della domanda effettiva, sviluppando nello stesso tempo il pieno uso delle risorse ed espandendo la produzione e lo scambio di beni, sono desiderose di contribuire a questi obiettivi attraverso accordi reciproci e mutuamente vantaggiosi, diretti alla sostanziale riduzione delle tariffe e delle altre barriere, e alla eliminazione dei trattamenti discriminatori nel commercio internazionale*".

Tra le varie decisioni fu concordato che gli accordi da raggiungere avrebbero dovuto essere reciproci e mutuamente vantaggiosi, con la facoltà per ogni parte contraente di opporsi a modifiche dei principi fondamentali, qualora le suddette condizioni non fossero sufficientemente soddisfatte.

2.3.3.2 La struttura dell'Accordo.

L'Accordo Generale si componeva, nella versione originale del 1947, di 35 articoli, raggruppati in tre parti distinte.

⁷ Anania G. - De Filippis F. - op. cit. - pag. 26.

Nel 1964-65 venne aggiunta una quarta parte, composta da tre articoli, relativa al commercio con i Paesi in Via di Sviluppo.

2.3.3.3 La parte prima.

È composta solamente da due articoli, il primo ed il secondo, che contengono due principi fondamentali dell'Accordo Generale, e che vengono considerati dagli specialisti di diritto internazionale come gli " **obblighi centrali** " del Trattato, per distinguerli da quelli che gli stessi specialisti definiscono come " **codici di condotta**" e che si ritrovano descritti nella parte seconda⁸.

L'articolo I contiene la "*clausola della Nazione più favorita - General Most Favoured Nation (MFN) - Traitement Général de la Nation la plus favorisée - Trato general de la nacion más favorecida*".

Article premier

(nella versione **francese**).

Traitement général de la nation la plus favorisée

1. Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou à l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III.

2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article n'entraîneront pas, en matière de droits et d'importations à l'importation, la suppression des préférences énumérées ci-après, à la condition qu'elles ne dépassent pas les limites fixées au paragraphe 4 du présent article:

- a) Préférences en vigueur exclusivement entre deux ou plusieurs des territoires énumérés à l'annexe A, sous réserve des conditions qui y sont stipulées;
- b) Préférences en vigueur exclusivement entre deux ou plusieurs des territoires qui, au 1er juillet 1939, relevaient d'une commune souveraineté ou étaient unis par des liens de protectorat ou de suzeraineté et qui sont énumérés aux annexes B,C et D, sous réserve des conditions qui y sont stipulées;
- c) Préférences en vigueur exclusivement entre les Etats-Unis d'Amérique et la République de Cuba;
- d) Préférences en vigueur exclusivement entre pays voisins énumérés dans les annexes E et F.

Article 1

(nella versione **inglese**)

General Most-Favoured-Nation Treatment

1. With 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,

⁸ Jackson John - op. cit. pag. 40.

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.

2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not require the elimination of any preferences in respect of import duties or charges which do not exceed the levels provided for in paragraph 4 of this Article and which fall within the following description:

- (a) Preferences in force exclusively between two or more of the territories listed in Annex A, subject to the conditions set forth therein;
- (b) Preferences in force exclusively between two or more territories which on July 1, 1939, were connected by common sovereignty or relations of protection or suzerainty and which are listed in Annexes B, C and D, subject to the conditions set forth therein;
- (c) Preferences in force exclusively between the United States of America and the Republic of Cuba;
- (d) Preferences in force exclusively between neighbouring countries listed in Annexes E and F.

Articolo 1

(nella versione **spagnola**).

Trato general de la naciòn màs favorecida.

1. Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relaciòn con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacciòn de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los pàrraffos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, serà concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demàs partes contratantes o a ellos destinado.

2. Las disposiciones del pàrrafo 1 de este artículo no implicaràn, con respecto a los derechos o cargas de importaciòn, la supresiòn de las preferencias que no excedan de los niveles prescritos en el pàrrafo 4 y que estèn comprendidas en los grupos siguientes:

- a) preferencias vigentes exclusivamente entre dos o màs de los territorios especificados en el Anexo A, a reserva de las condiciones que en èl se establecen;
- b) preferencias vigentes exclusivamente entre dos o màs territorios que el 1º de julio de 1939 estaban unidos por una soberanìa comùn o por relaciones de protecciòn o dependencia, y que estàn especificados en los Anexos B, C y D, a reserva de las condiciones que en ellos se establecen;
- c) preferencias vigentes exclusivamente entre los Estados Unidos de Amèrica y la Repùblica de Cuba;
- d) preferencias vigentes exclusivamente entre paìses vecinos enumerados en los Anexos E y F.

L'art. 1 nella versione **italiana** (*non ufficiale*) diventa:

ARTICOLO 1

Trattamento generale della nazione piÙ favorita.

Tutti i vantaggi, benefici, privilegi o immunità accordati da una parte contraente ad un prodotto originario o destinato a qualsiasi altro paese saranno, immediatamente e senza condizioni, estesi a tutti i prodotti similari originari o destinati al territorio di tutte le altre parti contraenti...

