



Non è la prima volta, nella storia del *world trade law* (prima con il GATT, oggi con il WTO) che l'**approccio negoziale multilaterale** entra in **grave crisi**.

Lo si vide già nel bel mezzo degli anni '70 del secolo scorso quando, dopo 25 anni di ottimismo e di *rounds* negoziali tutti conclusi all'insegna di importanti progressi e di altisonanti annunci di successi, la crisi petrolifera mondiale portò un'ondata di irrigidimenti nelle trattative commerciali. Tanto che i negoziatori, fin lì avvezzi ad un approccio di *single undertaking* dell'Accordo generale e di tutti gli accordi esplicativi delle sue disposizioni, si videro costretti per la prima volta - per evitare il fallimento del *round* - a dar vita a quello che molti chiamarono il "GATT à-la-carte": un sistema di accordi-satellite (chiamati "*codes*") ad accettazione volontaria. Il GATT rimaneva (sostanzialmente immutato rispetto al passato) al centro del sistema, e doveva essere approvato da tutti i contraenti, mentre l'accettazione dei singoli "codici", contenenti le vere deroghe, le pattuizioni realmente nuove relative a questo o a quel settore del mercato, rimaneva puramente opzionale per i membri del GATT, a seconda delle rispettive convenienze.

Lo si vide negli anni successivi: il blocco del sistema multilaterale fu tale, che fino al 1986 non prese avvio alcun nuovo *round* (13 anni senza negoziati tariffari non si erano mai visti prima, in ambito GATT); mentre l'Uruguay Round, avviato per l'appunto quell'anno a Punta del Este, durò cinque anni più del previsto.

Lo si vede, nuovamente, ora. E non si tratta oggi di una crisi contingente, legata ai gravi problemi che hanno afflitto molte economie occidentali dal 2008 in poi. La crisi è assai più epocale, ed è certamente collegata alla lunga, dolorosa, e tutt'altro che completata, gestazione di un nuovo assetto (sia economico che geopolitico) mondiale.

**Il sistema multilaterale degli scambi nasce - come noto - nel 1948 ma, nella sua versione attuale (incentrata sul WTO), risale sostanzialmente al 1994, ossia al Trattato di Marrakech.** Si è trattato di una seconda nascita, ingenuamente proiettata verso una sorta di "stato di negoziazione permanente", con la previsione di *ministerial meetings* più o meno biennali, nel corso dei quali si sarebbero dovute discutere e approvare, come in un parlamento, le riforme agli accordi raggiunti, in un continuo "*fine tuning*"



rispetto alle esigenze via via emergenti. L'utopia era senz'altro meravigliosa, ma - appunto - era utopia: costruita attorno all'idea che un'organizzazione internazionale, avente la missione istituzionale di "gestire" il commercio mondiale, di applicarvi regole, operi secondo logiche giuridiche pure, e non politiche.

La verità, forse cruda, è all'esatto opposto. Già pochi anni dopo la nascita del WTO, il primo *ministerial meeting* di Seattle fu visto (peraltro alquanto ingiustamente) come il segno che il WTO fosse un direttorio al servizio degli USA, dei potentati economici e delle multinazionali. E fu letteralmente boicottato dalla prima plateale uscita massmediatica del movimento "no global", che riuscì, di fatto, a pregiudicarne i lavori.

Nei *meetings* successivi, a cominciare da Doha (2001), si posero le basi per una complessiva revisione del sistema, senza tuttavia tener conto della velocità impressionante con cui le dinamiche internazionali stavano evolvendo: se nel 1994, appena caduto il muro di Berlino (e sfaldato l'ex impero sovietico), i *players* della scena politica internazionale erano sostanzialmente rimasti due (UE e USA), mentre il resto del mondo guardava a loro come ai nuovi leaders della comunità internazionale, già nel 2001 le cose andavano cambiando. Negli anni seguenti, poi, con gli sconvolgimenti post-11 settembre, e soprattutto con Paesi ex-emergenti ormai definitivamente emersi, il contesto era radicalmente mutato. E un organismo, come il WTO, fondato - secondo la tipica logica intergovernativa - sulla regola del *consensus*, non poteva pensare di rinascere dalle proprie ceneri ad ogni conferenza ministeriale, come l'Araba Fenice.

