

IL MILLENNIUM ROUND, IL WTO E L'ITALIA

A CURA DI

ISABELLA FALAUTANO E PAOLO GUERRIERI

AI QUADERNI
8
Ottobre 1999

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

**IL MILLENNIUM ROUND,
IL WTO E L'ITALIA**

**A CURA DI
ISABELLA FALAUTANO E PAOLO GUERRIERI**

Indice

Premessa	5
Il Millennium Round, il WTO e l'Italia <i>Isabella Falautano e Paolo Guerrieri</i>	7
GATS 1995-2000 e la liberalizzazione dei servizi <i>Carlo Gamberale</i>	39
Concorrenza, investimenti ed il nuovo Round di negoziati <i>Peter Holmes e Alsdair Young</i>	54
Il Millennium Round: una prospettiva europea <i>Antonio Parenti</i>	69
Le strategie degli Stati Uniti nel Millennium Round <i>Vinod Aggarwal</i>	79
Acronimi	97
Bibliografia	99

Premessa

L'anno 2000 saluta l'avvio di un nuovo Round di negoziati commerciali multilaterali, a cinque anni dalla conclusione dell'Uruguay Round e dagli accordi di Marrakech istitutivi della stessa World Trade Organisation (Wto). I negoziatori del cosiddetto "Millennium Round" si troveranno ad affrontare una matrice complessa di temi e settori, dal triangolo dell'accesso al mercato (agricoltura, tariffe industriali, servizi) alle nuove *issues* legate agli investimenti diretti esteri, alle politiche di concorrenza, agli standard di vario tipo. Sarà un negoziato multisetoriale, che investirà direttamente politiche domestiche solo indirettamente legate al commercio e che sarà seguito con enorme attenzione dall'opinione pubblica mondiale e dalla società civile.

Per il Wto il Round rappresenta una nuova grande sfida, animata dal confronto tra gruppi di paesi pronti a geometrie variabili a seconda dei singoli temi. Il Wto sta perseguendo una serie di obiettivi di fondo, in tema di liberalizzazione degli scambi di prodotti e di servizi, che riprendono e sottolineano con forza quelli alla base dell'azione del Gatt negli ultimi tre decenni. Ma a differenza di quest'ultimo il Wto si è avvalso di competenze assai più vaste - con la copertura di aree quali i servizi, i diritti di proprietà intellettuale - unitamente a normative e strumenti di intervento assai più efficaci - quali meccanismi più incisivi per la risoluzione dei conflitti commerciali. Anche il numero dei paesi membri è cresciuto e al febbraio 1999 il Wto contava 134 membri e oltre 30 paesi osservatori.

Nel nuovo Round l'Italia ha degli interessi specifici in gioco da difendere e promuovere attraverso adeguate strategie e politiche. Obiettivo del presente volume è mettere in luce i possibili scenari negoziali, i problemi ad essi connessi e le priorità dell'Europa e degli altri blocchi negoziali. L'Unione Europea ha affidato alla politica commerciale comune, ex Articolo 113 dei Trattati di Roma, la definizione, gestione e difesa delle linee e priorità negoziali dei suoi membri. Ciò non esclude in nessun modo per un paese come l'Italia la possibilità, e si potrebbe dire la necessità, di trarre, sin da ora, dall'analisi di ciò che sta avvenendo e dagli scenari del prossimo futuro, indicazioni e spunti di rilievo per una sua efficace strategia e partecipazione al negoziato multilaterale.

Il volume si articola nei seguenti capitoli: il primo (Isabella Falautano e Paolo Guerrieri) analizza i temi che saranno potenzialmente oggetto di negoziazione e prefigura le opzioni nell'agenda multilaterale del Millennium Round; il secondo ripercorre le tappe del Gats 1995-2000, dall'entrata in vigore dell'accordo Wto al prossimo negoziato multilaterale sulla liberalizzazione dei servizi (Carlo Gamberale); il terzo valuta a fondo il tema dei nuovi regimi della concorrenza e degli investimenti in un Round commerciale multilaterale (Peter Holmes e Alsdair Young); il quarto ed il quinto prefigurano le prospettive e le opzioni strategiche dell'Unione Europea e degli Stati Uniti (rispettivamente Antonio Parenti e Vinod Aggarwal), nel secondo caso con una particolare attenzione alla posizione dei gruppi di interesse privati.

Il presente lavoro è stato reso possibile grazie alle attività di ricerca e analisi portate avanti, da un biennio, sui temi del Wto e dei regimi del commercio internazionale nell'ambito del Laboratorio di Politica Internazionale dello IAI. Nel novembre del 1998 è stato avviato un Gruppo di lavoro del Laboratorio sul "Wto 2000 e l'Italia" che ha analizzato i possibili scenari negoziali del futuro, attraverso incontri con esperti e studiosi su specifici temi e settori, tra cui gli

autori dei capitoli di questo volume. Un *policy paper* finale ha sintetizzato i risultati dell'attività svolta. A tutti i partecipanti del gruppo di lavoro, che sono stati coinvolti nella discussione dei vari temi, va il nostro ringraziamento.

Va infine ricordato che parte delle analisi contenute nel primo capitolo sono anche il risultato di una ricerca condotta da un gruppo di ricercatori dello IAI (oltre i curatori del presente volume, Marco Chirullo, Silvia Nenci, Elena Rigacci) all'interno di un progetto della Banca Mondiale (World Bank Institute/World Bank Development Research Group) dal titolo "Preparing for the Wto 2000 Negotiations: A Proposal to Enhance Developing Country Participation", coordinato da Bernard Hoekman; in tale ambito Isabella Falautano e Paolo Guerrieri hanno presentato un paper intitolato "A Birds-Eye View of the Agenda: the Developing Countries and the Millennium Round" al Convegno internazionale organizzato dalla Banca Mondiale, dallo IAI e dall'Economic Research Forum (Erf) al Cairo il 14 e 15 luglio di quest'anno. Ai partecipanti di quel convegno oltretutto al gruppo di ricercatori dello IAI va il nostro ringraziamento per i commenti e suggerimenti che ci sono stati offerti.

I.F. e P.G.
Roma, 30 settembre 1999

Il Millennium Round, il Wto e l'Italia

Isabella Falautano e Paolo Guerrieri

Per la World Trade Organisation (Wto), il 2000 segna un'anno di svolta per varie ragioni: coincide con la revisione programmata di alcuni accordi negoziati a Marrakech (la cosiddetta *built-in agenda*) e sui quali sarà necessario prendere nuovi impegni; è l'anno in cui di certo si avvieranno negoziati su temi nuovi; è segnato dalla nomina di un nuovo Direttore Generale, avvenuta dopo un difficile confronto interno fra gruppi di paesi attraverso una procedura "innovativa" di avvicendamento della carica tra due candidati allo scadere di un triennio.

Potrebbe essere, come è auspicato da molti paesi, anche l'anno di avvio di un nuovo Round negoziale, il Millennium Round, la cui fattibilità sarà verificata nel corso della Conferenza Ministeriale del Wto, che avrà luogo a Seattle a fine novembre 1999. A tal fine si stanno già delineando alcuni grandi blocchi negoziali, che si contrappongono già a partire dalle modalità del Round. Gli equilibri potranno inoltre essere considerevolmente spostati a dicembre, dopo la Conferenza di Seattle, dall'avvenuta entrata di nuovi membri tra cui alcuni "pesi massimi", quali la Cina e l'Arabia Saudita.

Il processo di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti internazionali è proseguito negli ultimi anni attraverso molteplici strade, per certi versi innovative: (i) iniziative unilaterali di singoli paesi, specialmente di molti paesi in via di sviluppo (Pvs) nel Sud-Est asiatico ed in America latina; (ii) accordi settoriali, quali l'Information Technology Agreement (Ita) e quelli sulle telecomunicazioni ed i servizi finanziari; (iii) accordi d'integrazione regionale, con aperture verso nuovi obiettivi e settori. Ma in parallelo sono cresciute anche le minacce al sistema di libero scambio. In particolare da parte dei paesi più avanzati, con la proliferazione di misure *anti-dumping* ed altre forme di neo-protezionismo. Negli Stati Uniti, per esempio, alla liberalizzazione degli scambi commerciali e alla concorrenza dei nuovi paesi esportatori è stato imputata la diminuzione della quota di reddito che va alla forza lavoro meno qualificata e a più bassi salari. Anche in Europa la liberalizzazione commerciale è stata associata - e con sempre maggiore frequenza - al fenomeno della persistente disoccupazione dei paesi europei. Di qui la sensazione di un accresciuto rischio di un indebolimento complessivo del sistema commerciale aperto costruito negli ultimi decenni.

Alla luce di tutto ciò sono in molti a vedere nell'avvio di un nuovo Round multilaterale la possibilità di un efficace freno alle tendenze negative in atto, così da offrire in futuro rinnovate garanzie ai percorsi di liberalizzazione (Bergsten, 1999; Krueger, 1998). Ma per raggiungere tali ambiziosi obiettivi, non vi è dubbio che il Round dovrà mirare in alto, ampliando la gamma di temi e settori da trattare, così da includere anche quelli più ostici a regolamentazioni multilaterali.

È da tener presente, in ogni caso, che sin dal termine dell'Uruguay Round (UR) è stato stabilito un meccanismo di adattamento continuo delle regole ai mutamenti del quadro commerciale internazionale - la *built in agenda* - attraverso negoziati periodiche di revisione degli accordi già esistenti. Tra essi l'agricoltura ed i servizi. È quindi certo che sarà avviata la rinegoziazione dei settori chiave del "triangolo dell'accesso al mercato", ovvero tariffe industriali, servizi e agricoltura.

