



Deregolamentare
il commercio è uno stimolo
alla crescita economica
Ma la crescita di per sé stessa
non è benessere
e

Le regole per il commercio
sono buone quando
non minacciano le persone
e rispettano l'impegno
a consegnare ai figli
nostri ed altrui
questo

L' Accordo Generale sul Commercio dei Servizi

MiniManuale dell'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi

“Il GATS¹ e' il primo accordo multilaterale per fornire diritti legalmente vincolanti al commercio di tutti i servizi. Contiene l'impegno ad una continua liberalizzazione attraverso periodiche trattative. Ed e' il primo accordo multilaterale mondiale sugli investimenti, dal momento che copre non solo il commercio cross-border, ma ogni possibile mezzo di fornitura di servizi, compresi il diritto di stabilire una presenza commerciale in un mercato estero” Segretariato OMC².

| Cos'è il GATS ?

E' uno degli accordi firmati a Marrakesh nell'aprile del 1994, al termine del ciclo di negoziati denominato Uruguay Round, negoziati che portarono alla creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Come recita il preambolo dell'accordo, si tratta del primo *accordo multilaterale di principi e regole per il commercio nei servizi creato per favorire questo tipo di commercio in condizioni di trasparenza e di progressiva liberalizzazione.*

| Punti chiave del GATS

- I servizi coprono tutte le attività economiche eccetto che la produzione di beni coinvolgendo una crescente porzione dell'economia mondiale (60% della produzione mondiale e 20% del commercio internazionale).
- L'esenzione dalle regole dell'accordo per i servizi pubblici è molto ambigua e si presta ad opposte interpretazioni, mai chiarite dalla WTO.
- Le regole del GATS coinvolgono i regolamenti nazionali, anche a livello locale.
- Durante le trattative per la sua firma i governi avevano la possibilità di specificare i settori da liberalizzare ed eventuali limitazioni.
- Dal 1 gennaio 2000 è in fase di negoziazione una nuova versione (definita come GATS-2000)

Il volume del commercio dei servizi è già significativo, sommando a circa 1.550 miliardi di euro in movimenti fra nazioni (cross-border) nel 1999. I Servizi contano per una parte rilevante del prodotto nazionale lordo sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo. Rappresentano fra il 50 ed il 75% del PIL in molti paesi del mondo. I Servizi giocano un ruolo chiave nel creare ed attrarre investimenti in strutture essenziali per le economie, e nel contribuire alla creazione di posti di lavoro.

Dalla Dichiarazione dell'“European Service Industries” per il lancio di un nuovo round a Doha - Settembre 2001.

¹ General Agreement on Trade in Services

² 'Trading into the future', dal sito OMC www.wto.org



La struttura

Fondamentalmente l'accordo è composto da due parti:

il testo (framework agreement)

le liste nazionali con i relativi impegni (schedules of commitments)

La parte del testo contiene regole che si applicano a **tutti** i settori, anche a quelli che non sono negli elenchi nazionali. La regola più importante è la clausola di nazione più favorita (Most Favored Nation MFN).

Nazione più Favorita (art. II): Tutti i paesi membri devono trattare servizi e fornitori di servizi provenienti da qualsiasi Paese membro, *non meno favorevolmente* dei fornitori provenienti da qualsiasi altro Paese.

Le liste con gli impegni nazionali contengono l'elenco dei settori che ogni paese "apre" al mercato esterno, cioè liberalizza secondo le regole del GATS. Si tratta di una lista positiva, cioè i settori non indicati non sono "open" contrariamente ad altri elenchi WTO che sono liste negative cioè liste di sole eccezioni.

Il GATS definisce (articolo I) quattro modalità di fornitura di un servizio:

1. "fornitura transfrontaliera", cioè da un paese all'altro. Come nel caso dei servizi bancari o di quelli di consultazione medica a distanza
2. "consumo all'estero", come nel caso dell'utilizzo di un'università in un paese straniero
3. "presenza commerciale", cioè la presenza fisica di una filiale straniera che fornisce servizi in un altro paese membro (banche, compagnie d'assicurazione).
4. "presenza di persone fisiche", come insegnanti, medici, informatici che lasciano il loro paese per esercitare il mestiere all'estero.

Attenzione:

la terza modalità (Mode 3) fa del GATS il primo accordo multilaterale sugli investimenti (anche se limitati a stabilire una presenza all'estero di una società di distribuzione);
la quarta (mode 4) ne fa il primo accordo di liberalizzazione del movimento dei lavoratori.

