

**FERRO A. - RAELI G. - La liberalizzazione dei mercati mondiali.
Dall'ITO alla WTO passando per il GATT - Ed. fuori commercio
- 1999**

CAPITOLO QUINTO

GLI ACCORDI MULTILATERALI E PLURILATERALI.

5.1 Premessa.

Come abbiamo già visto al capitolo terzo, l'Uruguay Round era stato affrontato con un approccio globale: bisognava giungere ad accordi complessivi e simultanei su tutti gli argomenti affrontati. La necessità di chiudere il lungo negoziato ed il realismo pragmatico che ha caratterizzato sempre tanto la vita del GATT quanto quella della WTO portarono in realtà alla conclusione di una serie di accordi complessivi che costituiscono gli **accordi multilaterali** e che regolano diffusamente il commercio delle **merci**, dei **servizi** e la **proprietà intellettuale** mentre ci si limitò a quattro **accordi plurilaterali** in merito agli aeromobili civili, agli appalti pubblici, ai prodotti lattiero-caseari e alle carni bovine.

5.2 Gli accordi multilaterali.

Gli accordi multilaterali regolano il commercio delle merci, dei servizi e la proprietà intellettuale. Essi si basano sul principio della liberalizzazione degli scambi, ma prevedono anche le opportune, talvolta necessarie, eccezioni, che non hanno lo scopo di limitare o di proteggere Paesi o settori, bensì quello di armonizzare situazioni di sviluppo oggettivamente differenti.

Nella lunga serie di documenti che riempiono le circa 23.000 pagine del testo degli accordi, sono riportati gli impegni che ciascun Membro ha sottoscritto per ridurre le tariffe doganali ed ogni altro ostacolo agli scambi internazionali delle merci e per aprire ed implementare il mercato dei servizi e della proprietà intellettuale.

Sono inoltre definite le procedure, più efficaci, per la risoluzione delle controversie ed è ancora previsto un trattamento "speciale" in favore dei PVS.

Nei trattati viene enfatizzato l'obbligo dei Governi nazionali e delle Comunità Membri WTO (la sola UE per ora) ad assicurare la **trasparenza** delle loro politiche commerciali, notificando alla WTO le leggi in vigore e le misure adottate, parallelamente ai rapporti periodici previsti dal meccanismo di esame delle politiche commerciali.

L'indice delle materie dell'"**opera**" che porta il titolo "Risultati dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round - Testi giuridici" è una lista, impressionante, di qualche cosa come 60 accordi, annessi, allegati, decisioni e memorandum di intese.

La loro composizione si basa su di una struttura formale abbastanza semplice, definita, nel gergo WTO, "schema ternario" con:

- ❑ i principi generali;
- ❑ le specifiche addizionali;
- ❑ gli impegni in materia di accesso ai mercati.

A questo schema si uniformano gli accordi sulle merci e sui servizi, mentre quelli sulla proprietà intellettuale e sulla risoluzione delle controversie si fermano ai principi generali, come appare dal seguente quadro di riferimento.

TABELLA 5.1. - Lo schema ternario degli accordi multilaterali.

Accordo	Merchi	Servizi	Proprietà intellettuale	Controversie
Elemento				
<i>Principi fondamentali o generali</i>	GATT	GATS	TRIPS	DS
<i>Specifiche addizionali</i>	Altri accordi particolari ed annessi relativi alle merci	Annessi relativi ai servizi		
<i>Impegni dei Membri in materia di accesso al mercato</i>	Liste degli impegni di ogni singolo Paese	Liste degli impegni di ogni singolo Paese		

I principi generali contengono gli obblighi derivanti dai trattati secondo la suddivisione classica : obblighi inderogabili, codici di comportamento generale ed eccezioni previste in situazioni particolari.

Gli accordi complementari e gli annessi contengono delle prescrizioni particolari relative a determinati settori o a questioni specifiche.

Infine vi sono le liste o gli elenchi, lunghi e dettagliati, degli impegni negoziati da ciascun paese per permettere agli esportatori stranieri di merci o di servizi di accedere al mercato.

Gli elenchi annessi al **GATT** comprendono:

- **impegni vincolanti** relativi alle tariffe doganali, per le merci in via generale;
- **combinati disposti di tariffe doganali e contingenti**, per determinati prodotti agricoli.

Così, anche negli elenchi annessi al **GATS**, gli impegni indicano sia il grado di accesso accordato agli esportatori stranieri di servizi nei settori specifici sia i tipi di servizio per i quali il Paese interessato si riserva di non applicare il principio della non-discriminazione cioè la clausola della nazione più favorita.

C'è come una successione cronologica nella dinamica delle trattative. I negoziati dell'Uruguay Round sono stati condotti prioritariamente sulle prime due parti: i principi generali ed i principi par-

ticolari per settori specifici; nel contempo i delegati potevano negoziare sull'accesso al mercato per i prodotti industriali.

Una volta stabiliti i principi, i negoziati proseguirono sugli **impegni** relativi a settori quali **l'agricoltura** e i **servizi**.

I negoziati **successivi** al Round hanno riguardato essenzialmente gli impegni in materia di accesso al mercato dei servizi finanziari, delle telecomunicazioni di base e dei trasporti marittimi (nell'ambito del GATS) e delle tecnologie dell'informazione (nel quadro GATT), come vedremo più avanti.

Infine ci sono gli accordi "*complementari*" sulle merci, legati al GATT, così articolati:

- Agricoltura
- Regolamenti sanitari relativi ai prodotti agricoli
- Tessili ed abbigliamento
- Norme di produzione
- Misure antidumping
- Metodi di valutazione doganale
- Ispezioni pre-imbarco
- Regole d'origine
- Sussidi e misure compensative
- Misure di salvaguardia

5.3 Le tariffe doganali.

Il risultato più sostanziale raggiunto dall'Uruguay Round è costituito dal contenuto della maggior parte dei documenti firmati a Marrakech che si pongono l'obiettivo fondamentale di ridurre e "**consolidare**" le tariffe doganali.

In alcuni casi le tariffe sono abolite ("*ridotte a zero*"), come nell'accordo 1997 per prodotti delle tecnologie dell'informazione. Comunque, in generale si registra anche un forte aumento del numero delle tariffe "**consolidate**", cioè di quei diritti doganali che sono oggetto di impegno in ambito WTO e che è difficile/impossibile accrescere.

La riduzione ed il consolidamento.

Questo strumento non è oggetto di alcun **accordo generale** giuridicamente vincolante per il conseguimento della riduzione tariffaria.

Alla conclusione dell'Uruguay Round ciascun Paese ha sottoscritto i suoi impegni in un elenco allegato al "Protocollo di Marrakesh annesso al GATT 1994". Questo testo costituisce lo strumento giuridicamente vincolante per le riduzioni delle tariffe.

La maggior parte delle **riduzioni tariffarie** concesse dai Paesi industrializzati sono state scaglionate nell'arco di 5 anni, 1995-2000.

Alla fine, si sarà realizzato un abbattimento del 40 % dei diritti doganali da questi paesi sui prodotti industriali, che passeranno, nella media ponderata, dal 6.3 % al 3.8 %.

Contemporaneamente il valore dei prodotti industriali, importati nei paesi industrializzati senza alcun diritto doganale, aumenterà sensibilmente passando dal 20 % del '95 al 44 % del 2000.

Sono stati altresì previsti gli abbassamenti dei picchi delle tariffe più elevate.

La percentuale dei prodotti importati dai paesi industrializzati provenienti da ogni parte e sui quali le tariffe doganali sono superiori al 15 % del valore delle merci, si abbassa per passare dal 7 % (in media) al 5 %.

Analogamente la percentuale dei prodotti esportati dai PVS, che sono gravati di tariffe doganali superiori al 15 %, nei paesi sviluppati sta diminuendo per passare dal 9% al 5%.

Inoltre questi anni registrano miglioramenti ulteriori rispetto ai risultati faticosamente raggiunti al termine dell'Uruguay Round.

Il 26 marzo 1997, 40 Paesi che nel complesso costituiscono il 92 % del commercio mondiale dei **prodotti delle tecnologie dell'informazione**, hanno concordato di sopprimere entro il 2000 (ed il 2005 in un limitato numero di casi) i diritti doganali ed ogni altra imposta gravante su questi prodotti.

Come avviene in ordine agli altri impegni in materia di tariffe doganali, ciascun paese partecipante applica nello stesso modo i suoi impegni rispetto alle esportazioni provenienti da **tutti** i Membri della WTO (conformemente alla clausola della **nazione più favorita**), anche nel caso dei Membri che non hanno preso lo stesso impegno.

Per quanto riguarda il “**consolidamento**” dei diritti doganali:

- i Paesi sviluppati hanno aumentato il numero dei prodotti importati che sono “**consolidati**” (ossia di quei prodotti per i quali le tariffe sono oggetto di uno specifico impegno e di conseguenza è difficile un loro aumento) portandoli dal 78 % al 99 %.
- Per i PVS la progressione risulta ancora di maggiore entità: dal 21 % al 73 %.
- Pure i paesi in transizione hanno ampliato la portata del loro “consolidamento” dal 73 % al 98%.

Di riflesso, il mercato è diventato molto più sicuro per gli operatori commerciali e per gli investitori.

Due considerazioni, ancora, sui **diritti doganali consolidati**.

a) L'effetto soglia.

Gli elenchi (schedules - listes - listas) relativi all'accesso al mercato non sono semplicemente delle tabelle merceologiche con accanto l'indicazione percentuale del valore di una tariffa doganale.

Essi rappresentano l'impegno assunto di non aumentare i diritti doganali **al di là** (la soglia) delle percentuali indicate, che sono dunque “consolidate”.

Nei paesi sviluppati, i valori percentuali consolidati sono generalmente quelli che vengono effettivamente applicati.

La maggior parte dei PVS hanno consolidato le loro aliquote ad un livello leggermente superiore rispetto a quello di applicazione, per cui le aliquote consolidate hanno la funzione limitatrice di un plafond, da **non** superare.

Un paese può disattendere un impegno sottoscritto (cioè aumentare una tariffa doganale al di là dell'aliquota “**consolidata**”) solamente in presenza di motivate e documentabili difficoltà contingenti.

Per far ciò, esso deve negoziare la nuova (più alta) aliquota con i paesi principalmente interessati in modo da compensare la possibile diminuzione di competitività dei suoi partners commerciali.

b) La dimensione agricola.

Per quanto riguarda l'**agricoltura**, i diritti doganali sono attualmente consolidati per tutti i prodotti. Quasi tutti gli ostacoli all'importazione di natura diversa dalle tariffe doganali, come i contingenti o quote, sono stati convertiti in diritti doganali.

Questo processo è stato battezzato con il nome di "**tarifficazione**", ed ha nettamente rafforzato la trasparenza del mercato dei prodotti agricoli.

Prima di tale processo più del 30 % di questi prodotti subiva il regime delle quote o di altri ostacoli all'importazione.

Queste misure, come vedremo nel prossimo paragrafo, sono state dapprima convertite in tariffe che si ponevano, più o meno, allo stesso livello di protezione; negli anni successivi al 1995 (sei o dieci, a seconda del grado di sviluppo del paese interessato) vengono gradualmente ridotte.

5.4 Gli accordi sull'agricoltura e sulla applicazione delle misure sanitarie.

5.4.1 Introduzione.

Il GATT del 1947 non escludeva l'applicazione delle sue regole anche al commercio dei prodotti agricoli, ma conteneva una serie di lacune che hanno originato conflitti e vertenze, contrapponendo **tutte** le Parti Contraenti.

Per esempio, l'Accordo Generale permetteva che i Paesi potessero applicare alcune misure non tariffarie, come contingenti o quote o ricorrere alle sovvenzioni ai propri produttori e/o esportatori.

Durante il regime GATT il commercio dei prodotti agricoli è stato gravemente distorto, in particolare, dal ricorso alle sovvenzioni all'esportazione che non erano state autorizzate, in linea di principio, per i prodotti industriali.

L'accordo scaturito dall'Uruguay Round segna una tappa ed un progresso notevole verso la trasparenza di un mercato, non più sottoposto ad un meccanismo distorsivo. Il processo è graduale, mediante un regime provvisorio:

- di **sei** anni: 1995 – 2000, per i Paesi Sviluppati;
- di **dieci** anni: 1995 – 2004, per i PVS.