L'Agenda del negoziato dovrebbe dunque includere anche i temi più tradizionali, visto che ancora molto resta da fare per l'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie tuttora esi-

stenti. A questo riguardo, l'Uruguay Round ha rappresentato un importante punto di svolta, convertendo le quote agricole in tariffe, rimuovendo i contingentamenti nel tessile e nei macchinari e fissando tutta una serie di nuovi impegni.

Accanto alla liberalizzazione delle barriere tariffarie, sono previste le negoziazioni sui "nuovi temi" del commercio - la cosiddetta *new trade agenda*. Essa si incentra sulle modalità di rimozione di quegli ostacoli alle transazioni internazionali che sono rappresentati dalle regole e politiche domestiche e che impediscono, per molti prodotti e servizi, un reale accesso ai mercati dei vari paesi. Tra questi nuovi temi vi sono alcune delle *new trade issues* dell'Uruguay Round (Lawrence, Rodrik, Whalley, 1996) - i servizi ed i diritti di proprietà intellettuale - soggette a revisioni e ulteriori liberalizzazioni, che qui definiamo i nuovi temi "di prima generazione" (*first generation new trade issues*) per distinguerli da quelli "di seconda generazione" (*second generation new trade issues*), tra cui vanno incluse le politiche di concorrenza, la regolamentazione degli investimenti diretti esteri (Ide), gli standard del lavoro e ambientali. Si potrebbero poi aggiungere alcuni temi "ibridi" di natura intersettoriale, quali il commercio elettronico ed i prodotti e le tecnologie informatiche.

Le negoziazioni su molti di questi temi si presentano irte di difficoltà, dal momento che investono scelte e misure di politica interna dei singoli paesi. Certo, la scelta dei contenuti e l'esito delle negoziazioni sui vari temi sono ancora del tutto incerti e per alcuni dei temi qui elencati si potrebbe arrivare anche ad una loro non inclusione nell'Agenda del Millennium Round. Ma è fuor di dubbio che la promozione di mercati aperti e pienamente contestabili nel nuovo Round passerà necessariamente attraverso l'integrazione delle diverse politiche e regolamentazioni domestiche nell'ambito del sistema commerciale multilaterale.

In questo primo capitolo verranno riassunti gli scenari negoziali ed i principali temi al centro del nuovo Millennium Round, mettendo in risalto altresì gli aspetti qualificanti delle varie posizioni che si stanno consolidando, con particolare attenzione ai tre maggiori poli geo-economici, Europa, Stati Uniti e Giappone-Asia. Verranno sintetizzate altresì le questioni generali e istituzionali che condizioneranno inevitabilmente l'efficacia del Wto nel prossimo futuro. In ultimo, verrà tenuto conto degli interessi specifici in gioco da parte del nostro paese avanzando alcune proposte per una più efficace strategia e partecipazione del sistema-Italia al tavolo negoziale multilaterale. Abbiamo ritenuto comunque utile partire dai mutamenti intervenuti negli ultimi anni nelle relazioni commerciali internazionali, dal momento che tali cambiamenti sono importanti anche per un'adeguata lettura delle sfide che sono oggi di fronte al sistema multilaterale degli scambi.

1. Il nuovo contesto commerciale multilaterale

Negli ultimi due decenni sono avvenuti dei cambiamenti rilevanti nell'economia mondiale. Il termine "globalizzazione" è quello più frequentemente usato per indicare queste trasformazioni alla base della crescente interdipendenza tra paesi. Va innanzi tutto messo in luce la spinta, proveniente dalla globalizzazione, verso forme di integrazione sempre più profonde tra paesi (*deeper integration*). Ne è un riflesso l'estensione del campo di azione del Wto che deve occuparsi, in misura crescente, di come rendere tra loro compatibili politiche e regolamentazioni nazionali divergenti. Mutamenti di rilievo hanno interessato anche la struttura delle relazioni commerciali internazionali, intensificando la concorrenza sia tra imprese che sistemi territoriali. Al riguardo, vanno messe in evidenza tre tendenze: (i) la robusta crescita degli investimenti diretti esteri accanto a quella degli scambi commerciali; (ii) il ruolo crescente dei servizi nel commercio mondiale; (iii) i mutamenti nella composizione dello stesso commercio mondiale, con la diffusione delle nuove tecnologie.

Un primo andamento da sottolineare è lo straordinario aumento della mobilità dei capitali in generale, e degli investimenti diretti esteri in particolare. Nel 1997 gli Ide ammontavano a più di 450 miliardi di dollari (Unctad, 1998). I Pvs nel loro complesso hanno ricevuto poco più del 30 per cento del totale degli Ide nel periodo 1995-1997, con una forte concentrazione in alcuni paesi asiatici e, in minor misura, latinoamericani.

Tale crescita degli Ide è anche il riflesso di una organizzazione della produzione e distribuzione dei beni che sta cambiando e che si accompagna ad una rinnovata crescita dei flussi commerciali. Commercio e Ide, tradizionalmente interpretati come flussi sostitutivi, sono diventati in realtà sempre più interrelati e, per certi versi, complementari. Allo stesso tempo l'espansione degli Ide e la crescita delle imprese transnazionali hanno fatto sì che una quota importante del commercio sia rappresentata da scambi di beni e servizi all'interno dello stesso gruppo e/o entro il network di imprese con basi in più paesi. Ne consegue che una quota sempre più rilevante degli scambi internazionali è determinata dalle strategie d'impresa e non passa attraverso le transazioni di mercato più tradizionali.

La crescita del commercio di servizi costituisce un'altra fondamentale tendenza connessa al fenomeno della globalizzazione delle attività economiche. I sistemi economici sono infatti sempre più caratterizzati dall'espansione del terziario avanzato. Allo stesso tempo lo sviluppo delle tecnologie informatiche ha permesso una crescente internazionalizzazione di molti servizi, in passato confinati all'interno dei singoli paesi. Ancora, la tendenza alla liberalizzazione finanziaria, alle privatizzazioni e deregolamentazioni ha creato opportunità di investimento internazionale in molte aree dei servizi quali le telecomunicazioni, i servizi finanziari e di pubblica utilità. Questo crescente ruolo è confermato da una crescita degli scambi di servizi, durante gli anni ottanta e gran parte degli anni novanta, assai più sostenuta di quella dei beni. Considerato che i dati di bilancia dei pagamenti registrano solo parzialmente gli scambi di servizi intraindustriali e tra network di imprese, si può affermare che tale percentuale sottostimi l'effettivo peso commerciale dei servizi (Hoekman, Primo Braga, 1997).

La terza significativa tendenza è data dai mutamenti nella composizione del commercio mondiale, che si è accompagnata alla crescita della quota del commercio sulla produzione mondiale (Fagerberg, Guerrieri, Verspagen, 1999). Come già sottolineato, la percentuale degli scambi di prodotti manifatturieri è aumentata nell'ultimo decennio fino a coprire più del 70 per cento del totale del commercio internazionale. La percentuale degli scambi del settore primario è contestualmente diminuita, sia per il settore agricolo che per le materie prime. L'aumento del commercio manifatturiero è imputabile ad una serie di fattori, quali la liberalizzazione degli scambi, l'apertura al commercio e agli investimenti di molti nuovi paesi e regioni, come i paesi di nuova industrializzazione (Nics) in Asia ed America Latina.

Anche all'interno degli scambi manifatturieri si sono verificati mutamenti di composizione: è aumentata la quota relativa del commercio dei prodotti tradizionali ad alta intensità di lavoro (abbigliamento, mobili, calzature); ma l'incremento più rilevante ha interessato la quota dei prodotti a più alto contenuto tecnologico (*science based*), con un raddoppio tra i primi anni ottanta e la metà degli anni novanta fino a coprire oltre il 20 per cento del commercio mondiale (Fagerberg, Guerrieri, Verspagen, 1999). Gli scambi dei prodotti "*science based*" sono molto spesso di tipo intraindustriale, con paesi che contemporaneamente esportano ed importano lo stesso genere di prodotti (Scherer, 1994). Come messo in luce da molti studi teorici, questo tipo di scambi può essere spiegato alla luce di fattori quali le economie di scala, la differenziazione dei prodotti, il cambiamento tecnologico e ben poco a vedere con le risorse naturali di un paese (Grossman e Helpman, 1991).

Non vi è dubbio che questi cambiamenti degli scambi commerciali abbiano avuto effetti di rilievo anche sul regime commerciale multilaterale. Vi è innanzi tutto da ricordare che per com-

petere con successo nei settori e produzioni tecnologicamente più sofisticati, le imprese sono spesso costrette a localizzare in più paesi le proprie strutture produttive e distributive. Inoltre, la concorrenza in molti servizi richiede una presenza dell'impresa sui singoli mercati nazionali. A ciò va aggiunto che le imprese transnazionali, che si distribuiscono su più mercati, hanno bisogno per il funzionamento dei loro network di norme certe e trasparenti, quanto più compatibili tra loro a livello internazionale.

Tutto questo ha portato a sostanziali modifiche nel sistema degli incentivi di mercato ed ha assegnato un' enfasi assai maggiore alle condizioni di accesso ai singoli mercati come uno degli elementi base dei processi di liberalizzazione. Il tema dell'accesso, a sua volta, ha reso sempre più rilevanti le differenze tra sistemi normativi e politiche di regolamentazione nazionali. Anche là dove le barriere tariffarie siano state eliminate, l'entrata di nuove imprese ed operatori può essere limitata "*de facto*" dalle differenze esistenti, a livello nazionale, nelle normative societarie, nelle politiche per gli investimenti esteri, per la concorrenza, per la regolamentazione del mercato. L'attenzione si è pertanto gradualmente ma inesorabilmente spostata dalle barriere più tradizionali al commercio sui "nuovi temi" del commercio, quelli definiti in precedenza di "prima" e "seconda generazione" (proprietà intellettuale, servizi, politiche di investimento e di concorrenza, standard ambientali e del lavoro).

