

L'USO DELL'ECCEZIONE DI SICUREZZA (ART. XXI DEL GATT) NELLA PRASSI STATALE: IL CASO DEGLI STATI UNITI

di Andrea Puca

1. Introduzione

1.1. Il richiamo alla sicurezza nazionale nel commercio globale

Nel diritto del commercio internazionale, regolato dall'Organizzazione Mondiale del Commercio¹, ogni restrizione degli scambi basata su motivi di sicurezza deve soddisfare le condizioni previste dall'art. XXI del General Agreement on Tariffs and Trade del 1994². La norma è ampiamente utilizzata nella politica commerciale americana, recentemente orientatasi verso l'adozione di misure commerciali unilaterali. Diverse leggi statunitensi rimettono in capo al Governo federale i poteri in materia fiscale, se necessario per la protezione della sicurezza nazionale, grazie alla delega del Congresso. L'escalation delle tensioni commerciali mette in luce la relazione tra commercio e sicurezza nazionale³, il cui legame si concretizza per il tramite dell'art. XXI. Se le misure adottate dagli Stati Uniti si inseriscono nel disegno volto a recuperare il deficit commerciale, sono anche il sintomo del mal funzionamento dell'OMC e della paralisi dell'organo di appello, causata dagli stessi Stati Uniti.

Il presente lavoro esamina l'eccezione relativa alla sicurezza (art. XXI) e i principi cardine dell'OMC. Successivamente, vengono analizzati gli strumenti legislativi utilizzati dal Governo americano per l'imposizione delle misure tariffarie. L'ultimo capitolo si concentra sulla giurisprudenza più importante in materia.

2. Il quadro giuridico di riferimento

¹ Di seguito "OMC".

² Di seguito "GATT". L'Accordo incorpora le norme del General Agreement on Tariffs and Trade 1947. Cfr. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt94_e.htm

³ R. BHALA, (1998). "National security and international trade law: What the Gatt says, and what the United States does", University of Pennsylvania Journal of International Law, 19(2), p. 264.

2.1. Le norme cardine dell'Organizzazione Mondiale del Commercio: la clausola della Nazione più favorita (Art. I GATT); il trattamento nazionale (Art. III GATT); il divieto di restrizioni quantitative (Art. XI GATT)

Le attività di *import* ed *export* delle imprese transnazionali devono seguire una pianificazione strategica in linea con il diritto materiale dell'OMC. Il GATT, contenente i principi di base a cui si ispira l'intera normativa, è contenuto nell'Allegato 1A del relativo Accordo istitutivo⁴. Le norme fondamentali comprendono la clausola della Nazione più favorita, quella del trattamento nazionale ed il divieto di restrizione quantitative.

La clausola della Nazione più favorita, disciplinata dall'art. I, impegna gli Stati a concedersi reciprocamente tutti i vantaggi accordati a qualsiasi altro Paese. La clausola opera immediatamente e senza la necessità di ulteriori negoziazioni, ponendo i prodotti stranieri in una posizione di cd. *parità orizzontale*⁵ o *esterna*⁶.

Sul piano cd. *verticale* l'art. III stabilisce che ciascuna Parte Contraente deve riservare ai prodotti importati lo stesso trattamento garantito ai prodotti realizzati all'interno del Paese. La clausola del trattamento nazionale evita la possibile discriminazione causata da misure legislative nazionali, attuando la *dimensione interna*⁷ del principio di non discriminazione.

Norma cardine del sistema dell'OMC è il divieto di restrizioni quantitative, di cui all'art. XI: gli Stati Membri non possono utilizzare strumenti (menzionati dalla norma a titolo esemplificativo) che potrebbero potenzialmente incidere negativamente sulla circolazione internazionale delle merci. La libertà commerciale è garantita da ulteriori disposizioni, che riducono l'impatto distorsivo dei dazi nel commercio. Ad esempio, delle liste di concessioni sono allegate, per ogni Membro, al testo del GATT: eventuali rettifiche possono prodursi solo previo negoziato (art. XXVIII). Il divieto di

⁴ L'Accordo istitutivo dell'OMC è stato sottoscritto a Marrakech il 15 aprile 1994.

⁵ F. MARRELLA, *Manuale di Diritto del Commercio Internazionale*, Edizioni Cedam - Padova, 2020, p. 190.

⁶ M. BUCCARELLA, A. LIGUSTRO, (2023). "L'organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio, ma Biden condanna l'OMC", DPCE Online, 57(1), p. 1531.

⁷ *Ibidem*, p. 1531.

restrizioni qualitative ha delle eccezioni: casi di penuria di prodotti alimentari, di misure governative sul controllo di qualità di prodotti destinati al commercio internazionale, di restrizione alle importazioni di prodotti agricoli in determinate circostanze (art. XI, par. 2) e di grave deficit della bilancia dei pagamenti (art. XII).