I membri della WTO hanno convenuto di avviare nuovi negoziati, nell'ultimo anno del regime provvisorio; tuttavia i PVS continuano a godere di particolari attenzioni e non sono tenuti a questo impegno.

Il livello di base per le riduzioni tariffarie risulta:

- ❑ l'aliquota **consolidata** a tutto il 1° gennaio 1995;
- ❑ per i diritti **non consolidati**, l'aliquota effettivamente applicata nel settembre 1986, data di inizio dell'Uruguay Round.

TABELLA 5.2. - Riduzione delle sovvenzioni e della protezione in agricoltura.

	Paesi sviluppati sei anni - 1995-2000	Paesi in via di sviluppo dieci anni - 1995-2004
Tariffe doganali Riduzione media per tutti i prodotti agricoli Riduzione minima per ciascun prodotto	- 36% -15%	-24% -10%
Sostegno interno Riduzioni totale delle AMS per settore (periodo base 1986-88)	-20%	-13%
Esportazioni Valore delle sovvenzioni Quantità sovvenzionate (periodo di base 1986-88)	-36% -21%	-24% -14%

AMS = Aggregate measurement of support - Misure globali di sostegno

Le aliquote indicate nella tabella sono state negoziate durante L'Uruguay Round.
Solamente le cifre relative alla riduzione delle sovvenzioni figurano, però, nell'accordo.
Le altre cifre costituiscono gli obiettivi sulla base dei quali sono stati indicati i livelli tariffari inclusi negli "elenchi" degli impegni giuridicamente sottoscritti dai Membri.

5.4.2 Le distorsioni del mercato agricolo.

Il termine "distorsione" è molto spesso evocato quando si parla di scambi di prodotti agricoli e di commercio mondiale in questo settore.

In prima approssimazione è possibile affermare che una attività di scambio è falsata o distorta quando i prezzi e/o le quantità (offerta e domanda) di un bene **non** rappresentano il risultato della concorrenza del mercato, ma vengono, in qualche modo, "imposti" al mercato.

Alcune misure in campo agricolo hanno agito in tal senso.

Le misure restrittive all'importazione, infatti, e le sovvenzioni interne, scoraggiando l'efficienza e l'efficacia della competitività, possono determinare un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli sul mercato interno di un paese. Questo aumento dei prezzi agricoli può incoraggiare una super produzione e se le eccedenze devono trovare sbocco sui mercati mondiali, i cui prezzi hanno un livello più basso, ecco allora il ricorso alle sovvenzioni all'esportazione.

Si può, quindi, agevolmente sostenere che i paesi "sovvenzionanti" producono di più di quanto non farebbero in condizioni di concorrenza basata sulla par condicio.

I Governi mettono generalmente in campo tre ragioni per giustificare la protezione ed il sostegno

alla propria agricoltura, anche se riconoscono che il mercato agricolo rileva così una concorrenza distorta:

- 1) assicurare una produzione alimentare sufficiente per garantire il soddisfacimento dei bisogni nazionali;
- 2) proteggere i produttori agricoli dai rischi climatici e dalle fluttuazioni dei prezzi mondiali;
- 3) conservare una società rurale distribuita sul territorio nazionale.

Tuttavia le politiche attuate hanno spesso comportato costosi impegni di bilancio ed hanno favorito la formazione di eccedenze che hanno determinato le varie *guerre* delle sovvenzioni all'esportazione.

I paesi in possesso di minori risorse per finanziare i sussidi ne hanno sofferto.

Durante l'Uruguay Round alcuni di questi e soprattutto i Paesi in via di sviluppo e quelli del gruppo CAIRNS, hanno portato avanti la tesi secondo cui gli sforzi per raggiungere certi obiettivi nazionali avevano effetti controproducenti, cercando di trovare altri percorsi, scevri da incidenza tanto negativa nella competizione mondiale.

5.4.3 Il sostegno interno.

I risultati dell'Uruguay Round non hanno eliminato completamente l'istituto delle sovvenzioni. L'Accordo sull'agricoltura distingue tra i programmi di sostegno che hanno l'effetto di stimolare **direttamente** la produzione, e quelli che si ritiene la influenzino **indirettamente**.

Quelle che devono essere ridotte sono le misure che hanno un'incidenza diretta.

Le misure, invece, che hanno un'incidenza minima sul commercio e che possono essere adottate liberamente sono classificate nella categoria "**verde**" [in analogia **non** con il colore verde dell'erba nei campi quanto piuttosto con il colore verde dei **semafori** che indica libertà di transito].

Tali misure comprendono i servizi assicurati dalla Pubblica Amministrazione in tema di ricerca, salute pubblica, infrastrutture e sicurezza dell'alimentazione, nonché l'area dei trasferimenti **diretti** ai produttori agricoli privi dell'effetto immediato di stimolare la produzione, come alcune forme di sostegno diretto dei redditi minimi, gli aiuti per la ristrutturazione degli impianti agricoli e gli interventi immediati collegati a programmi di protezione ambientale.

Nell'accordo trovano spazio anche altre misure come:

- alcuni trasferimenti diretti a produttori agricoli che siano obbligati a ridurre la loro produzione (queste misure appartengono alla categoria "**bleue**");
- alcuni programmi statali in favore dello sviluppo agricolo e rurale nei PVS;
- altre misure di sostegno la cui portata sia modesta in rapporto al valore complessivo del prodotto o dei prodotti che ne traggono benefici (5 % o meno nei Paesi sviluppati e 10 % o meno nei paesi in via di sviluppo).

5.4.4 Il sostegno all'esportazione.

L'Accordo sull'agricoltura **proibisce** in linea di principio i sussidi all'esportazione dei prodotti agricoli, salvo quelli che siano specificati, concordati e sottoscritti negli "elenchi degli impegni" dei Membri che, in tal caso, sono tenuti nello stesso tempo, a ridurre l'ammontare delle spese sostenute a questo titolo e la quantità di esportazione sovvenzionata [cfr. tabella 5.2].

Dei PVS, quelli meno sviluppati, i c.d. LDCs non sono tenuti a fare alcuna riduzione. Durante i primi sei anni del periodo previsto per l'attuazione dell'accordo, i PVS sono, inoltre, autorizzati a ricorrere alle sovvenzioni per ridurre i costi di commercializzazione e di trasporto dei prodotti esportati.

5.4.5 Le norme sanitarie.

Le regole fondamentali sono contenute in un accordo distinto che riguarda la tutela contro la possibile nocività dei prodotti alimentari e le norme sanitarie per i prodotti animali e vegetali (misure sanitarie e fitosanitarie).

È una materia molto delicata, in passato talvolta utilizzata strumentalmente, per creare ostacoli tecnici piuttosto che per la tutela della salute dei consumatori.

L'Accordo consente ai Membri di stabilire delle proprie norme, ma dispone anche, in modo tassativo, che ogni regolamentazione in materia deve avere un fondamento scientifico.

Vanno applicate **solamente** le misure necessarie per proteggere la vita delle persone e degli animali e per preservare la vegetazione, senza però dar luogo a discriminazioni arbitrarie e, quindi, ingiustificate tra paesi in cui esistono condizioni identiche o simili.

Per un'opportuna armonizzazione i Paesi Membri sono incoraggiati ad applicare, ove esistano, le norme, le direttive o le raccomandazioni degli organismi internazionali.

Gli Standards internazionali, in materia sanitaria, raccomandati esplicitamente dall'Accordo, sono:

- per i prodotti alimentari : quelli della Commissione FAO/WTO del Codice Alimentare;
- per la salute degli animali : quelli dell'International Office of Epizootics;
- per la conservazione dei vegetali : quelli del Segretariato della Convenzione per la protezione del regno vegetale.

L'Accordo contiene, infine, le procedure di controllo, di ispezione e di omologazione.

I Governi devono notificare con l'anticipo necessario tutte le modifiche apportate alla regolamentazione sanitaria e fitosanitaria, costituendo ed attivando un punto di informazione nazionale.

5.4.6 I Paesi meno sviluppati.

Come abbiamo visto l'Accordo sull'agricoltura dispone che i Membri della WTO debbano ridurre le loro esportazioni che beneficiano comunque di sovvenzioni.

Tuttavia, alcuni paesi sono fortemente tributari di prodotti alimentari a buon mercato, poiché sovvenzionati, provenienti dai principali paesi industrializzati.

Tra essi, figurano alcuni paesi con bassissimo grado di sviluppo (“Meno sviluppati” o “Più poveri”), che, malgrado l’effetto favorevole indotto da un aumento dei prezzi sul loro settore agricolo, potrebbero aver bisogno di un momentaneo supporto volto al raggiungimento degli aggiustamenti necessari per poter finanziare delle importazioni divenute più costose ed eventualmente avviarsi all’esportazione.

Una Decisione Ministeriale speciale indica l’obiettivo con le misure compatibili per gli apporti di aiuto alimentare e di aiuto allo sviluppo agricolo.

Questa decisione prevede anche una possibilità di assistenza da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, allo scopo di finanziare le **importazioni commerciali** di prodotti alimentari.

5.4.7 Conclusioni.

Le informazioni che riguardano l’Agricoltura sono contenute nell’**Accordo sull’Agricoltura** e completate dall’**Accordo sulle applicazioni delle misure sanitarie e fitosanitarie** e dalla **Decisione sulle misure relative ai possibili effetti negativi del programma di riforma sui Paesi meno sviluppati e sui PVS importatori netti di prodotti alimentari**. È un passaggio di grande rilevanza, ripensando a tutte le diatribe che hanno interessato nel dopoguerra questo settore.

Ci avviamo dunque, faticosamente forse, verso la fine delle ostilità nel campo del Commercio Internazionale dei prodotti dell’agricoltura?

La risposta sembrerebbe positiva, anche se non va attesa in tempi brevi, almeno fino a quando tutti gli ostacoli al commercio dei prodotti agricoli e tutte le misure non siano ricondotte nel campo delle **sole** tariffe doganali. Ma soprattutto e fino a quando **tutti** non abbiano informato la propria attività alla cultura della competizione internazionale : compresi i produttori italiani che marciano in difesa delle proprie “**quote latte**” o i produttori Giapponesi e Coreani e Filippini che difendono il loro “**riso**” o i produttori di Israele che difendono la loro “**carne di montone**”.

5.5 L’accordo sui tessili e l’abbigliamento.

Insieme all’agricoltura, il tessile è uno dei settori che ha registrato i più ampi conflitti ed evidenziata una grande difficoltà nelle negoziazioni, tanto durante il vecchio regime GATT quanto in sede WTO.

Ma oggi, è in corso un mutamento fondamentale scaglionato in dieci anni e deciso al termine dell’Uruguay Round, per cui il sistema dei contingenti/quote di importazione che aveva marchiato il comparto a partire dall’inizio degli anni ’60, verrà progressivamente soppresso.

Il mercato mondiale dei tessili era stato regolato, dal 1974 fino al 1994, dall’Accordo Multifibre (AMF = MFA- Multifibre **Arrangement**¹) nel cui quadro venivano stabiliti dei contingenti di importazione attraverso degli accordi bilaterali o di misure unilaterali, allo scopo di limitare le importazioni in quei Paesi in cui le industrie del settore potevano subire danni gravi da una rapida espansione delle importazioni specifiche.

¹ Notare che è un “**Arrangement**” e non un “**Agreement**”.

I contingenti o quote erano l'elemento più appariscente del sistema, in netta contraddizione con le regole generali del GATT, che privilegiava i diritti doganali rispetto alle misure di restrizione quantitativa.

Queste costituivano anche una eccezione al principio GATT della non discriminazione, ossia della parità di trattamento da applicare a tutti i partners commerciali, perché le misure adottate precisavano la quantità che il Paese importatore era disposto ad accettare da parte di uno piuttosto che da un altro esportatore.

A partire dal 1995, l'Accordo della WTO sui tessili e l'abbigliamento sostituisce l'AMF.

Questo settore dovrà essere, entro il 2005, interamente integrato nel campo di applicazione del GATT.

In particolare :

- sarà soppressa ogni forma di contingentamento;
- un Paese importatore **non** potrà più stabilire alcuna discriminazione tra gli importatori.

La disciplina complessiva della materia rientrerà nel campo generale delle merci e quindi del GATT 1994, di conseguenza l'accordo sui tessili e l'abbigliamento è il **solo** degli accordi stipulati, in ambito WTO, di cui è prevista la fine.