L'articolo II si riferisce all'elenco delle concessioni che costituiscono le "listes de concessions", ovvero "schedules of concessions", oppure "listas de concesiones".

Article II.

Listes de concessions.

1. a) Chaque partie contractante accordera aux autres parties contractantes, en matière commerciale, un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qui est prévu dans la partie appropriée de la liste correspondante qui est jointe au présent Accord...

Article II

Schedules of Concessions

1. (a) Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement...

Artículo II

Listas de concesiones

Cada parte contractante concederá al comercio de las demás partes contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte apropiada de la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo...

Nella versione italiana recita:

Articolo II

Lista (Elenco) delle Concessioni

Ciascuna parte contraente accorderà alle altre parti contraenti, in materia commerciale, un trattamento che non sarà meno favorevole di quello previsto nella parte appropriata dell'elenco (lista) corrispondente che è annessa al presente Accordo...

La prima parte dell'Accordo Generale riassume efficacemente lo spirito del GATT, ne delinea la disciplina giuridica e le prassi via via consolidatesi e prospetta il suo funzionamento.

La clausola della nazione più favorita è applicata nella sua forma incondizionata ed illimitata (pur con le eccezioni che vedremo nella parte III e IV) e consente così di passare dal vecchio regime del **bilateralismo** (in cui due paesi si accontentavano di vantaggi **reciproci**, ma continuavano a proteggersi nei confronti degli altri) al regime del **multilateralismo** (**tutte** le parti contraenti beneficiano dell'abbattimento comune delle tariffe che avevano stabilito **precedentemente** al momento di negoziati bilaterali).

È un principio rivoluzionario che per i modi e i termini in cui è posto nel trattato, nella lettura complessiva di tutto l'accordo, sottolinea ancora una volta il pragmatismo ed il realismo dei padri fondatori del "nuovo commercio mondiale"

L'Accordo Generale non nasceva in tempi e circostanze che permettessero l'instaurarsi di un libero commercio internazionale totale, completo, assoluto.

La piena liberalizzazione era un traguardo lontano, ancora oggi da raggiungere.

Allora, nell'ottobre del 1947, bastava liberalizzare gli scambi tra tutte le parti contraenti, mediante l'abbattimento delle barriere tariffarie.

2.3.3.4 La parte seconda.

Comprende gli articoli che vanno dal III al XXIII, inclusi, e disciplina il **trattamento fiscale delle produzioni nazionali**.

In essa viene stabilito che le merci nazionali devono essere colpite dall'imposizione indiretta nella stessa misura delle produzioni nazionali, viene vietata l'adozione di speciali dazi e vengono ammesse, a particolari condizioni, le adozioni di speciali dazi antidumping, fissandone il limite massimo nella effettiva differenza fra i prezzi; vengono stabilite le formalità inerenti le importazioni e le esportazioni di beni, il trattamento dei marchi di origine, le pubblicità dei regolamenti interni sul commercio con l'estero; si precisano i criteri per la valutazione delle merci alle dogane e viene prevista la possibilità, con precisi limiti e ove ricorrano determinate condizioni, di ricorrere all'adozione di restrizioni quantitative o di applicare una politica coordinata in materia valutaria, in collaborazione con il FMI e la Banca Mondiale.

Nei suoi articoli sono contenuti quelli che **Jackson** definisce "**codici di condotta**" in materia di commercio internazionale, in contrapposizione, o meglio in complementarità, con i principi contenuti nella parte prima e che egli definisce "**obblighi centrali**"⁹.

Le prescrizioni giuridiche nei 21 articoli della seconda parte del GATT contengono termini, concetti giuridici ed economici **tutti** importanti : parafrasando Mozart, nulla è inutile o superfluo nel testo di un accordo internazionale. Tuttavia, ci limitiamo a segnalare gli articoli che contengono i principali obblighi per le parti contraenti, volti al duplice convergente scopo di:

- eliminare tutte le barriere che non siano quelle tariffarie;
- ridurre sempre di più le tariffe doganali;

per una maggiore liberalizzazione degli scambi commerciali, e per l'applicazione di condizioni leali e trasparenti (*fair trade*)¹⁰.

- (a) L'art. III prescrive l'obbligo del "trattamento nazionale". Esso integra i principi di eguaglianza e pari trattamento previsti nella prima parte, relativamente alla "parità esterna" fra gli stati, mentre qui viene assicurata la "parità interna", cioè la non discriminazione tra i produttori nazionali e gli esportatori che vendono sul mercato nazionale¹¹.
- (b) L'art. VI prevede la disciplina del "dumping", che nella forma più semplificata riguarda la cessione di un bene esportato ad un prezzo inferiore a quello venduto nel mercato domestico.
- (c) L'art. X contiene gli obblighi in materia di trasparenza delle regolamentazioni nazionali relative al commercio estero.

⁹ Vedi retro nota precedente.

¹⁰ Rainelli M. - op. cit. pag. 23.

¹¹ Rainelli M. - op. cit. pag. 23;

Ligustro A. - op. cit. pag. 56-57.