2.2. Le eccezioni. In particolare, le eccezioni concernenti la sicurezza (Art. XXI GATT)

Le disposizioni del GATT possono essere oggetto di eccezioni di portata generale o particolare. Nel presente lavoro saranno esaminati gli artt. XIX (*“Misure urgenti concernenti l’importazione di prodotti particolari”*) e XXI (*“Eccezioni concernenti la sicurezza”*).

L’art. XIX consente ad uno Stato che affronta una crisi di produzione l’adozione temporanea di misure in deroga a norme specifiche dell’Accordo. L’obiettivo è il contrasto di gravi pregiudizi ai produttori nazionali causati dalle importazioni, vista la presenza di effetti imprevisti e il nesso causale tra questi ultimi e gli obblighi assunti da una parte contraente ai sensi del GATT. Non è richiesta una preventiva autorizzazione dall’OMC, fermo restando gli obblighi di notifica e consultazione. Per prassi, vengono applicate le condizioni previste dall’Accordo sulle salvaguardie⁸.

L’art. XXI enuncia una clausola di eccezione generale che consente, qualora gli Stati ritengano che determinate misure siano necessarie per la protezione degli interessi essenziali per ragioni di sicurezza nazionale, la deroga di una qualsiasi disposizione del GATT. L’Articolo dispone che:

“Nessuna disposizione del presente accordo sarà considerata

a. come intesa a obbligare una Parte contraente a fornire delle notizie la cui divulgazione sia, a suo avviso, contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza;

b. come intesa a impedire una Parte contraente da ogni misura che stimi necessaria alla tutela degli interessi essenziali della sua sicurezza,

⁸ Ivi, p. 1533.

i. *relative alle materie fissili e a quelle che servono alla loro fabbricazione,*

ii. *relative al traffico di armi, munizioni, materiale da guerra e al commercio, qualunque esso sia, di altre merci e materiali destinati direttamente o indirettamente ad assicurare l'approvvigionamento delle forze armate,*

iii. *in tempo di guerra o di grave tensione internazionale;*

c. *come intesa a impedire una Parte contraente dal prendere misure in applicazione dei suoi impegni ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, al fine di mantenere la pace e della sicurezza internazionali”.*

È a tale norma che occorre fare riferimento per esaminare la compatibilità dei dazi recentemente imposti dagli Stati Uniti con il diritto del commercio internazionale.

L'art. XXI apre a varie interpretazioni, riguardanti soprattutto la lett. b), secondo cui ogni Paese è legittimato a prendere *“tutte le misure che giudicherà necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza”*. Nel commentare la formulazione della norma, i Redattori della bozza originale avevano così affermato: *“[...] we could not put it into the Charter, simply by saying: ‘by any Member of measures relating to a member’s security interests’ [...] we thought it well to draft provisions which would take care of real security interests and, at the same time, to limit the exception so as to prevent the adoption of protection for maintaining industries under every conceivable circumstance. [...] we cannot make it so broad that, under the guise of security, countries will put on measures which really have a commercial purpose”*. In seguito, si precisò che *“every country must be the judge in the last resort on questions relating to its own security”⁹*. Nonostante l'intento iniziale, la lettera della norma ha sempre lasciato presumere una certa autonomia nel definire discrezionalmente il contenuto dell'interesse di sicurezza nazionale, la sua natura essenziale e il carattere necessario delle misure. Dal coordinato disposto con la lett. a), il margine di

⁹ Cfr. [ARTICLE XXI SECURITY EXCEPTIONS](#).

manovra degli Stati non sarebbe nemmeno gravato dall'obbligo di fornire informazioni, qualora contrario a necessità di sicurezza. La possibilità che tali misure perseguano anche obiettivi di protezionismo economico renderebbe per alcuni necessaria la preventiva autorizzazione dell'OMC, ma nulla è previsto in proposito¹⁰. Altri, invece, hanno ravvisato un “*dominio riservato*” in materia di sicurezza nazionale¹¹. Sono maggioritarie le posizioni favorevoli al controllo di legalità degli organi preposti, stante la facoltà degli Stati di prendere le misure da essi giudicate necessarie per la protezione degli interessi essenziali della propria sicurezza e, conseguentemente, determinare il livello di sicurezza ritenuto opportuno. Il controllo *ex post* riguarderebbe la concreta attuazione delle disposizioni, ovvero una valutazione circa la necessità e la proporzionalità delle misure rispetto agli interessi individuati dallo Stato.

La lett. b) si compone di tre commi che specificano il contesto che rende legittima l'adozione delle misure. Il richiamo al commercio di materiali fissi o da essi derivati (punto (i)) non pone problemi interpretativi: è dettagliatamente regolato dal diritto internazionale¹². Margini di discrezionalità sono dovuti dalla formula “*materiale da guerra*” (prodotti utilizzabili principalmente per scopi militari) e “*qualsiasi altro bene o materiale direttamente o indirettamente destinati al rifornimento di forze armate*”, di cui al punto (ii). L'attuale evoluzione tecnologica del materiale bellico e le dinamiche della guerra stessa permetterebbero l'uso di un qualsiasi prodotto come equipaggiamento delle forze armate (cd. *dual use items*). La dottrina ha tentato di circoscrivervi i soli prodotti che abbiano una *particolare* rilevanza per le attività militari. Il riferimento alla “*grave tensione internazionale*”, al successivo punto (iii), potrebbe indicare sia situazioni di mero “raffreddamento” dei rapporti tra Stati, che situazioni di crisi “qualificate”, con alta probabilità di sfociare in un conflitto.

