

La Carta dell'Avana e l'Organizzazione Internazionale del Commercio

I precedenti storici della Carta.

L'idea fondamentale a cui si ispira la Carta dell'Avana risale molto indietro nel tempo: assai più indietro forse di quello che oggi siamo indotti a pensare od abbiamo la possibilità di accertare. Essa è, peraltro, chiaramente enunciata in uno dei quattordici punti di Wilson (il terzo) in cui si auspica « la soppressione, possibilmente completa, di tutte le barriere economiche e l'instaurazione di condizioni di eguaglianza commerciale fra tutte le nazioni che accettano la Pace e si uniscono per mantenerla ». E l'enunciazione si ritrova, benchè alquanto attenuata, nel Patto della Società delle Nazioni, in virtù del quale (articolo 23) gli Stati aderenti si impegnavano ad « adottare le disposizioni necessarie per assicurare la garanzia e il mantenimento... di un equo trattamento del commercio di tutti gli Stati membri ».

Non fa dunque meraviglia che l'eliminazione, quanto meno, degli ostacoli più gravosi allo sviluppo degli scambi internazionali ed il ristabilimento di una politica commerciale più rispettosa dei comuni interessi di tutti i paesi, siano stati in prima linea fra i motivi ispiratori dell'attività della Lega ginevrina. Rispondono prevalentemente od esclusivamente a tali obiettivi, sia la Conferenza di Bruxelles (1920) che quella di Genova (1922), nonchè i lavori intrapresi, dopo quest'ultima conferenza, dal Comitato Economico della Lega, e le Conferenze diplomatiche convocate per la disciplina delle formalità doganali (1923) o per l'abolizione delle proibizioni e delle restrizioni del commercio internazionale (1927). Degne di particolare menzione sono, nello stesso ordine di idee, la Conferenza Economica Internazionale di Ginevra (maggio del 1927), le Conferenze per la tregua doganale (1930 e 1931),

nonchè la Conferenza monetaria ed economica di Londra (1933).

Il fallimento di quest'ultima conferenza ed il risultato quasi completamente negativo di tutte le altre, fecero sì che la Lega si astenesse, nell'ultimo decennio della sua esistenza, dal prendere nuove iniziative del genere. Ma, scoppiata la seconda guerra mondiale, riaffiorarono ben presto le aspirazioni e i programmi di un tempo. E così vediamo la Carta Atlantica rinnovare la promessa già contenuta nel messaggio wilsoniano, affermando, all'articolo 4, che i governi alleati « ...pur rispettando le obbligazioni esistenti, si sforzeranno di favorire, per tutti gli Stati, grandi o piccoli, vincitori o vinti, l'accesso, su un piede di eguaglianza, al commercio e alle materie prime del mondo, che sono necessarie alla loro prosperità economica » e che essi (articolo 5) « desiderano realizzare la più completa collaborazione fra tutte le nazioni nel campo economico, in vista di assicurare, a tutte, un miglioramento delle condizioni di lavoro, adeguamenti economici e sicurezza sociale ». Questa proclamazione di principio è stata, d'altro canto, precisata e rafforzata nello articolo VII degli accordi di reciproco aiuto conclusi dagli Stati Uniti d'America con buon numero dei governi alleati, sulla base della legge sugli affitti e prestiti, da cui deriva esplicitamente l'impegno di svolgere « un'azione concertata, aperta alla partecipazione di tutti gli altri paesi animati dalle medesime intenzioni, e miranti all'espansione, mediante adatte misure internazionali e nazionali, della produzione, dell'occupazione, degli scambi e del consumo delle merci, che costituiscono le fondamenta materiali della libertà e della prosperità di tutti i popoli; alla eliminazione di tutte le forme di trattamento discriminatorio nel commercio internazionale, come pure alla

diminuzione delle tariffe e delle altre barriere commerciali, e, in linea generale, alla realizzazione di tutti gli obiettivi d'ordine economico enumerati nella dichiarazione comune fatta il 14 agosto 1941 dal Presidente degli Stati Uniti d'America e dal Primo Ministro del Regno Unito», vale a dire nella Carta Atlantica. E, analogamente, lo Statuto delle Nazioni Unite impegna tutti gli Stati Membri (articolo 56) ad agire, collettivamente e singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione, per raggiungere i fini indicati nello articolo 55, e cioè per « creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per mantenere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli » promuovendo a tal fine « un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, nonché condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale ».

La risorgente ideologia wilsoniana che doveva metter capo alla Organizzazione delle Nazioni Unite ed alla creazione di numerose istituzioni specializzate per agire nei più disparati campi dell'attività economica e sociale, ha trovato un notevole appoggio nei lavori a cui dedicavansi in quel torno di tempo il Segretariato della moritura Società delle Nazioni, ed i due Comitati, economico e finanziario, di detta Società. Le conclusioni di tali lavori sono consegnate in due volumi, di cui l'uno passa in rassegna la politica commerciale fra le due guerre (1) e le numerose iniziative assunte dalla Lega ginevrina per contrastare od arginare le manifestazioni più gravi della guerra economica internazionale, mentre l'altro (2), dalla fallita prova della Società delle Nazioni, cerca di trarre opportuni insegnamenti per la nuova esperienza che si sarebbe iniziata, come di fatto è avvenuto, in questo secondo dopoguerra.