Gli elenchi nazionali sono pertanto delle liste in cui per ogni settore elencato è indicato se esistono restrizioni relative a queste quattro modalità.

Prendiamo ad esempio "Educational Services", settore "Adult Education". Questo settore è negli elenchi UE (perciò è "open") con una limitazione per Mode 4, modalità per la quale non ha assunto alcun impegno (cioè non c'è liberalizzazione al movimento di lavoratori).

Accesso al Mercato

Non sempre è chiaro scindere le misure relative all'accesso al mercato da quelle relative al trattamento nazionale, ma, mentre quest'ultimo mira a parificare i trattamenti fra fornitori esteri e nazionali, questo mira ad eliminare le possibili restrizioni che si applicano ad entrambi i contendenti. Un limite al valore totale delle attività in un determinato settore o al numero di compagnie ammesse ad operare, sono esempi di limitazioni al mercato.

| GATS e servizi pubblici

Siamo al punto più contestato dell'accordo, soprattutto in questa fase di revisione, poiché si teme che sia ulteriormente ridotto il potere di regolamentazione nei servizi pubblici da parte dei governi nazionali.

La fornitura di servizi essenziali è condizione necessaria per l'esistenza di un sistema democratico poiché solo dopo il soddisfacimento dei bisogni elementari, come l'acqua, le scuole, i servizi postali, la sanità e i trasporti, ciascuno di noi può permettersi di esercitare i propri diritti e doveri di cittadino.

Il segretariato WTO ha sempre negato che l'accordo coinvolgesse questi settori, citando sempre l'articolo I, sezione 3, che dichiara l'esclusione dei servizi:

forniti nell'esercizio dell'autorità governativa

definendo questo termine come servizi:

*non forniti su base commerciale **ne'** in competizione con altri fornitori (privati).*

Ma il GATS non dà alcuna definizione di cosa significhi servizio fornito su base commerciale, né il termine competizione viene esplicitato. Perciò è lecito chiedersi se, ad esempio, in Italia gli ospedali pubblici siano in concorrenza con quelli privati.

Il WTO nel documento "Fats and Fiction" riafferma che non c'è da preoccuparsi perché:

"E' perfettamente possibile che servizi governativi coesistano con servizi privati. Nella sanità e nell'istruzione questo è un fatto comune anzi quasi la norma ... sembra chiaro che l'esistenza di un settore privato nella sanità, per esempio, in parallelo ad un servizio pubblico non può essere utilizzato per invalidare lo stato governativo di quest'ultimo"

Il che farebbe supporre che se un governo liberalizza il settore sanitario, le regole del GATS valgono solo per i fornitori privati.

Ma un testo precedente sembra dire il contrario:

" ... la coesistenza di ospedali statali e privati può sollevare la questione della concorrenza fra di essi e sull'applicazione del GATS: in particolare, può un ospedale pubblico ancora ricadere sotto l'articolo I:3?"

Il problema è che in ambito WTO l'interpretazione ultima, in caso di disaccordi, è nelle mani dei panel stabiliti per regolare le dispute fra i Paesi membri.

Se una nazione intentasse una causa contro un altro Paese (che avesse inserito la sanità fra i suoi elenchi), spinto da un privato che si sentisse svantaggiato rispetto al servizio pubblico, e risultasse vincente, questo precedente costituirebbe de facto l'interpretazione ufficiale del testo aprendo le porte alla privatizzazione del servizio sanitario.

In tutto questo discorso va considerato che i settori militari e di polizia hanno invece un loro specifico articolo, il XIV bis, che si intitola "Security Exceptions". Perché non è stato fatto anche per i servizi essenziali ?

| GATS e regolamenti

Secondo punto temibile.

È lo stesso segretariato Wto a scrivere che:

*"la portata delle regole del GATS si estende a tutte le forme di commercio internazionale nei servizi. Questo significa che questo accordo rappresenta la maggior novità per un largo settore dell'attività economica. Significa anche, dal momento che una grande parte del commercio dei servizi avviene **dentro** le economie nazionali, che per soddisfare i suoi requisiti influenzerà necessariamente leggi nazionali e regolamenti in una maniera avvertasi solo negli ultimi tempi per il GATT."*

E' perciò inequivocabile che il GATS, coprendo il commercio dei servizi all'interno di una nazione, stabilisce norme che leggi e regolamenti nazionali e locali devono rispettare, particolarmente per la modalità 3, relativa alla presenza commerciale.