- (d) Gli articoli XI - XIV, importanti tanto per i loro obblighi quanto per le **eccezioni**, proibiscono le misure di restrizione quantitativa agli scambi, salvo alcune eccezioni quali:
- un deficit grave della bilancia dei pagamenti;
 - le misure d'emergenza per rimediare ad un grave pregiudizio dovuto ad un aumento delle importazioni;
 - casi particolari dei mercati agricoli nel contesto di una politica di riassorbimento delle eccedenze.
- (e) L'art. XV prevede le disposizioni sui cambi.
- (f) L'art. XVI contiene la regolamentazione delle sovvenzioni.

Vengono proibite generalmente le **sovvenzioni alla esportazione** dei prodotti **industriali**, mentre quelle all'esportazione dei prodotti di base sono tollerate, salvo che esse non conducano lo Stato ad occupare una parte non equa del commercio internazionale dei prodotti interessati. Sono autorizzate le **sovvenzioni alla produzione**, semprechè non creino un pregiudizio alle altre nazioni (nel qual caso un paese che si senta danneggiato può ricorrere alla imposizione dei c.d. "diritti compensativi").

In verità l'art. XVI, nel testo iniziale dell'Accordo del 1947 era piuttosto scarno. Nel corso degli anni il problema delle sovvenzioni è salito di tono, provocando delle aggiunte nel 1957 e nel 1962. Solamente nel 1979 però, durante il Tokyo Round, si è giunti alla definizione di un "codice sulle sovvenzioni", perfezionato infine nello "Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative" contenuto nel testo finale dell'Uruguay Round.

Questo argomento delle sovvenzioni merita però un ulteriore approfondimento.

Si ritiene che il sostegno delle esportazioni possa assumere modalità equivalenti ad una tariffa doganale, in termini di distorsioni indotte sui mercati internazionali¹².

E si dimostra¹³ che "gli effetti di un sussidio alla esportazione sono esattamente il contrario di quelli di un dazio."

Nella disciplina dell'Accordo Generale, la **tariffa** è comunque **accettata**; quello che viene prescritto, nello spirito più genuino dell'Accordo Generale, è la sua **negoziabile permanente** al fine di ridurre la portata.

Per contro la **sovvenzione all'esportazione** è ritenuta **scorretta**, e da qui il suo rigetto.

Questa asimmetria di trattamento pare dovuta a motivi di sensibilità politica, la tariffa essendo considerata un elemento difensivo mentre offensiva sarebbe la natura di una facilitazione nelle esportazioni.

Da un punto di vista strettamente di analisi economica Krugman e Obstfeld dimostrano che "nel paese esportatore i produttori guadagnano, mentre i consumatori ed il governo subiscono una perdita, quest'ultimo a causa degli esborsi necessari a finanziare il sussidio.....distorsioni, dunque, analoghe a quelle generate da un dazio...ma, in contrapposizione al dazio, il sussidio peggiora le ragioni di scambio, perché provoca una diminuzione del prezzo alla esportazione.....un sussidio alla esportazione genera, pertanto, costi che eccedono sicuramente i corrispondenti benefici".

¹² Anania G. - De Filippis F. - op. cit. - pag.43.

¹³ Krugman P.R. - Obstfeld M. - op. cit. pag. 247.

È da notare¹⁴ che durante il "regime GATT" raramente sono state ufficializzate delle controversie che avessero come oggetto il problema delle sovvenzioni, a parte la disputa tra USA e CEE sulle modalità applicative della PAC (Politica Agricola Comune) che, secondo la interpretazione statunitense, a partire dal 1985 attuò un regime di sussidi alle esportazioni per eliminare, almeno in parte, il surplus della produzione che la precedente politica dei prezzi aveva causato¹⁵.

Per quanto riguarda, infine, il problema delle **sovvenzioni alla produzione** il caso presenta ancora maggiore complessità¹⁶ perché le sovvenzioni erogate in favore delle imprese di un determinato paese A colpiscono le imprese concorrenti di un secondo paese B, non solo per la crescita delle esportazioni da A verso B e la contrazione delle importazioni da B verso A, ma anche perché si registra un aumento delle esportazioni da A verso paesi terzi anche a danno di B.

E ciò porta a complicare la questione in ambito GATT; infatti, non essendosi in grado di definire con esattezza l'influenza e la portata di tale tipo di sovvenzione, risulta difficile individuare il quid del risarcimento del danno, eventualmente subito, dal paese B, mediante appropriati e proporzionati diritti doganali compensativi.

La questione delle sovvenzioni alla produzione è stata fonte di numerosi conflitti commerciali, fra i quali uno dei più famosi è quello che ha visto contrapposta la statunitense **BOEING** e l'europea **AIRBUS**¹⁷.

(g) L'art. XVII detta le disposizioni speciali in materia di imprese commerciali di Stato.

La disposizione richiama, nella lettera, il principio generale della non discriminazione nei confronti, questa volta, del commercio privato.

Questa norma è stata voluta soprattutto dagli USA per la costante perplessità con cui guardano all'attività svolta dalle imprese "pubbliche" che goderebbero sempre di un regime di sussidi e sovvenzioni, diretti e indiretti che siano.