Questo secondo volume riveste una particolare importanza, non soltanto per la genesi della Carta dell'Avana, ma anche per la procedura

(1) SOCIÉTÉ DES NATIONS, *La politique commerciale entre les deux guerres*, Genève, 1942.

(2) SOCIÉTÉ DES NATIONS, *La politique commerciale dans le monde d'après guerre*, Genève, 1945.

che è stata seguita per arrivare alla approvazione di essa. In tale volume, infatti, i due Comitati, economico e finanziario, della Società delle Nazioni, non soltanto formulano tutto un programma per la ripresa di un'azione collettiva nel campo della politica commerciale, ma insistono sull'urgenza di una tale azione, per poter profittare dell'occasione favorevole che le circostanze prevalenti nell'immediato dopoguerra avrebbero offerto.

Nè questo consiglio è caduto nel vuoto. Il volume aveva infatti appena visto la luce che il governo degli Stati Uniti d'America comunicava, sul finire del 1945, ai governi di diversi paesi alleati ed amici un documento dal titolo « Proposals for Expansion of World Trade and Employment » in cui erano tracciate le linee fondamentali di quella che è divenuta poi la « Carta dell'Avana ».

Queste « Proposte » avevano già l'adesione di massima del Regno Unito e furono successivamente accettate come base di discussione da vari altri governi.

Frattanto si costituiva il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, e l'iniziativa passava quindi automaticamente a questo ultimo. Nella sua prima sessione, tenuta nel febbraio del 1946, infatti, il predetto Consiglio decideva di convocare una Conferenza Internazionale sul Commercio e l'Occupazione, e costituiva frattanto una Commissione preparatoria della Conferenza, incaricandola di predisporre un progetto di « Carta » in cui fossero precisate le direttive a cui dovevasi uniformare in futuro la politica commerciale dei paesi aderenti e si provvedesse altresì alla istituzione di una Organizzazione Internazionale del Commercio, col compito di vegliare alla osservanza delle direttive suddette.

Allo scopo di facilitare il compito della Commissione Preparatoria e nello intento anche di eliminare alcuni dubbi ed equivoci a cui avevano dato luogo le « Proposte per l'Espansione del Commercio e dell'Occupazione » diramate l'anno avanti, il governo degli Stati Uniti d'America aveva intanto incaricato alcuni esperti di stendere uno schema di « Carta del Commercio » e questo schema, a cui fu dato il titolo di

« Suggested Charter for International Trade Organization of the United Nations » venne comunicato, dallo allora Sottosegretario di Stato per gli Affari Economici, William Clayton, a tutti i governi dei paesi che erano stati chiamati a far parte della Commissione Preparatoria della Conferenza.

La Commissione Preparatoria si riunì una prima volta a Londra, dal 15 ottobre al 26 novembre 1946, con la presenza di rappresentanti di tutti i paesi invitati, ad eccezione della Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, la quale si era scusata dicendo di non aver avuto il tempo di esaminare con la dovuta accuratezza le importanti questioni che la Commissione era chiamata a discutere.

Altri paesi, viceversa, che non erano stati chiamati a far parte della Commissione Preparatoria, vi inviarono degli Osservatori Ufficiali, dimostrando con ciò l'interesse che prendevano ai suoi lavori.

A questi lavori presero parte inoltre i rappresentanti di alcune organizzazioni intergovernative; ed osservatori furono inviati altresì da quelle organizzazioni private a cui il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite aveva riconosciuto la qualità di consulenti.

La Commissione Preparatoria procedette, nella prima sessione, ad un esame approfondito e dettagliato dello schema di « Carta del Commercio » approntato dal governo degli Stati Uniti, ma non riuscì ad esaurire la materia e neppure a dar forma definitiva a tutti gli emendamenti concordati. Fu pertanto nominato un Comitato di redazione che si riunì a New York dal 20 gennaio 1947 e che mise a punto il nuovo testo da servire come base ai lavori della seconda sessione della Commissione preparatoria, che hanno avuto luogo a Ginevra, dal 10 aprile al 30 ottobre 1947.

In questa seconda sessione, venne elaborato un progetto di Carta del Commercio — il cosiddetto « Progetto di Ginevra » — che fu approvato dalla Commissione nella seduta plenaria del 22 agosto 1947, e quindi sottoposto alla Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e sull'Occupazione che nel frattempo era stata convocata, per il 21 novembre dello stesso anno, all'Avana (Cuba).