L'ulteriore apertura del sistema commerciale è arrivata così a coincidere sempre più col raggiungimento di un maggiore accesso ai mercati e di una maggiore "contestabilità" degli stessi, in una prospettiva di approfondimento dell'integrazione (*deep integration*). D'altra parte una *deeper integration* può essere perseguita e realizzata solo attraverso un approccio a tutto campo nella costruzione di un sistema commerciale multilaterale, che includa molte nuove aree e settori di negoziazione, ivi inclusi i "nuovi temi" del commercio, ed andando, quindi, ben oltre le tradizionali aree tariffarie e non.

Ma c'è un rischio ed è quello di un allargamento a dismisura dell'agenda negoziale, con l'impossibilità poi di poter governare un tale insieme complesso di questioni. Per tornare all'agenda del nuovo Round, una prima importante questione consisterà dunque nella selezione di quell'insieme di temi e politiche che possano realmente favorire un'ulteriore liberalizzazione degli scambi e degli investimenti, oltreché la piena contestabilità dei mercati. Individuati i temi, un secondo passaggio chiave è la selezione dei meccanismi di cooperazione e/o di accordo internazionale più idonei - nella prospettiva di *deeper integration* - per il raggiungimento di un più libero accesso ai singoli mercati. Tali meccanismi vanno dal semplice coordinamento delle politiche nazionali fino alla vera e propria armonizzazione delle diverse regole e normative. Naturalmente non esistono risposte univoche e valide in assoluto che possano aiutare in questa scelta. Le soluzioni più efficaci, tra decentramento, coordinamento ed armonizzazione, tendono a cambiare a seconda della natura dei temi al centro della negoziazione. Come vedremo nelle pagine che seguono, accordi assai diversi possono essere ipotizzati per ciascun tema, con approcci pragmatici e flessibili, pur tenendo conto che l'analisi dei dettagli è fondamentale per una previsione del loro impatto.

2. Un Round unico o tanti mini Round?

La decisione di avviare i negoziati entro o fuori un vero e proprio Round verrà presa a Seattle per consenso, senza quindi manifestazioni di volontà contraria da parte di alcuno dei paesi membri del Wto; in caso positivo, verranno anche determinate le modalità e la durata del negoziato. I sostenitori dell'approccio del Round unico, prima fra tutti l'Unione Europea, affermano che solo in una negoziazione che coinvolge più settori è possibile ricercare un equilibrio globa-

le e perseguire un "gioco a somma positiva". Inoltre si sottolinea il messaggio indiretto di fiducia e di volontà di continuare il percorso della liberalizzazione, vissuto in un Round unico, in grado di contrastare un contesto internazionale di crisi e di tentazioni neo-protezionistiche.

L'Europa ha avuto un ruolo fondamentale nel lancio del nuovo Round, anche grazie alla vigorosa campagna di promozione avviata e sostenuta dall'allora Vicepresidente della Commissione Europea e Commissario per le questioni commerciali multilaterali Sir Leon Brittan. Il programma dei negoziati sostenuto da Brittan era assai vasto e ambizioso, includendo tutti i temi commerciali più rilevanti, da quelli delle barriere tariffarie alle politiche di concorrenza, alle politiche per gli investimenti, fino agli standard ambientali. Il programma venne sostenuto nel suo insieme da tutti i membri dell'UE, ma, su diversi ed importanti capitoli che ne fanno parte, i paesi europei, come si vedrà più avanti, sono ancora ben lontani dall'aver raggiunto una comune posizione negoziale.

La proposta europea di lanciare un nuovo Round è stata accolta abbastanza favorevolmente da numerosi paesi con l'eccezione degli Stati Uniti, che hanno sciolto le loro riserve solo all'inizio di quest'anno con il discorso del Presidente Clinton sullo stato dell'Unione. Gli Stati Uniti hanno esercitato un ruolo chiave di *leadership* in tutti i precedenti Round multilaterali, ma non sembrano pronti, questa volta, ad assumersi un compito tanto ambizioso. La prudenza americana ha molteplici motivazioni. La preferenza innanzi tutto verso un'agenda negoziale con forti priorità settoriali; motivi di politica interna, quali la mancata concessione del *fast track* da parte del Congresso al Presidente Clinton; l'atteggiamento assai poco favorevole nel complesso della pubblica opinione e dei gruppi politici; la divisione dei gruppi di pressione interni sulle più importanti *issues* commerciali.

Pur favorevoli al Round, gli Stati Uniti vedrebbero di buon grado negoziati pragmaticamente finalizzati all'ottenimento di risultati ben determinati ed a breve termine. Visto che molti degli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti da questi negoziati a breve termine toccano temi assolutamente prioritari per l'economia americana, tale posizione è giudicata troppo di "parte" dagli altri maggiori paesi. Resta comunque elevato, come sottolineato più avanti da Aggarwal, il rischio di una partecipazione "non incisiva" da parte degli Usa, in quanto le *lobbies* interne più forti e interessate all'apertura e alla liberalizzazione hanno già ottenuto risultati nelle ondate di liberalizzazione settoriale a livello Wto (Ita, telecomunicazioni, servizi finanziari) ed Apec (Asia Pacific Economic Cooperation) che si sono avute nel periodo più recente.

Il Giappone fa parte della schiera dei sostenitori dell'approccio del *single undertaking* ed è a favore di un negoziato breve, insieme ad Australia, Nuova Zelanda, ad alcuni paesi latino-americani oltreché ai paesi dell'Europa Centro-orientale in fase di adesione all'UE.

Protagonisti importanti del nuovo Round saranno certamente i Pvs, che a differenza del passato stanno partecipando attivamente alla preparazione dell'Agenda e condividono un forte interesse nello sviluppo di processi di liberalizzazione del commercio e degli investimenti. In generale nel caso dei Pvs vi è stato il passaggio da una fase di scetticismo - dati i lunghi tempi transitori, i costi dell'applicazione e la frequente mancata applicazione dell'UR - ad un favore generale all'idea di un Round globale, in vista di maggiori aperture dei mercati dei paesi industrializzati e di una compensazione delle concessioni fatte. Permangono tuttavia resistenze da parte di alcuni paesi aggregati nel Gruppo dei 15, tra i quali l'India e la Malesia.

La liberalizzazione dei mercati negli ultimi due decenni ha portato notevoli benefici ai Pvs, rendendo possibili molte storie di successo, basate su approcci allo sviluppo del tipo *outward oriented* e su modelli di crescita trainati dalle esportazioni. Vi è oggi un forte interesse ad integrare ulteriormente i Pvs nel sistema commerciale multilaterale e nel Wto. In questa prospettiva la sfida maggiore risiede nella capacità di conciliare il rafforzamento delle regole di un sistema globale aperto e di pieno accesso ai mercati con l'esigenza di molti Pvs di perseguire stra-

tegie di crescita autonome, caratterizzate in molti casi da varie tipologie di intervento pubblico.

Negli ultimi mesi sono stati compiuti alcuni passi decisivi verso il negoziato multilaterale e nell'incontro dell'11-12 maggio 1999 a Tokyo tra i Ministri del Commercio del Quad-Usa, Canada, Giappone e UE si è arrivati ad ufficializzare un "consenso minimo" sull'avvio di un Round unico, della durata auspicata di tre anni. Una previsione quest'ultima che, alla luce dei temi da trattare e delle attuali posizioni negoziali dei maggiori paesi, appare, a dir poco, ottimistica. La posizione italiana, infine, è a favore di un unico Round ed è, quindi, allineata a quella ufficiale europea trattandosi di materia regolata dall'Articolo 113 dei Trattati di Roma.

3. I temi commerciali tradizionali

3.1 Il comparto agricolo

L'obiettivo iniziale dell'Uruguay Round in campo agricolo, com'è utile ricordare, era soprattutto di smantellare un regime improntato, da sempre, ad un rigido protezionismo. Passi importanti in questa direzione sono stati certamente fatti, quali l'adozione della "tariffazione", ovvero la traduzione delle misure e barriere di protezione dei mercati agricoli in tariffe trasparenti e quantificabili. Ma più che ad una reale liberalizzazione, l'Accordo raggiunto si può dire abbia contribuito a ricondurre gli scambi agricoli sotto l'egida del Wto e del suo sistema di regole vincolanti. Basti considerare che la maggior parte dei paesi sviluppati non ha modificato i regimi di produzioni fortemente protette, quali zuccheri e caseari (Ingco, 1995). Ancora, l'UE ed i paesi Efta (European Free Trade Association) hanno mantenuto, con successo, durante tutto il negoziato una posizione fortemente difensiva (Croome, 1998). In definitiva, l'Accordo di Marrakech pur presentando elementi positivi ha lasciato ancora aperti alcuni problemi chiave per la realizzazione di un regime di liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli.

