

Il trattato che nessuno ha letto

Marrakesh 1994: come l'Italia è entrata nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e perché quel trattato ci costringe a distruggere quello che produciamo.



CONTROPOTERE

un libro di Alessio Farinella



Il trattato che nessuno ha letto

**Marrakesh 1994: come l'Italia è
entrata nell'Organizzazione Mondiale
del Commercio, e perché quel trattato
ci costringe ancora oggi a distruggere
quello che produciamo**

Alessio Farinella

Indice

Prefazione	2
Capitolo 1 — Cosa si firma a Marrakesh il 15 aprile 1994	3
Capitolo 2 — Da accordo doganale a sistema di regole vincolanti	5
Capitolo 3 — Il «pacchetto unico»: prendere o lasciare	8
Capitolo 4 — Le quote agricole: perché si distrugge quello che si produce	10
Capitolo 5 — Il caso delle quote latte italiane	14
Capitolo 6 — Perché l'agricoltura europea sussidia e poi limita la stessa produzione	18
Capitolo 7 — Chi risolve le controversie commerciali, e con quale potere	21
Capitolo 8 — Il Trattato di Marrakesh come atto fondativo della globalizzazione commerciale	24

Capitolo 9 — I paesi in via di sviluppo dentro le stesse regole dei paesi ricchi	27
Capitolo 10 — Le obiezioni, trattate con onestà	29
Capitolo 11 — Cosa si potrebbe cambiare	32
Capitolo 12 — Cosa puoi fare tu, adesso	35
Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale	37

Prefazione

Il 15 aprile 1994, a Marrakesh, l'Italia firma un trattato che pochissimi cittadini hanno mai letto per intero. Non è un'esagerazione: il testo dell'accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio, insieme a tutti i suoi allegati tecnici, conta migliaia di pagine — eppure quelle pagine regolano ancora oggi, ogni giorno, cosa possiamo importare, cosa dobbiamo esportare, e persino cosa siamo talvolta costretti a distruggere di quello che produciamo.

Da quel giorno, la globalizzazione commerciale ha una data di nascita precisa e un insieme di regole vincolanti, applicate allo stesso modo a paesi con livelli di sviluppo economico completamente diversi tra loro. Questo libro racconta cosa è stato firmato davvero a Marrakesh, come funziona il sistema di regole che ne è nato, e perché quello stesso sistema — insieme alle politiche agricole europee che si intrecciano con esso — ha portato in alcuni casi documentati a distruggere fisicamente parte di quello che i produttori italiani ed

europei coltivavano, pur di rispettare equilibri concordati trent'anni fa in una città del Marocco.

Capitolo 1 — Cosa si firma a Marrakesh il 15 aprile 1994

La fine di un negoziato durato sette anni e mezzo

Il 15 aprile 1994, nella città marocchina di Marrakesh, i ministri della grande maggioranza dei 123 governi partecipanti firmano l'atto finale di un negoziato commerciale internazionale che aveva richiesto anni di trattative: l'**Uruguay Round**. Si tratta dell'ottavo e ultimo ciclo di negoziati condotti nell'ambito del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, l'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio nato dopo la Seconda guerra mondiale), avviato nel 1986 e concluso, dopo trattative complesse, proprio nel 1993-1994.

Cosa nasce da quella firma

L'atto firmato a Marrakesh non si limita a chiudere un ciclo di negoziati: istituisce formalmente una nuova organizzazione internazionale, l'**Organizzazione Mondiale del Commercio** (OMC, in inglese World Trade Organization o WTO), destinata a sostituire il precedente sistema GATT. L'accordo entra ufficialmente in vigore il **1° gennaio 1995** — data di nascita

effettiva dell'OMC come organizzazione internazionale con una propria struttura permanente.

L'Italia tra i firmatari

L'Italia è tra i paesi partecipanti all'Uruguay Round fin dal suo avvio nel 1986, e figura tra i governi che firmano l'atto finale a Marrakesh nell'aprile 1994, attraverso il proprio rappresentante ministeriale, secondo la prassi diplomatica seguita da tutti i paesi partecipanti. Come per tutti i trattati internazionali di questa portata, la firma dell'atto finale a Marrakesh viene seguita, nei mesi successivi, dal processo di ratifica parlamentare previsto dall'ordinamento italiano, necessario perché l'accordo diventi pienamente vincolante per il paese anche sul piano del diritto interno.

Perché questa data conta ancora oggi

Il motivo per cui questo libro dedica un intero capitolo a un singolo evento diplomatico, per quanto rilevante, sta nel fatto che le regole stabilite in quell'accordo — sul commercio di beni, ma anche, come racconterà il Capitolo 3, su servizi e proprietà intellettuale — non sono rimaste confinate al 1994: restano, ancora oggi, il quadro giuridico vincolante entro cui si muove gran parte del commercio internazionale, incluse le regole agricole che, come mostreranno i Capitoli 4 e 5, hanno conseguenze dirette e concrete sulla produzione agricola italiana ed europea trent'anni dopo quella firma.

Un trattato tecnico, ma con conseguenze molto concrete

L'aspetto forse più sorprendente di questo accordo, per chi lo scopre per la prima volta, è la distanza tra il linguaggio estremamente tecnico e burocratico con cui è scritto — pieno di termini come «contingente tariffario», «trattamento nazionale», «clausola della nazione più favorita» — e le conseguenze molto concrete che quello stesso linguaggio produce nella vita quotidiana: dal prezzo di un capo di abbigliamento importato al destino di un'eccedenza di vino prodotta in un vigneto del sud Italia, come racconterò in dettaglio questo libro.