Il processo di aggiustamento è previsto in 10 anni come sintetizzato nella tabella 5.3.

TABELLA 5.3 - Il passaggio dal regime AMF al regime GATT-WTO per i tessili.

Tappe	Percentuale di prodotti da trasferire nel regime GATT (ivi compresi quelli per i quali sono già stati aboliti gli eventuali contingenti)	Coefficiente di crescita dei rimanenti contingenti, sulla base della applicazione di un coefficiente pari al 6% nel 1994
1) 1° gennaio 1995-31 dicembre 1997	16%	6.96% per anno
2) 1° gennaio 1998-31 dicembre 2001	17%	5.7% per anno
3) 1° gennaio 2002-31 dicembre 2004	18%	11.05% per anno
4) 1° gennaio 2005	49% (percentuale massima)	Eliminazione degli ultimi contingentamenti

Il calendario sopra ipotizzato stabilisce la soppressione dei contingenti di importazione per la reintegrazione dei tessili nel quadro generale del commercio delle merci del GATT e, contemporaneamente, il ritmo di crescita dei contingenti rimasti, secondo le regole del vecchio AMF e nella ipotesi che il coefficiente applicato nel 1994 sia del 6%.

La formula effettiva per l'aumento delle importazioni contingentate è la seguente :

- 0.16 x coefficiente anteriore al 1995 : nella 1^ tappa
- 0.25 x coefficiente di crescita della 1^ tappa : nella 2^ tappa
- 0.27 x coefficiente di crescita della 2^ tappa : nella 3^ tappa

Ma non tutti i prodotti sono inclusi in questo calendario.

I prodotti compresi in tale previsione **devono** appartenere alle quattro grandi categorie di tessili e abbigliamento: pettinati, filati, tessuti, confezioni e abbigliamento.

Tutte le altre restrizioni, che non derivino dall'AMF e che comunque siano contrarie agli accordi WTO, dovevano essere rese conformi alle regole generali prima del 1996 o comunque sopresse entro il 2005.

Naturalmente anche l'Accordo sui tessili e l'abbigliamento contiene le doverose **eccezioni**.

Infatti, se viene arrecato un danno, nuovo, ad un settore produttivo durante il periodo transitorio (1995-2005) l'Accordo WTO autorizza l'adozione **provvisoria** di restrizioni **aggiuntive**, con la riserva di condizioni rigorosamente previste.

Queste "misure di salvaguardia transitorie" non sono per nulla identiche alle misure di salvaguardia normalmente autorizzate in virtù del GATT, perché esse possono applicarsi alle importazioni di Paesi esportatori specifici.

Il Paese importatore deve tuttavia dimostrare che il suo settore di produzione nazionale ha subito, subisce o rischia di subire un "**grave pregiudizio**".

Deve, contemporaneamente, dimostrare che il pregiudizio è determinato da due fattori :

- un aumento delle importazioni del prodotto in questione proveniente da tutti i Paesi ; e
- un aumento ripetitivo e sostanziale delle importazioni dello stesso prodotto proveniente dal Paese esportatore verso cui si intende stabilire delle "quote".

La misura sostitutiva di salvaguardia può essere adottata sia con un accordo bilaterale dopo opportune consultazioni sia unilateralmente.

Essa deve essere oggetto di una comunicazione alla WTO e viene esaminata dall'**Organo di supervisione dei tessili**.

In tutti i sistemi di contingentamenti che interessano uno specifico Paese, gli esportatori talvolta sono tentati di aggirare le misure di contingentamento relative al loro Paese esportando i loro prodotti attraverso la intermediazione di Paesi Terzi (contro cui non è prevista alcuna limitazione di quota) o rilasciando false dichiarazioni relative al "Paese d'origine" del prodotto.

Nell'Accordo sono previste specifiche disposizioni per combattere questo fenomeno.

L'**Organo di supervisione dei tessili** (TMB-OSPT-OST) controlla l'attuazione dell'Accordo.

È composto dal Presidente e da dieci Membri, che partecipano all'organo a titolo personale e non in rappresentanza dei designatari.

Esso sorveglia l'applicazione delle misure prese nell'ambito dell'Accordo per assicurarne la loro conformità e redige periodici rapporti al Consiglio del Commercio delle merci, che esamina i progressi dell'Accordo in relazione delle previste tappe del processo di integrazione dal regime AMF al regime GATT-WTO.

5.6 L'Accordo generale sul Commercio dei Servizi.

L'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (AGCS-GATS) costituisce il primo codice di regole multilaterali, giuridicamente "**vincolanti**", che mai sia stato registrato nella storia del commercio mondiale dei servizi.

Esso è stato negoziato e sottoscritto durante l'Uruguay Round, ma è in continuo progresso per quanto riguarda l'attuazione di alcune sue parti specifiche.

Come l'Accordo relativo alle merci, anche il GATS segue lo "schema ternario" di funzionamento (cfr. tabella 5.1) :

- il testo principale dell'**Accordo** enuncia gli obblighi ed i principi generali;

- ❑ gli **annessi** contengono le norme applicabili ai diversi settori;
- ❑ gli impegni specifici di ciascun Paese in materia di accesso al mercato riguardano gli “**Elenchi**”.

Contrariamente al **GATT** (l’Accordo delle merci), il **GATS** presenta un quarto elemento particolare : gli “elenchi” indicano **anche** i casi nei quali un paese rinuncia provvisoriamente (cioè per un tempo limitato) alla applicazione del principio della **non-discriminazione** cioè della clausola MFN (Nazione più favorita).

Questi impegni – come gli elenchi delle tariffe doganali nel quadro dell’Accordo sulle merci (GATT) – fanno parte integrante dell’Accordo, costituito da 29 articoli che “coprono” ogni settore dei servizi.

Dall’insieme combinato di essi è possibile ricavare i **principi fondamentali** cui si ispira il trattato.

- 1) **Tutti i servizi** sono soggetti alle regole del GATS (Art. I).
- 2) **Il trattamento della Nazione più favorita** si applica, come principio generale, a **tutti** i servizi e **sempre**, tranne nei casi espressamente negoziati negli “elenchi tariffari”, a carattere temporaneo e non prorogabili (Art. II).
- 3) **Il trattamento nazionale** (Art. XVII) si applica nei campi in cui sono stati presi degli impegni specifici (reciprocità di trattamento).
- 4) La regolamentazione nazionale è improntata alla massima **trasparenza** (Art. III).
- 5) Tutte le norme nazionali che riguardano il settore devono essere di dominio pubblico; a garanzia di ciò esse devono essere inviate alla WTO e presso ciascun Membro va costituito un “punto d’informazione”.
- 6) La regolamentazione interna, con cui i Membri amministrano l’accordo, deve essere improntata ad obiettività, razionalità ed imparzialità (Art. VI).
- 7) I pagamenti internazionali non devono essere, in linea di principio, sottoposti a nessun genere di restrizione (Art. XI).
- 8) Gli impegni dei diversi paesi sono negoziati e consolidati (Art. XIX e XX).
- 9) La liberalizzazione progressiva nel campo dei Servizi deve avvenire attraverso nuovi negoziati (Parte IV- Art. XIX, XX e XXI).

Come abbiamo detto, il GATS si applica a **tutti** i servizi oggetto di scambi internazionali, il che comprende anche tutti i diversi modi di intendere una fornitura di **servizio internazionale**.

Nell’Accordo ne vengono definiti quattro:

- 1) La fornitura di servizio da un paese ad un altro (per esempio le chiamate telefoniche internazionali) definito ufficialmente “fornitura transfrontaliera”.
- 2) L’utilizzazione di un servizio da consumatori o imprese in un altro paese (per es. il turismo) definito ufficialmente “consumo all’estero”.
- 3) L’insediamento di filiali o succursali da parte di una impresa straniera in vista di una fornitura di servizi in un altro paese (per es. le operazioni di banche straniere in un altro paese) definiti ufficialmente “presenza commerciale”.
- 4) I soggetti che si trasferiscono temporaneamente dal loro paese per fornire servizi in un altro (es. le indossatrici, gli atleti, gli attori o i consulenti), definiti ufficialmente “presenza di persone fisiche”.

TABELLA 5.4 - I servizi internazionali.

Italiano	Inglese	Francese	Spagnolo
Forniture transfrontaliere	cross-border supply	fourniture transfrontières	Suministro transfronterizo
Consumo all'estero	consumption abroad	consommation a l'étranger	Consumo en el extranjero
Presenza commerciale	commercial presence	présence commerciale	Presencia comercial
Presenza di persone fisiche	presence of natural persons	présence de personnes physiques	Presencia de personas físicas

L'accordo comprende una lunga serie di "definizioni", oltre a quelle già evidenziate, per cui si ritiene opportuno riportare l'Art. XXVIII del GATS così come appare nella versione italiana apparsa nella G.U. della Repubblica Italiana.

GATS - Articolo XXVIII.

Definizioni.

Ai fini del presente Accordo:

- a) "**misura**" significa qualsiasi misura adottata da un Membro, sotto forma di legge, regolamento, norma, procedura, decisione, provvedimento amministrativo o qualsivoglia altra forma;
- b) "**fornitura di servizi**" comprende produzione, distribuzione, commercializzazione, vendita e consegna di un servizio;
- c) "misure adottate da Membri che incidono sugli scambi di servizi" comprendono misure riguardanti quanto segue:
 - i) acquisto, pagamento o utilizzo di un servizio;
 - ii) accesso e ricorso in occasione della fornitura di un servizio, a servizi che tali Membri chiedono siano offerti al pubblico in generale;
 - iii) presenza, ivi compresa la presenza commerciale, di soggetti di un Membro per la fornitura di un servizio nel territorio di un altro Membro;
- d) "**presenza commerciale**" significa qualsiasi tipo di organizzazione commerciale o professionale, anche mediante:
 - i) la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento di una persona giuridica, o
 - ii) la creazione o il mantenimento di una filiale o di un ufficio di rappresentanza nel territorio di un Membro agli effetti di fornire un servizio;
- e) "**settore**" di un servizio significa:
 - i) con riferimento ad un impegno specifico, uno o più, ovvero tutti i sottosettori del servizio considerato, come specificato nell'elenco del Membro,
 - ii) diversamente il settore relativo a tale servizio nel suo complesso, ivi compresi tutti i sottosettori;
- f) "**servizio fornito da un altro Membro**" significa un servizio fornito:
 - i) dal territorio o nel territorio di tale altro Membro o, nel caso di trasporto marittimo, da una nave registrata a norma delle leggi dell'altro Membro, o da un soggetto facente capo all'altro Membro che fornisce il servizio attraverso la gestione di una nave e/o il suo utilizzo, totale o parziale; oppure,
 - ii) nel caso della fornitura di un servizio attraverso una presenza commerciale o la presenza di persone fisiche da un prestatore di servizi di tale altro Membro;
- g) "**prestatore di servizi**" significa qualsiasi soggetto che fornisce un servizio (1);

Nota (1) Nel caso in cui il servizio non venga fornito direttamente da una persona giuridica bensì attraverso altre forme di presenza commerciale, quali una filiale o un ufficio di rappresentanza, al prestatore di servizi (ossia la persona giuridica) sarà comunque accordato, in virtù di tale presenza, il trattamento previsto per i fornitori di servizi a norma del presente accordo. Tale trattamento sarà esteso all'entità at-

traverso la quale il servizio viene fornito e non necessariamente ad altre parti facenti capo al fornitore al di fuori del territorio dove ha luogo la fornitura del servizio.

h) “**prestatore monopolista di un servizio**” significa qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che in un particolare mercato del territorio di un Membro è autorizzato o nominato in via formale o di fatto da tale Membro come fornitore esclusivo di quel servizio;

i) “**consumatore di servizi**” significa qualsiasi persona che riceve o utilizza un servizio;

j) “**persona**” significa una persona fisica o una persona giuridica;

k) “**persona fisica di un altro Membro**” significa una persona fisica che risiede nel territorio di tale altro Membro o di qualsivoglia altro Membro e che, a norma delle leggi dell’altro Membro:

i) è un cittadino di tale altro Membro; o

ii) ha diritto di residenza permanente in tale altro Membro, nel caso di un Membro che:

1. non ha cittadini; o

2. riserva ai suoi residenti permanenti sostanzialmente il medesimo trattamento accordato ai suoi cittadini, per quanto concerne le misure che incidono sul commercio dei servizi, secondo quanto notificato nella sua accettazione dell’accordo OMC o nella sua adesione allo stesso, fermo restando che nessun Membro è tenuto ad accordare a tali residenti permanenti un trattamento più favorevole di quello ad essi riservato da tale altro Membro. La notifica deve includere l’assicurazione che egli assume, nei confronti di tali residenti permanenti ed in conformità delle leggi e dei regolamenti nazionali, le stesse responsabilità spettanti a tale altro Membro nei confronti dei suoi cittadini;

l) “**persona giuridica**” significa qualsiasi entità giuridica debitamente costituita o comunque organizzata ai sensi delle leggi vigenti, a scopo di lucro o altro, di proprietà di privati o dello Stato, ivi comprese società per azioni, trust, società di persone, joint venture, imprese individuali o associazioni;

m) “**persona giuridica di un altro Membro**” significa una persona giuridica:

i) costituita o comunque organizzata ai sensi delle leggi di tale altro Membro, e che svolge un’attività commerciale concreta nel territorio di tale Membro o di qualsiasi altro Membro; o

ii) nel caso della fornitura di un servizio attraverso una presenza commerciale, posseduta o controllata da:

1. persone fisiche di tale Membro; o

2. persone giuridiche di tale altro Membro come definite al sottoparagrafo i);

n) una persona giuridica è:

i) “**posseduta**” da persone di un Membro se più del 50 % del suo capitale di rischio è di piena proprietà delle persone di tale Membro;

ii) “**controllata**” da persone di un Membro, se queste ultime hanno il potere di nominare la maggioranza dei suoi amministratori o comunque di dirigere legalmente il suo operato;

iii) “**affiliata**” ad un’altra persona, se una di esse controlla l’altra, o entrambe sono controllate da una stessa persona.

o) l’espressione “**imposte dirette**” comprende tutte le imposte sul reddito complessivo, sul capitale complessivo o su elementi del reddito o del capitale, ivi comprese imposte sui redditi da alienazione di beni, imposte su proprietà immobiliari, eredità e donazioni, nonché imposte sul monte salari versato dalle imprese, e le imposte sulle plusvalenze.

La varietà e le diversificazioni dei Servizi.

Lo scambio internazionale delle **merci** presenta una identificazione sostanzialmente semplice: si tratta di prodotti, ossia di oggetti reali, con una loro dimensione tangibile, quasi sempre ben definita, e comunque determinabile, che assumono rilievo nel commercio internazionale nel momento in cui passano da un paese ad un altro.

Il commercio internazionale dei **servizi** è, invece, molto più vario, articolato, imprevedibile nel dinamismo evolutivo.

Le imprese telefoniche, le banche, le compagnie aeree, le società di consulenza, gli studi legali, i commercialisti – per citarne solo alcuni - forniscono i loro servizi con modalità del tutto differenti e non comparabili.

Ed è per questo che all'Accordo Generale – GATS – sono annessi gli allegati che regolano i vari settori dei Servizi.

5.6.1 La circolazione delle persone fisiche che forniscono servizi ai sensi dell'accordo.

Questo Allegato riguarda i negoziati sul diritto delle persone di soggiornare temporaneamente in un paese al fine di fornire un servizio.

Le norme qui contenute precisano che l'Accordo non si applica alle persone in cerca di una occupazione permanente né alle situazioni e/o condizioni poste per ottenere lo status di cittadinanza, residenza o un impiego a titolo permanente.

Già al momento della conclusione dell'Uruguay Round alcuni impegni erano contenuti in appositi elenchi, ma era stato convenuto che avrebbero dovuto svolgersi negoziati in merito, al fine di ottenere dei miglioramenti in questo campo, nei sei mesi successivi alla entrata in attività della WTO. Tuttavia, allo stato, si registrano risultati molto modesti.

5.6.2 I servizi finanziari.

La stabilità del sistema bancario è basilare per lo sviluppo degli scambi, per contrasto la sua instabilità danneggia l'insieme dell'economia.

Su questo assioma si fonda, come esplicito allegato sui servizi finanziari, il diritto dei Governi Nazionali di attuare delle misure prudenziali, come quelle volte alla protezione degli investitori, dei titolari di depositi bancari e di polizze assicurative e per assicurare l'integrità e il buon funzionamento del sistema finanziario.

È altresì precisato che l'Accordo non si applica ai servizi forniti nell'esercizio dei poteri della Pubblica Amministrazione sul sistema finanziario, come possono essere i servizi forniti da una Banca Centrale.

Al termine dell'Uruguay Round, nel 1993, i negoziati sui servizi finanziari, come quelli sulle telecomunicazioni di base ed i trasporti marittimi, non si erano ancora conclusi definitivamente.

È pur vero che erano stati negoziati degli **“impegni”** specifici relativi all'accesso al mercato ed alla concessione del trattamento nazionale, ma non erano stati considerati sufficienti per finire i negoziati.

Rimanevano delle consistenti eccezioni alla clausola della Nazione più favorita fondate sul principio di reciprocità.

Il secondo Allegato al GATS e la Decisione ministeriale sui servizi finanziari, adottati alla conclusione del Round, prevedevano la prosecuzione dei negoziati oltre il 1993.

I negoziati avrebbero dovuto svolgersi nei sei mesi successivi l'inizio dell'attività della WTO, cioè nel primo semestre del 1995, entro la fine di giugno.

Al termine di questo periodo i Membri della WTO avevano la possibilità di migliorare, modificare o di ritirare, in tutto o in parte, i loro impegni sottoscritti a Marrakech.

Era previsto anche che potessero introdurre delle nuove eccezioni alla clausola MFN.

Questa nuova tornata di negoziati supplementari si concluse il 28 luglio 1995, invece del 30 giugno; ma anche questa volta con un “accordo provvisorio”.

“Accordo provvisorio del 1995” viene definito, perché i negoziatori decisero che le trattative non avevano ottenuto risultati sufficienti e si ripromettevano di riaprire un’altra fase di negoziato entro due anni, ossia entro il 1997.

Alla fine del negoziato 1995, 29 Membri della WTO (l’UE contando per uno) hanno apportato dei miglioramenti ai loro elenchi di impegni specifici e/o soppresso o sospeso la loro eccezione alla clausola MFN relativa a servizi finanziari, o ne hanno ridotto la portata.

Questi nuovi impegni sono stati uniti al “Secondo Protocollo” allegato al GATS.

Tre altri Membri – Colombia, USA e Mauritius – hanno deciso di non apportare alcun ampliamento all’elenco dei loro impegni ed hanno invece istituito delle larghe eccezioni all’obbligo della MFN fondata sul principio della reciprocità.

Nell’accordo del ’93, il GATS, aveva allegati gli “elenchi degli impegni” di 76 Paesi; alla fine dell’accordo provvisorio del ’95 si contavano allegati gli impegni di 97 Membri.

I negoziati si sono riaperti nell’aprile ’97 .

I Membri hanno avuto di nuovo la possibilità, dal 1° novembre al 12 dicembre 1997, di migliorare, modificare o ritirare i loro “impegni” relativi ai servizi finanziari e di istituire delle eccezioni alla clausola MFN.

Alla conclusione delle trattative è stato raggiunto un notevole miglioramento quantitativo e qualitativo degli impegni sottoscritti dai Membri della WTO, nel quadro del GATS.

In totale sono stati inclusi, nel Quinto Protocollo allegato al GATS :

- ◆ 56 elenchi di impegni rappresentanti 70 Paesi (55 Paesi Membri più UE, che vale per 15);
- ◆ 16 elenchi di eccezioni alla clausola MFN.

Il Protocollo, ratificato entro il 29 gennaio 1999, è entrato in vigore il 1° marzo 1999.

Con cinque Paesi che sottoscrivevano, per la prima volta il loro “elenco di impegni” relativi ai servizi finanziari, il numero totale dei Membri WTO che hanno assunto obblighi nel settore del commercio dei servizi è quindi passato dai **97** del 1995 ai **102** nel 1999.

Al termine dei negoziati, USA, India e Thailandia hanno deciso di ritirare le loro eccezioni alla clausola MFN fondata sulla reciprocità ; solo un limitato numero di Paesi ha mantenuto o presentato delle eccezioni.

Gli USA hanno annunciato una eccezione limitata alla clausola MFN per quanto riguarda il comparto delle assicurazioni, applicabile nel caso in cui un investitore statunitense sia obbligato a dissociare la propria partecipazione dal capitale di fornitori di servizi di assicurazione la cui attività si svolga in uno dei Paesi Membri della WTO.

I nuovi impegni introducono miglioramenti importanti, autorizzando la presenza commerciale di fornitori stranieri di servizi finanziari, sopprimendo o ammorbidendo le limitazioni relative alla partecipazione estera al capitale di rischio delle società finanziarie nazionali, alle forme giuridiche della presenza commerciale (succursali, filiali, agenzie, uffici di rappresentanza e quant’altro), così come alla espansione delle attività esistenti.

Progressi importanti sono stati ancora ottenuti quanto alla salvaguardia degli interessi acquisiti nelle filiali e nelle succursali esistenti delle società finanziarie il cui capitale appartiene, in tutto o in maggioranza, a investitori esteri.

Secondo le cronache del momento², anche questa volta l'accordo ha dovuto utilizzare la complicità di orologi fermi alla mezzanotte del 12 dicembre '97, per vincere le resistenze della Malesia nel settore assicurativo e, soprattutto per l'atteggiamento del Congresso USA che nei confronti dei trattati commerciali è sempre meno aperto di quanto non lo sia il Governo.

Ma alle 4 del mattino del 13 dicembre 97 l'accordo fu siglato raggiungendo quella che il Direttore della WTO, Renato Ruggiero, definisce la "globalizzazione dal volto umano" perché ...

"... (riferendosi ai benefici attesi in termini di migliori servizi a costi inferiori e maggior crescita con nuovi posti di lavoro) significa un quadro globale di regole certe e vincolanti, sotto l'ombrello della WTO, per gli investimenti finanziari internazionali e la fornitura di servizi da parte di banche, assicurazioni e società di intermediazione borsistica."

Si tratta di un accordo che si stima abbia un valore di oltre 52mila miliardi di dollari US.

"Risorse finanziarie enormi perdono l'identità nazionale : 40 mila miliardi di \$US di posizioni bancarie, 2 mila miliardi di \$ US in premi assicurativi, attività di intermediazione per 10 mila miliardi di \$US...

...Banche, Assicurazioni e Società di investimento e di intermediazione mobiliare saranno libere di offrire i propri prodotti senza restrizioni in ciascuno dei Paesi firmatari e potranno anche decidere di scalare una concorrente o di costituire una controllata in uno qualsiasi dei 102 Stati interessati.

Si tratta di un cambiamento radicale nella gestione del risparmio.

La finanza è già un fatto globale da tempo, in termini di politiche di investimento e di possibilità di apertura in posizioni attive o passive per gli intermediari finanziari.

Ora lo diventerà anche nella fase della distribuzione al dettaglio e nella raccolta presso i risparmiatori.

*Così banche e assicurazioni non solo potranno investire senza frontiera, ma anche raccogliere risorse in maniera globale....."*³

Sul piano pratico i **Servizi Finanziari** regolati dal GATS si dividevano in **tre** grandi categorie che comportano, a loro volta, delle ulteriori suddivisioni.

1) I **Servizi Assicurativi** con i servizi connessi:

- le Assicurazioni sulla vita ed altre assicurazioni;
- le Riassicurazioni;
- gli intermediari assicurativi;
- i Servizi ausiliari, come, per esempio, i servizi di consulenza.

2) I **Servizi Bancari**, costituiti da **tutti** i servizi tradizionalmente forniti dal sistema bancario, quali:

- l'accettazione dei depositi;
- i prestiti di qualunque tipo;

²Ruggiero Renato, WTO, via le barriere per i servizi finanziari, in "Il Sole 24 Ore", del 14 dicembre 1997

³Turci Lanfranco e Marduzzi Edoardo, Finanza, regole per competere globalmente in "il Sole 24 ore, 2 gen. '98.

- i servizi di regolamento o di trasferimento monetari.