In base all'Art. XX dell'Accordo sull'Agricoltura - nella cosiddetta *built-in agenda* - era comunque previsto l'avvio di nuovi negoziati entro il 31 dicembre 1999. Il nuovo round di negoziati sarà probabilmente incentrato, innanzi tutto, su alcuni temi tariffari, quali la riduzione delle tariffe più elevate applicate dai paesi industrializzati, e la riduzione dei picchi tariffari, soprattutto nel caso di alcuni Pvs. In secondo luogo, vi sono numerosi paesi che hanno interesse a negoziare ulteriori riduzioni nei sussidi alle esportazioni; gli Stati Uniti sono decisi sostenitori della loro completa eliminazione. Vi sono poi i problemi riguardanti le regole di accesso ai mercati ed il ruolo delle *state-trading agencies*, che possono di fatto regolare l'afflusso delle merci agricole sul mercato nazionale e per le quali è previsto il solo obbligo di trattamento non discriminatorio ed in accordo con le pratiche commerciali (Art. XVII del Gatt - General Agreement on Tariffs and Trade, peraltro inapplicato).

Ancora, l'eliminazione delle misure aggregate di sostegno (*aggregate measures of support*, Ams) e della scatola blu (*blue box*), fortemente propugnata dagli Stati Uniti, sarà avversata dall'UE. Si tratta di due questioni che già nell'UR erano state oggetto di una netta contrapposizione tra Stati Uniti ed UE, tale da mettere a rischio l'intero accordo; le concessioni da parte americana erano peraltro state effettuate nell'ottica di un nuovo Round di negoziati di fine millennio (Croome, 1998).

Guardando alle posizioni dei singoli paesi, non vi è motivo di pensare che i governi vogliano modificare l'approccio adottato durante il passato negoziato (Croome, 1998). Si può così assumere che la contrapposizione Stati Uniti-UE costituirà, ancora una volta, l'asse lungo il quale si snoderà l'intero negoziato. I primi spingeranno per un'ulteriore liberalizzazione, incentrata sul tema del pieno accesso al mercato attraverso l'eliminazione completa dei sussidi al-

le esportazioni e delle misure di sostegno interno (*green box* escluso) e la difesa della liceità delle biotecnologie in agricoltura, purché vi sia trasparenza. L'Europa, stretta tra le esigenze di riforma della politica agricola comune (Pac) ed il prossimo allargamento, manterrà una posizione sostanzialmente difensiva. Nel recente Comunicato della Commissione Europea al Consiglio, i temi da difendere in chiave europea sono stati individuati nel *blue box* nel contenuto del *green box*, nel rinnovo della clausola di pace anche dopo la scadenza del 2003 e delle *special safeguard provisions*. In chiave offensiva, sono stati evidenziati la necessità di un accresciuto accesso al mercato, l'abbattimento delle quote tariffarie in mercati terzi, il ruolo delle *state trading enterprises*. Resta una relativa divisione all'interno dell'UE sui settori (prodotti continentali e mediterranei) che saranno probabilmente destinati a pagare relativamente di più il prezzo di questi eventuali benefici.

È presumibile che l'UE possa trovare degli alleati oltre che tra i paesi candidati all'allargamento, futuri fruitori della Pac, anche tra alcuni Pvs, timorosi di perdere l'accesso preferenziale al mercato comunitario, e tra i paesi Efta. Gli Usa avranno invece dalla loro parte il Gruppo di Cairns (Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Fiji, Ungheria, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Filippine, Uruguay, Venezuela), la cui posizione sarà probabilmente la stessa, molto rigida, tenuta durante l'Uruguay Round e che mira alla eliminazione di ogni ostacolo alla completa liberalizzazione degli scambi agricoli. Il Gruppo di Cairns aveva altresì sposato il principio del trattamento speciale e differenziato nei confronti dei Pvs. Giappone e Corea saranno due paesi condizionati dalla fine del periodo transitorio in cui hanno beneficiato di un trattamento speciale per le importazioni di riso; per cercare di mantenerlo, dovranno effettuare concessioni anche in altre aree.

Per quanto concerne la posizione negoziale dei Pvs, nonostante gli sforzi in corso per tentare di trovare una posizione comune sulle principali questioni agricole, è più probabile che, come già avvenuto in occasione dell'Uruguay Round, si uniscano con l'una o l'altra coalizione di paesi, a seconda dei temi oggetto dei negoziati. Continuerà a pesare, viceversa, la divisione tra Pvs importatori ed esportatori netti di derrate alimentari. I primi, nel timore di aumenti dei prezzi, saranno meno interessati ad ulteriori tagli dei sussidi alle esportazioni; i secondi saranno invece più propensi a chiedere miglioramenti in termini di accesso al mercato per specifici prodotti. Un terzo gruppo sarà rappresentato da quei paesi in via di sviluppo che, pur essendo esportatori, presentano bassi livelli di competitività, e che cercheranno di mantenere, più che altro, i loro accessi preferenziali ai mercati dei paesi industrializzati (Croome, 1998). Le misure di sostegno domestico (Ams) sono un problema minore per i Pvs; per varie ragioni, dettate prima di tutto da loro limiti di bilancio, vi hanno fatto e vi fanno assai meno ricorso.

Per riassumere, le finalità del nuovo accordo saranno indirizzate verso molteplici direzioni: gli abbattimenti tariffari; la definizione di criteri per le esenzioni in tema di sussidi; la fissazione di standard internazionalmente riconosciuti; l'armonizzazione delle procedure. È un negoziato dalla forte valenza politica, considerato che il commercio agricolo, pur sceso al 4 per cento del commercio mondiale, assorbe buona parte della spesa pubblica, e non solo nel caso della Pac. Pressoché scontato è l'attacco che verrà portato da molti paesi nei confronti delle politiche e programmi agricoli in Europa. Alla luce di ciò si spiega la ferma iniziativa europea a favore di un *single undertaking*, per tentare di compensare le concessioni inevitabili nel settore agricolo in altri settori di negoziazione.

È probabile, infine, che nel corso delle negoziazioni assumano particolare rilievo quegli aspetti del commercio agricolo legati alla tutela dei cittadini e della loro salute, conseguenti ai progressi scientifici in campo agricolo, soprattutto nel campo delle colture geneticamente modificate. Sono temi che hanno già sollevato forti tensioni nelle relazioni tra Europa e Stati Uniti - com'è il caso del contenzioso in ambito Wto in materia di carne bovina trattata con gli or-

moni della crescita - e che rischiano di generare, anche nel futuro più o meno immediato, nuove ondate di protezionismo. Di qui la necessità di ricercare in ambito Wto regole generali che tutelino, oltre gli interessi dei produttori e dei consumatori, anche la libertà di scelta dei cittadini circa gli standard sanitari e di qualità internazionalmente riconosciuti.

3.2 I prodotti industriali

Anche se non è prevista una specifica *built-in agenda* per gli scambi di prodotti industriali, è pressoché sicuro che nel nuovo Round vengano avviati negoziati per arrivare ad un'ulteriore riduzione tariffaria. Le barriere tariffarie, in effetti, rappresentano ancora un tema importante, in modo particolare per i Pvs. Nella stessa dichiarazione finale della Conferenza Ministeriale di Singapore del 1996 venne ribadito l'impegno per un'ulteriore progressiva liberalizzazione ed eliminazione delle barriere tariffarie e non.

Le riduzioni tariffarie sui prodotti industriali, fissate nell'UR, sono state portate avanti in cinque successive tappe con scadenza annuale, l'ultima delle quali risale al 1° gennaio 1999 (Croome, 1998). L'intensità dei tagli è variata notevolmente da settore a settore: per la gran parte dei prodotti la riduzione media ha superato il 40 per cento, ma assai inferiore è stata nel caso del tessile-abbigliamento, pelletteria, prodotti ittici. Si può affermare che i settori caratterizzati da più elevate protezioni tariffarie, molti dei quali di forte interesse per i Pvs, sono anche quelli che, in generale, hanno subito i minori tagli.

Riduzioni differenziate delle barriere tariffarie si sono avute anche tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo: i primi hanno consolidato tutte le tariffe ai livelli effettivamente applicati, in media particolarmente bassi, anche se le eccezioni non mancano; i secondi, pur avendo nel corso degli anni diminuito le loro tariffe, hanno mantenuto livelli tariffari consolidati assai elevati (Croome, 1998).

Anche a livello settoriale, negli anni successivi all'Uruguay Round, si sono svolti importanti negoziati a livello multilaterale: ad esempio, a dicembre 1996 è stato siglato l'Ita, finalizzato alla diminuzione, entro il 1° gennaio 2000, delle tariffe di importanti prodotti inclusi nell'area delle tecnologie dell'informazione. A livello regionale, in sede Apec si è proceduto alla liberalizzazione, su base volontaria, di vari settori; riduzioni tariffarie si sono avute anche in Europa, per i paesi in fase di adesione all'UE; infine, processi di apertura hanno interessato sia il Mercosur che l'Asean (Association of South East Asian Nations).

Ne risulta un quadro altamente frammentato di negoziazioni settoriali e regionali, in prevalenza di natura preferenziale, che, certo, non appare facilitare l'avvio e lo sviluppo di un nuovo ciclo multilaterale di negoziati, quale il Millennium Round.

Anche alla luce dei risultati dell'UR, si può comunque tentare di individuare i temi su cui il prossimo Round finirà probabilmente per concentrare la sua attenzione in tema tariffario. Innanzitutto, come abbiamo ricordato, esiste una notevole differenziazione tra paesi industrializzati e Pvs in tema di consolidamento delle tariffe applicate. Tale situazione apre interessanti margini di manovra negoziale: da un lato il consolidamento tariffario dei paesi in via di sviluppo può essere adeguato ai livelli più bassi effettivamente applicati, conferendo un considerevole potere di contrattazione a tali paesi a costi minimi; dall'altro i paesi industrializzati possono ridurre i picchi tariffari, in particolar modo per i prodotti di maggiore interesse per i Pvs. A questo riguardo, gli ostacoli non saranno certo di poco conto nei paesi industrializzati. Alcuni prodotti godono di una protezione ancora elevata, attraverso tariffe superiori alla media, ed in particolare nei settori di esportazione dei Pvs. Il loro abbattimento inevitabilmente incontrerà forti resistenze da parte dei gruppi di interesse più organizzati dell'area più industrializzata.