¹⁰ Cfr. M. BUCCARELLA, A. LIGUSTRO, *op. cit.*, p. 1533.

¹¹ È la cd. tesi dell'assoluta discrezionalità, cfr. A. LIGUSTRO, P. PICONE, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Cedam, Padova 2002, p. 337.

¹² Cfr. M. BUCCARELLA, A. LIGUSTRO, *op. cit.*, p. 1533. Gli Autori fanno riferimento al Trattato di non proliferazione delle armi nucleari, in vigore dal 1970.

La lett. c) consente agli Stati di “*prendere misure conformemente ai suoi obblighi ai sensi della Carta delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza nazionale*”. Il riferimento è agli obblighi derivanti dall’attuazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. La dottrina prevalente adotta la tesi del cd. “*effetto liceità*” delle raccomandazioni degli organi internazionali: gli Stati possono liberamente decidere di adottare o meno tali raccomandazioni, poiché non vincolanti, anche se ciò comporta una violazione delle norme pattizie¹³. Il richiamo a norme *erga omnes* potrebbe lasciar presumere una possibile deroga agli obblighi del GATT anche al di fuori delle ipotesi previste all’art. XXI¹⁴.

3. Le strategie commerciali degli Stati Uniti durante le amministrazioni Trump

3.1. Panoramica sulle misure tariffarie introdotte in nome della sicurezza nazionale e gli strumenti giuridici utilizzati

Il 27 luglio 2025 la Commissione Europea e gli Stati Uniti hanno concordato un nuovo Accordo sulle tariffe¹⁵, introducendo un massimale tariffario unico del 15%. Restano i dazi al 50% su acciaio e alluminio¹⁶.

Durante il primo mandato (2017-2021) l’Amministrazione Trump ha imposto i dazi su acciaio e alluminio come risposta agli effetti negativi delle relative importazioni sulla sicurezza nazionale degli USA. L’incremento tariffario è reso possibile dalla Sezione 232 del Trade Expansion Act del 1962. L’Amministrazione Biden ha mantenuto i dazi imposti, introducendone

¹³ Cfr. A. LIGUSTRO, P. PICONE, *op. cit.*, p. 347.

¹⁴ *Ibidem*, p. 348.

¹⁵ Cfr. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en

¹⁶ Cfr. <https://it.euronews.com/my-europe/2025/07/28/dazi-cinque-cose-che-ancora-non-sappiamo-sullaccordo-commerciale-ue-usa>

altri ai danni della Cina¹⁷ e incentivando la produzione “*made in USA*”¹⁸. Nel secondo mandato di Trump l’*America First Trade Policy*¹⁹ si è rivelata ancora più imprevedibile²⁰: le tariffe su acciaio e alluminio sono state fissate al 25% (10 febbraio 2025), e il 2 aprile successivo sono stati annunciati dazi reciproci del 10% su tutte le importazioni, più una quota variabile per le importazioni di alcuni paesi (dazi del 20% all’Unione Europea). Il 9 aprile le misure sono state sospese per 90 giorni e ridotte al 10% (salvo che per la Cina). Il 4 giugno i dazi su acciaio e alluminio sono di nuovo aumentati al 50%. L’Accordo raggiunto con l’Unione Europea al termine dell’estate prevede un’aliquota tariffaria massima fissata al 15% (si tratta di dazi omnicomprensivi). L’Intesa²¹ riguarda importanti settori, automobili e semiconduttori. Il settore vinicolo, protagonista dell’export italiano (5,3 miliardi nel 2024²²), storicamente soggetto a tariffe minime, non è stato esentato dall’aliquota così prevista.

Le scelte di politica commerciale americana sono conseguenza di una dichiarata “*emergenza alla sicurezza nazionale*”. La Costituzione affida il potere di imporre dazi al Congresso²³, ma questa facoltà è derogabile dal Presidente. Di seguito i principali strumenti giuridici utilizzati a tal scopo:

¹⁷ La Cina era già stata colpita dalle misure tariffarie introdotte dalla Presidenza Trump: l’imposizione media sul totale degli acquisti dalla Cina ammontava al 19,3%, mentre era il 3,1% all’inizio del 2018. Cfr. <https://www.confindustria.it/pubblicazioni/la-nuova-politica-commerciale-degli-stati-uniti-scenari-e-canali-di-trasmissione-i-settori-e-i-prodotti-europei-e-italiani-piu-a-rischio/>

¹⁸ Centro Studi Arcom Formazione (2024), “*Lo scenario degli scambi internazionali in un’epoca di riforme*”. Forum del Commercio Internazionale, p. 5.