Il rilievo riguarda le imprese di "Stato" dei Paesi "capitalistici", i paesi ad economia pianificata non partecipando all'Accordo Generale.

È pur vero che Cina, Cuba e Cecoslovacchia sono tre firmatari del GATT 1947, ma la Cina era quella di Formosa, Cuba e Cecoslovacchia non avevano ancora aderito ai regimi comunisti.

D'altro canto la Polonia aderì al GATT nel 1967, la Romania nel 1971 e l'Ungheria nel 1973, ma per esse i protocolli di adesione contenevano clausole particolari che le permettevano di usufruire di un regime di "preferenze" analogo a quello dei PVS¹⁸.

2.3.3.5 La parte terza.

Era la parte finale del trattato originale del 1947 e conteneva le disposizioni generali dell'Accordo Generale e l'eventualità di un aggancio alla "Havana Charter".

¹⁴ Rainelli M. - op. cit. pag. 46.

¹⁵ Krugman P.R. - Obstfeld M. - op. cit. pag. 247.

¹⁶ Rainelli M. - op. cit. pag. 47.

¹⁷ Per maggiori dettagli si rimanda a:

Rainelli M. - op. cit. pagg. 48-50;

Rainelli M. - Economie industriali - 2^a ed. - Dalloz - 1993;

Krugman P.R. - Obstfeld M. - op. cit. pag. 355.

¹⁸ Jackson J. - op. cit. - pag. 90-93.

Gli articoli interessati vanno dal XXIV al XXXV inclusi, con particolare peso del contenuto dell'art. XXIV.

Il regime del GATT, come abbiamo visto prima, contiene alcune regole fondamentali, ma come ogni regime prevede alcune eccezioni. La più eclatante, perché è l'eccezione "strutturale" al principio di non discriminazione riguarda l'ammissione di preferenze accordate agli accordi commerciali d'area o regionali.

La terza parte, infatti, ammette la costituzione di unioni doganali e di zone di libero scambio e riconosce alle parti la facoltà di modificare o sospendere alcune concessioni.

La zona di libero scambio e le unioni doganali vengono definite, all'interno del GATT, come associazioni nelle quali il commercio tra i territori costitutivi è libero; la loro differenza consiste nel fatto che per ogni prodotto le unioni doganali presentano una tariffa doganale comune, mentre in una zona di libero scambio ogni stato all'interno della zona stessa può avere una tariffa doganale propria.

L'accordo precisa che questi tipi di associazione devono essere finalizzati a facilitare il commercio tra i territori costitutivi, piuttosto che ad ostacolare scambi tra territori e paesi terzi. Inoltre le tariffe doganali comuni (nel caso di un'unione doganale) e le tariffe doganali di ciascun paese (nel caso di una zona di libero scambio) non devono risultare (mediamente nel loro insieme) più elevate rispetto alla media delle tariffe esistenti prima della costituzione dell'associazione.

2.3.3.6 La parte quarta.

Comprende gli ultimi tre articoli del trattato, XXXVI, XXXVII e XXXVIII, aggiunti il 27 giugno 1966, come attuazione del protocollo dell'8 febbraio 1965.

Essa riflette l'attenzione che il Commercio Internazionale pone verso i Paesi in Via di Sviluppo, accordando ad essi dei benefici in deroga ai principi generali del GATT in virtù dell'azione incisiva delle Nazioni Unite attraverso l'attività dell'UNCTAD/CNUCED (UN Conference on Trade and Development - Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement - Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo).

Le parti riconoscono, infatti, la necessità di un trattamento più favorevole verso i paesi in via di sviluppo, per aiutarli a migliorare le loro condizioni di vita e a progredire economicamente.

L'Accordo riconosce che è necessario uno sforzo comune al fine di assicurare alle parti meno sviluppate una quota nella crescita del commercio internazionale, commisurata ai bisogni del loro sviluppo economico, sollecitando nel contempo una maggiore collaborazione tra le parti contraenti e le istituzioni intergovernative (quali ad esempio le Agenzie delle Nazioni Unite) che si occupano dello sviluppo economico e commerciale dei paesi emergenti.

Per tali motivi i paesi sviluppati dovrebbero accordare la riduzione o la eliminazione di ogni tipo di barriera ai prodotti vitali per i paesi in via di sviluppo, senza richiedere l'applicazione del principio di reciprocità, e evitando l'adozione di misure indirette in grado di causare delle diminuzioni dei loro consumi di prodotti primari per i bisogni di esportazione.

Infine viene pure rivolto l'invito, ai paesi in via di sviluppo, di collaborare con i paesi sviluppati per l'applicazione di tali disposizioni.

In definitiva la parte IV dell'Accordo va in direzione di un trattamento differenziato verso i PVS: è possibile per loro concedersi **reciprocamente** dei vantaggi, senza estenderli ai paesi industrializzati, anche se tale vantaggio non si applica al commercio con i Paesi sviluppati.

Si deve attendere la formalizzazione del Sistema Generale delle Preferenze (SGP), adottato dalla Seconda Conferenza UNCTAD del 1968 e deciso dalle parti contraenti nel 1971 per permettere al SGP di risultare formalmente in deroga al principio generale della Nazione più favorita.