In secondo luogo, l'Uruguay Round, come già evidenziato, ha determinato tagli contenuti

nei settori caratterizzati dalle tariffe più elevate. Molti di questi settori presentano quei picchi tariffari la cui eliminazione costituisce il primo degli impegni che gravano sull'imminente nuovo Round. L'UE, ad esempio, ha proposto di discutere e rivedere tutte le tariffe e di garantire alla fine del Round l'accesso *duty-free* ai prodotti dei paesi meno sviluppati nei mercati dei paesi industrializzati (Brittan, 1999).

Una terza questione è quella della *tariff escalation*, in base alla quale la tariffa applicata aumenta a seconda dello stadio di produzione, vanificando i vantaggi che si possono ottenere dalla riduzione tariffaria, in termini di apertura del mercato, ma, soprattutto, creando un disincentivo per i Pvs ad investire per accrescere la qualificazione della loro produzione (Grimwade, 1996). In questo caso, analizzando i singoli comparti, molto appare ancora da fare, oltre che nel tessile ed abbigliamento, nei settori dei macchinari di trasporto, conciario, calzaturiero (De Pava Abreu, 1996).

Altri due nodi negoziali riguardano la revisione degli accordi legati alle misure di salvaguardia ed all'*antidumping*. I primi legittimano le restrizioni quantitative nei confronti di singoli esportatori, per quanto limitate nel tempo e solo dopo la presentazione della prova del danno. Ciò non impedisce l'utilizzo di tali misure come uno strumento di protezione, anche se il ricorso alle misure *antidumping* risulta nei fatti più agevole. Proprio la disciplina dell'*antidumping* resta tuttora una spina nel fianco del regime commerciale multilaterale. Nonostante le disposizioni più restrittive, rimane tuttora la maggiore scorciatoia per i paesi importatori che vogliono proteggere le loro industrie. Al momento le regole Wto sull'*antidumping* presentano molte lacune e carenze. Inoltre i processi investigativi, divenuti più rigorosi, comportano costi elevati sia in termini di risorse umane che finanziarie, rendendone difficile l'utilizzo per i Pvs (Finger, 1996).

Sulle tariffe industriali, la posizione comunitaria è schierata a favore di una negoziazione globale, che contempra una loro riduzione generale, una rimozione dei picchi tariffari e l'armonizzazione dei sistemi regolamentari. Anche gli Stati Uniti sono favorevoli ad una riduzione delle disparità tariffarie esistenti, utilizzando come parametro di negoziazione non i *bound rates* bensì gli *applied rates*, che sono notoriamente più bassi. L'utilizzo di livelli più bassi di quelli legati in ambito Wto è una prassi che riguarda principalmente i Pvs; la controproposta europea di adottare tre bande tariffarie a seconda delle condizioni economiche dei paesi, parte dal riconoscimento dell'importanza della flessibilità nella costruzione di regimi commerciali globali. Per fronteggiare una maggiore concorrenza a livello internazionale, i Pvs devono sostenere elevati costi di aggiustamento in seguito all'apertura dei loro mercati; a ciò vanno aggiunti gli standard tecnici elevati previsti dalle nuove disposizioni. Appare così legittima la richiesta, da parte dei Pvs, di misure di assistenza tecnica e finanziaria, ed è prevedibile che riescano a formare, su questo terreno, un fronte unico in grado di rafforzarne la posizione.

3.3 L'accordo sul tessile e abbigliamento: verso l'implementazione dell'Atc?

Il settore tessile è tra quelli in cui il confronto sarà certamente più duro, data la stessa natura "di transizione" dell'accordo Atc (Agreement on Textiles and Clothing) del 1994, il cui merito principale sta nell'aver riportato tali comparti entro il quadro regolamentare del Wto. La piena integrazione dell'Atc nel Gatt 1994 avrà luogo infatti solo a partire dal completamento del terzo stadio di liberalizzazione del settore dalle restrizioni quantitative, quindi, dal 1° gennaio 2005.

Le fasi previste, com'è noto, sono quattro. Nella fase uno, chiusa il 1° gennaio 1995, i membri dovevano integrare nel Gatt 1994 un ammontare di prodotti corrispondenti a non meno del 16 per cento del volume totale delle loro importazioni (prendendo quale anno di riferimento il 1990) disciplinate nell'ambito dell'accordo Multifibre (Mfa). Nella seconda fase (1° gennaio

1998) i paesi aderenti dovevano integrare un ulteriore 17 per cento. Nella fase tre, entro il 1° gennaio 2002, si dovrà provvedere all'integrazione di un altro 18 per cento. Infine nella quarta fase, entro il 1° gennaio 2005, l'intero settore dovrà essere integrato nel Gatt 1994; dovrà pertanto essere integrato il restante 49 per cento dei prodotti precedentemente oggetto di accordi nell'ambito del Mfa. Le opportunità di accesso al mercato sono destinate ad aumentare sensibilmente in seguito anche alla progressiva abolizione delle quote del Mfa.

Perché si possano riscontrare effettivi miglioramenti bisognerà tuttavia attendere il 2002, ovvero l'inizio della terza fase. Infatti i prodotti interessati nelle prime due fasi sono stati quelli generalmente considerati *non-sensitive* (De Paiva Abreu, 1996). Della terza fase usufruiranno soprattutto i paesi grandi esportatori, dal Brasile ad Hong Kong, dall'India alla Thailandia, alla Malesia. I piccoli esportatori dovranno invece attendere la fine del decennale periodo di transizione (Unctad, 1996).

Va subito aggiunto che la liberalizzazione sin qui ottenuta non è certo incoraggiante (Croome, 1998). I paesi avanzati sono accusati di aver sostituito le restrizioni quantitative con nuove forme di protezionismo, attraverso l'abuso delle azioni di *antidumping* e l'applicazione di regole d'origine molto restrittive. Da parte loro i Pvs hanno mantenuto tariffe elevate e restrizioni non-tarifarie. Di fatto i principi di liberalizzazione minima del settore sembrano essere stati disattesi. Un'ulteriore preoccupazione emerge dal fatto che gran parte del processo d'integrazione avverrà nella fase finale del periodo transitorio; questo "*end-loading process*" solleva dubbi sulla credibilità dell'intero percorso di liberalizzazione e sulla opportunità politica di ottenere risultati "dimezzati" (Unctad, 1996).

Un ulteriore problema è rappresentato dalle misure transitorie di salvaguardia, che prevedono l'applicazione di criteri mai utilizzati in precedenza (quali il livello dei salari e dei prezzi domestici) per la determinazione della serietà del danno (*serious damage*). L'aumento dei parametri può facilitarne l'adozione e questo va a danno dei maggiori esportatori, ovvero i Pvs. Anche la possibilità di ricorrere a misure di salvaguardia applicabili contestualmente a più paesi è considerata da molti un ulteriore aspetto negativo; gli Stati Uniti hanno invocato tali misure contro le importazioni di prodotti in cotone e fatti a mano provenienti da ben otto paesi, basandosi sul concetto del danno cumulativo derivante dal contestuale afflusso di prodotti dai paesi in questione.

Va infine notato che il settore tessile-abbigliamento è tra i pochi in cui i Pvs si presentano con una forte posizione comune. Già nell'Uruguay Round, essi hanno vincolato alla liberalizzazione del tessile-abbigliamento la loro partecipazione al negoziato complessivo. La maggior parte dei Pvs sono contrari ad una qualsivoglia riformulazione del precedente accordo. Essi temono infatti che un nuovo negoziato comporterebbe nuove concessioni da farsi cinque anni prima della scadenza dell'accordo già firmato; mentre essi vogliono mantenere intatto il loro potere negoziale e usufruire di tutto il periodo transitorio a loro disposizione. È quindi poco probabile che possa esservi un nuovo accordo che miri ad accelerare il processo di apertura del mercato ed altrettanto improbabili sono estensioni del periodo di implementazione dell'accordo (Croome, 1998).

3.4 Le altre negoziazioni su temi commerciali tradizionali

3.4.1 Le barriere non tariffarie e l'armonizzazione degli standard

Standard, regolamentazioni tecniche e valutazioni di conformità stanno assumendo un'importanza crescente nel commercio mondiale, anche in relazione alla graduale eliminazione delle barriere tariffarie tradizionali. La presenza di "standard poco trasparenti" (per favorire pro-

duttori nazionali meno efficienti) e la proliferazione di costosi e complessi sistemi di *conformity assessment* comportano inefficienze e nuove barriere al commercio (Wilson, 1996), soprattutto nei confronti dei Pvs (Stephenson, 1997). Per converso, l'implementazione di efficienti standard internazionali permette importanti risultati, favorendo, ad esempio, la diffusione di innovazioni, la realizzazione di economie di scala, l'innalzamento della qualità dei prodotti e delle esportazioni (Wilson, 1996).