¹⁹ Cfr. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>

²⁰ Per un’analisi più dettagliata: <https://www.nytimes.com/interactive/2025/07/28/business/economy/trump-tariff-tracker.html>.

²¹ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_1973

²² Armella, S., Belotti, G. (2025). “*Dazi USA: aliquota unica del 15% sui prodotti europei, escluse farmaceutica e risorse naturali*”, Arcom Formazione.

²³ Cfr. Costituzione degli Stati Uniti d’America, Art. 1, sezione 8: “The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises”.

- Sezione 201, Trade Act 1974²⁴: il Presidente può imporre tariffe temporanee per facilitare l'adeguamento dell'industria statunitense alla concorrenza;
- Sezione 232, Trade Expansion Act 1962²⁵: possibilità di introdurre nuove tariffe relative alle importazioni di prodotti strategici a fronte di situazioni che minacciano la sicurezza nazionale. È necessaria un'indagine condotta dal Dipartimento del Commercio, seguita da un rapporto al Presidente e, in caso di ritenuta minaccia, una decisione presidenziale sulle misure da adottare. Lo strumento è stato utilizzato per imporre i dazi su acciaio e alluminio nel 2018 e nel 2025;
- Sezione 301, Trade Act 1974²⁶: il Presidente può ridurre le importazioni se il Paese straniero viola qualsiasi accordo commerciale o gravi o limiti le imprese statunitensi, previa analisi da parte del Dipartimento del Commercio;
- IEEPA (*“International Emergency Economic Powers Act”*) del 1977²⁷: il Presidente può dichiarare lo stato di emergenza nazionale per affrontare qualsiasi minaccia insolita e straordinaria, originata in tutto o in parte al di fuori degli Stati Uniti, alla sicurezza nazionale, alla politica estera o all'economia. È lo strumento utilizzato per far pressione su Cina, Canada e Messico per interrompere il flusso di fentanil e precursori;
- Sezione 337, Tariff Act 1930²⁸: consente di contrastare le pratiche commerciali sleali nell'importazione di beni negli USA, attraverso ordini di esclusione o di cessazione dell'attività contro le importazioni in violazione dei diritti di proprietà intellettuale.

²⁴ Trade Act, 1974, consultabile al seguente link:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf>

²⁵ Trade Expansion Act, 1962, consultabile al seguente link:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-87HPRT81081O/pdf/CPRT-87HPRT81081O.pdf>

²⁶ Trade Act, 1974, consultabile al seguente link:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf>

²⁷ IEEPA, 1977, consultabile al seguente link:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1079/pdf/COMPS-1079.pdf>

²⁸ Tariff Act, 1930, consultabile al seguente link:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-8183/pdf/COMPS-8183.pdf>

L'analisi si concentrerà sulla Sezione 232 del Trade Expansion Act del 1962 e sullo IEEPA, strumenti maggiormente utilizzati come fondamento di misure tariffarie giustificate sulla base dell'art. XXI.

La Sezione 232 prevede che, su richiesta di qualsiasi parte interessata o per iniziativa propria, il Segretario al commercio possa avviare un'indagine per verificare se determinate importazioni "*minacciano di compromettere la sicurezza nazionale degli USA*"²⁹. La nozione di "sicurezza nazionale" non è definita, ma si invitano a considerare vari elementi, come la produzione nazionale richiesta per le esigenze di difesa e l'impatto delle importazioni sull'industria³⁰. Una relazione informa il Presidente di eventuali raccomandazioni future. Qualora si ravvisi una minaccia per la sicurezza nazionale, il Governo ha 90 giorni per concordare o meno con le conclusioni presentategli. In caso affermativo avrà 15 giorni per intraprendere eventuali azioni e 30 giorni per presentare una relazione scritta al Congresso.

Lo IEEPA richiede unicamente una dichiarazione di emergenza nazionale, da rinnovare annualmente, a fronte di minacce esterne da contrastare in tempi rapidi. Non è mai stato utilizzato per l'imposizione di dazi, tanto che il termine o suoi sinonimi non compaiono nel testo. Dal 2025, invece, è stato lo strumento per imporre le tariffe del 10-25% a Cina, Messico e Canada e i dazi reciproci del "*Liberation Day*". Il 28 maggio 2025 la Corte per il Commercio Internazionale degli Stati Uniti ha stabilito che le tariffe basate sullo IEEPA sono incostituzionali, ordinandone l'annullamento. Dopo il ricorso presentato presso la Corte d'Appello Federale, le tariffe hanno ripreso ad applicarsi. Il 29 agosto 2025 la Corte ha stabilito che la maggioranza dei dazi imposti sono illegali³¹: l'espressione "*regulate [...]*

²⁹ Ai sensi della Sezione 232 sono in corso le seguenti indagini (2025): rame, legname, semiconduttori e apparecchiature per la loro produzione, prodotti ed ingredienti farmaceutici, camion, minerali critici lavorati e prodotti derivati, aerei commerciali e motori a reazione, polisilicio e derivati, sistemi aerei senza pilota e loro componenti. Cfr. <https://www.congress.gov/crs-product/IF13006>; <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>