La Conferenza dell'Avana che, secondo le previsioni dei suoi promotori doveva durare poche settimane e chiudersi al massimo il 15 gennaio del 1948, è durata invece oltre quattro mesi; ed il progetto a cui la Commissione Preparatoria aveva avuto cura di dare una veste quanto più possibile definitiva (salvo per alcuni articoli la cui redazione definitiva avrebbe dovuto essere opera della Conferenza) fu sottoposto ad un completo rimaneggiamento che, se non ne ha mutato le linee sostanziali, rimaste ancora e sempre quelle dei « Proposals » e della « Suggested Charter », ne ha profondamente cambiato la redazione, dando con ciò evidente testimonianza della insoddisfazione così largamente diffusa fra le delegazioni che parteciparono alla Conferenza e dello sforzo veramente eroico che vi è stato compiuto per arrivare a dei compromessi capaci, se non di riscuotere l'approvazione di tutti i paesi partecipanti, quanto meno di evitare l'aperta disapprovazione da parte di un numero ragguardevole di essi.

Dopo più di quattro mesi di intensi e faticosi lavori, la Conferenza ha potuto quindi chiudersi, il 24 marzo del 1948, con l'approvazione della « Carta per l'Organizzazione Internazionale del Commercio », più comunemente detta « Carta dell'Avana »: approvazione tuttavia che non impegna nessuno dei governi che parteciparono alla Conferenza e neppure quelli che hanno firmato l'« atto finale » di essa, ad « accettare » la Carta, od anche soltanto a sottoporla agli organi costituzionali investiti in ciascun paese del potere di ratificare un trattato internazionale.

La Conferenza dell'Avana ha segnato un indubbio successo; ma la « Carta dell'Avana » a cui detta Conferenza ha dato il battesimo, rimane avvolta in un'atmosfera in cui le speranze si mescolano alle preoccupazioni, e non si sa se in definitiva prevalga l'ottimismo o il pessimismo.

Altamente significativi sono al riguardo i discorsi di chiusura tenuti dai Capi delle varie delegazioni partecipanti alla Conferenza. E chi non abbia la possibilità od il tempo di procedere alla lettura di tali discorsi, farà bene a consultare i passi salienti che ne sono stati estratti a cura della Camera di Commercio Internazionale

e pubblicati nel fascicolo di maggio della sua rivista mensile (2).

L'articolo che segue prescinde in un certo senso da queste contingenti manifestazioni di buono o di cattivo umore, nonchè dagli appunti di dettaglio che si possono muovere alla « Carta dell'Avana », per attingere, nei limiti del possibile, una visione storica del documento, da cui trarre, non soltanto auspici sulla sorte che gli eventi potranno riservargli, ma soprattutto lumi sulla linea di condotta che dovrà essere seguita per assicurare la realizzazione dello scopo immanente a cui mira, coscientemente o incoscientemente, l'azione che, attraverso un assai lungo e tortuoso cammino, come è quello succintamente esposto nelle precedenti pagine, ha finalmente condotto ad un risultato di cui sarebbe in ogni modo difficile esagerare l'importanza.

La Carta dell'Avana e il Progetto di Ginevra.

Un raffronto fra la Carta dell'Avana ed il progetto di Ginevra può dar luogo alle impressioni ed ai giudizi più disparati. Molto dipende, naturalmente, dal punto di vista da cui ci si mette. La maggior parte delle Delegazioni che hanno preso parte alla Conferenza dell'Avana ritiene che, attraverso le numerose modificazioni introdotte, il progetto di Ginevra sia stato sostanzialmente migliorato, anche se ciò non è avvenuto nella misura e nella forma che ciascuna di esse desiderava. Questo sentimento si spiega peraltro sotto un profilo psicologico: dopo aver così lungamente discusso ed aver tanto sudato (anche materialmente) per far passare un emendamento od ottenere una qualche « soddisfazione » al proprio punto di vista, è naturale che si sia portati a sopravvalutare, piuttosto che a sottovalutare, i risultati ottenuti.

La regola ha tuttavia le sue eccezioni; e queste risultano abbastanza sintomatiche. Il Ministro Walter Stucki, capo della Delegazione elvetica alla Conferenza dell'Avana, non ha esitato, al suo ritorno in Svizzera, a dichiarare che il testo della Carta approvato all'Avana è

(2) *Après la Conférence de La Havane - Ce qu'on pense de la Charte*. « L'Economie Internationale », mai 1948, pp. 5-7.

peggiore del progetto di Ginevra; che esso è troppo lungo e risente della volontà, che è prevalsa all'Avana, di raggiungere ad ogni costo un compromesso fra elementi ed interessi contraddittori; che la Carta è intessuta di contraddizioni, ed incoerente anche nei dettagli, ciò che farà sorgere conflitti d'interpretazione; e così via. Non meno sintomatico è, d'altra parte, quanto è successo all'Avana a proposito del paragrafo 1 dell'articolo 23 di detta Carta: quello che si riferisce alla applicazione di restrizioni quantitative discriminatorie. Dopo lunghi sforzi, si era infatti approntato il testo che figura nella Carta, e tutto sembrava dovesse andare per il meglio, quando improvvisamente la Delegazione britannica, a quanto pare dietro precise istruzioni ricevute da Londra, dichiarava di non poter accettare il nuovo testo e che, nella peggiore delle ipotesi, preferiva tornare al testo che figurava nel progetto di Ginevra. E, come è noto, la divergenza ha potuto essere appianata soltanto conferendo agli Stati firmatari del Protocollo di applicazione provvisoria dell'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio, la facoltà di optare, entro il corrente anno, per il vecchio testo anzichè per il nuovo: donde la possibilità che due Stati membri della I.T.O. siano regolati da differenti disposizioni, in una materia così importante come è quella a cui le accennate disposizioni si riferiscono.