Su ciò sembra esservi un largo accordo. La stessa Commissione Europea si è dichiarata a favore del rafforzamento della cooperazione in materie regolamentari, di un accordo relativo alle definizioni e procedure esistenti (attraverso l'uso di un sistema a 6 *digits*) ed un allargamento delle stesse. Le divisioni vertono sui modi per arrivarci: le proposte oscillano tra due estremi, l'armonizzazione delle norme tecniche a livello internazionale e un mutuo riconoscimento delle normative dei singoli stati e/o blocchi regionali. Alcune prime risposte si sono avute con l'adozione degli Accordi Mra (Mutual Recognition Agreement) tra Stati Uniti ed Unione Europea in tema di *testing*, certificazione dei prodotti e accreditamento di laboratori e con l'Accordo multilaterale sulle barriere tecniche al commercio (Tbt) firmato durante l'Uruguay Round e che impegna i governi alla definizione di standard di prodotto e di processo.

Sui temi delle riforme regolamentari e degli standard l'agenda più avanzata appare quella adottata dai paesi dell'Apec. In questo caso gli obiettivi fissati sono molto più ambiziosi di quelli dell'Accordo Wto-Tbt, riguardo sia all'armonizzazione selettiva degli standard di prodotto che agli accordi di mutuo riconoscimento degli standard esteri sui mercati nazionali.

Il successo di tali iniziative regionali o interregionali può essere ricondotto soprattutto al fatto che il numero dei paesi coinvolti è assai ristretto e l'accordo è così più facile da raggiungere che in ambito Wto, con la presenza di 134 paesi. Anche il sostegno finanziario per l'assistenza tecnica, incluso il training del personale e l'aggiornamento delle strutture di sperimentazione e valutazione, risulta essere più agevole da erogare a livello regionale piuttosto che a quello multilaterale (Stephenson, 1997).

Per quanto riguarda i Pvs, il riconoscimento e l'adesione agli standard ed agli accordi sopra ricordati sembrano essere ancora piuttosto limitati. A livello nazionale, la gran parte dei Pvs manca attualmente di infrastrutture adeguate e di *skills* per far funzionare e mantenere le strutture ed i laboratori di certificazione. A livello internazionale, nonostante diversi Pvs siano membri dell'International Organization for Standardization (Iso) e dell'International Electrical Commission (Iec), la loro partecipazione è assai scarsa sia ai comitati di lavoro che all'elaborazione degli standard accettati a livello internazionale. Analoghe considerazioni valgono per il Wto e per l'Accordo sulle barriere tecniche al commercio.

3.4.2 Le facilitazioni al commercio

Sul positivo contributo e sull'utilità delle facilitazioni al commercio (*trade facilitation*) vi è un accordo unanime tra i paesi (Croome, 1998). L'incarico assegnato al Goods Council del Wto delimita chiaramente l'obiettivo dei negoziati sulle facilitazioni al commercio, definendolo come "... *the simplification of trade procedures in order to assess the scope for Wto rules in this area*". In effetti, le procedure di importazione ed esportazione, come richiesto da molti, vanno semplificate, armonizzate, ed automatizzate, arrivando ad una riduzione della documentazione e ad una maggiore trasparenza. Si tratta di provvedimenti da cui tutti trarrebbero vantaggio, soprattutto le piccole imprese ed i Pvs, per i quali i costi derivanti dal rispetto delle attuali procedure sono relativamente più elevati.

L'UE ha presentato una proposta basata su alcuni capisaldi: i) il principio di proporzionalità, al fine di eliminare procedure superflue; ii) l'effettuazione di controlli contestuali e non suc-

cessivi come avviene oggi ; iii) la predisposizione di misure che favoriscano la trasparenza dei controlli, onde evitare arbitrarietà ed abusi; iv) l'introduzione graduale di sistemi computerizzati della cooperazione tra paesi esportatori ed importatori.

Anche i gruppi di interesse imprenditoriali premono invece perché tali misure rientrino nella sfera di competenza del Wto (Croome, 1998).

Va messo in rilievo, comunque, che uno studio della World Bank ha definito lo scambio elettronico di dati (*electronic data interchange* - Edi -) una "componente critica della strategia di facilitazione al commercio (Cox e Ghoneim, 1998). Per molti Pvs l'adozione di un sistema di Edi potrebbe comportare vantaggi di efficienza ed un aumento degli scambi, che si stima pari a 350 milioni di dollari. Un esempio concreto in questa direzione è quello di Singapore (Schwartz and Kimberley, 1995).

3.5 Gli appalti pubblici

Tra i Gruppi di lavoro istituiti a Singapore c'è quello sulla trasparenza degli appalti pubblici. Dal 1994 esiste un Accordo plurilaterale sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement - Gpa -) firmato da 28 paesi, tra cui i 15 dell'UE, Usa, Giappone. L'accordo pone le basi per un'effettiva trasparenza nell'aggiudicazione degli appalti pubblici; il suo punto debole rimane il numero limitato di adesioni, dal momento che, essendo plurilaterale, impegna solo i membri del Wto che lo hanno firmato. Molti paesi, e l'UE, stanno spingendo per una sua multilateralizzazione.

Anche nell'ambito dell'Accordo generale sui servizi - Gats - esistono peraltro delle regole specifiche sulle forniture pubbliche nei servizi, ex Articolo XIII, che fanno parte delle "regole incompiute" del Gats, per il perfezionamento delle quali è stato avviato uno specifico Gruppo di lavoro. Il Gruppo di lavoro (Working Party on Gats Rules) è ancora in una fase preliminare per ciò che riguarda gli appalti pubblici, tanto per la determinazione dei temi che in quello degli spazi di manovra per un accordo.

Si presentano quindi tre diversi piani di negoziazione. Il primo è legato alla trasformazione dell'accordo del 1994 da plurilaterale a multilaterale, superando l'opposizione dei Pvs. Essi non vogliono concedere il trattamento nazionale alle imprese straniere per non rinunciare al trattamento privilegiato delle imprese nazionali, spesso a fini di sviluppo interno. Pochi Pvs hanno così aderito al Gpa, avendone criticato "la struttura complessa, burocratica e costosa" (Croome, 1998). Nei prossimi anni il numero dei Pvs aderenti è destinato ad aumentare, soprattutto perché ai candidati all'ammissione al Wto sarà richiesta l'adesione anche al Gpa. Per incoraggiarne l'adesione, molti propongono l'uso di preferenze transitorie (*price preference*), destinate ad essere erose progressivamente (Hoekman, Mavroidis, 1994).

Il secondo piano è rivolto alla creazione di un accordo multilaterale sulla trasparenza degli appalti pubblici, su impulso dei paesi del Quad. La trasparenza è fondamentale per attrarre le imprese che intendano partecipare alle gare e soprattutto per evitare la corruzione. In considerazione di ciò, nonostante alcuni Pvs e soprattutto i paesi Asean abbiano fortemente respinto ogni tentativo di introdurre una regolamentazione sulla corruzione all'interno del Wto, è imperativo definire una disciplina in tale direzione (Croome, 1998). È necessario, inoltre, migliorare le procedure di *enforcement* e di risoluzione delle controversie che spesso scoraggiano la partecipazione delle imprese dei paesi avanzati a gare di appalto nei Pvs (Hoekman, Mavroidis, 1994).

Il terzo piano fa presagire l'inclusione nel Gats 2000 dei temi della trasparenza, della risoluzione delle controversie, dell'accesso al mercato e del trattamento nazionale nelle forniture pubbliche nei servizi. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, i Pvs possono negoziare eccezioni al trattamento nazionale, anche nel periodo successivo alla firma dell'accordo. Hanno quindi un cer-

to margine di manovra per favorire le imprese nazionali. Tuttavia, l'opzione è limitata a determinati soggetti pubblici, prodotti o servizi che sono inclusi nelle liste dei paesi firmatari. In generale, comunque, vige il principio della non-discriminazione. Com'è noto, la discriminazione può in certi casi portare ad una riduzione di costi per il paese che la applica (Hoekman, Mavroidis, 1994; Mattoo, 1996). Guardando però ai benefici che si possono trarre da un tale approccio, tutti gli studi sembrano concordare nell'affermare che tali benefici sono il più delle volte modesti, poiché i profitti delle imprese nazionali sono in gran parte compensati dall'aumento dei prezzi (Deltas, 1997; Mattoo, 1996; Hoekman, Mavroidis, 1994). Si potrebbe così affermare che il principio della non discriminazione risulta essere maggiormente rispondente alle esigenze di efficienza, nonché di trasparenza, per tutti i paesi, indistintamente dal loro grado di sviluppo.

4. La "prima generazione" dei nuovi temi del commercio

4.1 *Il quadro regolamentare dei servizi a livello multilaterale*

Tra i nuovi temi da noi definiti della "prima generazione", i servizi giocano un ruolo fondamentale, anche per lo sviluppo economico dei paesi. La crescente terziarizzazione dell'economia, come già messo in evidenza, è un fenomeno generale e che coinvolge tanto i paesi avanzati quanto quelli in via di sviluppo, anche se a livelli differenti.

Negli scambi di servizi vi sono molti modi per limitare l'accesso ai concorrenti, attraverso misure simili a quelle usate per i beni: sussidi, tariffe, tasse, quote, standard tecnici. Le barriere (*border measures*) sono però più difficili da monitorare, e spesso sono proprio gli stessi regimi regolamentari a creare ostacoli e discriminazioni (Hoekman, Braga, 1997).

Sono state individuate molte tipologie di barriere al commercio nel caso dei servizi. Snape (1998) ha proposto la seguente tripartizione: barriere tariffarie e non tariffarie di confine (*tariff and non tariff at-the-border barriers*), connesse alle restrizioni alla presenza commerciale, al transito di persone, al trasferimento dei fondi; barriere interne (*internal barriers*), quali regolamentazioni specifiche e tassazioni imposte a servizi e fornitori stranieri; barriere che si applicano indiscriminatamente a fornitori locali e stranieri, in presenza di regolamentazioni che ostacolano la concorrenza e monopolistiche.