Capitolo 2 — Da accordo doganale a sistema di regole vincolanti

Il GATT: un accordo tra stati, senza un vero arbitro

Per capire cosa cambia davvero con la nascita dell'OMC raccontata nel capitolo precedente, bisogna prima capire i limiti del sistema che l'ha preceduta. Il **GATT**, nato nel secondo dopoguerra, era un accordo internazionale tra stati sovrani per ridurre progressivamente le barriere tariffarie al commercio — ma restava, nella sostanza, un accordo privo di un vero organismo con potere sanzionatorio reale. Quando un paese violava gli impegni presi, il sistema GATT

offriva strumenti di mediazione diplomatica, ma nessun meccanismo capace di imporre concretamente il rispetto delle regole a un paese che decidesse di non rispettarle.

L'innovazione centrale dell'OMC

L'accordo firmato a Marrakesh introduce un cambiamento strutturale rispetto a questo sistema precedente: un vero **organo di risoluzione delle controversie** (Dispute Settlement Body), con il potere di autorizzare sanzioni commerciali concrete — dazi di ritorsione, restrizioni specifiche — contro il paese giudicato colpevole di aver violato le regole commerciali concordate. È la differenza tra un accordo di intenti e un sistema di regole realmente vincolanti, sostenuto da una capacità di applicazione forzata.

Come funziona, in sintesi, questo meccanismo

Quando un paese ritiene che un altro paese membro dell'OMC abbia violato una regola commerciale concordata, può presentare un ricorso formale davanti a un panel di esperti indipendenti, che esamina il caso e emette una sentenza di primo grado. Se una delle due parti non è soddisfatta della sentenza, può presentare ricorso davanti a un **Organo d'Appello** di secondo grado — un meccanismo che, come racconterà il Capitolo 7 di questo libro, ha attraversato negli ultimi anni una crisi profonda, arrivando alla paralisi quasi totale.

Perché questo cambiamento ha una portata storica

Il passaggio da un accordo diplomatico senza vero potere sanzionatorio a un sistema di regole vincolanti, sostenuto da un meccanismo reale di applicazione forzata, rappresenta uno dei cambiamenti più significativi nella storia del diritto commerciale internazionale del Novecento. Per la prima volta, un paese che decide di non rispettare gli impegni commerciali presi rischia conseguenze economiche concrete e immediate, autorizzate da un organismo internazionale — non solo la disapprovazione diplomatica degli altri paesi.

Una struttura che vincola anche paesi molto diversi tra loro

Va sottolineato, come premessa necessaria ai capitoli successivi, che questo sistema di regole vincolanti si applica, con poche eccezioni specifiche raccontate nel Capitolo 9, allo stesso modo a economie enormemente diverse per dimensione, ricchezza e potere negoziale — dalle maggiori potenze economiche mondiali ai paesi più poveri del pianeta. È proprio questa uniformità apparente delle regole, applicata a condizioni di partenza profondamente diseguali, uno dei temi più discussi e controversi nell'analisi storica ed economica dell'accordo di Marrakesh, che questo libro affronterà nei capitoli successivi.

Capitolo 3 — Il «pacchetto unico»: prendere o lasciare

Un principio che cambia la logica del negoziato

Uno degli aspetti meno conosciuti dal grande pubblico, ma più importanti per capire davvero cosa è stato firmato a Marrakesh, riguarda il principio tecnico noto come «**single undertaking**» — letteralmente «impegno unico», spesso tradotto come «pacchetto unico». Questo principio stabilisce che un paese che decide di aderire all'accordo dell'OMC non può scegliere di accettare solo le parti che gli convengono maggiormente, rifiutando le altre: l'intero pacchetto negoziale — commercio di beni, servizi, proprietà intellettuale — va accettato o rifiutato nel suo insieme, senza possibilità di adesione parziale.

Tre accordi diversi, un solo pacchetto

Concretamente, il pacchetto unico firmato a Marrakesh comprende, tra gli altri, tre grandi aree di regolazione commerciale distinte: il commercio di beni fisici (l'ambito tradizionale del vecchio GATT), il commercio di servizi (regolato dal GATS, l'accordo generale sul commercio dei servizi), e la proprietà intellettuale (regolata dal TRIPS, l'accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale, raccontato più nel dettaglio in un altro libro di questa collana dedicato specificamente ai brevetti farmaceutici). Un

paese che avesse voluto, per esempio, aderire solo alle regole sul commercio di beni fisici — magari perché più favorevoli alla propria economia — senza accettare anche i vincoli sulla proprietà intellettuale, semplicemente non avrebbe potuto farlo.

Perché questo principio è stato scelto

La logica dichiarata dietro questa scelta negoziale era evitare che i singoli paesi selezionassero solo i benefici dell'accordo, scaricando sugli altri partecipanti i costi degli impegni più onerosi. In pratica, il pacchetto unico ha permesso ai negoziatori di costruire compromessi complessi tra aree diverse: un paese poteva accettare condizioni sfavorevoli in un settore specifico in cambio di vantaggi ottenuti in un altro, in una logica di scambio complessivo che sarebbe stata impossibile con negoziati separati e indipendenti tra loro.

Le conseguenze anche sull'agricoltura

Questo stesso principio del pacchetto unico si applica anche all'**Accordo sull'Agricoltura**, che sarà al centro dei prossimi due capitoli di questo libro: nessun paese ha potuto negoziare separatamente le proprie condizioni di accesso al mercato agricolo, dovendo invece accettare l'intero impianto di regole — inclusi i contingenti tariffari di importazione che, come racconterà il Capitolo 4, si sono intrecciati in modo complesso con le politiche europee di gestione della produzione interna, con conseguenze dirette sulla

filiera agricola italiana ed europea che questo libro ricostruirà con precisione tecnica.

Un vincolo tuttora attuale

Il principio del pacchetto unico non è una regola superata, confinata al solo momento della firma del 1994: continua a valere per qualunque nuovo paese voglia aderire oggi all'OMC, e resta il quadro entro cui si muovono tutti i successivi tentativi di negoziato su singoli settori commerciali — spesso, come racconterà il Capitolo 8, con esiti molto più limitati rispetto all'ambizione originaria dell'accordo firmato a Marrakech.