Tutto questo dimostra quanto sia difficile formulare un giudizio sul documento che la Conferenza dell'Avana ha approvato e che, se circostanze oggi imprevedibili non intervengono a mutare il corso degli eventi, vedremo entrare in vigore entro il prossimo anno, ed affrontare da quel momento il banco di prova della concreta applicazione.

Interessa, comunque, assai relativamente il sapere se effettivamente la Carta dell'Avana sia da ritenere peggiore del progetto di Ginevra come pretende il ministro Stucki o se è vero il contrario. L'opinione di Stucki è certamente degna del massimo rispetto, data la competenza specifica e la serietà dell'uomo che la ha emessa. E' peraltro evidente che essa incontrerà poche adesioni, non foss'altro perchè sarà difficile far ammettere che sessanta Delegazioni abbiano lavorato quattro lunghi mesi per otte-

nere un simile risultato. Non si esclude, al certo, che un emendamento adottato su richiesta di un paese o d'un gruppo di paesi che trovansi a fronteggiare una determinata situazione, sia giudicato meno favorevolmente o sfavorevolmente addirittura da un altro paese o gruppo di paesi che si trovi in una situazione diversa od opposta. Ma, data la partecipazione di un così largo numero di paesi come quello che era presente all'Avana, si deve ammettere che, se una modificazione è stata introdotta, essa rappresentava un miglioramento, almeno dal punto di vista della maggioranza dei paesi; e, dato il criterio seguito di tenere il massimo conto di tutti i punti di vista, cercando di contemperarli nella massima misura possibile, si deve anche concluderne che tale modificazione non rappresentava per nessuno dei paesi che parteciparono alla Conferenza, un sostanziale peggioramento.

La nostra opinione, ad ogni modo, per quel poco che essa può valere, si allontana sensibilmente da quella di Walter Stucki. La Carta dell'Avana, considerata dal punto di vista dei paesi che saranno chiamati ad osservarla, considerata, diciamo pure la parola, dal punto di vista nazionalistico e non dal punto di vista internazionalistico, dal punto di vista pratico e non dal punto di vista teorico, presenta qua e là, nei confronti del progetto di Ginevra, dei miglioramenti, che non sono tuttavia di natura tale da modificarne apprezzabilmente la portata. Escluderei, d'altra parte, che si possa parlare di veri e propri peggioramenti, anche di dettaglio. Lo stesso articolo 13 della Carta dell'Avana a cui il Ministro Stucki si è più precisamente riferito (3), non ci sembra, in complesso, peggiore del corrispondente articolo del progetto di Ginevra, benchè sia evidente che la sua redazione non ha soddisfatto, nè poteva soddisfare, ad un tempo, i paesi economicamente arretrati che desideravano mano libera nell'adozione di qualunque restrizione, ed i paesi più progrediti che non intendevano lasciar liberi

(3) L'articolo 13 della Carta disciplina l'eventuale impiego di restrizioni quantitative per l'attuazione di programmi di sviluppo economico o di ricostruzione.

gli altri e vincolare nello stesso tempo la propria libertà di azione.

Ma, come dicevamo dianzi, l'importante non è di sapere se la Carta dell'Avana è migliore o peggiore del progetto di Ginevra, anche per il fatto che le modificazioni approvate dalla Conferenza dell'Avana, pur essendo state numerosissime e, dal punto di vista redazionale, molto importanti, non hanno però mutato in nulla l'impostazione e la struttura del documento, allo stesso modo che le modificazioni e le aggiunte introdotte dalla Commissione Preparatoria della Conferenza in quasi un anno di lavoro non avevano alterato sostanzialmente le linee del progetto primitivo, vale a dire della « Suggested Charter » che l'allora Sottosegretario di Stato per gli affari economici degli S.U.A. William Clayton diramò nel settembre del 1946 ai paesi che erano stati chiamati a far parte della predetta Commissione. Il problema che si pone ai vari paesi di fronte alla Carta dell'Avana è pertanto sostanzialmente lo stesso problema che si è presentato loro di fronte alla « Suggested Charter » od al « Progetto di Ginevra »: vale a dire quello di giudicare se gli obbiettivi che la Carta persegue sono effettivamente realizzabili e se gli impegni che l'accettazione della Carta comporta possono essere mantenuti senza addossare alle singole economie oneri eccessivi e rischi troppo elevati.