**La rigidità del sistema normativo del WTO, oggi, finisce per contenere i semi del proprio stesso superamento.** Il problema si ripropone ad ogni crisi internazionale che, in qualche misura, coinvolga il commercio fra Stati membri dell'Organizzazione.

Quando, ad **agosto 2014**, la **Russia** impose un **bando sulle importazioni di prodotti agricoli e alimentari dagli USA, dall'UE, dall'Australia, dal Canada e dalla Norvegia**, quale reazione alle sanzioni internazionali applicate alla Russia (a motivo del suo sostegno ai ribelli filo-russi nel conflitto interno ucraino), il WTO e le sue regole furono virtualmente chiamate in causa, ma nessuno sembrò avvedersene più di tanto.



Il dato è tanto più curioso, se si considera che la Federazione Russa aveva aderito al WTO il 22 agosto 2012, solo due anni prima di adottare tali misure ritorsive, ad esito di un lungo e tormentato percorso di adesione, nel quale molte delle *trade policies* della Russia erano state poste sotto esame, spesso con esiti assai critici. A così breve distanza dal tanto agognato (almeno all'apparenza) ingresso nel WTO, il Paese di Vladimir Putin già utilizzava misure strettamente commerciali in modo alquanto difforme, per non dire in aperta violazione, rispetto agli obblighi appena assunti con gli altri Membri. E sul fatto che si trattasse di misure commerciali dannose per molti altri Stati dell'OMC, non sembra esservi dubbio alcuno.

Come notarono alcuni *media* (ad esempio, [J. Rankin](#), *Russia responds to sanctions by banning western food imports*, in *The Guardian* 07/08/2014), «la Russia rappresenta il secondo maggior mercato per alimenti e bevande europei, ed è un importante consumatore di carni suine polacche, e di ortofrutta olandese. Le esportazioni alimentari europee (incluse quelle di materie prime) verso la Russia ammontavano nel 2013 a 12,2 miliardi di euro, dopo molti anni di crescita a doppia cifra».

Ai commentatori più attenti ai mercati non sfuggì che «a seguito dell'ordine di Mosca di sanzionare le importazioni alimentari dall'Europa, la Russia si sta rivolgendo al Brasile e alla Nuova Zelanda, mentre persino la Cina li sta corteggiando». «Questo bando potrebbe fornire una grossa opportunità per le economie latino-americane, specialmente per Argentina, Brasile, Cile, Ecuador, Paraguay e Uruguay» osservò Robert Wood, analista di The Economist Intelligence Unit, notando che alcune società russe avevano subito concluso generosi accordi con Argentina e Brasile ([K. Rapoza](#), *Following Food Ban, Russia Moving On From Europe*, in *Forbes* 18/08/2014).

**Dal punto di vista statunitense, qualcuno aveva presto commentato che questo bando «probabilmente provocherà più dolori alla Russia che non agli USA»** ([N. Fortin](#), *Is the Russian Ban on US and EU Food Imports a Violation of the WTO Agreements?*, in *Food Law Blog - US*).

**Per l'Europa, però, il discorso potrebbe essere diverso:** la decisione russa potrebbe



diventare un problema assai più grave, anche considerando che in molti Paesi europei (fra cui l'Italia) le imprese agricole e alimentari sono per lo più di dimensioni medio-piccole, caratterizzate da una maggior debolezza strutturale, da minor diversificazione dei rischi di mercato.