³⁰ Cfr. <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/86-section-232-booklet/file>

³¹ United States Court of Appeals for the Federal Circuit, *V.O.S. Selections, INC. v. TRUMP*, 25-1812:

importation” contenuta nello IEEPA non autorizza l’esecutivo all’imposizione illimitata di dazi, a differenza di altri strumenti che attuano la delega attraverso termini più precisi³²: “*Congress did not use the term “tariff” or any of its synonyms, like “duty” or “tax.” There are numerous statutes that do delegate to the President the power to impose tariffs; in each of these statutes [...] Congress has used clear and precise terms to delegate tariff power, reciting the term “duties” or one of its synonyms*³³ [...] whenever Congress intends to delegate to the President the authority to impose tariffs, it does so explicitly, [...] using unequivocal terms³⁴”. Il Governo sosteneva l’ampiezza della delega attraverso un raffronto con la Sezione 232 del Trade Expansion Act del 1962, che recita: “*the President is authorized to take such action, and for such time, as he deems necessary to adjust the imports of (the) article and its derivatives so that [...] imports (of the article) will not threaten to impair the national security*”. Secondo questa tesi l’espressione “*adjust the imports*” è sinonimo di “*regulate [...] importations*”. La maggioranza dei giudici non ha condiviso la tesi, per due ragioni: il termine “*adjust*” è all’interno di una disposizione che riguarda specificamente i dazi, mentre tale termine o eventuali sinonimi non sono contenuti nello IEEPA; riprendendo quanto già affermato dalla Corte Suprema nel caso *Algonquin*³⁵, la Sezione 232 rientra nel titolo “*Custom Duties*” del United States Code, mentre lo IEEPA è contenuto nel titolo “*War and National Defense*³⁶”. Anche ritenendo l’interpretazione del Governo plausibile, il Congresso avrebbe dovuto chiaramente indicare l’intenzione di attuare tale delega³⁷, la politica generale

<https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.cafc.23105/gov.uscourts.cafc.23105.159.01.pdf>

³² *Ibidem*, p. 27. La Corte fa riferimento a diversi strumenti: la Section 122 del Trade Act 1974 autorizza ad imporre “*temporary import surcharge [...] in the form of duties*”; la Section 201 del Trade Act autorizza il Presidente “*to proclaim an increase in, or the imposition of, any duty on the imported article*”; la Section 301 del Trade Act permette di imporre “*duties or other import restrictions*”.

³³ *Ivi*, p. 31.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Supreme Court of the United States, *FEA v. Algonquin SNG, Inc.*, n. 75-382: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/426/548/>

³⁶ United States Court of Appeals for the Federal Circuit, *V.O.S. Selections, INC. v. TRUMP*, n. 25-1812, pp. 28-30.

³⁷ *Ibidem*, p. 51.

da perseguire e i limiti dei poteri delegati³⁸. I giudici dissenzienti hanno sottolineato come il termine “*regulate*” stia anche per “*to fix; establish; to adjust by rule or restriction*” e ne sono esempio proprio i dazi, perché “*imposing tariffs on imports is clearly a way of controlling imports*” e, a loro volta, le imposte sono una forma di regolamentazione³⁹. In ogni caso, la sentenza ha stabilito che i dazi in questione resteranno in vigore fino al 14 ottobre 2025, in attesa del ricorso alla Corte Suprema annunciato dal Presidente⁴⁰. In caso contrario, il procedimento tornerà dinanzi al giudice di primo grado per decidere l’ampiezza dell’ingiunzione: a seguito della decisione in *Trump v. CASA, Inc.* (27 giugno 2025⁴¹), dove la Corte Suprema ha negato il potere delle corti federali di estendere un’ingiunzione universalmente⁴², si è ritenuto necessario un riesame della misura, dovendo il giudice di primo grado esprimersi sulla valenza universale o meno del blocco dell’applicazione dei dazi⁴³.

4. La giurisprudenza dell’OMC sull’uso dell’Art. XXI

4.1. Il rigetto dell’invocazione dell’Art. XXI – casistica:

L’indeterminatezza del tenore letterale dell’art. XXI ne ha consentito ampie interpretazioni. La natura tecnica del GATT rispetto alle finalità prevalentemente politiche delle misure adottate è una delle argomentazioni utilizzate per negare la possibilità di un sindacato dell’OMC⁴⁴. Il testo non ha subito modifiche nel corso degli anni, ma il sistema attuale prevede, all’art. 7 par. 2 del Dispute Settlement Understanding⁴⁵, il diritto ad ottenere una

³⁸ *Ibidem*, p. 56.

³⁹ *Ibidem*, p. 89.

⁴⁰ Cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/trump-ricorso-corte-suprema-stop-dazi-e-no-spese-nato-il-ponte-stretto-AHleduQC>

⁴¹ Supreme Court of the United States, *Trump v. CASA, Inc.*, n. 24A884: https://www.supremecourt.gov/opinions/24pdf/24a884_8n59.pdf

⁴² Salvo ciò sia indispensabile a garantire la piena tutela dei ricorrenti.