E non si tratta di un pensiero remoto poiché molti paesi controllano gli adeguamenti delle legislazioni dei concorrenti commerciali agli accordi WTO e spingono verso questa direzione. Gli Stati Uniti, il 2 aprile 2001 hanno pubblicato il risultato di un anno di analisi sull'adeguamento delle legislazioni straniere all'accordo sulle telecomunicazioni. Nella lista nera sono finiti undici paesi, fra cui Colombia, Messico, Sud Africa e Taiwan. In questi paesi, i governi non avevano implementato una nuova legislazione che permettesse alle compagnie straniere di competere con le compagnie e locali, spesso monopoliste. Gli USA stanno minacciando di ricorrere ai panel WTO per far applicare il GATS.

Un altro aspetto è che le misure previste dal GATS non si applicano solo alle decisioni di livello nazionale ma a tutte le misure prese da
“autorità centrali, regionali o locali e da organismi non-governativi nell'esercizio dei poteri delegati da autorità centrali, regionali e locali”
 come recita il punto 3(a) del I articolo del GATS.

La litania con cui la WTO risponde alle critiche, cioè che il GATS riconosce *“il diritto dei membri di regolamentare ed introdurre nuove regole nella fornitura di servizi nell'ambito del suo territorio in modo da incontrare obiettivi di politica interna”*, appare ridicola, poiché questa libertà è quella delimitata dalle regole del GATS.

C'e' anche da dire che un'altra difesa, spesso citata, è che i paesi firmatari potevano definire limitazioni all'atto della firma. Occorre ricordare che non sempre un paese puo' prevedere nei periodi di negoziato le restrizioni di cui puo' aver bisogno in futuro, specie nel clima delle trattative.

E, nella sostanza, le regole WTO non hanno la funzione di Undo³.

| La liberalizzazione dei servizi ed i pvs

Quando i paesi in via di sviluppo firmarono gli accordi scaturiti dall'Uruguay Round, a Marrakesh, si impegnavano ad applicare accordi che erano il frutto di sette anni di negoziati a cui molti di essi non avevano neppure partecipato.

Il GATS è uno degli accordi in cui i pvs non furono protagonisti.

L'iniziativa per la liberalizzazione dei servizi è stata largamente sostenuta dal governo statunitense su pressione delle *corporation* americane; l'offensiva iniziò negli anni '70 nel settore delle telecomunicazioni, “Il Congresso rispose chiedendo che il commercio dei servizi fosse un preciso obiettivo dei futuri negoziati, compresi il Tokio⁴ e l'Uruguay Round; permettendo al Presidente di usare la sezione 301⁵ verso i paesi che avessero mantenuto misure restrittive nel commercio dei servizi; (...)”.

In termini di divisione dei benefici diretti fra paesi sviluppati e non, la liberalizzazione dei servizi è decisamente a favore dei primi, essendone i maggiori esportatori.

L'unica modalita' di fornitura interessante per i pvs, quella relativa al movimento di persone fisiche e' quella meno applicata dai Paesi membri, cosicche' mentre i capitali hanno diritto di muoversi liberamente e senza restrizioni, le persone no e teniamo presente che le rimesse dei lavoratori all'estero sono oggi uno dei maggiori introiti per molti paesi poveri.

³ Utilissima funzionalità dei programmi per computer che permettere di annullare una precedente azione.

⁴ Il Tokio round si svolse dal '73 al 1979.

⁵ La sezione 301 fa parte della US Trade Act ed è il mezzo utilizzato unilateralmente dagli USA per “punire” i Paesi ritenuti in contrapposizione con i propri interessi. E' anche grazie alla sezione 301 che la liberalizzazione dei servizi è stata inserita nell'agenda dell'Uruguay Round e Brasile, India, Egitto e Giappone sono stati soggetti alla sua pressione.



Occorrerebbe perciò liberalizzare questa modalità di fornitura, su cui molti Paesi hanno utilizzato "horizontal exceptions" ai loro impegni nazionali in modo da evitare di doverla applicare. Ma non sembra ci siano molte possibilità per il futuro poiché i paesi occidentali sono arroccati su posizioni di difesa e considerano questo tema nelle politiche di controllo dell'immigrazione. Le stesse imprese multinazionali appaiono interessate solo al movimento di "Key business Personnel", cioè di personale ben qualificato, "l'idea è di facilitare il rapido accesso a ben definite categorie di personale rispondente a specifiche condizioni", così recita un Comunicato ESF⁶ del 17 settembre 2001.