Le politiche della concorrenza, la contestabilità dei mercati e gli Ide sono elementi chiave negli scambi di servizi (Hoekman, Braga, 1997). Negli ultimi anni vi è stata una profonda trasformazione dei regimi regolamentari domestici, con diffuse deregolamentazioni, imputabili a sviluppi politici, spinte tecnologiche e di mercato (Wto, 1999). La liberalizzazione unilaterale ha riguardato molti paesi, sia sviluppati che in via di sviluppo (Sauvè, 1997a). Date le caratteristiche dei servizi c'è una forte spinta ad accordi di tipo regionale (*regional integration agreements* - Rias-), essendo ambiti in cui è più facile armonizzare le procedure e/o procedere al mutuo riconoscimento dei sistemi (Hoekman e Braga, 1995). Allo stesso tempo la liberalizzazione regionale nei servizi appare complementare a quella multilaterale, in quanto i Rias si sono dimostrati importanti laboratori di sperimentazione di nuovi regimi (Mohieldin, 1996b).

Non vi è dubbio che il Gats rappresenti il primo tentativo di successo di liberalizzare un comparto in cui la politica economica e gli obiettivi di sviluppo nazionali hanno giocato sempre un ruolo fondamentale. Caratteristica del commercio di servizi è l'interazione tra gestori e consumatori, da cui nasce la classificazione multilaterale delle quattro modalità di fornitura. Il principio cardine del Gats è la non-discriminazione, sia all'interno che all'esterno, come riflesso dal principio della nazione più favorita (Mfn) e dalle regole sul trattamento nazionale (Hoekman, Braga, 1997). Ma l'impatto di tale principio è più limitato che nel Gatt: mentre la

Mfn è un principio generale, derogabile attraverso una lista negativa, il trattamento nazionale si applica attraverso una lista positiva di impegni specifici. Ancora, a differenza del Gatt, il Gats introduce un impegno addizionale, legato all'accesso al mercato e l'iscrizione in una lista "positiva".

Di fatto il Gats nasce da un approccio ibrido di liste negative (modello Gatt) e positive (del tipo Nafta - North American Free Trade Agreement) e questo può comportare svantaggi nei processi di liberalizzazione (Hoekman e Braga, 1995). In primo luogo perché il sistema degli impegni positivi ha fatto sì che le aperture di mercato ed il trattamento nazionale fossero influenzati significativamente dagli obiettivi di sviluppo e di politica economica diversi dei diversi paesi. Ancora, la combinazione tra lista positiva e negativa ha incoraggiato l'applicazione di parametri di reciprocità settoriale e/o orizzontale nelle liberalizzazioni con riferimento alle singole modalità di fornitura, a scapito di un approccio multilaterale (Snape, 1998). Ne è derivato un quadro di impegni specifici nei servizi ancora decisamente limitato.

Per questa serie di motivi alla fine dell'Uruguay Round si decise di continuare i negoziati sugli impegni specifici in quattro settori chiave: telecomunicazioni di base; servizi finanziari; servizi marittimi; movimento delle persone (*movement on natural persons*). Nel caso delle telecomunicazioni di base e dei servizi finanziari i negoziati hanno portato a risultati positivi; per i servizi marittimi e il *movement on natural persons* il prolungamento non ha scongiurato il fallimento dei negoziati. In entrambi i casi il discorso sugli impegni specifici verrà ripreso nel corso del prossimo negoziato, il cui inizio è previsto per l'anno 2000, secondo l'Articolo XIX.

Va infine ricordato che la liberalizzazione conseguente agli impegni specifici non è ancora molto avanzata. Le restrizioni più rilevanti mantenute dai paesi industrializzati (PI) sono proprio nei settori dove i Pvs hanno più vantaggi comparati, quali quelli ad elevata intensità di lavoro che comportano la presenza e lo spostamento di manodopera e personale qualificato (Hoekman, Braga, 1997). Le maggiori restrizioni alla mobilità delle persone sono venute proprio dai paesi avanzati. Tanto che la scarsità degli impegni sulla modalità di fornitura quattro - *mode 4* - (relativa ai movimenti della forza lavoro), ha spinto i Pvs a richiedere una estensione dei negoziati (Wto, 1999a).

4.2 Gli accordi settoriali più importanti

Telecomunicazioni. L'accordo del febbraio 1997 ha portato alla liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni in 89 paesi membri del Wto. Il grado di liberalizzazione sottoscritto varia in misura rilevante tra paesi industrializzati e Pvs, per cui alla liberalizzazione quasi totale dei mercati europei, statunitense e giapponese si contrappongono aperture limitate e differite nel tempo in Asia ed in Africa.

Il contenuto dell'accordo sulla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione (Tlc), che è stato integrato nel IV° protocollo del Gats e tecnicamente incorporato come suo *Annex* (allegato) settoriale, prevede in estrema sintesi che il mercato mondiale delle telecomunicazioni sia liberalizzato nei prossimi anni, in un periodo compreso tra il 1998 ed il 2013. A questo riguardo, l'accordo è incentrato su tre tematiche chiave: (i) accesso al mercato e sua liberalizzazione; (ii) partecipazione al capitale dei gestori di Tlc da parte di soggetti stranieri; (iii) adesione a principi di concorrenza globale per le Tlc.

Per le prime due parti i paesi aderenti all'accordo hanno preso impegni a liberalizzare l'accesso ai mercati nazionali delle Tlc (sia terrestri che satellitari) ed offrire la possibilità di ingresso nell'azionariato dei gestori ad investitori e società estere entro tempi ben definiti; la terza parte è contenuta in una "carta di riferimento", detta "Reference Paper", che contiene i principi di concorrenza e liberalizzazione che devono regolare il settore delle Tlc ed i comporta-

menti dei concorrenti - nonché dell'*incumbent* - nei paesi aderenti all'accordo, in relazione all'esercizio dell'attività di trasporto e prestazione del servizio.

I principi alla base del "Reference Paper" riguardano in particolare: la tutela della concorrenza; l'interconnessione; il servizio universale; la pubblica diffusione dei criteri in base ai quali si rilasciano le licenze necessarie; le Autorità di regolazione indipendenti; l'allocazione delle risorse scarse (cioè frequenze, numerazione e diritti di trasporto).

Il Reference Paper costituisce un precedente importante, perché anticipa il dibattito più generale sull'introduzione di regole sulla concorrenza nel sistema Wto. In quanto tale costituirà un modello interessante anche per altri settori. Ciò vale in particolare in quei comparti dove la natura infrastrutturale dell'erogazione dei servizi impone una regolamentazione nazionale della concorrenza, al fine di rendere operativi gli impegni di liberalizzazione sottoscritti in sede Wto.

Servizi finanziari. Il negoziato sui servizi finanziari si è concluso con un accordo il 15 dicembre 1997 e alla fine del 1998 ben 104 erano i paesi membri firmatari. I motivi per il prolungamento dei negoziati in quest'area sono da ricercarsi nella conclusione dei processi di riforma dell'intermediazione finanziaria in atto in molti paesi membri del Wto. Gli impegni sono stati sottoscritti attraverso le quattro modalità di fornitura per tutti i comparti finanziari, incluse assicurazioni, banche e altri strumenti finanziari.

Nel caso dei servizi finanziari, tuttavia, il "diritto alla regolamentazione" di cui godono gli stati membri in base all'Articolo VI è assai più ampio che negli altri settori. L'Annesso sui servizi finanziari consente ad un paese di adottare "misure prudenziali" al fine di proteggere i consumatori di servizi finanziari e di assicurare l'integrità e la stabilità del sistema finanziario. Non è un caso che la crisi finanziaria asiatica del 1997-98 non abbia compromesso la conclusione positiva dei negoziati Gats sui servizi finanziari a cui hanno partecipato attivamente diversi paesi di quella regione.

Anche se i paesi più avanzati godono dei vantaggi comparati più consistenti nei servizi finanziari, la liberalizzazione in questo comparto potrà andare a vantaggio di tutti, Pvs compresi. Costi bassi ed efficienza dei servizi finanziari, in effetti, hanno un significativo e positivo impatto sulla posizione competitiva dei produttori dell'area in via di sviluppo. Certo, questo non deve impedire di riconoscere che alla luce degli impegni finora sottoscritti molti paesi in via di sviluppo non sono ancora pronti a fronteggiare la sfida della competizione internazionale. Sono quindi necessarie, in questi paesi, riforme interne e nuove regolamentazioni per far fronte ad una complessità crescente, secondo la sequenza ricordata in precedenza. La liberalizzazione multilaterale si deve così accompagnare al rafforzamento del quadro regolamentare interno e alla riforma del sistema bancario dei singoli paesi, dato il *linkage* tra regolamentazioni domestiche, regole sugli Ide e contestabilità dei mercati dei servizi finanziari.

4.3 I temi chiave del Gats 2000

A distanza di sei anni, di fronte alle sfide dell'economia globale, l'esigenza di un rinnovamento ed adattamento delle regole e della struttura istituzionale del Gats si impone con decisione (Sauvè, 1997). Le proposte di riforma interessano sia l'impalcatura istituzionale ed i meccanismi del Gats, sia le modalità di negoziazione del Gats 2000, che gli impegni specifici.

