

Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio

Il commercio internazionale avrebbe dovuto originariamente essere disciplinato dalla Carta dell'Avana, firmata il 24 marzo del 1948, la quale prevedeva l'istituzione dell'International trade organization (ITO). Tale Organizzazione avrebbe dovuto costituire, con il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, un sistema giuridico organico per la regolamentazione delle relazioni economiche internazionali postbelliche.

La Carta dell'Avana, tuttavia, non entrò mai in vigore, a causa, principalmente, del venir meno del sostegno statunitense, rendendo di fatto l'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (General agreement on tariffs and trade, GATT) l'unico strumento di disciplina giuridica multilaterale della cooperazione commerciale tra gli Stati nel secondo dopoguerra. Il GATT, firmato a Ginevra il 30 ottobre del 1947, era il frutto di negoziati paralleli avviati, su iniziativa degli Stati Uniti, dagli Stati partecipanti alla Conferenza dell'Avana per una riduzione degli ostacoli al commercio internazionale. Secondo l'art. XXVI, l'Accordo sarebbe entrato in vigore dopo la ratifica da parte degli Stati rappresentanti l'85% del commercio estero complessivo dei paesi firmatari; tuttavia, sulla base di un protocollo ad hoc, si convenne di dare attuazione provvisoria al GATT a partire dal 1° gennaio 1948.

L'Accordo era stato concepito dagli Stati firmatari come un sistema temporaneo, in attesa dell'istituzione dell'ITO e di una più strutturata disciplina degli scambi internazionali. Quindi, non dovendo condurre all'istituzione di un'organizzazione internazionale, ma meramente avviare la liberalizzazione del commercio internazionale prima dell'entrata in vigore della Carta dell'Avana, l'Accordo non

prevedeva un apparato istituzionale e le poche norme in materia presenti avevano un contenuto limitato. Originariamente non esisteva neanche un Segretariato: vi era solo una Commissione ad interim, la Commissione interinale dell'ITO, che sarebbe divenuta, in seguito, il Segretariato di fatto del GATT. L'unico organo espressamente previsto dall'Accordo erano le "parti contraenti", che operavano piuttosto come una "conferenza di Stati" con la partecipazione di tutti i paesi aderenti al GATT, senza alcun carattere di stabilità. Secondo l'art. XXV, le parti contraenti erano tenute a riunirsi periodicamente per assicurare l'esecuzione delle norme dell'Accordo che richiedevano un'azione congiunta e, in generale, per facilitare l'applicazione e la realizzazione dei suoi obiettivi.

Negli anni si è assistito a uno sviluppo della struttura iniziale, con l'istituzione, nel 1960, del Consiglio dei rappresentanti, organo decisionale che si riuniva nel periodo intercorrente tra le riunioni delle parti contraenti. Sono stati creati, inoltre, vari comitati e gruppi di lavoro, e istituito un Segretariato con un direttore generale.

A causa dell'originaria assenza di un apparato istituzionale, l'azione del GATT si è svolta essenzialmente attraverso i cosiddetti *rounds*, cicli di negoziati che hanno condotto, tramite la conclusione di nuovi accordi, a una progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali, in particolare attraverso la riduzione delle tariffe doganali. Complessivamente vi sono stati otto *rounds*: i primi cinque volti quasi esclusivamente alla riduzione dei dazi doganali e di imposizioni di altro tipo sulle importazioni ed esportazioni; i successivi concentrati anche sulle barriere non tariffarie al commercio. Tra i vari negoziati i più noti sono il *Kennedy round* (1964-1967) (v. anche Kennedy, John Fitzgerald), che ha regolamentato le sovvenzioni pubbliche alle imprese e il dumping, e il *Tokyo round* (1973-1979), che ha portato all'adozione di accordi (i cosiddetti "Codici") in

materia di pratiche relative al *dumping*, sovvenzioni pubbliche alle imprese, fornitura di merci alle pubbliche amministrazioni, valutazione del valore delle merci in dogana, ostacoli tecnici e licenze di importazione, oltre che di Codici settoriali in materia di aeromobili civili, prodotti lattiero-caseari, carni bovine. Il round più importante è stato però l'*Uruguay round* (1986-1994), i cui negoziati, conclusi con l'accordo di Marrakech del 15 aprile 1994, hanno condotto a una radicale riforma della regolamentazione degli scambi internazionali, nonché all'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Il passaggio dal regime giuridico del GATT a quello dell'OMC è stato regolato da alcune decisioni adottate dalle parti contraenti nel dicembre 1994, in occasione della *Implementation conference*, secondo le quali il GATT del 1947 avrebbe dovuto estinguersi entro un anno dall'entrata in vigore dell'Accordo OMC; tra i due sistemi si è mantenuto, tuttavia, un nesso di continuità, in particolare attraverso il GATT 1994, che è comprensivo del GATT 1947 e delle sue successive integrazioni (a eccezione del Protocollo sull'applicazione provvisoria).