Inizialmente tale deroga valeva solo 10 anni (1971 - 1981) ma nel 1979, alla fine del Tokyo Round le PARTI CONTRAENTI decisero di mantenere questo trattamento indefinitamente senza considerarlo una nuova proroga.

2.3.3.7 I "principi" ispiratori del GATT.

Nei paragrafi precedenti abbiamo preferito seguire la classificazione proposta da Jackson che vede l'accordo come un insieme di obblighi, suddividendo le previsioni statutarie in "obblighi centrali" e "codici di condotta".

In questo passaggio guardiamo invece l'Accordo nella maniera tradizionale, indagando la missione del GATT attraverso la sottolineatura dei **"principi ispiratori dell'Accordo Generale"**.

(a) Principio della "non **discriminazione**" o clausola della Nazione più favorita.

Il principio fondamentale del GATT è la "**clausola della nazione più favorita**" (MFN - Most Favourite Nation), con la quale si vuole indicare che non vi devono essere paesi più o meno favoriti nell'interscambio commerciale. Essa prevede che le restrizioni commerciali, i vantaggi, i benefici, i privilegi accordati da una parte contraente ad un paese, che sia o meno firmatario dell'accordo, devono essere estesi immediatamente e senza condizioni a tutte le altre parti contraenti, anche se frutto di soli negoziati bilaterali.

Il criterio è molto importante in quanto sancisce e mette in pratica il principio della non discriminazione e tende a sconfiggere il bilateralismo su vasta scala, operando in tutti i campi e a livello mondiale.

Il regime di differenziazione, privilegi e preclusioni - l'obiettivo da rimuovere - aveva contribuito nel periodo tra le due guerre mondiali a far sì che il mondo fosse frazionato in aree formate da un insieme di nazioni fra loro ostili, economicamente e politicamente. Furono queste le basi che portarono allo scoppio della guerra, facendo venir meno lo spirito di solidarietà e cooperazione internazionale, tanto necessario allo sviluppo degli scambi.

Alcune possibilità di deroga sono previste in merito all'applicazione di tale principio.

A parte quelle legate a situazioni straordinarie e contingenti, le altre sono essenzialmente costituite dalle unioni doganali, dalle zone di libero scambio e dal sistema generale delle preferenze. Quest'ultimo non è altro che un trattamento preferenziale e favorevole per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo. Tali paesi al fine di proteggere le industrie nascenti, o per ridurre gli squilibri della bilancia dei pagamenti o per altri motivi di ordine sociale, politico ed economico hanno facoltà di introdurre misure restrittive, riconoscendo loro altresì un trattamento speciale nell'ambito dei codici sulle barriere non tariffarie e, in casi particolari, sollevandoli dall'obbligo della reciprocità rispetto alle concessioni fatte dagli altri membri del GATT.

(b) Principio della **negoziazione multilaterale**.

Un elemento molto importante delle caratteristiche dei negoziati GATT è il loro carattere multilaterale. Questa connotazione è andata rafforzandosi nel corso del tempo. In effetti, in tema di liberaliz-

zazione la letteratura distingue tra liberalizzazione unilaterale, bilaterale, plurilaterale e multilaterale.

La liberalizzazione **unilaterale** ha il vantaggio di permettere ad un paese di portare avanti il processo di riduzione delle tariffe secondo i tempi e i modi preferiti.

Nel caso invece si regolino i rapporti **bilateralmente** si ha la presenza di due parti impegnate ad eseguire e a rispettare ciò che stipulano reciprocamente. Secondo la teoria degli scambi internazionali questi accordi hanno effetti più negativi che positivi, poiché tendono a far coincidere il volume degli scambi tra i due paesi, con la conseguenza che essi fanno un uso poco efficiente delle risorse mondiali.

Con il bilateralismo i due paesi sottoscrivono degli accordi con i quali si concedono reciprocamente dei privilegi commerciali senza estenderli alle altre nazioni.

Tale pratica è osteggiata dal GATT poiché la ritiene un mezzo che porta alla restrizione del commercio internazionale.

Nella politica di liberalizzazione **multilaterale** si vuole consentire ai vari paesi di specializzarsi nella produzione e nello scambio di beni in base al principio del vantaggio comparato e si vuole sviluppare un commercio non ostacolato da dazi doganali, contingentamenti, controlli sulle importazioni nè da quelle barriere che possono rendere difficile la libera circolazione dei beni e dei servizi.

A questi criteri si indirizza il GATT, con un approccio pratico per realizzare accordi che rappresentino il massimo punto di convergenza possibile (i Rounds sono le sedi di queste negoziazioni permanenti).

(c) Principio di **reciprocità**.

La reciprocità svolge una funzione cruciale nell'ambito dei negoziati commerciali, in quanto rappresenta un mezzo per ridurre le restrizioni commerciali ogni qual volta vi sia un governo che ritiene di avere un interesse a conservare le proprie barriere ed eliminare quelle dei propri partners commerciali. In effetti, ci sono varie impostazioni del concetto di reciprocità, che può essere intesa come "simmetria" (principio del mutuo vantaggio) o come "uniformità" (principio della parità di trattamento).