⁴³ IPSOA (2025), “*Dazi di Trump: Corte d’Appello federale conferma i limiti ai poteri presidenziali*”: <https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2025/09/01/dazi-trump-corte-appello-federale-conferma-limiti-poteri-presidenziali>

⁴⁴ Adinolfi, G. (2018). “*Le misure USA per la protezione dei mercati nazionali dell’acciaio e dell’alluminio: un nuovo capitolo della crisi dell’Organizzazione mondiale del commercio?*”. SIDIBlog.

⁴⁵ Di seguito “DSU”. Cfr. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

decisione con riferimento a tutte le disposizioni invocate in giudizio, in mancanza di un accordo diverso tra le parti dopo 20 giorni dalla costituzione del *panel*⁴⁶.

Verranno di seguito illustrati i casi più importanti di invocazione dell'art. XXI, fino alle controversie più recenti riguardanti gli Stati Uniti.

4.1.1. Panel Report, *Russia - Traffic in Transit (Ukraine)*, WT/DS512/R⁴⁷

Il *panel* rappresenta uno dei primi casi di invocazione dell'art. XXI. A seguito della contestazione dell'Ucraina, relativa a presunte illegittime restrizioni al traffico su gomma e rotaia transitante sul territorio russo indirizzato a determinati Stati⁴⁸, la Russia ha affermato la natura “*self-judging*” dell'eccezione di sicurezza e la ricorrenza delle condizioni previste alla lett. b), (ii). Gli Stati Uniti, *Third Party*⁴⁹, hanno affermato che “*the self-judging nature of Article XXI is established through use of the crucial phrase: “which it considers necessary for the protection of its essential security interests.” The ordinary meaning of “considers” is “regard (someone or something) as having a specified quality” or “believe; think”. The “specified quality” for the action is that it is “necessary for” the protection of a Member’s essential security. [...] the ordinary meaning of the text indicates it is the Member (“which it”) that must regard (“considers”) an action as having the quality of being necessary*⁵⁰”. Il *panel report* ha interpretato la situazione di “*emergency in international relations*” come un “*fundamental change of circumstances which radically alters the factual matrix in which the WTO-consistency of the measures at issue is to be evaluated*⁵¹”, ritenendo

⁴⁶ Cfr. A. LIGUSTRO, P. PICONE, *op. cit.*, p. 342.

⁴⁷ Panel Report, *Russia - Traffic in Transit (Ukraine)*, WT/DS512/R: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/512r_e.pdf

⁴⁸ Kazakistan, Repubblica del Kirghizistan, Mongolia, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan.

⁴⁹ Possono partecipare alla risoluzione delle controversie dell'OMC tutti gli Stati membri, in qualità di “*parties*” o “*third parties*”.

⁵⁰ “Third Party Executive Summary of the United States of America”, Russia-Measures Concerning Traffic in Transit, paragrafo 2. Cfr. <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3d.Pty.Exec.Summ.fin.%28public%29.pdf>

⁵¹ Panel Report, *Russia - Traffic in Transit (Ukraine)*, WT/DS512/R, paragrafo 7.108.

tale situazione sussistente, dato il deterioramento dei rapporti tra Russia e Ucraina. Si è poi affermata la necessaria valutazione delle misure nell'ottica del principio di buona fede, perché lo Stato non è “*free to elevate any concern to that of an essential security interest*”, ma è limitato in “*its obligation to interpret and apply article XXI in good faith*”, che comporta il non usare “*the exceptions in article XXI as a means to circumvent their obligations under the GATT*”⁵². Sarà lo Stato a dover articolare gli interessi essenziali in questione, “*sufficiently enough to demonstrate their veracity*”⁵³. Una situazione lontana da un conflitto armato comporterebbe una più specifica articolazione di tali interessi essenziali di sicurezza⁵⁴.

4.1.2. Panel Report, *Saudi Arabia – IPRs (Qatar)*, WT/DS567/R⁵⁵

La crisi diplomatica del Golfo iniziata nel 2017 ha comportato l'imposizione di misure economiche a danno del Qatar, che il 31 luglio 2017 ha chiesto la consultazione all'OMC con gli Emirati Arabi Uniti: i tentativi di isolamento economico avrebbero uno scopo puramente commerciale, al di fuori delle esigenze di sicurezza richiamate. Gli Emirati Arabi Uniti hanno fatto ricorso all'art. XXI, sostenendone la natura auto-giudicante. Il *panel* fatto circolare il 16 giugno 2020 ha ripreso quanto già affermato in *Russia - Traffic transit* circa l'interpretazione “*self-judgment*” della norma: “*the evaluation of whether the respondent has satisfied the circumstance in subparagraph (iii) must be made objectively rather than by the invoking Member itself*”⁵⁶. Successivamente, si afferma che “*the discretion of a Member to designate particular concerns as 'essential security interests' is limited by its obligation to interpret and apply Article XXI(b)(iii) in good faith*”, non essendo in ogni caso possibile aggirare le obbligazioni previste

⁵² Ivi, paragrafi 7.132 - 7.133.