Capitolo 4 — Le quote agricole: perché si distrugge quello che si produce

Un meccanismo tecnico, spiegato con un esempio concreto

Immagina un paese che decide di limitare quanto latte possono produrre complessivamente i propri allevatori, per evitare che il mercato interno crolli sotto il peso di troppa offerta. Allo stesso tempo, quello stesso paese si è impegnato, con un trattato internazionale, a lasciare comunque entrare nel proprio mercato una quota minima di latte prodotto all'estero, a dazio ridotto. Cosa succede se i propri allevatori, da soli,

producono già più del limite interno fissato — e in più deve arrivare anche il latte straniero garantito dal trattato? È esattamente l'intreccio tecnico al centro di questo capitolo.

L'impegno OMC: aprire il mercato alle importazioni

L'Accordo sull'Agricoltura firmato a Marrakesh, raccontato nel capitolo precedente come parte del pacchetto unico, introduce impegni di «accesso minimo al mercato» attraverso strumenti chiamati **contingenti tariffari** (in inglese, tariff-rate quotas): per prodotti dove prima erano ammesse importazioni quasi nulle, i paesi firmatari si impegnano ad aprire il proprio mercato ad almeno il 3% del consumo interno inizialmente, salendo fino al 5% entro la fine del periodo di applicazione previsto dall'accordo — le importazioni entro quella soglia entrano nel paese con dazi ridotti rispetto al livello normale.

Cosa questo impegno NON dice, con precisione

È importante essere precisi su cosa questo meccanismo OMC stabilisca davvero: **l'accordo di Marrakesh non impone direttamente a nessun paese di distruggere la propria produzione agricola interna**. L'obbligo riguarda esclusivamente l'apertura all'importazione — accettare un flusso minimo garantito di prodotto straniero — non la gestione della pro-

duzione nazionale, che resta, sulla carta, una decisione autonoma di ciascun paese o, nel caso dell'Unione Europea, dell'Unione stessa.

Dove nasce, davvero, il problema della distruzione delle eccedenze

Il meccanismo che porta effettivamente alla distruzione di produzione agricola europea nasce dall'intreccio tra questo impegno OMC e un sistema completamente diverso, di origine europea: i sistemi di **gestione dell'offerta** (supply management) adottati dall'Unione Europea per diversi prodotti agricoli — quote di produzione interne, spesso esistenti da prima della stessa firma di Marrakesh nel 1994, come racconterà il Capitolo 5 a proposito delle quote latte italiane, introdotte già nel 1984. Quando un'Unione Europea che limita internamente la propria produzione con un sistema di quote si trova, allo stesso tempo, vincolata dall'accordo OMC a continuare comunque ad accettare un flusso minimo di importazioni, il margine di manovra per gestire un'eventuale sovrapproduzione interna attraverso il solo contenimento delle importazioni si riduce drasticamente — rendendo la distruzione fisica delle eccedenze una delle poche valvole di sfogo rimaste effettivamente disponibili.

Il caso più documentato: il «lago di vino» europeo

L'esempio meglio documentato di questo meccanismo riguarda il settore vitivinicolo. A partire dalla metà degli anni Ottanta, l'Unione Europea si trova a fronteggiare quello che viene definito, con un'espressione tecnica diventata proverbiale, il «**lago di vino**»: una sovrapproduzione così massiccia che, nel 2004, l'eccedenza supera i 60 milioni di ettolitri — circa un quinto dell'intera produzione europea di quell'anno. Le cause sono molteplici: eccesso di superficie vitata, calo dei consumi tra le nuove generazioni europee, aumento delle importazioni di vini economici da altri continenti, e — non ultimo — una Politica Agricola Comune che, sussidiando storicamente la produzione per quantità, ha incentivato la piantagione di varietà ad alta resa, contribuendo direttamente al crollo dei prezzi.

Le soluzioni adottate: distillazione e strappo dei vigneti

Per affrontare questa sovrapproduzione strutturale, l'Unione Europea ha speso, nel corso dei decenni, centinaia di milioni di euro l'anno per **distillare il vino in eccesso trasformandolo in alcol industriale** — una pratica nota come «distillazione di crisi» — e ha pagato direttamente gli agricoltori per **estirpare fisicamente i propri vigneti**: solo nei primi cinque anni di un grande programma avviato nel 1988, coltivatori

soprattutto del sud della Francia e del sud Italia sono stati pagati per distruggere **320.000 ettari di vigneto**. Ancora oggi, l'Unione Europea destina fondi specifici a questo scopo: nel 2023 sono stati stanziati altri 200 milioni di euro per la conversione di vino in eccesso in prodotti industriali.

Perché questo caso conta per il tema del libro

Il caso del lago di vino mostra con particolare chiarezza il meccanismo di fondo raccontato in questo capitolo: non un obbligo diretto imposto da Marrakesh a distruggere produzione, ma l'effetto combinato di due sistemi di regole distinti — impegni internazionali di apertura commerciale da un lato, gestione interna dell'offerta europea dall'altro — che insieme producono un risultato paradossale: pagare per distruggere fisicamente parte di quello che si è prodotto, pur di mantenere in equilibrio un sistema costruito su regole concordate a livello sia europeo sia internazionale.

Capitolo 5 — Il caso delle quote latte italiane

Un errore all'origine, nel 1984

Il sistema delle quote latte europee nasce nel 1984, un decennio prima della firma di Marrakesh, come strumento di gestione dell'offerta interna raccontato nel capitolo precedente: la Comunità Europea stabilisce

limiti alla produzione di latte per ciascun paese membro, per contenere una sovrapproduzione che stava già allora facendo crollare i prezzi. Per l'Italia, però, il sistema parte con un problema strutturale fin dall'inizio: in assenza di dati di produzione recenti al momento dell'introduzione del sistema, viene utilizzato come riferimento un valore risalente addirittura al **1939** — un dato ormai privo di qualunque relazione con la produzione reale italiana di metà anni Ottanta, e che pone fin da subito la quota italiana a un livello largamente insufficiente rispetto alla produzione effettiva del paese.