Le luci e le ombre della Carta.

Abbiamo già avuto occasione di esprimere su queste stesse colonne, in termini assolutamente spregiudicati, il nostro pensiero sul progetto di Ginevra e, poichè la Carta dell'Avana risulta, a malgrado delle numerose e notevolissime modificazioni introdotte nel corso della Conferenza, sostanzialmente identica al progetto da cui trae origine, potremmo anche tenerci paghi di un semplice richiamo a quell'articolo (4). L'importanza dell'argomento consiglia tuttavia di tornarvi sopra, allo scopo di approfondire quegli aspetti a cui la nuova fase, apertasi con

(4) Cfr. *False Aims in I.T.O. Draft Charter*, in « Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review », October 1947, pp. 143-148.

la conclusione della Conferenza della Avana, conferisce maggiore attualità.

Due ordini di appunti possono essere mossi alla Carta dell'Avana e sono stati effettivamente mossi ai progetti che l'hanno preceduta nella sua fase preparatoria.

Da una parte, gli internazionalisti e i fautori del ristabilimento quanto più completo possibile della politica di libero scambio o di moderato protezionismo che, accoppiata alla generalizzazione della parità di trattamento e ad un intensificato multilateralismo degli scambi, assicurò al mondo, nel cinquantennio che precedette la prima guerra mondiale, un ritmo di sviluppo economico senza precedenti, rimproverano alla Carta una certa inconseguenza, in quanto pone bensì dei principii perfettamente in linea con gli insegnamenti della dottrina più ortodossa, ma consente poi, in misura che essi ritengono eccessiva, di derogare a tali principii, e non soltanto in via temporanea, per consentire un passaggio graduale dalla politica attuale a quella più razionale politica che essa intende instaurare per il futuro, ma anche in via permanente ed in termini così larghi o così elastici da far dubitare che la sua applicazione sia per apportare un qualsiasi mutamento all'attuale indirizzo della politica commerciale internazionale.

Viceversa, coloro che vivono a più stretto contatto con la realtà della vita vissuta o che, per la loro conformazione mentale, si preoccupano in maggiore misura degli interessi dei rispettivi paesi anzi che degli interessi generali del mondo, e degli effetti più immediati anzi che di quelli relativamente lontani, trovano che la Carta, pur con tutte le eccezioni che contempla e le deroghe che consente ai principii basilari della politica ortodossa, impone tuttavia dei vincoli troppo gravosi e non tiene sufficiente conto delle situazioni particolari e delle particolari necessità in cui ciascun paese può venire a trovarsi, e non dà pertanto la sicurezza, che ciascun paese desidera di avere, di non potersi trovare domani di fronte alla ingrata alternativa di subire un ingiusto danno o di doversi ritirare dalla Organizzazione Internazionale del Commercio, subendo, anche in questo caso, il

danno che inevitabilmente consegue da una tale determinazione.

Questi due ordini di critiche parrebbero doversi elidere a vicenda: ciò che in realtà non avviene. Gli inconvenienti lamentati dalle due parti rischiano anzi di sommarsi, potendo avvenire che l'Organizzazione Internazionale del Commercio (I.T.O.) dia prova, in alcuni casi, di eccessiva arrendevolezza o non riesca, comunque, nell'intento di ristabilire un sistema di scambi multilaterali, non coartati da eccessivi dazii doganali o dalle deprecate restrizioni quantitative, discriminatorie o meno; e che nello stesso tempo imponga, a questo od a quel paese, l'osservanza di particolari regole di condotta che, nelle circostanze specifiche ad esso afferenti, cagionino pregiudizio alla sua economia interna od alla sua situazione sociale.

Queste conseguenze dipendono, in parte almeno, dal procedimento adottato per la realizzazione del programma che si concreta nella adozione della Carta dell'Avana e nella creazione dell'I.T.O. Si è infatti partiti dal concetto che si dovessero stringere i tempi quanto più fosse possibile, allo scopo di approfittare del momento psicologico favorevole che avrebbe coinciso, come difatti è avvenuto, col primo periodo postbellico (5). Ma, se le particolari caratteristiche di un siffatto periodo hanno agevolato indubbiamente la realizzazione del programma consentendo, non solo di arrivare alla approvazione di uno schema di Convenzione Internazionale quale è in sostanza la Carta dell'Avana, ma anche alla conclusione dello Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio con cui si è gettata la base di una futura tariffa convenzionale mondiale — due risultati, l'uno più importante dell'altro, che superano di gran lunga le mete più ambiziose a cui la defunta Società delle Nazioni osò pensare nel ventennio fra le due guerre mondiali — non è meno vero che tali caratteristiche hanno duramente pesato sulla Commissione Preparatoria e sulla Conferenza dell'Avana, costringendole a lavorare nelle condizioni più sfavorevoli che mai si potessero immaginare. Sia la Commissione

(5) Vedasi a questo riguardo il volume da noi pubblicato su «L'organizzazione Internazionale del Commercio (I.T.O.)», Roma, 1947, pp. 26-37.