3) Gli **Altri Servizi** finanziari che comprendono:

- le operazioni sulle divise;
- le operazioni sui valori mobiliari;
- la garanzia sui titoli;
- la intermediazione monetaria;
- il servizio di regolamento e di compensazione;
- la fornitura ed il trasferimento di informazioni finanziarie;
- il servizio di consulenza come gli altri servizi finanziari ausiliari.

5.6.3 Le telecomunicazioni di base.

Il settore delle telecomunicazioni gioca un doppio ruolo: come comparto autonomo di attività economica e come elemento infrastrutturale a supporto di altre attività economiche (ad esempio, il trasferimento elettronico finanziario).

Dalla istituzione della WTO, in virtù del contenuto dell'Allegato Specifico, gli Stati Membri dovevano assicurare l'accesso, senza alcuna discriminazione, dei fornitori esteri alle reti pubbliche di telecomunicazione.

Tuttavia in questo settore, alla fine dell'Uruguay Round, i paesi partecipanti, in generale non furono disponibili ad assumersi degli "impegni specifici", essenzialmente perché il processo di privatizzazione dei Monopoli di Stato, raramente o parzialmente o per nulla avviato, poneva un problema complesso in molti Paesi.

Peraltro, inizialmente, furono allegati al GATS degli "elenchi di impegni" nell'ambito delle telecomunicazioni, servizi ad alto valore aggiunto normalmente forniti da imprese private.

I negoziati sulle telecomunicazioni di base, alla conclusione dell'Uruguay Round, furono perciò aggiornati alla istituzione della WTO, e, iniziati nei primi mesi del 1995, si conclusero a Ginevra il 15 febbraio 1997 con un accordo entrato in vigore il 5 febbraio 1998. Siamo, quindi, non più nella storia, ma nella cronaca, e quindi ci affidiamo ai commenti di un autorevole quotidiano⁴.

A Ginevra, il 15 febbraio 1997 è stato raggiunto un accordo per l'apertura mondiale delle telecomunicazioni, a lungo controllate dal settore pubblico; si tratta di un mercato da 600 miliardi di dollari, oltre un milione di miliardi di lire, una cifra pari alla metà della ricchezza di un paese come l'Italia. I 70 Paesi impegnati nell'accordo, che controllano circa il 93% del settore, assicurano l'apertura dei mercati nazionali delle telecomunicazioni alla concorrenza straniera tra tutti i paesi firmatari. Ciò comporterà: una forte riduzione delle tariffe, un netto miglioramento della qualità dei servizi, un arricchimento dell'offerta, una liberazione di nuove risorse e, quindi, la creazione di nuovi posti di lavoro in Europa e anche nei Paesi in via di sviluppo. Questi ultimi hanno compreso che nelle nuove tecnologie non esiste più una contrapposizione tra paesi ricchi e paesi poveri. A tale proposito, il Direttore Generale Renato Ruggiero ha sottolineato come la liberalizzazione delle telecomunicazioni favorirà in particolare gli utenti nei Paesi in Via di Sviluppo, poiché verrà trasferita loro la neces-

⁴Il Sole 24 ore: 16/2/97, P. Soldavini – 27 e 28/1/98, F. Vergnano.

saria tecnologia per essere competitivi in questo settore, caratterizzato da una forte innovazione tecnologica. Certo è che le opportunità saranno maggiori per quei paesi dove il ritmo della liberalizzazione sarà più spedito.

Quale impatto avrà sull'Italia l'intesa WTO sulle comunicazioni? Alle conseguenze di carattere generale (ad esempio la libertà di investimento e di insediamento nei due sensi, cioè sia di società straniere in Italia sia di imprese italiane all'estero), si aggiungono quelle di carattere operativo. Nel caso un'azienda non europea si trovi a dover affrontare una controversia giudiziaria con risvolti economici, questa società potrà, se lo ritiene necessario e vantaggioso, far ricorso alla WTO. Quest'ultima, secondo procedure certe e con tempi prefissati, è autorizzata a dirimere il problema, emettendo, in un periodo relativamente breve, una sentenza definitiva, con la possibilità di appello. In questo ambito la WTO può esercitare (dopo aver espletato i tentativi di accordo tra le parti in causa) poteri sanzionatori.

5.6.4 I servizi di trasporto aereo.

Al GATS è annesso un "Allegato sui Servizi di Trasporto Aereo".

Ai sensi di questo allegato sono esplicitamente esclusi dall'Accordo multilaterale:

- ❑ i diritti di traffico, comunque concessi;
- ❑ i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico;

regolati invece da accordi bilaterali, conclusi al di fuori del regime WTO.

L'Allegato precisa comunque che le regole GATS si applicano a misure concernenti:

- ❑ servizi di manutenzione e riparazione di aeromobili;
- ❑ vendita e commercializzazione di trasporto aereo;
- ❑ sistemi telematici di prenotazione.

5.6.5 I servizi di trasporto marittimo.

I negoziati sui trasporti marittimi dovevano, secondo i programmi iniziali, essere completati entro il giugno del 1996, ma i partecipanti non sono stati in grado di raggiungere l'intesa su un insieme di impegni.

I negoziati riprenderanno con la prossima serie di trattative che dovrebbero iniziare al più tardi nei primi mesi del 2000.

Tuttavia alcuni **impegni** sono stati sottoscritti ed inclusi negli **elenchi** di alcuni Paesi e riguardano i tre principali settori in cui è suddiviso questo accordo:

- ◆ l'accesso alle installazioni portuali e la utilizzazione di tali installazioni;
- ◆ i servizi ausiliari;
- ◆ il trasporto in alto mare.

5.6.6 Altre questioni connesse al GATS.

IL GATS prevede, infine, tutta una serie di altri campi che devono essere oggetto di regolamentazione, e quindi di accordo, nel prossimo futuro.

Una serie di trattative sarà dedicata ad elaborare delle norme che non figurano ancora nel GATS e che regoleranno :

- le sovvenzioni;
- gli appalti pubblici;
- le misure di salvaguardia.

Un'altra serie di trattative riguarderà poi le regole che dovranno essere seguite dai fornitori esteri per poter operare su un mercato nazionale.

Si tratta di evitare, in questo caso, che le prescrizioni non vengano utilizzate per costituire degli ostacoli superflui al commercio.

Particolare enfasi viene posta sui seguenti aspetti:

- ❑ procedure e prescrizioni in materia di qualificazione;
- ❑ standards tecnici;
- ❑ prescrizioni in materia di licenze.

Nel quadro di questi propositi è stato creato un **Gruppo di lavoro** sui "Servizi professionali".

La prima questione all'ordine del giorno del gruppo è il "**settore contabile**" (accountancy sector - sector comptable - sector de los servicios de contabilidad) priorità che è stata fissata dai Ministri, ma che non esclude assolutamente l'esame anche di **tutti** gli altri servizi professionali.

Queste decisioni, comunque, hanno già dato i primi frutti : infatti, a metà 1997, il Consiglio del Commercio dei Servizi ha adottato delle nuove "direttive", che sono state sottoposte all'attenzione dei Membri per la negoziazione degli accordi sul mutuo riconoscimento delle qualificazioni professionali nel **settore contabile**. Queste direttive **non** sono, però, "**vincolanti**".

5.7 La proprietà intellettuale.

5.7.1 Premessa.

Le idee e le conoscenze rappresentano una delle parti più importanti del commercio.

Il valore di un nuovo farmaco e di altri prodotti ad alto contenuto tecnologico è dovuto soprattutto agli sforzi inventivi e innovativi, alla ricerca, al design.

Le opere cinematografiche, le registrazioni musicali, le opere letterarie, i prodotti informatici ed i servizi in linea sono venduti ed acquistati per le informazioni e la creatività che vi sono incorporati, e non, in generale, per il materiale fisico utilizzato per la loro produzione.

È quindi evidente che i creatori di tali prodotti hanno diritto di impedire che altri utilizzino le loro scoperte, o comunque il frutto della loro creatività.

Questi diritti vengono definiti come "diritti della proprietà intellettuale".

Il grado di protezione e di rispetto di queste regole varia molto da Paese a Paese e, dato il ruolo crescente che la proprietà intellettuale gioca nel commercio internazionale, queste differenze sono divenute fonte di tensione nelle relazioni economiche mondiali.

L'elaborazione di regole commerciali concordate a livello internazionale nel campo dei diritti della proprietà intellettuale si pone quindi come strumento necessario per rinforzare l'ordine e la trasparenza e per regolare le controversie con sistematicità.

Dai negoziati dell'Uruguay Round in questo campo, è derivato **l'Accordo WTO sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio** (TRIPS - ADPIC), con lo scopo di ridurre le differenze con cui questi diritti sono protetti nelle varie parti del mondo e di uniformarli a regole internazionali comuni.

L'accordo si fonda su quattro grandi questioni:

- 1) come devono essere applicati in questo campo i **principi** fondamentali del sistema del commercio internazionale;
- 2) come assicurare una **protezione** adeguata a tali diritti;
- 3) come i Paesi membri dovranno **far rispettare** questi diritti in maniera appropriata nel loro territorio;
- 4) come regolare le **controversie**;

mentre una quinta parte è dedicata agli **accordi** (arrangements) speciali e **transitori**.

5.7.2 I principi fondamentali.

Come nel GATT e nel GATS, il punto di partenza dell'Accordo sui TRIPS è costituito dai principi fondamentali.

Anche qui viene enfatizzato il principio della non discriminazione nella duplice accezione di trattamento nazionale (uguaglianza del trattamento per i cittadini nazionali e per gli stranieri) e di clausola della nazione più favorita (uguaglianza di trattamento per i cittadini nazionali di tutti i partners commerciali della WTO).

Il trattamento nazionale è, comunque, un principio chiave di altri accordi sulla proprietà intellettuale adottati anche fuori WTO.

Quando un inventore e/o creatore ottiene la protezione conferita da un brevetto o da un diritto di autore, egli ha il diritto di impedire ad altre persone di fare delle copie non autorizzate.

È opinione diffusa che questa **protezione a breve termine** della proprietà intellettuale sia un mezzo per incoraggiare la messa a punto di nuove tecnologie e di invenzioni che saranno, in definitiva, a **disposizione** di tutti.

L'Accordo sui TRIPS riconosce la necessità di stabilire un punto di equilibrio.

Le disposizioni che vi sono contenute stabiliscono che la protezione della proprietà intellettuale deve contribuire all'innovazione ed al trasferimento di tecnologie, con una chiara interpretazione dinamica. Spetta, infatti, alle conoscenze tecniche realizzare valore aggiunto tanto per i loro creatori quanto per gli utilizzatori, contribuendo così ad aumentare il benessere economico e sociale di **tutti**.

5.7.3 La protezione della proprietà intellettuale.

La seconda parte dell'Accordo sui TRIPS considera i differenti tipi di proprietà intellettuale e le modalità per tutelarla con l'intento di avere delle norme di protezione appropriate in vigore in **tutti** i Paesi membri della WTO.

Il punto di partenza è, naturalmente, costituito da quanto già convenuto nei principali accordi internazionali stipulati in sede di WIPO (World International Property Organization - OMPI - Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale) ancora prima della creazione della WTO:

- ✓ la **Convenzione di Parigi**, per la protezione della proprietà industriale;
- ✓ la **Convenzione di Berna**, per la protezione delle opere letterarie ed artistiche;
- ✓ la **Convenzione di Roma**, per la protezione degli artisti interpreti o esecutori, dei produttori di fonogrammi e degli organismi di radiodiffusione;
- ✓ il **trattato** sulle proprietà intellettuali in materia di semiconduttori.

Taluni campi non erano per nulla presi in considerazione dalle convenzioni già esistenti, mentre in altri casi le norme esistenti vennero considerate insufficienti: il trattato sulle TRIPS ha, quindi, permesso di aggiungere e/o migliorare un gran numero di norme nuove e/o vecchie e, comunque, di regolamentare la materia in maniera più rigorosa.

I tipi di diritti che proteggono le proprietà intellettuali vengono così suddivisi dall'Accordo TRIPS:

- ◆ diritti d'autore e diritti connessi (sez. I);
- ◆ marchi di fabbrica o di commercio, ivi compresi i marchi dei servizi (sez. II);
- ◆ indicazioni geografiche (sez. III);
- ◆ designs industriali (sez. IV);
- ◆ brevetti (sez. V);
- ◆ topografie (layout – designs) di prodotti a semiconduttori (sez. VI);
- ◆ protezione di informazioni segrete (sez. VII).