Esistono però dei settori in cui i pvs sono esportatori:

- Si pensi al turismo,
- all'industria indiana del software che rende i suoi programmatori una forza lavoro a basso costo (rispetto a quella occidentale) esportabile in tutto il mondo,
- ai trasporti marittimi e
- (per alcuni aspetti) al settore delle costruzioni.

Ma si tratta di settori in gran parte già liberalizzati, il turismo lo era già prima della fine dell'Uruguay Round, tanto che ben 123 paesi membri lo inserirono nelle rispettive Liste di impegni. Perciò l'ampliamento del GATS non sembra offrire molto ai pvs.

| GATS ed ambiente

Così come il fratello maggiore, (il GATT), anche nel GATS è stato inserito un articolo che dovrebbe stabilire delle eccezioni a favore della difesa dell'ambiente e della salute. L'articolo XIV in effetti definisce un'eccezione per le misure:

"necessarie a proteggere la vita e la salute di esseri umani, animali e piante"

ma questa affermazione è drasticamente ridimensionata dal punto (b) che afferma che queste misure "non sono da applicare in maniera che possa costituire arbitraria ed ingiustificata discriminazione fra paesi" o in maniera da costituire "restrizione al commercio".

Rispetto al GATT, il cui articolo XX(g) prevede eccezioni per misure "connesse alla conservazione di risorse naturali esauribili", si tratta di una definizione meno efficace, che pare permettere eccezioni solo nei casi in cui vita e salute siano a rischio e le misure di regolamentazione siano "**necessarie**".

Non si tratta di una sottigliezza perché negli accordi internazionali le parole hanno significati ben precisi e giudicare che un'azione sia "necessaria" e non vi siano altre alternative meno distorsive per il mercato non è affatto semplice.

In passato, in molti casi, le decisioni dei panel GATT/WTO hanno stabilito che una determinata azione non era "necessaria" allo scopo per cui era stata stabilita, ad esempio nella vertenza su tonni e delfini (Messico - Usa) nel 1991 e, sempre sullo stesso tema ma questa volta fra USA ed UE nel '94; in entrambi i casi l'embargo statunitense venne giudicato "non necessario" a proteggere i poveri delfini.

Attenzione:

Va inoltre considerato che la liberalizzazione di servizi come l'energia, l'acqua, i trasporti, i viaggi, il turismo ed il trattamento dei rifiuti pongono molti problemi relativi al rispetto dell'ambiente, all'eccessivo sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili, alla distruzione di ecosistemi che permettono la nostra sopravvivenza su questo pianeta.

Insomma la protezione dell'ambiente non vede il GATS fra i suoi sostenitori.

⁶ European Services Forum, gruppo di pressione composto da imprenditori europei, www.esf.be

GATS 2000

Il GATS non è il punto di arrivo di un negoziato. E' un punto di partenza, come ben definito nel suo articolo XIX:

"I Paesi membri dovranno avviare successivi cicli di negoziati, a partire dal quinto anno successivo all'entrata in vigore dell'accordo WTO e procedere periodicamente, con l'obiettivo di raggiungere un crescente livello di liberalizzazione (...) Il processo di progressiva liberalizzazione dovrà procedere in ogni round (...)"

I negoziati sono stati puntualmente avviati nel 2000.

Fino al marzo di quest'anno (2001) il gruppo di lavoro si è concentrato sulle linee guida da applicare nella fase centrale dei negoziati; il documento approvato, ha stabilito, fra le altre cose, che *nessun settore sarà escluso a priori dai negoziati*.

Le trattative si svolgono a Ginevra attraverso incontri periodici, alcuni dei quali durano una settimana (services week).

Attualmente si sta discutendo di riduzione delle eccezioni alla clausola di Nazione più favorita, di movimento di persone (caldamente sostenuto dai pvs), di regolamentazioni interne, di misure di salvaguardia, di sussidi e di appalti governativi.

A livello di singoli settori, sul tavolo vi sono molte proposte relative al turismo, all'educazione, all'energia, ai trasporti e ai servizi ambientali. Ma le decisioni sono rimandate, poiché i negoziatori sono in attesa dell'incontro ministeriale di novembre a Doha, molti ritengono che il lancio di un nuovo ciclo di negoziati sia la condizione necessaria per accelerare i negoziati.