La reciprocità come uniformità richiede che i diritti e le obbligazioni siano gli stessi per ognuno dei partecipanti all'accordo.

In essa si postula l'interpretazione dei rapporti economici in chiave di diritti ed interessi legittimi che devono essere rispettati, pena l'applicazione di sanzioni e l'obbligo di risarcire i danni causati. In questo modo la reciprocità costituisce una notevole garanzia rispetto alle pratiche di defezione (intese come il venir meno agli impegni deliberatamente presi); vengono eliminate le possibili fonti di distorsione inserite in accordi commerciali e preferenziali, ed infine l'impossibilità di concludere accordi a carattere discriminatorio fornisce un contributo alla stabilità della politica mondiale.

La reciprocità come simmetria si basa sul concetto di equivalenza fra benefici e obbligazioni e può essere definita in questi termini: un paese che chiede ad un altro di ridurre determinate barriere commerciali deve offrirgli a sua volta riduzioni delle proprie barriere.

Altre tipologie di reciprocità, predisposte specialmente nel gruppo dei codici sulle barriere non tariffarie dal Tokyo Round, sono:

- ◆ la reciprocità "qualitativa" attraverso la quale le concessioni fatte in un codice sono scambiate con quelle ottenute in un altro;
- ◆ la reciprocità "quantitativa" che mira ad ottenere il medesimo grado di applicazione di un codice nei vari paesi;

- ◆ la reciprocità "bilaterale" secondo la quale la applicabilità di alcuni codici è limitata ai paesi che li hanno sottoscritti.

(d) Principio del **consolidamento**

Tale principio sancisce che, salvo circostanze eccezionali **le tariffe doganali non possono essere aumentate**.

Se un paese si trova nella necessità di elevare i suoi diritti di dogana su un determinato prodotto può farlo solo dopo aver concordato ai suoi fornitori una soddisfacente riduzione di tariffe su altri prodotti dello stesso settore.

A tal fine sono ammessi all'accordo, e costituiscono parte integrante della prima parte, elenchi doganali, di concessioni stabiliti per alcuni prodotti, che determinano il limite massimo di difesa tariffaria dei propri settori economici.

(e) Principio di **negoziazione**.

Tale principio stabilisce che la maggior parte delle risoluzioni del GATT devono venire negoziate fra le parti stesse e che le decisioni devono essere fonte di accordi tra le parti.

All'interno del GATT sono previsti 4 casi fondamentali di negoziazione:

- 1) i negoziati con i quali una parte contraente chiede di aderire all'accordo; sottoscrivendolo essa viene a godere immediatamente dei benefici (ad esempio la clausola della nazione più favorita);
- 2) i negoziati commerciali multilaterali, che sono il principale strumento per realizzare la sostanziale riduzione delle tariffe doganali e degli altri ostacoli agli scambi, sulla base della reciprocità e del mutuo vantaggio. Consistono in trattative organiche e di largo respiro fra tutte le parti contraenti su una serie definita di questioni commerciali;
- 3) i negoziati commerciali bilaterali, previsti dall'accordo per dare la possibilità ad ogni parte contraente di avviare in qualsiasi momento dei negoziati con uno o più paesi fornitori al fine di modificare una o più misure commerciali specifiche; successivamente, in base alla clausola della nazione più favorita, tutti i vantaggi conseguiti devono essere estesi a ciascuna parte contraente;
- 4) i negoziati per la risoluzione dei contrasti e dei contenziosi tra due o più parti contraenti, poiché non essendo il GATT un tribunale per il commercio internazionale, si devono trovare ogni volta dei compromessi soddisfacenti tra le parti in causa.

(f) Principio del **trattamento nazionale**.

Questo principio è in un certo senso complementare alla clausola della nazione più favorita, perchè stabilisce che ai prodotti importati in un certo paese non può essere riservato un trattamento peggiore di quello applicato ai prodotti nazionali, in materia di tassazione, di regolamenti interni inerenti al trasporto, alla trasformazione, alla utilizzazione e alla vendita. Mentre la clausola della nazione più favorita agisce nell'eliminazione delle discriminazioni commerciali all'esterno tra i diversi paesi, il principio del trattamento le elimina sul versante interno.

(g) Principio **dell'esclusivo ricorso allo strumento tariffario**.

Questo principio opera in difesa delle produzioni nazionali e vieta la istituzione o il mantenimento di qualsiasi forma di restrizione o di vincolo diversa dai dazi doganali o da misure equivalenti.

2.3.3.8 Il regime delle eccezioni.

La ragione dell'esistenza di eccezioni o deroghe in un trattato commerciale internazionale che lega molti paesi, divenuti nel corso degli anni sempre di più, stà nella natura dell'Accordo.

Non può infatti che essere compromissorio lo spirito di un trattato "provvisorio" tra paesi tanto diversi per ruoli, situazioni, culture, vocazioni per cui alle prescrizioni normative dovevano essere affiancate le opportune realistiche deroghe.