Principio cardine del GATT è l'obbligo di non discriminazione, in virtù del quale le parti sono tenute, in primo luogo, ad accordare automaticamente a tutte le altre parti il trattamento più favorevole concesso a una di esse in materia di dazi doganali o altre imposizioni alle importazioni e alle esportazioni (cosiddetto trattamento generalizzato della nazione più favorita, art. I, par. 1). Inoltre, esse sono obbligate a garantire, in materia di imposizioni fiscali (o di altro genere) e regolamentazioni interne, la parità di trattamento tra i prodotti importati e quelli nazionali (cosiddetto trattamento nazionale, art. III). Altro principio basilare è il divieto di ricorrere a restrizioni non tariffarie e quantitative all'importazione e all'esportazione (art. XI); sono presenti, infine, disposizioni in materia di dumping (art. VI) e sovvenzioni governative (artt. VI e XVI).

Deroghe al regime generale sono state ammesse in presenza di realtà economiche particolari. L'art. XXIV dell'Accordo, ad esempio, consente espressamente la formazione, tra le parti contraenti, di unioni doganali e zone di libero scambio, purché volte alla riduzione degli ostacoli al commercio esistenti e non a introdurre barriere al commercio con le altre parti contraenti. Per quanto riguarda in particolare la Comunità europea (CE), varie situazioni conflittuali sono state risolte tramite negoziati avvenuti in applicazione del GATT; le parti dell'Accordo generale si sono pronunciate via via su singole questioni, senza però mai dichiarare la piena conformità del Trattato CE al GATT. A livello comunitario, l'obbligo per gli Stati membri di rispettare le norme GATT è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia, che, tuttavia, ha svuotato di valore pratico tale affermazione nel dichiarare le suddette norme flessibili e programmatiche, e pertanto non invocabili dai cittadini degli Stati membri. Deroghe sono poi previste a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS), ai quali è consentito applicare restrizioni quantitative per esigenze di sviluppo economico (art. XVIII).

Il sistema di soluzione delle controversie originariamente previsto era assai poco articolato. Le procedure potevano essere avviate nel caso in cui una parte ritenesse che un proprio vantaggio, derivante dall'Accordo, fosse stato annullato o compresso, o che la realizzazione di uno degli obiettivi del GATT fosse stata impedita dal comportamento, lecito o illecito, dell'altra parte contraente, o da un'altra situazione. Il sistema originario (artt. XXII e XXIII) contemplava una fase preliminare, in cui vi erano consultazioni tra le parti interessate; nel caso in cui queste fossero fallite, intervenivano le parti contraenti, organo a composizione plenaria di natura politica e non tecnica. Procedure più dettagliate sono state introdotte dalla prassi e da decisioni delle stesse parti contraenti, in virtù delle quali, se le consultazioni bilaterali non avessero risolto la controversia, sarebbe intervenuto il Consiglio dei

rappresentanti per l'istituzione di un *panel* di esperti, l'adozione di un giudizio sulla liceità della condotta contestata e l'eventuale autorizzazione alla parte lesa a sospendere l'applicazione di qualsiasi concessione o altro obbligo derivante dall'Accordo nei confronti della parte responsabile. Il principale limite di tale sistema risiedeva nella procedura seguita per l'adozione delle decisioni tramite cui il Consiglio dei rappresentanti si pronunciava sull'istituzione del *panel*, l'approvazione del suo rapporto, l'autorizzazione alla sospensione di concessioni o di altri obblighi, che richiedeva il consenso di tutte le parti, anche di quella soccombente. Tale sistema è stato completamente superato dal nuovo regime previsto dai negoziati dell'*Uruguay round*.

Maria Rosaria Mauro (2012)