(Il riferimento tra parentesi indica la sezione della Parte II dell'Accordo in cui viene previsto il diritto indicato).

Per i **diritti d'autore** è rilevante la Convenzione di Berna che viene estesa dalle opere letterarie ai programmi di software, indicando altresì come possono essere protette le banche dati.

L'Accordo comprende anche i diritti di noleggio cui viene esteso il campo di applicazione delle regole internazionali dei diritti di autore.

Gli autori di software e di registrazioni sonore devono avere il diritto di interdire il noleggio commerciale delle proprie opere al pubblico.

Un diritto di esclusiva simile si applica alle opere cinematografiche, la cui possibilità di noleggio ha portato alla realizzazione di un numero imprecisabile di "copie" che impediscono al titolare del diritto di autore di ottenerne tutti i ricavi potenziali.

A far data dall'entrata in vigore dell'Accordo anche gli interpreti devono aver diritto di impedire la registrazione, la riproduzione e la diffusione non autorizzata delle proprie prestazioni in diretta durante almeno 50 anni.

Analogamente ai produttori di registrazioni sonore è riconosciuto il diritto di impedire la riproduzione non autorizzata delle proprie registrazioni durante un periodo di 50 anni.

Per i **marchi** di fabbrica l'Accordo definisce quale tipo di disegno (logo - signes - signs) deve, in quanto marchio di fabbrica o di commercio, poter beneficiare di una protezione estesa anche ai marchi dei servizi.

Per quanto riguarda gli "**indicatori geografici**" si nota che il nome di una località è spesso utilizzato per definire un prodotto: Champagne, Scotch, Tequila, Roquefort, rappresentano alcuni esempi assolutamente noti.

I produttori di vini e di alcolici sono particolarmente interessati all'utilizzazione di nomi geografici per identificare i propri prodotti, da qui la particolare menzione nell'Accordo TRIPS, ma non è la sola categoria interessata.

L'utilizzazione del nome di un luogo per descrivere il prodotto permette, generalmente, di identificare, insieme, il prodotto e le sue caratteristiche.

Di conseguenza utilizzare il nome di un luogo per un oggetto che sia stato prodotto in tutt'altro posto può indurre il consumatore in errore e generare così una concorrenza scorretta.

L'Accordo TRIPS prescrive che i Paesi membri debbano impedire l'impiego abusivo di un nome che contenga una indicazione geografica.

Per i **vini** ed i **prodotti** alcolici le norme di protezione sono più severe, volendo in questo campo, impedire qualunque rischio di inganno per il consumatore.

In genere è autorizzata qualche **eccezione**, nel caso in cui il marchio sia talmente diffuso da essere divenuto, nell'uso corrente, un termine generico per indicare **una classe di prodotti** piuttosto che un **particolare prodotto**.

L'Accordo prevede, inoltre, nuovi negoziati WTO al fine di realizzare un sistema multilaterale di notificazione e di registrazione degli indicatori geografici del vino.

Per il **design industriale**, l'accordo prevede una protezione di 10 anni.

Per i **brevetti**, l'accordo prevede una protezione di 20 anni, accordata tanto ai **prodotti** quanto ai **processi**.

I Governi possono rifiutarsi di rilasciare brevetti se la commercializzazione del prodotto è vietata per ragioni di ordine pubblico o di pubblica moralità.

Essi possono inoltre escludere dalla brevettabilità :

- i metodi diagnostici, terapeutici e chirurgici per la cura dell'uomo o degli animali;
- i vegetali o gli animali, esclusi i microrganismi ed i processi essenzialmente biologici per la produzione di vegetali o animali, tranne i processi non biologici e microbiologici.

Tuttavia le varietà vegetali possono essere protette da brevetti o da un sistema speciale (come è, per es. il sistema di protezione dei diritti previsti nelle convenzioni dell'**UPOV** - l'Union Internationale pour la Protection des Obtentions Vegetales - l'Unione Internazionale per la Protezione delle Nuove Varietà Vegetali).

Per la protezione della **topografia (layout – design) di prodotti a semiconduttori** (schemi dei circuiti integrati) l'Accordo TRIPS:

- ❑ si basa fundamentalmente sul trattato di Washington, adottato nel 1989 ma non entrato in vigore al tempo della istituzione della WTO;
- ❑ aggiunge un certo numero di disposizioni, come quella che stabilisce la durata del diritto ad almeno 10 anni.

Per quanto riguarda la **protezione delle informazioni** si ritiene che i "segreti commerciali" ed ogni altra notizia che abbia un valore commerciale debbano essere protetti contro una divulgazione scorretta e che procuri degli illeciti guadagni ad illegittimi utilizzatori.

È previsto anche che di tali informazioni venga mantenuto il segreto, come pure dei risultati delle prove, previste prima della commercializzazione, di nuovi prodotti farmaceutici o di prodotti chimici destinati all'agricoltura.

Esaminando le "varie" protezioni è immediato rilevare differenze e somiglianze.

Immediatamente si intuisce che diritto d'autore, brevetto e marchi di fabbrica sono nozioni che si applicano a tipi differenti di invenzioni e/o creazioni e che questi devono avere un regime di regole diverse.

D'altra parte i brevetti, i designs industriali, le topografie dei circuiti integrati, gli indicatori geografici ed i marchi di fabbrica vanno **registrati** per poter beneficiare di una protezione.

I diritti di autore e i segreti commerciali risultano invece protetti automaticamente, e quindi non è necessario (anzi!) depositare "**logo**" e renderlo pubblico.

Altre differenze riguardano la durata minima della protezione.

5.7.4 Il rispetto dei diritti.

Le parti I e II dell'Accordo TRIPS sono dedicate alle regole che il settore deve rispettare per un commercio internazionale corretto dei diritti di proprietà intellettuale; la parte III contiene le modalità per cui le norme **concordate** in sede WTO sono rispettate nell'interno dei Paesi Membri.

In virtù dell'Accordo, ai Governi dei Paesi spetta il compito di strutturare le legislazioni nazionali in modo adeguato al fine di rispettare i diritti di proprietà intellettuale e di deterrente, con pesanti sanzioni in caso di infrazione, per scoraggiare ogni forma di recidività.

Inoltre, le procedure previste per l'applicazione delle norme nazionali devono essere trasparenti ed eque, evitando inutili complessità, tempi irragionevoli, ritardi ingiustificati.

Gli interessati dovranno poter adire ad un Tribunale di prima istanza al fine di ottenere la possibile revisione di una decisione amministrativa e ad uno di 2° grado, per il possibile appello.

L'Accordo descrive in maniera particolareggiata i mezzi da utilizzare per il rispetto dei diritti, ed in particolare le norme relative alla presentazione delle prove, alle misure provvisorie, alle ingiunzioni, al risarcimento dei danni e ad altri rimedi.

Prevede, ancora, che il Tribunale debba essere abilitato, in determinate ipotesi e condizioni, ad ordinare che merci "pirate" o contraffatte siano tolte dai circuiti distributivi o addirittura distrutte.

Anzi, gli atti "**deliberatamente**" destinati alla contraffazione del marchio di fabbrica o di commercio o di pirateria commerciale che danneggiano un diritto di autore, commessi su scala commerciale, devono essere considerati infrazioni penali.

Per ultimo, è prescritto che i Governi Nazionali devono fare in modo che i titolari di diritti di proprietà intellettuale, così come definiti nell'Accordo, possano ottenere agevolmente l'assistenza delle autorità doganali per impedire l'importazione di prodotti contraffatti.

5.7.5 Le controversie tra i Paesi Membri.

La parte V dell'Accordo TRIPS contiene le disposizioni in materia di controversie tra i Membri della WTO.

L'art. 63 riguarda **la prevenzione**, che va inquadrata nella **trasparenza**

- della legislazione nazionale;
- dei provvedimenti della Pubblica Amministrazione.

L'art. 64, invece, indica nel regime generale di risoluzione della WTO il mezzo per risolvere i conflitti tra i Paesi Membri anche in ordine ai TRIPS.

5.7.6 Le disposizioni transitorie.

Sono contenute nella parte VI dell'Accordo esaminato:

- il trattato deve essere **applicato un anno** dopo la sua entrata in vigore, e quindi il 1° gennaio 1996;
- i PVS ed i Paesi "in transizione" possono ottenere un ulteriore scorrimento di **quattro** anni, ossia attuarlo dal 1° gennaio 2000;
- i PVS che al momento dell'**entrata in vigore** dell'Accordo TRIPS (1° gennaio 1995) non prevedevano di proteggere con brevetti determinati prodotti di un definito settore tecnologico, devono farlo con una dilazione di **dieci** anni.

Tuttavia, nel caso di prodotti farmaceutici e di prodotti chimici destinati all'agricoltura, essi devono accettare il deposito di domande di brevetto a partire dal 1° gennaio 1996, anche se il brevetto va accordato solo alla fine del periodo transitorio.

Se un Governo Nazionale autorizza la commercializzazione di un prodotto farmaceutico o di un prodotto chimico destinato all'agricoltura durante il periodo transitorio esso deve, in determinate condizioni, accordare un diritto esclusivo di commercializzazione del prodotto per una durata di cinque anni o fino a che la casa produttrice non rinunci alla protezione del brevetto (se ciò avviene prima della scadenza dei cinque anni, evidentemente).

A parte alcune eccezioni, la regola generale è che gli obblighi enunciati e previsti dall'Accordo TRIPS si applicano tanto ai diritti di proprietà intellettuale già esistenti quanti ai nuovi.

Il funzionamento dell'Accordo e il controllo circa l'adeguamento da parte dei Paesi Membri vengono verificati dal Consiglio per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio.

5.8 Gli accordi plurilaterali.

5.8.1 Premessa.

Come abbiamo sempre ripetuto, il regime generale della WTO e gli accordi raggiunti in tale sede sono quelli degli **“accordi multilaterali”**.

Ma la WTO si ispira ad un altro comportamento del resto già praticato in ambito GATT, quello del **pragmatismo**.

La regola generale dell'accordo multilaterale si ferma alle soglie della possibilità : quando non è possibile raggiungere un accordo tra tutti è preferibile un accordo “parziale”, tra i Paesi interessati, all'assenza totale di regole.

Fu così che durante il Tokyo Round nacquero **quattro** trattati che furono sottoscritti solamente da una aliquota ristretta di parti contraenti e che sono conosciuti ed ufficialmente definiti come **“accordi plurilaterali”**, che legano solamente i Paesi sottoscrittori.

I quattro “accordi plurilaterali” riguardano :

- 1) Il commercio degli aeromobili civili
- 2) Gli appalti pubblici
- 3) I prodotti lattiero caseari
- 4) Le carni bovine.

Questi quattro Accordi, con le opportune modifiche ed emendamenti apportati nel tempo, facevano parte integrante anche dell'Atto Finale sottoscritto a Marrakech il 15 aprile 1994, come Allegato 4 dell'Atto Finale alla conclusione dell'Uruguay Round.

Dei quattro accordi plurilaterali, però oggi rimangono in vigore solamente i **primi due**, avendo i Paesi contraenti deciso, nel settembre 1997, di far terminare l'attuazione degli altri due alla fine del 1997, facendo rientrare la materia trattata nelle competenze dell'Accordo sulla Agricoltura.

Rimangono, quindi, in vigore come accordi parziali:

- ❑ l'Accordo sul commercio degli aeromobili civili;
- ❑ l'Accordo sugli appalti pubblici;

5.8.2 L'Accordo sul commercio degli aeromobili civili.

È entrato in vigore il 1° gennaio 1980.

Ha attualmente 21 firmatari.

Prevede la soppressione dei diritti di importazione percepiti su tutti gli aeromobili, civili e militari, come su altri prodotti quali i motori, le loro parti componenti ed i ricambi.

Contiene, infine, regole relative al mercato nelle quali confluiscono le direttive della Pubblica Amministrazione, l'indicazione degli incentivi agli acquisti, il sostegno finanziario dei Governi Nazionali al settore degli aeromobili civili.

È quest'ultimo un campo di battaglia nell'aspra guerra tra USA ed Europa. Esempio è il dissidio tra BOEING ed AIRBUS che sembra indicare due modi estremamente diversi di concepire le politiche industriali: quello degli USA certamente più volto alla concorrenza privata, quello Europeo più attento all'intervento pubblico in settori strategici.