Un sistema rimasto a lungo inapplicato

Secondo un rapporto della Corte dei Conti italiana pubblicato nel 2002, il sistema delle quote latte resta **sostanzialmente non applicato in Italia fino al 1992** — otto anni dopo la sua introduzione formale — con un conseguente accumulo di sforamenti produttivi mai realmente sanzionati nel periodo iniziale, e una crescente distanza tra la quota assegnata sulla carta e la produzione reale degli allevamenti italiani.

Il tentativo di correzione del 1989

Nel 1989 la Comunità Europea tenta di rivedere le quote latte per tutti i paesi membri. Dopo negoziati difficili, la quota italiana viene fissata a **9,9 milioni di tonnellate**, con effetto dal 1994 — un livello che, secondo molte ricostruzioni successive, resta comunque

distante dalla produzione reale del settore zootecnico italiano, alimentando ulteriormente lo scarto tra quota formale e produzione effettiva.

Il conto pagato dallo Stato, non dagli allevatori

Una delle conseguenze più controverse di questo sistema riguarda chi ha effettivamente pagato le sanzioni per lo sfioramento della quota. L'Italia versa alla Comunità Europea **3.620 miliardi di lire** per coprire l'eccedenza di latte prodotta dagli allevatori italiani rispetto alla quota assegnata — ma per un lungo periodo, questa somma non viene recuperata dai singoli produttori responsabili dello sfioramento, restando a carico dello Stato italiano nel suo complesso.

La sentenza del 1995 e il contenzioso pluriennale

Nel 1995, una sentenza della **Corte di Giustizia Europea** condanna lo Stato italiano per questa gestione, obbligando infine il recupero delle somme dovute direttamente dagli allevatori responsabili dello sfioramento. Da qui nasce un contenzioso lungo e complesso, che si protrae per anni tra ricorsi, sentenze e nuove regole di rateizzazione dei debiti, spesso frainteso nel dibattito pubblico italiano come una vicenda di «multe ingiuste» imposte dall'Europa, quando in realtà la responsabilità primaria della cattiva gestione del sistema — a partire dal dato di riferimento del

1939 usato nel 1984 — va attribuita in larga parte alla gestione amministrativa italiana del meccanismo, non alle regole europee in sé.

Il conto finale

Dal 1984 in poi, gli allevatori italiani accumulano prelievi supplementari per un totale complessivo di **4,4 miliardi di euro**, di cui **1,87 miliardi di euro**, relativi al periodo 1984-1996, sono stati pagati direttamente dai contribuenti italiani, in violazione delle regole europee che avrebbero previsto il pagamento diretto da parte dei singoli produttori responsabili dello sforamento.

La fine del sistema

Il sistema delle quote latte viene infine abolito in tutta l'Unione Europea il **1° aprile 2015**, dopo oltre trent'anni di applicazione — un caso che, per la sua complessità tecnica e la sua durata pluridecennale, resta uno degli esempi più concreti e meglio documentati di come l'intreccio tra regole europee di gestione dell'offerta e obblighi commerciali internazionali possa produrre conseguenze finanziarie enormi per un intero settore produttivo nazionale.

Capitolo 6 — Perché l'agricoltura europea sussidia e poi limita la stessa produzione

Un apparente paradosso, spiegabile con precisione tecnica

I capitoli precedenti hanno raccontato come l'Unione Europea sussidi storicamente la propria agricoltura attraverso la Politica Agricola Comune, e allo stesso tempo limiti, con sistemi come le quote latte raccontate nel Capitolo 5, la stessa produzione che quei sussidi contribuiscono a incentivare. Visto dall'esterno, sembra un controsenso: perché pagare per produrre di più, e poi pagare di nuovo per limitare o distruggere quella stessa produzione? La risposta sta in un sistema di regole OMC pensato apposta per gestire — non eliminare — questa apparente contraddizione.

Il sistema delle «scatole» di sussidi OMC

L'Accordo sull'Agricoltura di Marrakesh classifica i sussidi agricoli concessi dai governi secondo un sistema a colori, ispirato alla logica di un semaforo. La **scatola verde** (green box) comprende i sussidi considerati non distorsivi, o solo minimamente distorsivi, del commercio internazionale — pagamenti finanziati direttamente dallo stato, non legati al sostegno diretto dei prezzi di mercato: questi sussidi sono permessi senza limiti quantitativi, purché rispettino criteri

tecnici specifici. La **scatola gialla** (amber box) comprende invece quasi tutte le misure di sostegno interno considerate effettivamente distorsive per la produzione e il commercio — sussidi legati direttamente ai prezzi o ai volumi prodotti — e sono soggette a limiti quantitativi e obblighi di riduzione progressiva. La **scatola blu** (blue box) rappresenta un'eccezione intermedia: copre pagamenti legati alla superficie coltivata o al numero di capi di bestiame, ma solo nell'ambito di schemi che limitano comunque la produzione — attraverso quote, come quelle raccontate nel capitolo precedente, o obblighi di messa a riposo di parte del terreno coltivabile — e attualmente non ha limiti di spesa.