Preparatoria, che la Conferenza si sono infatti trovate dinanzi al compito estremamente aleatorio di fissare le linee di una politica commerciale internazionale senza conoscere neppure approssimativamente le condizioni in cui si svolgeranno gli scambi internazionali: quale sarà la struttura economica del mondo; fino a che punto le varie economie internazionali riusciranno a ritrovare il loro equilibrio interno e, soprattutto, l'equilibrio delle loro bilancie dei pagamenti col resto del mondo; quali costellazioni politiche finiranno per determinarsi e quale sarà la natura dei rapporti che si stabiliranno fra i vari paesi all'interno di ciascun aggruppamento; e tante altre cose di non minore importanza che tutti quanti desidereremmo di conoscere, e viceversa non conosciamo affatto. In queste condizioni, esse non hanno potuto far altro che richiamarsi ai principii ed alle direttive che hanno dominato la politica commerciale nell'accennato periodo che viene da molti riguardato, a ragione od a torto, — e con ogni probabilità più a torto che a ragione — come l'età dell'oro della moderna storia economica: età dell'oro che, ad ogni modo, anche se è esistita una volta in virtù del fortuito cumularsi di eccezionali condizioni, soprattutto politiche (lunga assenza di guerre importanti ed illusione diffusa che il tempio di Giano si fosse ormai chiuso definitivamente; rapida valorizzazione di terre nuove in diversi continenti; larghe migrazioni di masse lavoratrici da un paese all'altro e dall'uno all'altro Continente, rese possibili dall'assenza di vincoli legali e di ostilità organizzate; ecc. ecc.) non è punto detto che ritorni, entro il periodo di tempo a cui si possono ragionevolmente estendere le nostre previsioni; e sarebbe forse più ragionevole escludere che ritorni entro tale periodo.

Ma, se da una parte la Commissione Preparatoria e la Conferenza dell'Avana sono state costrette a fare opera antistorica e, con ogni probabilità, destinata a dissolversi nella massima parte al contatto con la realtà, l'eccezionalità del momento in cui hanno dovuto eseguire il loro compito le ha d'altro canto obbligate a sobbarcarsi all'improbabile fatica di formulare il più grande numero possibile di ipotesi e confrontarle con i principii fissati, nell'intento,

non già di saggiare la compatibilità degli uni con le altre, ma di apprestare la possibilità di una deroga, fosse essa temporanea o permanente, condizionata o incondizionata, utilizzabile in via normale o soltanto in circostanze del tutto eccezionali, allo scopo di evitare, ad un tempo, che l'applicazione della Carta aggravasse, anzi che attenuare, i mali di cui soffre l'economia mondiale, e che gli sfavorevoli risultati iniziali compromettessero per sempre l'esperimento di una collaborazione e di un disciplinamento dei rapporti economici internazionali, di cui sentiamo confusamente tutti quanti l'imperiosa necessità.

La Carta dell'Avana è il prodotto di questo doppio processo mentale; e sarebbe ozioso negare l'intima contraddizione che la pervade ed il vizio fondamentale dell'antistoricità che ne mina le basi. Sarebbe tuttavia non meno ingiustificato trarre dalla constatazione di questi suoi innegabili difetti un giudizio completamente negativo su di essa, e vaticinarne l'immane fallimento. La Carta dell'Avana ha, malgrado tutti i suoi difetti, la possibilità di superare favorevolmente la prova e di riuscire nello intento per cui è stata creata: che non è l'abolizione di questa o quella misura protettiva o l'instaurazione di un tipo preconcepito di politica commerciale, come potrebbe facilmente apparire ad un superficiale esame di essa; ma è qualcosa di molto più importante e più alto, vale a dire l'avviamento di una sana, efficace e pacifica collaborazione economica internazionale, che si estenda possibilmente alla generalità dei paesi esistenti, ed assicurati, nella forma e con gli strumenti che lo studio e l'esperienza dimostreranno più appropriati, una nuova fase di equilibrato progresso economico, di cui la ripresa e l'espansione degli scambi internazionali saranno effetto e causa ad un tempo.

La Carta dell'Avana è quello che è e che non poteva mancare di essere dato il procedimento che si è seguito. E non è affatto sicuro che un procedimento diverso avrebbe dato risultati più soddisfacenti.

E' noto che la Camera di Commercio Internazionale, pur condividendo appieno gli obiettivi che i fautori della Carta perseguivano, si è manifestata sin dall'inizio contraria al pro-

cedimento da essi diviso ed ha proposto di scindere in due tempi la realizzazione del programma. Secondo la Camera di Commercio Internazionale, si sarebbe dovuta concludere in un primo tempo una Convenzione Internazionale nella quale si fissavano gli scopi generali dell'azione che si intendeva intraprendere e si impegnavano gli Stati aderenti ad agire coerentemente, nel senso di avvicinarsi progressivamente e, ad ogni modo, per quanto possibile, di non allontanarsi dagli scopi che si volevano perseguire. Sulla base di tale Convenzione e con la gradualità che le circostanze avrebbero consigliato, si sarebbe poi proceduto alla conclusione di altrettante convenzioni quanti sono gli aspetti particolari della politica commerciale internazionale, che avrebbero in tal modo trovato una disciplina più adeguata e aderente alla realtà storica dei loro sviluppi.