Non si può non tener conto che quello degli aeromobili civili è un settore estremamente complesso perché non è possibile, sia nella produzione quanto nella ricerca, porre una netta demarcazione tra privato e pubblico, tra versante civile e versante militare.

Ecco, almeno nella sostanza, la spiegazione dei contrasti USA - Europa e delle difficoltà non solo di concludere, ma neppure di iniziare, i negoziati per un accordo multilaterale. Infatti nell'agenda del prossimo Round tale negoziazione non è ancora prevista⁵.

5.8.3 L'Accordo sugli Appalti pubblici.

Nelle economie dei Paesi avanzati un settore di primaria rilevanza è senz'altro costituito dal complesso di attività che il privato pone in essere a favore della committenza pubblica allorché questa desidera mantenere od accrescere le dotazioni infrastrutturali e strutturali del Paese, ovvero quando fornisce servizi alla comunità.

Questo complesso di attività individua un aggregato macroeconomico denominato "*domanda pubblica*".

Proprio per la notevole entità assunta dalla *domanda pubblica* e per i flussi finanziari cui dà luogo, essa viene utilizzata dagli Stati come uno dei più efficaci strumenti di politica economica, al fine di esercitare un'influenza sia sulla congiuntura che sulla struttura del settore economico, giacché si pone quale momento di condizionamento di moltissimi settori economici.

Ciò è possibile poiché, in questi settori, l'acquirente pubblico è frequentemente in una posizione di "monopsonista", ovvero di unico soggetto idoneo a definire la curva di domanda di un determinato bene, trovandosi, dunque, nelle condizioni di poter esercitare un notevole potere sull'economia di un determinato settore.

Né va sottovalutata la funzione che la stessa svolge nell'innovazione dei sistemi: la compenetrazione dei problemi finanziari, tecnici e giuridici rende, infatti, il settore degli **appalti pubblici** un luogo ideale per verificare ed incentivare il grado di dinamismo e di modernità di un sistema.

È chiaro che un fenomeno di tale rilevanza economica, ancorché fortemente "domestico", nella tendenza, sempre più marcata, all'internazionalizzazione ed alla globalizzazione delle strategie produttive, non poteva non divenire oggetto di specifiche intese in ambiente internazionale: dapprima a livello comunitario e, da ultimo, in sede GATT e WTO, a livello mondiale.

La questione degli appalti pubblici, e più specificamente la disciplina di aggiudicazione, era stata inserita per la prima volta in seno ai negoziati Gatt, già nell'ambito degli accordi conclusi il 12 aprile 1979 (Tokyo Round) - successivamente modificati il 2 febbraio 1987 - ma tale accordo era limitato al solo settore delle forniture e agli appalti delle sole Autorità Centrali, che per gli USA, ad esempio, significavano esclusivamente quelli degli Enti federali.

Tale circostanza aveva creato notevoli difficoltà nel procedere all'attuazione delle intese, legate appunto al fatto che gli USA non potevano assicurare l'apertura degli appalti anche delle Entità sub-

⁵ È significativo il giudizio dell'Ambasciatore Ruggiero nell'intervista rilasciata a G. Pelosi su "Il Sole 24 ore" del 25 Febbraio '96. "...In materia aeronautica esiste un **accordo plurilaterale**, non un accordo multilaterale perché vi partecipano soltanto alcuni Paesi membri dell'organizzazione. Certamente vi sono proposte per far evolvere questo accordo, ma non si è ancora arrivati a uno stadio di maturità, in cui questa evoluzione è possibile. Spero che questo diventi possibile e certamente, come direttore generale, auspico che questo possa trasformarsi in un accordo multilaterale. È un accordo inserito nei testi dell'Uruguay round, ne fa parte formalmente, ma a questa intesa non si applica ancora la procedura per la soluzione delle controversie...".

federali e dei singoli Stati, in quanto soggetti giuridicamente autonomi ; una condizione che creava un evidente sbilanciamento delle offerte, con un sostanziale svuotamento della proposta americana. Tuttavia, nonostante ciò, CEE ed USA hanno cercato in più riprese di rendere operativo l'accordo e soprattutto di allargarne l'ambito oggettivo di applicazione.

Così a Ginevra il 15 dicembre 1993, nel contesto dell'Uruguay Round, hanno raggiunto un'intesa per limitare le barriere agli appalti per la fornitura di beni e servizi degli organismi governativi.

Tale intesa posta a base delle successive negoziazioni conveniva come principi ispiratori sul *pari trattamento* dei prodotti e delle forniture dei Paesi aderenti, sulla *non discriminazione* nell'aggiudicazione degli appalti, sulla *trasparenza* nelle procedure.

In effetti questo accordo bilaterale CEE USA è stato ripreso ed ampliato nel quadro delle intese finali raggiunte in seno all'Uruguay Round, ancorché su un piano strettamente giuridico, la revisione dell'accordo sugli appalti pubblici non era contemplata.

Si deve, infatti, tener conto, come altre volte abbiamo ripetuto, della regola generale in seno ai negoziati Gatt la quale prevedeva che gli Accordi raggiunti nei singoli Round rappresentassero un unico *corpus* normativo, che i contraenti dovevano complessivamente accettare, essendosi tassativamente esclusa ogni facoltà di stipulazioni parziali o condizionate.

Non è sembrato dunque opportuno - privilegiando l'aspetto pragmatico - ai negoziatori inserire la complessa e rischiosa materia degli appalti pubblici direttamente negli argomenti oggetto del Round, al chiaro scopo, anche in relazione alle difficoltà già evidenziate nel Tokyo Round, di non compromettere l'intero negoziato.

Peraltro, nell'Uruguay Round, proprio per favorire il recepimento complessivo dei testi degli accordi, si è previsto che solo i Paesi che accettavano la totalità degli impegni derivanti dall'Uruguay Round diventassero Membri Originari della WTO, e quindi fossero i veri fondatori dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Così i negoziati relativamente al settore degli appalti si sono svolti parallelamente a quelli dei Round, anche se le intese raggiunte sono state attribuite direttamente alla competenza della WTO. L'Agreement on Government Procurement (AGP) è stato firmato solo da 12 Parti : l'Unione Europea (con il valore di 12 Paesi), Austria, Canada, Finlandia, Giappone, Hong Kong, Israele, Norvegia, Singapore, Svezia, Svizzera, USA, e , quindi complessivamente da 23 Paesi.

L'AGP è il frutto di una rinegoziazione di un preesistente Accordo in sede GATT siglato nel 1981 (Tokyo Round) che interessava 11 Parti, gli stessi firmatari iniziali ad eccezione di Hong Kong.

Il testo del vecchio Accordo, che copriva i soli appalti di forniture, è stato sostanzialmente modificato per coprire una vasta gamma di servizi. Sono state modificate le soglie di applicabilità ed è stato esteso il campo degli enti appaltanti interessati.

In termini molto schematici possiamo dire che l'accordo dell'Uruguay Round ha una portata più vasta dei precedenti, perché :

- si applica ad un numero maggiore di Paesi ;
- è esteso, tramite l'aggiunta di dipartimenti del governo centrale a livello sub-nazionale, fino ad includere Stati, Cantoni e in alcuni casi grandi Città ;
- riguarda anche i contratti di lavori e servizi, oltre che quelli di forniture.

L'accordo relativo agli appalti pubblici è diviso in due parti: il quadro giuridico e gli elenchi dei settori e degli Enti che rientrano nell'ambito di tale accordo presentati dai singoli Paesi.

Il quadro giuridico riflette essenzialmente la legislazione comunitaria in materia di appalti, che, si può dire in prima approssimazione, è stata accettata come standard internazionale per quanto ri-

guarda il funzionamento, le soglie applicabili e il sistema di ricorsi, nel caso in cui una impresa ritenga di essere stata discriminata.

Le disposizioni e le procedure del nuovo accordo sono in sintonia con le direttive comunitarie in tale settore, anche se si sono rese necessarie alcune modifiche per assicurare la parità di trattamento alle imprese dei Paesi che, sebbene terzi rispetto alle comunità, risultino firmatari dell'accordo, e per omogeneizzare il livello delle soglie oltre le quali scatta l'obbligo di applicare la normativa comunitaria.

Il campo di applicazione dell'accordo comprende gli appalti a livello centrale ma copre anche una larga parte a livello subcentrale. Inoltre sono inclusi nell'accordo cinque settori base : *risorse idriche, porti, aeroporti, energia elettrica e trasporto urbano*.

A differenza della maggior parte delle aree di competenza della WTO, l'accordo sugli appalti pubblici è basato sul **principio di reciprocità**; trattandosi di un accordo plurilaterale e non multilaterale, i Paesi aderenti sono tenuti ad aprire la partecipazione agli appalti nei settori suddetti unicamente nei confronti dei firmatari che hanno assunto un impegno analogo nello stesso settore.

In tal modo, se un Paese non assume alcun impegno nel settore delle risorse idriche, le sue imprese non potranno beneficiare delle disposizioni dell'accordo per le gare indette in altri Paesi.

Gli enti tenuti al rispetto dell'Accordo e le relative soglie contrattuali sono stabilite per ciascun Paese aderente nella rispettiva scheda di adesione.

In linea generale, nel caso degli appalti di beni e dei servizi contratti dai Governi centrali la soglia stabilita è di 130 mila DSP (Diritti speciali di prelievo) equivalente a circa 17.800 \$ US al maggio 1997. La soglia degli appalti degli enti governativi periferici, sempre per beni e servizi, è quantificata in 200 mila DSP, per i servizi di utilità pubblica in 400 mila DSP, per gli appalti delle costruzioni in 5 milioni di DSP, corrispondenti, rispettivamente, a \$ US 27.385, 54.800 e 685.000 a valori maggio 1997.

Le entità indicate esprimono cifre medie perché ogni Paese (per quelli aderenti all'UE vale la soglia limite indicata dalle direttive comunitarie) negli elenchi dei propri impegni può aver concordato soglie diverse anche in relazione alla rilevanza del soggetto appaltante (ministeri, enti territoriali, organismi di diritto pubblico, associazioni costituite da tali enti ed organismi, etc.).

Non esiste invece alcuna regola per gli appalti provenienti da enti non ricompresi o al di sotto delle soglie imposte, i quali rimangono pertanto sotto la completa discrezionalità dei Governi.

L'accordo sugli appalti prevede in maniera tassativa e dettagliata il rispetto del *trattamento nazionale*, ovvero dell'obbligo di concedere ai soggetti dei Paesi firmatari il trattamento riservato ai soggetti nazionali. Anzi, il parametro a cui lo Stato contraente si deve adeguare è addirittura il trattamento di maggior favore possibile, che potrebbe essere anche migliore di quello riservato ai soggetti nazionali, nel caso, ad esempio, in cui siano previste agevolazioni per i soggetti esteri volte a promuovere il loro accesso al mercato, anche se ciò in pratica appare improbabile.

Numerose sono, comunque, le clausole di deroga che emergono dalle schede di adesione con le quali ciascuna delle Parti firmatarie ha perfezionato la sua adesione all'accordo.

(Ricordiamo ancora che la UE ha aderito all'accordo come una sola Parte, anche se poi dal punto di vista giuridico internazionale ogni Paese della UE ha sottoscritto singolarmente l'accordo e singolarmente lo ha introdotto nella legislazione nazionale; in Italia ammesso con la ratifica).

Facendo un confronto con il **GATS** (Accordo multilaterale sugli **scambi dei servizi**), la cui materia presenta le maggiori analogie con l'accordo sugli appalti pubblici, si può notare che le deroghe non sono graduabili, come nel GATS, ma comportano la disapplicazione totale dell'Accordo per determinati settori e tipologie di enti appaltanti.

Inoltre, esse non sono valide per tutti (altra differenza sostanziale con il GATS), bensì assumono forma discriminatoria verso singoli Paesi.

Come già sottolineato, il principio della *nazione più favorita* non vale per l'Accordo sugli appalti pubblici, che si richiama solo al principio della *reciprocità*.

Circa le procedure di gara va notata la disciplina particolarmente dettagliata della qualificazione delle imprese per gli appalti pubblici.