Di alcune di esse già si è fatto cenno. Ad esempio l'art. XI dell'Accordo, nel proibire le misure di restrizione quantitativa agli scambi, prevede che si possa derogare nel caso di un deficit grave della bilancia dei pagamenti o nel caso di un altrettanto grave pregiudizio all'economia o ad un settore di essa dovuto ad un aumento non equilibrato delle importazioni.

Ma ora preme evidenziare le "deroghe sostanziali" al regime generale disegnato dall'Accordo, anche per fornirne una lettura utile a fini didattici.

La categoria delle eccezioni può essere divisa in due classi:

- ◆ le deroghe che riguardano il regime di taluni **paesi** o zone regionali;
- ◆ le deroghe che riguardano determinati **settori** e/o **prodotti** diversi dalle merci.

Alla **prima classe** appartengono le deroghe contenute nella III e IV parte dell'Accordo Generale, con le specificità previste per gli Accordi Commerciali d'Area (Zone di libero scambio e Unioni doganali) e per i PVS, e di ciò si è già parlato.

Alla **seconda classe** delle deroghe fanno riferimento tre comparti:

- i **servizi**
- i prodotti **agricoli**
- i prodotti **tessili**.

I **servizi** non rientrano nella previsione originaria del GATT, dato che l'Accordo iniziale riguardava esclusivamente il commercio dei **prodotti**.

Per quanto riguarda i prodotti **agricoli**, il problema nasce dalla legislazione statunitense che nel 1949 introdusse per motivi sanitari misure restrittive alle importazioni dei prodotti lattiero - caseari¹⁹ molto criticate ma non abrogate come chiedevano in molti.

Nel 1955 gli USA ottennero che le parti contraenti le approvassero come misure eccezionali, nello spirito e nella lettera dell'Accordo Generale.

Questa decisione ufficiale del GATT non risolse il conflitto, anzi suscitò ulteriori critiche ed opposizioni e condusse altri Paesi a ricorrere ad identiche misure senza chiedere l'autorizzazione del GATT²⁰: in particolare la Comunità Europea con la PAC ha operato in deroga alle regole GATT, soprattutto con i provvedimenti relativi ai sussidi alla produzione.

I prodotti **tessili** hanno goduto, a partire dal 1961, di un regime di deroghe attraverso intese, tra Paesi industrializzati e Paesi in Via di Sviluppo, incentrate sul famosissimo **AMF** - Accordo Multi Fi-

¹⁹ Jouanneau D. - Le Gatt - ed. Puf, 1987.

²⁰ Jackson J. Op cit. - pag. 44.

bre, in vigore fino all'Accordo sui tessili e l'abbigliamento concluso nell'ambito dell'Uruguay Round.

Per illustrare questo caso riportiamo la ricostruzione effettuata dal Rainelli²¹ che ci richiama a temi assolutamente attuali e che è di indubbia efficacia didattica.

All'origine degli accordi ci sarebbe, secondo quanto riferisce Jackson²², una promessa elettorale fatta da John F. Kennedy, durante la campagna per le "presidenziali" del 1960.

La preoccupazione dei produttori americani era quella condivisa dai produttori dei paesi industrializzati: le esportazioni provenienti dai paesi a bassi salari rischiano di compromettere le industrie nazionali del settore. Ma gli effetti erano distorsivi²³.

2.4 La struttura del GATT come "istituzione".

Come si è detto, il GATT nacque come un accordo provvisorio in previsione della costituzione dell'ITO.

Il fallimento del progetto ITO portò ad accentuare la "istituzionalizzazione" del GATT, anche se da un punto di vista formale e giuridico manca la fattispecie di istituzione internazionale, almeno fino alla costituzione della WTO.

Questo processo di istituzionalizzazione consente alla letteratura di esprimersi sul GATT con una duplice accezione:

- ◆ con un primo, autentico, significato giuridico di Accordo Generale come trattato internazionale;
- ◆ con un secondo significato, informale e reale, che fa capo al Segretariato, dislocato a Ginevra, e che è funzionale all'applicazione dell'Accordo, cioè all'esercizio dei principi di negoziazione che ne regolano l'attività.

Gli organi permanenti.

Il GATT come istituzione ha una composizione molto snella, e tale caratteristica trasferita anche alla WTO, risalta ancora di più nel confronto con la complessità onerosa delle altre organizzazioni internazionali.

Gli organi "permanententi" sono:

- l'**Assemblea** delle Parti Contraenti, o più propriamente le PARTI CONTRAENTI (come abbiamo specificato prima) già prevista fin dall'origine;

²¹ Rainelli M. - op. cit. - pag. 24-25.

²² Jackson J. Op cit. - pag. 182.

²³ Secondo il Rainelli però con questo atteggiamento " si tratta di rimettere in discussione i principi fondamentali del liberismo commerciale che ha poi come conseguenza importante quella di impedire ai PVS di sviluppare le loro esportazioni nelle attività cui loro possono accedere facilmente per:

- la disponibilità di manodopera qualificata in queste produzioni;
- il modesto grado di complessità dei macchinari e delle attrezzature produttive necessarie.