Come questo sistema spiega il «paradosso» iniziale

Questo sistema a scatole chiarisce perché l'Unione Europea possa, allo stesso tempo, sussidiare pesantemente la propria agricoltura e limitarne la produzione: gran parte del sostegno europeo, per restare conforme alle regole OMC ed evitare di finire nella scatola gialla soggetta a riduzioni obbligatorie, è stato nel tempo riprogettato per rientrare nella scatola verde o nella scatola blu — sussidi meno direttamente legati ai prezzi o ai volumi, ma spesso condizionati proprio a schemi di limitazione della produzione, come le quote di produzione o gli obblighi di messa a riposo dei terreni. Il sostegno pubblico e il limite alla produzione,

in altre parole, non sono due politiche in contraddizione tra loro, ma due facce della stessa strategia di conformità alle regole OMC.

Un sistema tecnico complesso, con risultati contro-intuitivi

Il risultato pratico di questo sistema, come mostrato nel caso del lago di vino raccontato nel Capitolo 4 e in quello delle quote latte raccontato nel Capitolo 5, è spesso contro-intuitivo per chi lo osserva dall'esterno senza conoscerne i meccanismi tecnici: un agricoltore europeo può ricevere un sussidio pubblico per coltivare, e allo stesso tempo essere vincolato — o addirittura pagato — per limitare o distruggere parte di quella stessa produzione, non per un'incoerenza politica, ma come conseguenza diretta di un sistema di regole internazionali pensato per bilanciare sostegno interno e apertura commerciale secondo criteri tecnici precisi, stabiliti fin dall'accordo di Marrakesh raccontato in questo libro.

Perché comprendere questo meccanismo conta

Capire questo intreccio tecnico è essenziale per valutare correttamente, nei capitoli successivi di questo libro, sia le critiche legittime al sistema attuale sia le proposte di riforma discusse nel Capitolo 11: senza comprendere come si intreccino sussidi europei e regole OMC sui sussidi, diventa impossibile distinguere

una critica fondata da una lettura semplicistica di un sistema che, per quanto tecnicamente complesso, risponde a una logica interna coerente, anche quando produce risultati che appaiono, a prima vista, paradossali.

Capitolo 7 — Chi risolve le controversie commerciali, e con quale potere

Un sistema a due gradi di giudizio

Come raccontato nel Capitolo 2, una delle innovazioni più importanti introdotte dall'accordo di Marrakesh riguarda l'istituzione di un vero sistema di risoluzione delle controversie commerciali, strutturato — analogamente a un sistema giudiziario nazionale — su due gradi di giudizio. Quando un paese membro dell'OMC ritiene che un altro paese abbia violato le regole commerciali concordate, può presentare un ricorso formale che viene esaminato da un panel di esperti indipendenti, la cui decisione può essere impugnata davanti a un **Organo d'Appello** di secondo grado.

Il blocco americano, a partire dal 2017

A partire dal 2017, gli Stati Uniti iniziano a bloccare sistematicamente ogni nuova nomina di giudici all'Organo d'Appello, man mano che i mandati dei giudici in carica scadono naturalmente. Le motivazio-

ni ufficiali statunitensi riguardano lamentele su un presunto eccesso di attivismo giudiziario da parte dell'organo nelle proprie sentenze, e preoccupazioni relative alla tutela della sovranità nazionale statunitense di fronte a decisioni internazionali vincolanti.

La paralisi del dicembre 2019

Il blocco americano produce, nel tempo, un effetto inevitabile: entro il dicembre 2019, rimane in carica un solo giudice dell'Organo d'Appello, contro il minimo di tre richiesto dalle regole procedurali per poter esaminare un caso. Da quel momento, l'Organo d'Appello cessa, di fatto, di poter funzionare — una paralisi che dura ancora oggi, anni dopo.

Cosa succede oggi quando un paese viola le regole

La conseguenza pratica di questa paralisi è particolarmente rilevante: senza un Organo d'Appello funzionante, la parte che perde una controversia in primo grado può bloccare l'esecuzione della sentenza semplicemente presentando un ricorso in appello — un ricorso che, però, non potrà mai essere effettivamente esaminato, perché l'organo competente non è in grado di funzionare. Questo meccanismo, che gli osservatori del settore chiamano informalmente «appello nel vuoto», è stato utilizzato nel tempo non solo dagli stessi Stati Uniti, ma da diversi altri membri dell'OMC che si

sono trovati nella posizione di parte soccombente in una controversia.

Un tentativo di soluzione temporanea

Circa **130 membri dell'OMC** hanno più volte chiesto formalmente agli Stati Uniti di sbloccare le nomine all'Organo d'Appello, senza ottenere risultati concreti. Nel marzo 2020, un gruppo di 16 paesi membri dell'OMC ha istituito un meccanismo alternativo temporaneo, chiamato **Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)**, che permette ai paesi che vi aderiscono volontariamente di sottoporre le proprie controversie a un sistema di arbitrato alternativo, capace in parte di sopperire alla paralisi dell'Organo d'Appello ufficiale — ma solo tra i paesi che hanno scelto di aderire a questo meccanismo parallelo, non come soluzione universale per l'intera organizzazione.

Un sistema di regole senza più un arbitro pienamente funzionante

Il quadro che emerge da questo capitolo è di particolare rilevanza per il tema di tutto questo libro: l'accordo di Marrakesh aveva introdotto, come raccontato nel Capitolo 2, un sistema di regole vincolanti proprio perché sostenuto da un meccanismo reale di applicazione forzata — la principale differenza rispetto al precedente sistema GATT. Oggi, oltre trent'anni dopo quella firma, quello stesso meccanismo di applicazione

si trova, per la parte relativa al secondo grado di giudizio, sostanzialmente paralizzato — un problema strutturale che il Capitolo 11 di questo libro affronterà tra le proposte di riforma più urgenti e discusse a livello internazionale.