La proposta della Camera di Commercio Internazionale non ha avuto seguito; e sarebbe del tutto inutile stabilire oggi se ciò sia stato un bene od un male. Si può solo asserire che, seguendo il procedimento additato dalla C.C.I. oggi saremmo, con ogni probabilità, ancora al primo stadio: non avremmo l'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio che è, in ogni modo, una concreta realizzazione; e non avremmo la Carta dell'Avana che, pur non essendo ancora entrata in vigore, è tuttavia destinata, con ogni probabilità, ad entrare in vigore a non lontanissima scadenza, e può, come tale, considerarsi anch'essa una realizzazione, od almeno un principio di realizzazione. Le convenzioni particolari sarebbero pertanto ancora di là da venire, e la loro conclusione sarebbe conseguentemente più incerta di quanto non sia l'accettazione della Carta.

Tutto questo può tuttavia avere o non avere un'importanza decisiva per giudicare della bontà del procedimento seguito. Se la Carta dovesse considerarsi destinata al fallimento, avrebbe poca importanza il fatto che essa è stata approvata e che sarà con ogni probabilità accettata da un sufficiente numero di paesi per poter entrare in vigore ad una data non eccessivamente lontana. Ma, come abbiamo detto, noi riteniamo formalmente che, nonostante le critiche a cui offre il fianco, la Carta ha in sé una

ragione ed una possibilità di successo che lasciano bene sperare per l'avvenire. Ed è su questa possibilità di successo che si appuntano ardentemente le nostre speranze, ben sapendo che dalla realizzazione di una efficace collaborazione economica internazionale dipende, per tanta parte, non solo la prosperità, ma la pace futura del mondo.

Le possibilità di successo della Carta.

Si dice spesso di un uomo che esso ha i difetti connessi con le sue qualità. Si può dire invece per la Carta dell'Avana che essa ha i pregi derivanti dai suoi difetti.

Il difetto più grave della Carta non è già l'intima contraddizione da cui è pervasa, né il continuo dire e disdire che salta agli occhi anche del lettore più disattento; né la possibilità che l'abbondanza delle eccezioni, delle deroghe e delle *escape clauses* renda inoperanti i principi basilari ch'essa enuncia. Il difetto più grande della Carta è costituito dallo straordinariamente ampio campo ch'essa lascia alla discrezionalità dell'Organizzazione Internazionale del Commercio nello stabilire quale debba essere, in ogni caso concreto, il comportamento di ciascun paese. Abbiamo già avuto occasione di osservare altrove come sia questa la maggiore preoccupazione che assilla ed assillerà i singoli governi, di fronte alla scelta che essi saranno chiamati a fare, nel momento in cui decideranno di chiedere o non chiedere ai rispettivi Parlamenti l'autorizzazione ad accettare la Carta. E non è affatto il caso di nascondersi che la preoccupazione potrà in più d'un caso rendere esitanti nella scelta od indurre ad una decisione negativa.

Ma, se la preoccupazione di abbandonare una parte così notevole della propria sovranità nelle mani di un organo collegiale di carattere prettamente politico è da ritenere giustificata, non si può tuttavia prescindere dal considerare che la discrezionalità delle decisioni è il portato della natura stessa della materia che si vuole disciplinare. Malgrado tutti gli sforzi fatti per individuare i casi concreti per i quali si desiderava essere sicuri che l'Organizzazione avrebbe imposto un certo comportamento e non un

altro, non si è riusciti e non era possibile riuscire ad evitare che l'Organizzazione possa praticamente decidere nelle più varie maniere a seconda del giudizio che si farà dei vari aspetti della situazione. Non si è riusciti a questo scopo neppure in quei casi in cui, per aderire alla vibrata istanza dei paesi economicamente arretrati che intendevano aver mano libera nella scelta dei sistemi protettivi necessari al loro sviluppo, non volendo peraltro rinunciare alla esigenza della previa autorizzazione della Organizzazione, si è escogitato il sistema intimamente contraddittorio della autorizzazione previamente assicurata; ciò che è avvenuto, come è noto, negli articoli 13. e 15. Anche in tali articoli, ed anche in quei casi per i quali è prevista una tale soluzione, permane spesso una dose tutt'altro che trascurabile di discrezionalità, e cioè permane in definitiva la possibilità che l'Organizzazione neghi l'autorizzazione la cui concessione s'intendeva invece sottrarre alla sua discrezionalità d'apprezzamento.