Per altro è possibile anche interrogarsi sul costo di queste misure per i consumatori dei paesi sviluppati: per gli USA il costo della salvaguardia di un posto di lavoro, per un anno, è stimato in 50.000 \$ US nel 1984, allorché il salario medio in USA, in questo settore, nello stesso anno, era di 13.400 \$ US".

- il **Consiglio**, creato nel 1960, a testimonianza dell'evoluzione verso la *istituzionalizzazione*;
- il **Segretariato**, retto dal **Segretario Generale** che, con decisione 23 marzo 1965, diventa il **Direttore Generale**.

L'**Assemblea delle parti contraenti** si riuniva in sessione ordinaria, una volta all'anno, a Ginevra. In tali sessioni venivano prese le decisioni, da tutte le parti contraenti, ciascuna delle quali disponeva di **un** voto.

L'approvazione delle deliberazioni avveniva normalmente a maggioranza semplice, salvo alcune questioni che richiedevano espressamente la maggioranza qualificata dei due terzi.

Tra queste:

- l'adesione di nuovi Stati;
- l'approvazione di un accordo regionale (unione doganale o area di libero scambio);
- la revisione dell'Accordo Generale;
- l'autorizzazione a temporanee deroghe all'Accordo Generale.

La **prassi**, che in sede di relazioni internazionali conta assai, ha tuttavia guidato l'Assemblea a cercare sempre il **consenso** che evitasse la formalizzazione del voto che poteva acuire i contrasti piuttosto che favorire gli accordi.

Per questa considerazione si ritiene che di fatto il GATT funzionava "*sotto il principio della unanimità, cioè che evitava gli sbandamenti assai conosciuti in sede delle Nazioni Unite ma che conduceva a negoziati molto spesso lunghi e difficili su determinate questioni*"²⁴.

Il **Consiglio** fu creato nel 1960.

È costituito dai rappresentanti permanenti di ciascun Paese; riunendosi normalmente in sessioni mensili, cura la parte fondamentale dell'attività decisionale, cioè la preparazione dei testi delle decisioni da sottoporre all'Assemblea annuale delle Parti Contraenti.

Il **Segretariato Generale** è l'organo amministrativo del GATT, facente capo, fino al 1965, al **Segretario Generale** divenuto poi **Direttore Generale**.

Questo organismo è stato ridefinito nel 1991 e nel 1993, con una struttura di vertice costituita da:

- un Direttore Generale;
- un Direttore Generale aggiunto;
- tre Vice - Direttori Generali (uno dei quali creato nel 1993 come concessione all'aumentato peso dei PVS);
- un' articolata presenza di Direttori di Divisione.

In questa sede ci preme porre una prima sottolineatura della figura del Direttore Generale, il cui ruolo di mediatore è stato spesso essenziale durante il cammino, sovente difficile, dei negoziati commerciali.

L'indicazione del Direttore ha richiesto laboriose trattative, riconducibili all'importanza e al prestigio della carica, nonché al valore emblematico della scelta.

Dal 1948 al 1995 si sono succeduti:

- Eric Wyndham White, inglese (divenuto Lord nel 1968), dal 1948 al 1968;

²⁴ Rainelli M. - op. cit. - pag. 19-20 (traduzione degli autori).

- ❑ Olivier Long, svizzero, dal 1968 al 1980;
- ❑ Arthur Dunkel, svizzero, dal 1980 al 1993;
- ❑ Peter Sutherland, irlandese, del 1° luglio 1993 al 30 aprile 1995;
- ❑ Renato Ruggiero, italiano, dal 1° maggio al 31 dicembre 1995²⁵.

A fianco del Segretario/Direttore operavano diversi comitati permanenti, che curavano l'applicazione di specifiche disposizioni, svolgevano un'opera di supervisione sulla concreta applicazione degli accordi conclusi nei vari Rounds e si occupavano di questioni finanziarie e amministrative.

Nel maggio 1964 fu istituito il Comitato per il Commercio e lo Sviluppo che sovrintendeva all'assistenza in favore dei PVS, alla formulazione di programmi di promozione commerciale e che forniva informazioni e consigli sui mercati di esportazione e sulle tecniche di marketing. Dal gennaio 1986 questo Comitato ha agito sotto la direzione congiunta del GATT e dell'UNCTAD.

All'interno del GATT, sono stati istituiti anche gruppi di lavoro, comitati ad hoc, con l'incarico di gestire le questioni di natura straordinaria e di preparare l'approccio a tematiche sulle quali i paesi membri sarebbero poi stati chiamati a deliberare.

Infine, va ricordata la presenza del "Gruppo Consultivo dei 18" che istituito nel 1975, seguiva l'evoluzione del commercio mondiale e coordinava l'azione degli organi del GATT con quelli del FMI.

²⁵ Durante il 1995 ci fu la contemporanea esistenza del GATT e della WTO per permettere il graduale passaggio da un regime ad un altro; in conseguenza di ciò l'ambasciatore Ruggiero è da ritenersi l'ultimo Direttore generale del GATT ed il primo Direttore Generale della WTO.