Ebbene, **contro misure commerciali russe apertamente contrastanti con gli obblighi derivanti dagli accordi multilaterali, malgrado l'esistenza** - proprio in questi ultimi accordi - **di un efficace e strutturato meccanismo di risoluzione delle controversie** (*Panel e Appellate Body*, secondo le procedure previste dal *Dispute Settlement Understanding*), **nessuno pensò di farvi ricorso**. Forse perché gli strumenti del WTO hanno mediamente tempi di risoluzione piuttosto lunghi, e ciò ne mina l'immagine di efficienza (Neal Fortin, nell'articolo sopra citato, esprime una certa insofferenza verso tale meccanismo: «una denuncia formale al WTO resterebbe certamente bloccata per troppo tempo nei lacci della procedura di risoluzione delle controversie»). Ma, in realtà, non è così. In un sistema multilaterale funzionante, e condiviso, il comportamento russo solleciterebbe immediatamente il ricorso al *Panel*, disciplinato proprio in quegli accordi.

Non paiono esservi - in quei trattati - eccezioni espresse, tali da consentire alla Russia semplicemente di imporre un bando sulle importazioni: non le troviamo nel GATT (il cui articolo XI prevede, sì, deroghe al divieto di restrizioni, ma solo se fondate su ragioni di tutela dell'economia interna o della sicurezza alimentare); non vi sono nell'Accordo sull'agricoltura (le cui norme sull'"accesso al mercato" impongono un divieto di ostacoli non tariffari, derogabile anch'esso per motivazioni analoghe a quelle previste dal GATT). La natura apertamente politica del bando sulle importazioni annunciato dal Primo Ministro russo è subito sembrata collocarsi al di fuori di qualsiasi giustificazione consentita dal sistema del WTO di cui la Russia aveva, così recentemente, accettato onori ed oneri, diritti e doveri.

**Fra l'altro, percorrere anche la strada diplomatica non sarebbe stato affatto incompatibile con la sede multilaterale:** anzi, occorre ricordare che la procedura di risoluzione delle controversie, nel WTO, inizia necessariamente proprio con la fase delle



consultazioni, sicché il primo stadio ha sempre natura diplomatica. Eppure quest'ultima via - quella diplomatica - è stata seguita al di fuori delle consultazioni istituzionali previste dalla procedura WTO. Sembrerebbe che si sia voluto escludere di proposito l'istituzione multilaterale, riaffidando alle singole cancellerie il compito della diplomazia commerciale.

**È difficile non leggervi una voluta ed esplicita delegittimazione del WTO: una sorta di sigillo apposto sul declino dell'approccio multilaterale.** Un declino, peraltro, già denunciato da alcuni anni dagli studiosi di *world trade law*, i quali almeno da un decennio, se non di più, hanno cominciato a evidenziare le "fughe" verso sistemi alternativi di regolazione del mercato mondiale - come i *regional trade agreements* (o RTAs) - tali da smorzare l'entusiasmo degli Stati per l'impostazione multilaterale e da allontanare risorse dal WTO, minacciato da simili schemi negoziali, capaci di mettere in pericolo l'ulteriore sviluppo del sistema multilaterale (così C.B. Picker, *Regional Trade Agreements v. The WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV to Counter This Institutional Threat*, 26 U. PA. J. INT'L ECON. L., 2005, p. 267 ss.).

**In effetti, però, a ben guardare anche il WTO nacque solo apparentemente secondo uno schema multilaterale.** Quanto meno, la sua multilateralità fu meramente formale. Nella realtà la sua nascita fu sostanzialmente bilaterale: tra i 127 Stati che lo negoziarono, infatti, vi era accordo pressoché su tutto, tranne che sulle regole da applicare agli scambi agricoli. L'accordo multilaterale si raggiunse solo, in pratica, non appena (il 21 novembre 1992) nella residenza presidenziale statunitense di Blair House, i negoziatori USA e la Commissione UE raggiunsero bilateralmente l'accordo sull'agricoltura. Tutti gli altri Stati presero atto, e accettarono tale soluzione pattuita dai due principali *players* dell'epoca: la fase susseguente, fino al 15 dicembre 1993, fu proprio dedicata a negoziare modi e limiti di estensione delle "*Modalities*" pattuite a Blair House a tutti gli altri Paesi membri. D'altra parte, i due contraenti dell'accordo di novembre 1992 sarebbero stati comunque giuridicamente obbligati, a loro volta, in forza della clausola della nazione più favorita (art. I GATT) ad applicare a tutti gli altri *partners* commerciali membri del WTO le stesse concessioni (tariffarie e non) negoziate bilateralmente a Blair House.