Infatti quello della qualificazione è sempre stato, almeno per le imprese di costruzione, l'ostacolo fondamentale per l'accesso ai mercati dei Paesi avanzati, per cui va assicurata la massima trasparenza e correttezza del processo ricognitivo, sia che esso avvenga per singola gara, sia che porti all'inserimento in liste permanenti degli enti appaltanti. Da qui l'enfasi, nei principi ispiratori dei bandi, nei limiti di tempo per le diverse fasi del procedimento, nel contenuto della documentazione di gara, nelle altre procedure relative, posta su trasparenza, equità e completezza delle informazioni fornite ai concorrenti.

Sono disciplinate anche le circostanze nelle quali si possono svolgere trattative private, in deroga alle disposizioni dell'Accordo sulle procedure di gara, ma pur sempre nel rispetto del trattamento nazionale. I casi più interessanti per il comparto costruzioni ed engineering riguardano:

- l'assenza di risposta adeguata ad una gara aperta o selettiva;
- le situazioni di estrema urgenza;
- le estensioni contrattuali (non oltre il 50 % dell'importo originario);
- le opzioni per contratti integrativi rese note sino dalla aggiudicazione originaria.

Una specifica menzione meritano le procedure di ricorso, che offrono in caso di violazione dell'Accordo, una tutela, almeno sulla carta, molto efficace all'offerente che subisce il pregiudizio.

La possibilità di un ricorso diretto di carattere amministrativo rappresenta la differenza sostanziale rispetto alla disciplina dei ricorsi GATS che devono invece essere filtrati dai rispettivi Governi, mentre ai Paesi sottoscrittori dell'AGP fa carico sia la formalizzazione della regolamentazione dei ricorsi in base all'Accordo e sia l'indicazione di specifiche sedi, giudiziarie o di altro tipo.

Le decisioni, sempre adeguatamente formalizzate, potranno portare a seconda dei casi, alla sospensione della procedura di gara, alla correzione ed alla compensazione del pregiudizio subito, quanto meno sotto il profilo dei costi di offerta sostenuti e delle spese legali per il ricorso.

I Paesi hanno, peraltro, anche potestà di riconoscere, prima dell'avvio del ricorso, la fondatezza del reclamo.

Nei casi in cui i presentatori di un'istanza siano gli Stati contraenti i confronti si svolgeranno in modo simile a quanto avviene per il GATS e per tutti gli Accordi multilaterali.

Un primo livello di carattere conciliatorio interesserà un apposito comitato denominato "Committee on Government Procurement". Esso potrà svolgere, per esempio, un vaglio preventivo di modificazioni delle regole interne proposte da una qualsiasi delle parti ai fini di ottenere l'indispensabile approvazione unanime degli Stati contraenti. Le funzioni di questo comitato sono molto simili a quelle dei Council for Trade in Services del GATS.

Un secondo livello interesserà le dispute vere e proprie ed il medesimo organo a ciò preposto in tutti gli accordi multilaterali: il DSB (Dispute Settlement Body)⁶, composto in questi specifici giudizi dai soli rappresentanti dei Paesi AGP.

Il DSB, come principale misura sanzionatoria, potrà autorizzare i Paesi contraenti a disattendere determinate obbligazioni dell'AGP nei confronti del Paese contravvenente.

⁶ Cfr. infra cap. sesto.

Molto importante risulta l'inserimento del *dialogo tecnico* in cui il committente è obbligato a dare spiegazioni circa il proprio operato, fornendo chiarimenti tecnici sui motivi delle proprie scelte.

L'accordo sugli appalti pubblici (AGP) rappresenta nell'ambito degli Accordi WTO una radicale rielaborazione delle norme che disciplinano l'attività economica specifica e segna l'inizio di una nuova tendenza che assume lo stesso rilievo della creazione del GATT nel 1947.

A questa nuova tendenza devono adeguarsi le strategie commerciali dei Governi e delle imprese per i prossimi decenni.

Su di loro grava, infatti, il difficile compito di creare le migliori condizioni possibili affinché i risultati dell'Uruguay Round possano essere effettivamente valorizzati.

Le nuove regole, infatti, aprono agli appalti internazionali un mercato di un valore globale di 346 miliardi di ECU, (stime 1997-98).

Grazie a queste innovazioni, oltre la rilevanza già sottolineata circa i profili sociali ed occupazionali di una tale trasformazione, le gare d'appalto risulteranno più competitive, con miglioramenti di efficienza, di efficacia e con risparmi nelle spese pubbliche.

Un dato è quanto mai significativo e riguarda la stima al 2005 del livello del commercio mondiale superiore di circa 755 miliardi di dollari a quello che avrebbe raggiunto senza l'impegno di aprire i mercati assunto nell'Uruguay Round.

Quanto abbiamo riportato, ancorché sinteticamente nelle pagine precedenti, delinea il quadro generale relativo all'Accordo sugli appalti pubblici.

Questo documento è uno degli Accordi plurilaterali concordati al termine dell'Uruguay Round.

Va precisato che in sede WTO, ci sono attualmente, **tre** poli di attività che riguardano gli appalti pubblici, due dei quali hanno il requisito della multilateralità:

- l'Accordo sugli appalti pubblici (plurilaterale)
- Il Gruppo di lavoro sulla trasparenza dei mercati pubblici (multilaterale)
- Il Gruppo di lavoro delle regole del GATS (multilaterale).

L'esistenza di questi due ultimi Gruppi di Lavoro è la testimonianza diretta di quanto forte sia l'interesse in questo campo, nell'ambito della WTO.

Interesse e attenzione che si propongono i seguenti obiettivi:

- ❑ aumentare il numero dei Paesi sottoscrittori dell'Accordo fino a farlo diventare un accordo multilaterale;
- ❑ aumentare il numero dei settori inclusi nell'accordo;
- ❑ migliorare, sempre di più, la trasparenza in questo campo.

Circa il primo polo, questi sono i soggetti coinvolti nell'Accordo sugli Appalti Pubblici:

PARTI CONTRAENTI:

AUSTRIA

BELGIO

CANADA

DANIMARCA

EUROPEA, COMUNITÀ

FINLANDIA
FRANCIA
GERMANIA
GRECIA
HONG KONG, CINA
IRLANDA
ISRAELE
ITALIA
GIAPPONE
COREA (DEL SUD)
LIECHTENSTEIN
LUSSEMBURGO
OLANDA
OLANDA (CON RISPETTO AD ARUBA)
NORVEGIA
PORTOGALLO
SINGAPORE
SPAGNA
SVEZIA
SVIZZERA
REGNO UNITO
STATI UNITI D'AMERICA

GOVERNI OSSERVATORI :

ARGENTINA
AUSTRALIA
BULGARIA
CILE
TAIWAN
COLOMBIA
ESTONIA
ISLANDA
LETONIA
LITUANIA
PANAMA
POLONIA
SLOVENIA
TURCHIA

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI OSSERVATORI

IMF
OECD

Tra i Paesi sottoscrittori dell'Accordo iniziale ci sono le Comunità Europee, ora Unione Europea. L'UE, va sottolineato, è uno dei Membri più attivi in questo campo.

L'attività dell'UE, che fa capo al Commissario per il Mercato Unico, si muove su molteplici direzioni.

Nell'ambito del mercato interno il suo obiettivo è quello di ottimizzare al massimo il suo funzionamento: il "Piano d'Azione per il Mercato Unico", elaborato dalla Commissione ed adottato dal Consiglio Europeo di Amsterdam e dal Parlamento Europeo, fissa il percorso per raggiungere nei tempi brevi il traguardo.

In questo quadro l'estensione allo spazio degli Appalti Pubblici, appare mezzo e fine del Mercato Unico.

La strategia della Commissione è, dunque, quella di migliorare sempre più le sue direttive in materia in modo che:

- il mercato degli appalti pubblici abbia regolamentazioni nazionali adeguate;
- il mercato interno dell'UE raggiunga la maggiore "unicità possibile";
- le direttive "adeguate" possono essere proposte come "modello" in ambito WTO, in maniera da costituire, come sempre, elemento di **spinta** nel processo di ampliamento del numero dei Paesi partecipanti e dei settori inclusi nell'Accordo plurilaterale sugli Appalti Pubblici.

Ad affiancare questa strategia si pone l'attività del **Gruppo di Lavoro sugli Appalti Pubblici**, che nel documento elaborato nel dicembre 1998 afferma:

1) La Comunità Europea ha come idea centrale il concetto che il GPA debba essere migliorato e semplificato, tenendo conto della esperienza maturata durante la sua applicazione.

2) Un elemento di miglioramento è quello delle semplificazioni delle regole procedurali, in cui comprendere :

- la chiarificazione di regole che hanno mostrato qualche ambiguità;
- l'adattamento a modi e mezzi nuovi del commercio, specialmente per quanto riguarda le nuove tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT – Information and Communication Technology).

3) Un secondo elemento di adattamento deve essere considerato nei settori dove è cambiato il rapporto di partnership tra pubblico e privato.

4) I motivi per cui molti Paesi non hanno aderito al GPA molto spesso derivano dalla natura complicata del settore. Di questo si deve tener conto per poter proporre iniziative valide onde ottenere un aumento del numero dei Membri del GPA.

5) Ciò influisce pure sull'efficienza di un approvvigionamento pubblico, che viene accresciuta se la base del GPA è più ampia, in modo da aumentare il livello di competizione mondiale e di concorrenza; inoltre, eliminando le distorsioni del mercato, si possono ottenere prodotti e/o servizi pubblici di migliore qualità ed a prezzi inferiori.

Onde ridurre le distorsioni del mercato vanno applicate in sede di GPA, anche con adeguata revisione:

- la generalizzazione del trattamento della nazione più favorita;
- il rispetto di un numero di regole ben definite nella quantità e nel contenuto.

Infatti, trasparenza e certezza legale di regole, trattamento uguale per ogni fornitore, semplificazione e modernizzazione comporteranno alcune modifiche alle attuali prescrizioni normative del GPA. È questa una particolare interpretazione del concetto di **deregolamentazione/semplificazione**, che non vuole significare l'eliminazione o l'indebolimento delle norme, bensì una riduzione quantitativa delle procedure inutili o complicate o poco chiare ed un aumento della trasparenza e della chiarezza vincolante.

Da qui le proposte modificative dell'attuale GPA avanzate nello spirito non già di rappresentare la posizione finale dell'UE sui nuovi negoziati ma di costituire una base di partenza per un negoziato costruttivo.

6) I principi generali, elencati in un preambolo al GPA o dedotti dal complesso delle norme, dovrebbero essere iscritti in una parte specifica dell'Accordo ed includere:

- ◆ trasparenza
- ◆ pari opportunità e non-discriminazione
- ◆ proporzionalità
- ◆ concorrenza
- ◆ liberalizzazione ed espansione del commercio mondiale
- ◆ accesso al mercato mediante procedure rapide ed adatte a garantire il funzionamento del mercato

7) L'approntamento, gratuito, delle procedure elettroniche in grado di consentire la partecipazione al mercato degli appalti pubblici.

8) L'istituzione di un servizio elettronico di informazioni, per cui tra le procedure ufficiali per le gare va compreso anche l'utilizzo di mezzi elettronici.

9) L'indicazione del meccanismo di selezione dei fornitori, perché l'articolo VIII del GPA contiene un insieme di regole miranti a costituire un elenco permanente di fornitori qualificati, che però, specie per il carico degli oneri amministrativi sulle spalle dei fornitori, lascia spazio solo alle grandi imprese, escludendo, di fatto, le PMI, la cui presenza è, invece, salutare.

10) Circa le gare di appalto, attualmente esistono delle differenze sostanziali nelle procedure previste, in dipendenza dell'appartenenza dell'Ente appaltatore all'Allegato 1 oppure all'Allegato 2 o 3. Secondo la proposta europea, **tutti** gli Enti dovrebbero seguire uguali regole di base.

11) Prendendo spunto dalla Conferenza di Singapore, che ha posto all'attenzione delle Parti il problema del commercio elettronico, l'UE invita le Parti ad esaminare il paragrafo (h) ed (i) dell'articolo XV del GPA, in quanto potrebbe fornire le basi per questa modalità di commercio nel quadro di determinate condizioni.

Si tratta, come si vede, di una serie di considerazioni molto utili per far avanzare a livello mondiale un Accordo più completo, capace di aumentarne i benefici complessivi.