Capitolo 8 — Il Trattato di Marrakesh come atto fondativo della globalizzazione commerciale

Un punto di svolta, secondo molti economisti e storici

Diversi economisti e storici del commercio internazionale considerano il biennio 1994-1995 — l'anno della firma a Marrakesh e quello dell'entrata in vigore dell'OMC — un vero punto di svolta nella storia economica del secondo Novecento: il momento in cui la liberalizzazione commerciale, fino ad allora condotta attraverso accordi settoriali e negoziati bilaterali frammentari, diventa per la prima volta un sistema unico, sistematico e vincolante, applicato simultaneamente a beni, servizi e proprietà intellettuale su scala quasi mondiale.

Cosa rende diverso questo momento dai negoziati commerciali precedenti

I round di negoziato precedenti nell'ambito del GATT, per quanto importanti, avevano riguardato in modo

quasi esclusivo la riduzione delle tariffe doganali sui beni fisici — automobili, macchinari, prodotti agricoli. L'accordo di Marrakesh estende per la prima volta, su scala globale e con lo stesso livello di vincolatività, la regolazione internazionale anche a settori completamente nuovi: i servizi finanziari, le telecomunicazioni, il turismo, e — attraverso l'accordo TRIPS raccontato nel Capitolo 3 — la proprietà intellettuale, inclusi i brevetti farmaceutici che un altro libro di questa collana racconta in dettaglio.

Regole uniche per economie profondamente diverse

L'aspetto più discusso di questa svolta storica, e forse il più controverso a distanza di trent'anni, riguarda proprio l'applicazione di un unico corpo di regole a paesi con livelli di sviluppo economico radicalmente diversi tra loro: le stesse regole di apertura commerciale, gli stessi obblighi sulla proprietà intellettuale, gli stessi meccanismi di risoluzione delle controversie raccontati nel Capitolo 7 si applicano, con le limitate eccezioni previste dal trattamento speciale e differenziato raccontato nel prossimo capitolo, sia alle maggiori economie industrializzate del pianeta sia ai paesi con i redditi pro capite più bassi al mondo.

Un'accelerazione, non un inizio assoluto

Va detto, per precisione storica, che la globalizzazione commerciale come fenomeno economico non nasce

dal nulla a Marrakesh nel 1994: processi di crescente integrazione commerciale internazionale erano già in corso da decenni, accelerati dalla caduta del blocco sovietico e dall'apertura economica di paesi come la Cina negli anni precedenti. Ciò che l'accordo di Marrakesh introduce di realmente nuovo è la sistematizzazione giuridica di questo processo già in atto: un quadro di regole uniche, vincolanti e sostenute da un meccanismo di applicazione forzata, che trasforma una tendenza economica già esistente in un sistema di diritto internazionale formalizzato e permanente.

Perché questa portata storica conta ancora oggi

Comprendere la reale portata storica dell'accordo di Marrakesh — non un semplice trattato commerciale tra i tanti, ma l'atto fondativo di un sistema di regole che ha strutturato, per oltre trent'anni, buona parte del commercio mondiale — è essenziale per valutare correttamente sia i benefici concreti che quel sistema ha prodotto, raccontati con onestà nel Capitolo 10, sia i limiti strutturali che ancora oggi lo attraversano, dalla crisi dell'Organo d'Appello raccontata nel capitolo precedente alle asimmetrie di potere negoziale tra paesi ricchi e paesi in via di sviluppo, al centro del prossimo capitolo.

Capitolo 9 — I paesi in via di sviluppo dentro le stesse regole dei paesi ricchi

Una promessa scritta nell'accordo

L'accordo di Marrakesh non ignora completamente le enormi differenze di sviluppo economico tra i paesi firmatari: prevede esplicitamente, sulla carta, un cosiddetto «**trattamento speciale e differenziato**» (Special and Differential Treatment) per i paesi in via di sviluppo — tempi di applicazione più lunghi per adeguarsi alle nuove regole, impegni di assistenza tecnica da parte dei paesi più ricchi, e alcune flessibilità specifiche in determinati settori considerati particolarmente sensibili per le economie meno sviluppate.

Un'asimmetria nei risultati finali del negoziato

Nonostante questa previsione formale, l'analisi storica dei risultati concreti dell'Uruguay Round mostra un'asimmetria significativa a favore dei paesi sviluppati: durante i negoziati, i paesi economicamente più avanzati hanno ottenuto meno vincoli proprio nelle aree considerate più critiche per i paesi in via di sviluppo — in particolare l'agricoltura e il settore tessile — mentre hanno imposto vincoli più stringenti in aree tradizionalmente di loro maggiore interesse economico, come la proprietà intellettuale raccontata nel

Capitolo 3. Il risultato è un accordo che, pur formalmente uniforme, ha prodotto benefici asimmetrici tra le diverse categorie di paesi firmatari.

Il giudizio, a distanza di decenni, dei paesi in via di sviluppo

Molti paesi in via di sviluppo ritengono, a distanza di oltre trent'anni dalla firma di Marrakesh, che i benefici economici attesi dalla creazione dell'OMC restino, in larga parte, non realizzati per le proprie economie. Questa insoddisfazione diffusa ha alimentato, nei decenni successivi, un crescente dibattito internazionale sull'efficacia reale, sull'applicabilità concreta e sull'implementazione pratica delle previsioni di trattamento speciale scritte nell'accordo originario.

Il problema tecnico di fondo: previsioni vaghe, poco vincolanti

Una delle critiche più ricorrenti, sollevata da economisti e analisti di commercio internazionale, riguarda la natura stessa delle previsioni di trattamento speciale contenute nell'accordo: gran parte di queste disposizioni ha un carattere vago e non pienamente vincolante, lasciando ampio margine di discrezionalità applicativa. I paesi in via di sviluppo hanno inoltre sostenuto, nel corso del tempo, che queste previsioni speciali non siano comunque riuscite ad affrontare la causa strutturale di fondo del problema: la posizione di svantaggio negoziale con cui questi paesi erano arri-

vati al tavolo delle trattative fin dall'inizio, un divario di potere contrattuale che nessuna clausola di flessibilità tecnica, per quanto ben scritta, può realmente colmare da sola.