Ma, come abbiamo detto, se questo è il difetto capitale della Carta dell'Avana, questo può diventare altresì il suo massimo pregio e la ragione fondamentale del suo successo. In ultima analisi, nonostante l'imponente casistica di cui è per tanta parte tessuto il testo della Carta, l'Organizzazione Internazionale del Commercio può, con non molte e non troppo rilevanti eccezioni, consentire o vietare qualunque provvedimento che uno Stato membro intenda adottare. Ciò significa, in sostanza, che è in potere della I.T.O. di imporre agli Stati membri una politica commerciale ispirata a pregiudiziali ideologiche, più o meno incompatibili con le esigenze della vita reale; o, viceversa, di consentire ad essi l'attuazione di una politica commerciale che sia rispondente ad un tempo ai loro interessi ed agli interessi generali della comunità internazionale.

Se l'I.T.O. segue la prima linea di condotta, come, sotto certi punti di vista sembrerebbe doversi temere, data l'impostazione generale della Carta e la lettera di buona parte delle sue disposizioni; è evidente che il risultato di tutto ciò sarà lo sfaldamento progressivo e l'esautoramento dell'Organizzazione, poichè nessun paese sarà alla lunga disposto a subire impo-

sizioni che tutto dimostra ingiustificate, che danneggiano insieme i suoi interessi e quelli della economia mondiale. Se, viceversa, prevarrà nell'I.T.O. una visione più realistica, non soltanto di ciò che è possibile e di ciò che non è possibile ottenere, ma, soprattutto, di ciò che giova o di ciò che nuoce al raggiungimento del fine ultimo che la Carta persegue, sarà possibile ottenere dagli Stati membri che attuino una politica commerciale giovevole ad essi ed a tutti gli altri paesi ugualmente, e sarà possibile soprattutto evitare — cosa fra tutte importantissima — il ripetersi di quella guerra economica che, attraverso gli aumenti cumulativi delle tariffe daziarie, le svalutazioni a catena, il moltiplicarsi delle restrizioni quantitative e l'adozione sempre più estesa del bilateralismo, inflissero alla più gran parte del mondo danni così rilevanti nell'ultimo decennio prebellico, e contribuirono forse in misura non irrilevante allo scatenamento del secondo conflitto mondiale.

Di fronte alle due alternative che sembrano porsi all'attività della costituenda Organizzazione Internazionale del Commercio, vale a dire quella di tentare l'imposizione di una politica conforme alla lettera della Carta anche se o quando, come è altamente probabile, una tale politica si dimostri inattuabile, e quella di astenersi da qualunque azione onde evitare reazioni sfavorevoli da parte degli Stati membri, specie dei più importanti o di quelli che più facilmente potrebbero adottare un atteggiamento ostile; noi pensiamo che ne esista una terza, e che questa è l'unica veramente saggia. Essa consiste, come abbiamo detto, nello ispirare le proprie decisioni, non tanto alla lettera, quanto allo spirito della Carta, interpretando tale spirito per quello che veramente è, anche se lo scoprirlo sia reso alquanto difficile da tutta la serie delle sovrastrutture che quasi lo soffocano.

Scopo della Carta non è di ricondurre il mondo alla osservanza di certe norme di politica commerciale che fecero buona prova in un certo periodo storico, ma che potrebbero avere ancor'è conseguenze disastrose in circostanze diverse; né scopo della Carta è di dare l'ostracismo a certi strumenti della politica commerciale ed a certi sistemi di commercio se, in date

circostanze di tempo e di luogo, essi risultano indispensabili od utili, quanto meno, a tenere in vita un volume minimo di scambi che senza di essi non potrebbe aver luogo. Lo scopo vero della Carta è quello di assicurare al mondo un ordinato svolgimento degli scambi internazionali attraverso un equilibrato sviluppo dell'attività economica in tutti i paesi; e di evitare il ripetersi della guerra economica di cui il mondo fece così triste esperienza nell'ultimo decennio prebellico. I sistemi di politica commerciale, i provvedimenti che convenga adottare e quelli che convenga evitare, non vanno determinati in base ad affermazioni di principii dottrinali ed ideologici, ma al lume della esperienza e della pratica, ed in ragione dei loro effettivi pregi o dei loro effettivi difetti.

Se gli organi deliberanti dell'I.T.O. — la Conferenza ed il Consiglio Esecutivo — ispireranno la loro condotta ai sani criteri che abbiamo qui sopra indicato, così come è loro consentito dalla Carta, a malgrado della lettera apparentemente contraria di molte sue disposizioni, un avvenire pieno di promesse si schiuderà, non solo e non tanto alla predetta Organizzazione, ma, quel che più conta, alla economia mondiale che, per la prima volta nella storia, potrà veramente contare su di una intima ed efficace collaborazione internazionale. E se ne avvantaggerà indubbiamente anche l'atmosfera politica, per modo che si attenueranno le nubi che così minacciose adombrano oggi l'orizzonte.

F. COPPOLA D'ANNA