⁵³ *Ibidem*, paragrafo 7.134

⁵⁴ *Ibidem*, paragrafo 7.135.

⁵⁵ Panel Report, *Saudi Arabia – IPRs (Qatar)*, WT/DS567/R: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/567R.pdf&Open=True>

⁵⁶ *Ibidem*, nota 7, paragrafo 7.244.

dall'OMC⁵⁷. Il 21 Aprile 2022 il Qatar ha ritirato la richiesta di consultazioni⁵⁸.

4.1.3. Panel Reports, United States – *Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, WT/DS544/R, WT/DS552/R, WT/DS556/R, WT/DS564/R

Tra le nove nazioni esportatrici che hanno contestato l'aumento tariffario su acciaio ed alluminio del 2018 solo quattro hanno avuto degli esiti: Cina (DS544), Norvegia (DS552), Svizzera (DS556) e Turchia (DS564). I relativi *panel* hanno dichiarato illegittimi i dazi disposti dall'amministrazione Trump, esprimendosi per la prima volta circa la compatibilità delle misure nell'ambito dell'OMC. I ricorrenti avevano contestato:

- il non rispetto dell'Accordo sulle misure di salvaguardia, in violazione dell'art. XIX del GATT;
- il non rispetto dei principi fondamentali del GATT (artt. I e II);
- il non rispetto dell'art. X, paragrafo 3, lett. a)⁵⁹.

L'art. XXI era stato nuovamente utilizzato dagli Stati Uniti a sostegno della sua natura "*self-judging*". L'interpretazione trovava fondamento nell'anteposizione dell'inciso "*adottare ogni misura che stimi necessaria*" (art. XXI lett. b) ai punti (i), (ii) e (iii), deducendone il diritto esclusivo degli Stati Uniti a valutare la sussistenza o meno di tali circostanze⁶⁰: "*because the relative clause describing the action begins with 'which it considers', the other elements of this clause are committed to the judgment of the Member taking the action*"⁶¹". Il *panel* ha riaffermato fin da subito la propria giurisdizione su tutte le norme citate, visto l'art. 7 del DSU. È stata accertata

⁵⁷ *Ibidem*, paragrafo 7.250

⁵⁸ Cfr. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/567-11.pdf&Open=True>

⁵⁹ I ricorrenti sostenevano che gli Stati Uniti avessero consentito ai produttori nazionali di opporsi alle richieste di esenzione dai dazi, contrariamente all'obbligo previsto dalla norma di garantire un esame imparziale e indipendente sulle decisioni amministrative riguardanti le questioni doganali.

⁶⁰ cfr. M. BUCCARELLA, A. LIGUSTRO, *op. cit.*, pp. 1539, 1540.

⁶¹ Panel Report, United States – *Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, WT/DS544/R, paragrafo 7.106.

la violazione degli artt. I e II: gli aumenti dei dazi non rispettano lista di concessioni relativa agli Stati Uniti, e, essendo adottati solo per alcuni Paesi, violano la regola della Nazione più favorita. Non ci si è soffermati, invece, sulla presunta inosservanza dell'art. X paragrafo 3 lett. a), ritenuta superflua rispetto alle altre violazioni accertate. I *panel* hanno poi escluso l'applicabilità dell'Accordo sulle Misure di salvaguardia: per affermazione *respondent*, le misure in questione trovano la loro base giuridica nell'art. XXI, ma l'Accordo trova applicazione solo per le misure di cui all'art. XIX, in base alla lettera della norma. I *panel* procedono poi ad esaminare la sussistenza delle circostanze di cui all'art. XXI lett. b), entrando nel merito dell'analisi delle indagini del Dipartimento del Commercio Usa relative agli effetti delle importazioni di acciaio e alluminio sulla sicurezza nazionale⁶². Questi individuano tre fattori che legano l'indebolimento dell'economia interna alla compromissione della sicurezza nazionale: le numerose importazioni, l'impatto negativo sull'industria americana, l'eccesso di capacità produttiva globale di acciaio e alluminio. Tuttavia, i *panel* ritengono che tali circostanze non integrino le condizioni dell'art. XXI lett. b, (iii): la prospettata difficoltà interna dell'economia statunitense è l'esito di una situazione anch'essa interna ai relativi settori industriali⁶³. Non viene poi accertata l'esistenza di una “*emergenza nelle relazioni internazionali*”: le decisioni prese ai sensi della Sezione 232 si riferiscono ad uno standard e ad una base giuridica differente rispetto alle condizioni richieste dall'art. XXI, e le relative considerazioni non possono essere direttamente trasposte alla valutazione richiesta dal *panel*, che necessita la presenza di un'emergenza nelle relazioni internazionali e che le conseguenti misure siano state adottate proprio nel mentre di quest'ultima, sulla base di una valutazione oggettiva⁶⁴. Piuttosto, viene ribadita l'interpretazione per cui tale “*emergenza*” deve essere almeno

⁶² Cfr. [U.S. Department of Commerce, "The effect of imports of steel on the national security"](#) e [U.S. Department of Commerce, "The effect of imports of aluminum on the national security"](#)

⁶³ United States – *Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, DS552, paragrafo 7.130.