Un problema che attraversa tutto il resto del libro

Questa asimmetria di fondo tra paesi ricchi e paesi in via di sviluppo non è un dettaglio isolato, ma attraversa in modo trasversale molti dei temi raccontati nei capitoli precedenti di questo libro: le stesse regole sui contingenti tariffari agricoli raccontate nel Capitolo 4, lo stesso sistema di risoluzione delle controversie raccontato nel Capitolo 7 — tutti meccanismi che, pur formalmente identici per ogni paese firmatario, producono effetti molto diversi a seconda della capacità economica, tecnica e legale di ciascun paese di far valere concretamente i propri diritti all'interno di un sistema di regole nato, in larga parte, dalle priorità negoziali delle economie più avanzate del pianeta.

Capitolo 10 — Le obiezioni, trattate con onestà

«L'apertura commerciale ha ridotto i prezzi e ampliato l'export italiano»

Questo argomento ha un fondamento economico solido, e va riconosciuto senza riserve. L'apertura dei

mercati resa possibile dall'accordo di Marrakesh ha permesso, in moltissimi settori, un accesso a beni importati a prezzi più bassi rispetto a un sistema più protezionistico, con benefici diretti per i consumatori. Allo stesso tempo, settori dell'economia italiana fortemente orientati all'esportazione — dalla meccanica di precisione alla moda, dall'agroalimentare di qualità a molti comparti manifatturieri — hanno beneficiato concretamente dell'accesso più semplice a mercati esteri prima protetti da barriere tariffarie più alte. Sarebbe disonesto, in un libro che si propone di raccontare fatti verificati, ignorare questi benefici reali solo perché il sistema che li ha resi possibili presenta anche i problemi raccontati nei capitoli precedenti.

«Un sistema di regole condivise è preferibile al protezionismo unilaterale»

Anche questa obiezione merita rispetto. Un mondo senza alcun quadro di regole commerciali condivise, in cui ogni paese decidesse unilateralmente le proprie barriere doganali secondo la propria convenienza del momento, colpirebbe in modo sproporzionato proprio i paesi più deboli sul piano del potere negoziale — quelli meno in grado di ottenere condizioni favorevoli in negoziati bilaterali diretti con le maggiori potenze economiche. Il sistema nato a Marrakesh, per quanto imperfetto e squilibrato come mostrato nel Capitolo 9, offre comunque un quadro di regole minime uniformi,

sottratto — almeno in teoria — al puro rapporto di forza bilaterale tra un paese forte e uno debole.

«Le quote agricole hanno protetto i produttori europei dal crollo dei prezzi»

Anche questo argomento è tecnicamente fondato, e va letto insieme a quanto raccontato nei Capitoli 4, 5 e 6 di questo libro. I sistemi di gestione dell'offerta come le quote latte, per quanto abbiano prodotto — nel caso italiano raccontato nel Capitolo 5 — un contenzioso costoso e mal gestito, avevano comunque l'obiettivo dichiarato di proteggere gli agricoltori europei da crolli di prezzo dovuti a una sovrapproduzione incontrollata, garantendo un livello minimo di stabilità del reddito agricolo che un mercato completamente libero, privo di qualunque meccanismo di regolazione dell'offerta, difficilmente avrebbe garantito nello stesso modo.

Perché queste obiezioni non chiudono la questione

Riconoscere la fondatezza di questi tre argomenti — benefici reali dell'apertura commerciale, preferibilità di regole condivise rispetto al protezionismo unilaterale, funzione protettiva delle quote agricole — non significa che il sistema nato a Marrakesh sia privo di problemi strutturali seri. Il punto centrale di questo libro, sviluppato capitolo dopo capitolo, non è che l'accordo del 1994 sia stato un errore da rifiutare

in blocco, ma che il sistema che ne è nato presenti squilibri concreti e documentabili — l'asimmetria di potere negoziale tra paesi ricchi e paesi in via di sviluppo raccontata nel Capitolo 9, la paralisi dell'Organo d'Appello raccontata nel Capitolo 7, l'intreccio tecnico complesso che porta a distruggere fisicamente eccedenze agricole raccontato nei Capitoli 4 e 5 — problemi reali che meritano riforme concrete, non un giudizio ideologico assoluto a favore o contro l'intero sistema.

Capitolo 11 — Cosa si potrebbe cambiare

Sbloccare l'Organo d'Appello

La proposta di riforma più urgente, discussa a livello internazionale da anni, riguarda esattamente il problema raccontato nel Capitolo 7: sbloccare le nomine di nuovi giudici all'Organo d'Appello dell'OMC, restituendo piena funzionalità al secondo grado di giudizio del sistema di risoluzione delle controversie. Circa 130 membri dell'OMC hanno più volte chiesto formalmente questo sblocco; il meccanismo alternativo temporaneo istituito nel 2020 da un gruppo di 16 paesi, il Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement raccontato nello stesso capitolo, resta una soluzione parziale, applicabile solo tra i paesi che vi hanno aderito volontariamente — non una riforma strutturale dell'intero sistema.

Rivedere le regole sui sussidi agricoli

Diversi economisti e organizzazioni internazionali propongono da anni una revisione del sistema delle «scatole» di sussidi raccontato nel Capitolo 6, per allinearle meglio a obiettivi contemporanei che, nel 1994, non erano ancora al centro del dibattito pubblico globale con la stessa urgenza attuale: sicurezza alimentare, adattamento al cambiamento climatico, transizione verso pratiche agricole più sostenibili. Una revisione di questo tipo permetterebbe, secondo i suoi sostenitori, di distinguere meglio tra sussidi che producono distorsioni commerciali ingiustificate e sussidi che, pur avendo un effetto sulla produzione, perseguono obiettivi di interesse pubblico ampiamente condivisi.