**Si può, dunque, affermare che la genesi della stessa World Trade Organization è “ereditariamente” bilaterale**, poiché in essa, e nel modo in cui è nata, si ritrova un chiaro retaggio della struttura originaria del GATT, nella quale si poteva distinguere, da una parte, un quadro normativo generale fatto di principi vincolanti in modo sostanzialmente omogeneo, e dall'altra - entro tale quadro - i singoli obblighi concretamente assunti dagli Stati nei confronti di tutti gli altri apparivano come un complesso ampio e organico di impegni bilaterali tra essi collegati, *rectius* estesi *erga omnes* proprio grazie alla clausola della *most favoured nation*.

Vero è che la creazione del WTO, con una struttura istituzionale stabile e articolata, con un organo di coordinamento stabile (il Direttore generale), con un organismo comune di gestione (il “Consiglio” WTO), con un embrione di organizzazione esecutiva (i *Committees* tematici), con un organo “democratico” (nel senso che ogni Stato membro esprime un voto) con funzione “legislativa” di revisione degli accordi, e persino con un organo arbitrale dai connotati fortemente giurisdizionalizzati (*Panel* e *Appellate Body*, le cui decisioni vengono fatte proprie dal Consiglio secondo un principio di *negative consensus* che garantisce loro un notevole grado di effettività), ha rappresentato un'illusione: quella di una nuova *governance* del commercio mondiale, affidata a un soggetto i cui fini e il cui oggetto ricordano, in piccola parte, e ovviamente *mutatis mutandis*, i fini e l'oggetto che furono propri della CEE delle origini.

**Insieme al WTO nacque, cioè, la sua utopia:** un commercio mondiale regolato da un quadro di norme volute da tutti gli Stati membri di tale organizzazione, soggette a costante miglioramento mediante un meccanismo di produzione giuridica efficiente, improntato al loro continuo adeguamento al mutare dei contesti, delle esigenze, degli assetti di interesse da realizzare e dei relativi contrasti da risolvere, in un'ottica di sostanziale superamento dell'approccio bilaterale.

Invece, **dietro all'utopia, il realismo rivendica il suo spazio:** occorre ammettere che un sistema del genere, che affida all'unanimità tutte le decisioni, è un sistema assai difficile da far funzionare, e pressoché impossibile da adeguare e migliorare. Esso diviene



## Il declino dell'utopia multilaterale?

Paolo Borghi

fondamentalmente un sistema rigido, che procede per “punti di rottura”, che tende a non modificare il quadro normativo finché la modifica non diventi assolutamente inevitabile; e anche in quei casi, o la si ottiene per via bilaterale (poiché ci sarà sempre un Membro contrario alla decisione di revisione, o in cerca di qualche forma di *trade-off*, ad impedire soluzioni multilaterali), oppure si esce dal sistema.

Quando si riesce a percorrere la prima strada, attraverso accordi bi- o trilaterali, o con RTAs, si ottengono pattuizioni come il recente “Accordo economico e commerciale globale” (CETA) fra UE e Canada, o il futuro Partenariato UE-USA sul commercio e gli investimenti (TTIP) attualmente negoziato, uniche possibilità per aggirare le rigidità del sistema multilaterale, e nella sostanza - seppure indebolito - salvarlo. Quando invece si esce dal sistema, questo si rompe. E l'utopia si dissolve.