Gli obiettivi del mondo degli affari:

- Lanciare un nuovo round di negoziati poiché un accordo soddisfacente sui servizi può essere raggiunto solo nel contesto di un ciclo più ampio di negoziati.
- Applicare e rafforzare gli impegni del GATS nei settori già concordati. Accelerare l'implementazione dell'Accordo sui servizi finanziari.
- Assicurare il maggior numero di impegni nel maggior numero possibile di settori relativamente alle regole di accesso al mercato e al trattamento nazionale.
- Permettere eccezioni al MFN solo per i casi più "sensibili", assicurando la massima trasparenza di queste eccezioni e facendo i modi che i regolamenti siano il meno possibile restrittivi per il commercio, in modo da promuovere la concorrenza
- Accordarsi per procedure trasparenti nella gestione degli appalti governativi tramite un nuovo accordo multilaterale basato su regole non discriminatorie
- Riformulare la classificazione dei settori dei servizi
- Eliminare le barriere al movimento di personale qualificato
- Facilitare il commercio elettronico
- Concludere i negoziati entro tre anni.

Dichiarazione del Global Services Network⁷ - settembre 2001

Che fare?

Il GATS non è un accordo facile poiché se da un lato sembra avere aspetti positivi come li liste di limitazione, dall'altro sembra avere un raggio d'azione smisurato.

Crediamo, fra le possibili linee d'azione, che sia necessario:

- Stabilire innanzitutto che alcuni settori essenziali siano chiaramente esclusi dal GATS.

7 The Global Services Network (GSN) is an informal, private sector-led, forum which gathers the global services community of business people, government officials, and academics who are committed to increased trade and investment in services, and a rules-based, multilateral trading system. The Network's participants are dedicated to build global support for the liberalization of international services trade through multilateral negotiations under the auspices of the World Trade Organisation (WTO) using the General Agreement on Trade in Services (GATS).

E' una questione molto seria di democrazia planetaria. L'articolo che dovrebbe garantire questa eccezione è inconsistente, occorre riscriverlo (vedi box più sotto).

- Ridurre l'invasività del GATS ristabilendo la sovranità nazionale e locale nella definizione dei regolamenti sulla fornitura dei servizi.
- Definire con chiarezza la necessità della protezione delle risorse naturali, mettendo nero su bianco che le regole sui servizi vengono **dopo** quelle stabilite dagli accordi internazionali relativi all'ambiente
- Agli esseri umani devono essere date le stesse libertà di movimento accordate ai capitali.

Come esentare i servizi pubblici:

Un emendamento potrebbe eliminare l'articolo I:3(a) riscrivendo il punto b in questo modo

"il termine servizi comprende qualsiasi servizio in ogni settore eccetto quelli forniti nell'esercizio dell'autorità governativa **come determinato dalle leggi nazionali e dai regolamenti di ciascun paese membro**"

Non si tratterebbe di una novità poiché una definizione simile è nell'articolo XIV bis dello stesso GATS.

In alternativa si potrebbe modificare l'articolo inserendo la definizione di "commercial basis" e di concorrenza. Oppure si potrebbero specificare i settori forniti sotto l'autorità governativa in un elenco ad hoc.

Oltre alla possibilità di un emendamento che andrebbe ratificato dai paesi membri, esiste la possibilità che quanto sopra sia inserito in una interpretazione ufficiale da adottare nell'ambito di un incontro ministeriale. Non avrebbe lo stesso valore ma in caso di controversie, l'organismo di Appello ne dovrebbe tenere conto.

Cosa puoi fare Tu

Come Campagna abbiamo scritto una mozione da presentare a consigli comunali e provinciali. L'obiettivo è quello di sensibilizzare le amministrazioni locali sulla minaccia alla loro sovranità che deriva da questo accordo, chiedendo loro di prendere posizione in maniera ufficiale. La presentazione della mozione può essere l'occasione per iniziative di sensibilizzazione locali. Il testo è disponibile su: <http://www.retelilliput.org/stopwto/wto/5.3.1-servizi.htm>

Risorse Internet

Campagna "Mai al M.A.I. / Stop Millennium Round", sezione GATS

<http://www.retelilliput.org/stopwto/wto/5.3-servizi.htm>

Direzione Commercio Estero, sezione GATS

<http://www.mincomes.it/gats2000/indice.htm>

Third World Network: <http://www.twinside.org.sg>

Council of Canadians: <http://www.canadians.org>

GATSwatch: <http://www.xs4all.nl/~ceo/gatswatch/>

Informazioni WTO sul GATS:

http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm

European Commissions INFO-POINT sul GATS: <http://gats-info.eu.int/index.html>

European Services Forum: www.esf.be

Roberto Meregalli (terminato il 5 ottobre 2001)
Campagna "Mai al M.A.I / Stop Millennium Round" - Rete di Lilliput