Maggiore flessibilità reale per i paesi in via di sviluppo

Come mostrato nel Capitolo 9, il trattamento speciale e differenziato previsto sulla carta per i paesi in via di sviluppo ha mostrato, nella pratica, limiti significativi legati alla vaghezza delle sue previsioni. Diverse proposte di riforma, discusse in sede OMC negli ultimi anni, chiedono di trasformare queste previsioni generiche in impegni più concreti e verificabili — non solo tempi di applicazione più lunghi, ma meccanismi reali di riequilibrio del potere negoziale, capaci di affrontare la causa strutturale del problema, non solo i suoi sintomi più visibili.

Maggiore trasparenza sull'intreccio tra regole europee e obblighi OMC

Una proposta più specifica, legata direttamente al caso raccontato nei Capitoli 4 e 5 di questo libro, riguarda la comunicazione pubblica di come si intreccino concretamente le politiche europee di gestione dell'offerta agricola e gli obblighi OMC di apertura commerciale. Come mostrato dal caso delle quote latte italiane, la scarsa comprensione pubblica di questo meccanismo tecnico ha alimentato per decenni una narrazione semplificata e spesso imprecisa, che ha reso più difficile un dibattito pubblico informato su come riformare correttamente il sistema.

Nessuna riforma facile, ma alcune direzioni chiare

Va detto con onestà, per chiudere questo capitolo: nessuna di queste proposte di riforma è semplice da realizzare nella pratica, proprio per la stessa ragione che rende il sistema OMC complesso fin dalla sua nascita — richiedono il consenso di un numero enorme di paesi con interessi economici spesso contrapposti tra loro, secondo lo stesso principio del pacchetto unico raccontato nel Capitolo 3. Ma l'esistenza di direzioni di riforma chiare, sostenute da un'ampia maggioranza dei paesi membri dell'OMC come mostrato nel caso della paralisi dell'Organo d'Appello, dimostra che il sistema nato a Marrakesh nel 1994 non è immutabile

— resta, trent'anni dopo, un sistema di regole ancora aperto a un cambiamento reale.

Capitolo 12 — Cosa puoi fare tu, adesso

Capire cosa c'è davvero dietro un'etichetta «Made in»

Come raccontato in questo libro, dietro ogni prodotto che acquisti — dal cibo importato ai capi di abbigliamento, dai componenti tecnologici ai farmaci — esiste un intreccio complesso di regole commerciali internazionali nate, in larga parte, dall'accordo firmato a Marrakesh nel 1994. Informarsi su come funzionano davvero i contingenti tariffari, le regole sull'origine dei prodotti e i meccanismi di sostegno agricolo raccontati in questo libro permette di leggere con occhi più consapevoli anche le notizie quotidiane su dazi, accordi commerciali e crisi di settori specifici come quello agricolo.

Seguire il dibattito sulla riforma dell'OMC

La paralisi dell'Organo d'Appello raccontata nel Capitolo 7, e le proposte di riforma discusse nel Capitolo 11, non sono temi confinati alle sole cronache economiche specialistiche: riguardano direttamente il modo in cui vengono risolte le controversie commerciali che, in

ultima analisi, incidono sui prezzi e sulla disponibilità di beni nella vita quotidiana. Seguire questo dibattito, anche solo attraverso le sintesi giornalistiche delle principali testate economiche, è un modo concreto per farsi un'opinione informata su un sistema che continua a evolversi trent'anni dopo la sua nascita.

Distinguere sempre causa europea e causa OMC

Come mostrato con particolare cura nei Capitoli 4 e 5 di questo libro a proposito del lago di vino e delle quote latte, uno degli errori più comuni nel dibattito pubblico italiano riguarda l'attribuzione indiscriminata all'OMC di responsabilità che, spesso, appartengono invece a scelte specificamente europee o addirittura alla cattiva gestione amministrativa di un singolo paese membro. Prima di attribuire una difficoltà del settore agricolo italiano genericamente «all'Europa» o «al commercio internazionale», vale la pena verificare, come fatto in questo libro, quale sia davvero il meccanismo tecnico specifico all'origine del problema.

Sostenere il giornalismo economico che spiega, non solo che racconta

I meccanismi tecnici raccontati in questo libro — contingenti tariffari, scatole di sussidi, sistema di risoluzione delle controversie — richiedono un giornalismo economico capace di spiegare, non solo di riportare

la notizia del momento. Sostenere testate e giornalisti che investono tempo in questo tipo di approfondimento tecnico, invece di limitarsi a titoli semplificati che spesso distorcono la realtà di meccanismi complessi come quelli raccontati in questo libro, è un modo concreto per contribuire a un dibattito pubblico più informato su un sistema di regole che, come mostrato in tutto questo libro, continua a incidere sulla vita quotidiana di milioni di persone, trent'anni dopo una firma che pochissimi hanno mai letto per intero.

Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale

Questo libro è stato scritto con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale, usati per la ricerca preliminare delle fonti, la prima stesura dei testi a partire da una scaletta e da indicazioni editoriali definite dall'autore, e la revisione linguistica e strutturale.

Restano interamente umane: la scelta del tema e la tesi del libro, la verifica di ogni fatto, cifra e citazione contro una fonte primaria o istituzionale prima della pubblicazione, la decisione editoriale finale su cosa viene pubblicato o corretto, e la responsabilità editoriale dei contenuti — che resta in capo all'autore, mai allo strumento di intelligenza artificiale utilizzato.

Questa nota risponde agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 50 del Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), applicabile dal 2 agosto 2026.

Se trovi un errore, una fonte imprecisa o un'affermazione che ritieni non verificata correttamente, scrivi a redazione@contropotere.com — ogni segnalazione fondata porta a una correzione pubblica del testo. Questo libro fa parte della collana **Contropotere**: gli altri titoli sono disponibili gratuitamente su **contropotere.com**.