⁶⁴ *Ibidem*, paragrafi 7.130-7.131-7.134.

paragonabile alla gravità di una guerra, ovvero uno stato di conflitto caratterizzato dall'uso della forza⁶⁵.

4.1.4. Panel Reports, United States – *Origin Marking (Hong-Kong)*, WT/DS597/R⁶⁶.

Nell'agosto 2020 gli USA stabiliscono che tutti i prodotti fabbricati in Hong Kong devono essere contrassegnati dal termine "Cina", come reazione alla limitazione dell'autonomia di Hong Kong. La misura venne adottata ai sensi dell'art. XXI del GATT, ma Hong Kong contestò la discriminazione nei confronti del proprio territorio rispetto agli altri Membri (art. IX), per cui la legge statunitense prevedeva la corrispondenza tra l'origine determinata e l'origine indicata. Il *panel* negò ancora la tesi della natura auto-valutativa dell'art. XXI, riprendendo la precedente giurisprudenza⁶⁷. Un elemento di novità è il tentativo del *respondent* di ampliare l'ambito applicativo del termine "*emergency*", visto il presunto diverso significato letterale ricavabile dalle traduzioni del testo in francese e spagnolo. La tesi non ha convinto il *panel*: "*the drafters chose the word "emergency" rather than the word "tension" in English, [...] the French and Spanish versions translate into "tension grave" and "grave tensión". [...] "emergency" in English suggest that it refers to a serious state of affairs requiring urgent action. [...] the meaning of the relevant words in French and Spanish, suggests [...] a state that threatens to break ("état de ce qui menace de rompre") and state of opposition or latent hostility ("estado de oposición u hostilidad latente"). [...] an emergency in international relations refers to a state of affairs that occurs in relations between states or participants in international relations that is of the utmost gravity [...] representing a breakdown or near-breakdown in those*

⁶⁵ *Ibidem*, paragrafi 7.127-7.127.

⁶⁶ Panel Reports, United States – *Origin Marking (Hong-Kong)*, WT/DS597/R: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=291588,291525,290742,290743,285784,278196,273533,270148,268884,268549&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

⁶⁷ *Ibidem*, paragrafo 7.3.3.4.

*relations*⁶⁸". Il *panel* non ha constatato alcuna "emergency" così intesa, essendo i rapporti commerciali tra USA - Hong Kong proseguiti come prima.

5. Conclusioni

La presunta natura auto-giudicante dell'art. XXI ostacola il funzionamento di un sistema multilaterale come quello dell'OMC, permettendo ad ogni Membro di utilizzare la sicurezza come pretesto per attuare pratiche commerciali protezionistiche. Seppur debba esserci autonomia in materia di sicurezza, la valutazione circa la compatibilità delle misure rispetto al diritto del commercio internazionale spetta, secondo la giurisprudenza qui esposta, all'OMC, e non agli Stati. Dal 2019 l'Organizzazione non vive un momento favorevole: la paralisi del Dispute Settlement System, provocata dal veto degli USA, impedisce la nomina dei giudici necessari affinché l'*Appellate Body* operi. Oggi, se una delle parti della controversia contesta il *panel* report, il procedimento si blocca, rendendo, di fatto, le pronunce di primo grado inutili. Gli USA, in una posizione di *disengagement*⁶⁹ nei confronti dell'OMC⁷⁰, lamentano l'"attivismo giudiziario" dei giudici, accusati di minare alla sovranità nazionale e di avere la tendenza ad andare contro il popolo americano (ma le statistiche parlano diversamente⁷¹). Questo *modus operandi* mette in crisi il mondo multilaterale, causando lo spostamento dei dialoghi tra partner commerciali "al di fuori del sistema", a favore di soluzioni più "power-based"⁷²". Tuttavia, questa situazione rappresenta anche l'opportunità per altri attori, come l'Unione Europea, di rinforzare nuovi accordi di libero scambio con Stati diversi. La recente decisione della Corte d'Appello degli Stati Uniti

⁶⁸ *Ibidem*, paragrafi 7.289 - 7.290.

⁶⁹ Sacerdoti, G. (2018). "Lo stallo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio davanti alla sfida di Trump: difficoltà passeggiare o crisi del multilateralismo?". *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2018, p. 8.

⁷⁰ Cfr. https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf

⁷¹ Ligustro, A. (2023): "Biden Foreign Trade Policy: The Return to Multilateralism?". *DPCE Online*, 56(1), p. 9.

⁷² *Ibidem*.

lascia sperare ad un ritorno al rispetto della *rule of law*, ricordando che “*Congress alone has access to the pockets of the people*⁷³”.

⁷³ United States Court of Appeals for the Federal Circuit, *V.O.S. Selections, INC. v. TRUMP*, 25-1812, p. 60.