Sul primo punto, da alcuni viene proposto il rovesciamento del sistema della lista positiva in negativa e la semplificazione e potenziamento dei meccanismi del Gats attraverso lo scorporo delle regolamentazioni sugli Ide e sulla concorrenza, per trasferire queste ultime in un accordo più generale applicabile sia ai servizi che alle merci (Sauvè, 1997). Il Gats diventerebbe così meno generale e focalizzato sulla non-discriminazione all'interno e all'esterno (Mfn e trat-

tamento nazionale), da adottarsi in via generale e derogabile attraverso esenzioni; il modello di riferimento in questo caso sarebbe quello del Nafta. È stata anche proposta da parte statunitense una revisione del sistema di classificazione del Gats (Aggarwal, 1999).

Altra riflessione è legata alle modalità stesse ed al *package* del Gats 2000, con l'alternativa tra molti accordi singoli settoriali ed un approccio unitario complessivo. Il successo degli accordi sulle telecomunicazioni, dell'Ita e sui servizi finanziari sembrerebbe suggerire un approccio settoriale alle negoziazioni. Ma i maggiori consensi continuano ad andare all'idea del Round unico sì da disporre di un bilancio complessivo e, di qui, facilitare la liberalizzazione (Sauvè, 1997).

Con riferimento al *core* del Gats 2000, l'agenda europea è volta ad ottenere una apertura "*broad and ambitious*", e parte dall'idea di aumentare e rafforzare nello schema generale Gats gli impegni presi, anche attraverso previsioni orizzontali (European Commission, 1999). Anche gli Stati Uniti spingono per la liberalizzazione in un vasto insieme di servizi (U.S. Delegation, 1999). Nel corpus stesso del Gats, nella *built-in agenda* ex Articolo XIX, si prevedono negoziati sugli impegni specifici (accesso al mercato, trattamento nazionale) in tutti i settori, comprese le telecomunicazioni di base ed i servizi finanziari, dove ancora permangono, nonostante gli accordi sottoscritti, importanti ostacoli di tipo quantitativo e discriminatorio agli scambi internazionali. La rimozione di tali ostacoli costituisce l'obiettivo primario del processo di liberalizzazione, anche in settori quali i servizi marittimi, gli audiovisivi, gli altri trasporti e l'energia, dove molto poco è stato ottenuto in occasione dell'ultimo Round. È altresì prevedibile che in alcuni settori venga affrontata la questione delle regole a favore della concorrenza, come è stato per le telecomunicazioni. In particolare ciò vale per l'energia e per i trasporti, dove il comportamento degli operatori dominanti e l'accesso alle reti sono fondamentali per una piena contestabilità dei mercati.

La riforma del Gats prevede anche la revisione delle liste di esenzione dalla Mfn. Concesse come strumento transitorio, non dovrebbero essere applicate per più di 10 anni, in vista del raggiungimento dell'obiettivo finale costituito dall'applicazione generalizzata della Mfn entro il 2005. La revisione vaglierà anche la legittimità delle varie esenzioni e determinerà la data della prossima revisione.

La cosiddetta "*unfinished agenda*" delle regole Gats (salvaguardie, regolamenti domestici, sussidi, appalti pubblici) spinge per una loro inclusione nell'agenda del Gats 2000. Come sottolineato anche dal Comunicato della Commissione Europea al Consiglio, un accordo su temi quali le regolamentazioni domestiche, i sussidi e le forniture pubbliche avrebbe effetti positivi sulla liberalizzazione dei servizi, in termini quantitativi non inferiori alle iniziative sugli impegni specifici.

I meccanismi di salvaguardia costituirebbero uno strumento utile per fronteggiare determinate situazioni di emergenza e potrebbero spingere molti paesi in via di sviluppo ad una maggiore liberalizzazione; i problemi in questo caso essendo soprattutto legati alla definizione del danno. D'altra parte, l'aumento che si può prevedere nel commercio transfrontaliero, grazie al commercio elettronico, è un altro argomento a favore dell'adozione di regole sulle salvaguardie. Per quel che riguarda le regolamentazioni interne, una proposta potrebbe essere quella di individuare obiettivi di politica economica e sociale che siano tali da giustificare forme di regolamentazione del settore (non quantitativa e non discriminatoria), soprattutto nel caso dei Pvs. Gli appalti pubblici rappresentano un altro tema fondamentale ed è auspicabile un'estensione multilaterale dell'accordo plurilaterale esistente ed un suo coordinamento con i progetti sul *government procurement* nel Gats e sulla trasparenza in generale (Sauvè, 1997a).

In tema di regole e politiche della concorrenza sono auspicabili, in generale, ulteriori impegni in linea con quelli sottoscritti nel Reference Paper. Una indicazione decisa in tale direzione viene dall'Unione Europea, con la richiesta di attuare discipline pro-concorrenziali su cui

fondare un regime multilaterale di prevenzione delle pratiche collusive (European Commission, 1999). Un problema specifico è come trasferire le regole predisposte nel Reference Paper sulle telecomunicazioni al più vasto ambito dei servizi in generale. Alcuni risultati intermedi potrebbero essere raggiunti nel Gruppo di lavoro sulle regole del Gats per un approccio orientato alla concorrenza nei sussidi ai servizi. Va inoltre promossa una cooperazione tra le diverse Autorità perché le regole a tutela dei consumatori e delle condizioni sociali dei cittadini non finiscano per restringere la concorrenza in modo discriminatorio.

Per quanto riguarda i Pvs, si può dire, in generale, che essi abbiano un forte interesse ad accedere a servizi a basso costo ed elevata qualità quali quelli disponibili sui mercati internazionali. In questa prospettiva è importante favorire le esportazioni anche dei Pvs, aumentando gli impegni nei settori di loro maggiore interesse e nello specifico quelli sotto il *mode 4 (movement of natural persons)*. Com'è noto i Pvs sono particolarmente interessati al negoziato sui movimenti delle persone fisiche, in particolare per ciò che concerne il comparto delle costruzioni. Le limitazioni esistenti in quest'area hanno costituito in passato un disincentivo ad una più ampia partecipazione dei Pvs al Gats. Sarebbe dunque auspicabile una maggiore simmetria nel trattamento dei fattori della produzione - capitale e lavoro - in ambito Wto, anche considerato che la liberalizzazione dei movimenti delle persone è a tutt'oggi di gran lunga meno avanzata di quella sulla circolazione dei capitali. Alcuni suggeriscono un approccio di tipo Nafta (Sauvè, 1997) con un principio di equivalenza tra lavoro e capitale e regole orizzontali per l'entrata temporanea delle persone. La mobilità del lavoro potrebbe così diventare oggetto di un accordo globale del Wto, e tale da includere il commercio sia di beni che servizi (Feketekuty, 1999).

4.4 I diritti di proprietà intellettuale (Iprs) ed il Trips

L'Accordo sui Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Trips), nel corso dell'Uruguay Round ha rappresentato una delle *new trade issues*, insieme al Gats ed all'Accordo sulle Trade Related Investment Measures (Trims). Alla sua base vi è la constatazione che il *know-how* e le nuove idee sono diventate una fonte sempre più rilevante di valore aggiunto nel commercio di beni e servizi (Wto, 1999). La prima parte dell'Accordo Trips stabilisce alcuni principi d'ordine generale, quali il trattamento nazionale, la Mfn e la trasparenza. La seconda parte fissa gli standard minimi da applicare nelle regole sui diritti di proprietà intellettuale: *copyright* e diritti connessi, *trademarks*, indicazioni geografiche, disegni industriali, brevetti, *layout design* di circuiti integrati, segreti commerciali e pratiche anticompetitive nelle licenze contrattuali.

Molti Pvs hanno osteggiato i negoziati preparatori, e l'accordo ha rappresentato una specie di simbolo della contrapposizione Nord-Sud. È innegabile infatti l'esistenza di una forte correlazione positiva tra reddito *pro capite* di un paese e livello di protezione degli Iprs nello stesso paese; le economie diventano più innovative con l'aumentare dei livelli di reddito e con l'aumento della capacità innovativa cresce la richiesta di protezione. Le maggiori differenze esistono quindi tra Nord e Sud, laddove il Nord offre generalmente livelli di protezione elevati ed il Sud decisamente più bassi, soprattutto in materia di *trademarks*, *copyrights* e segreti commerciali, o addirittura inesistenti, come nel caso dei brevetti per nuove varietà di piante.

Si è ritenuto per molto tempo che una parziale tutela degli Iprs fosse conveniente per i Pvs, grazie ai positivi effetti derivanti dalle possibilità di contraffazione e dall'azione calmieratrice esercitata sui prezzi dei prodotti dei PI, costretti a competere con le imitazioni locali. In realtà analisi più recenti della relazione tra Iprs, commercio, Ide e trasferimenti di tecnologie dimostrano piuttosto il contrario (Maskus, 1997). Una maggiore protezione dei marchi dalle contraffazioni potrebbe indurre un aumento degli scambi, soprattutto in quei Pvs dotati di una maggiore capacità imitativa, grazie alla prevalenza di effetti di espansione del mercato. (Maskus, 1997).

1997). Non è da escludere, naturalmente, un effetto sostituzione, per cui la concessione di licenze potrebbe finire col limitare l'afflusso di investimenti, in particolare nei settori dove l'imitazione tecnologica è più difficile. Per quanto riguarda il trasferimento di tecnologie, più studi al riguardo hanno dimostrato che il regime di protezione degli Iprs influisce sulla qualità della tecnologia trasferita (Contractor, 1980; Mansfield, 1994). Da tutto ciò possono derivare ulteriori vantaggi per i singoli paesi dall'applicazione delle disposizioni sugli Iprs e dalla loro concreta attuazione.

L'accordo Trips ha certamente aumentato il livello medio di protezione degli Iprs, favorendo una maggiore armonizzazione dei vari regimi nazionali. Per l'applicazione da parte dei Pvs e delle economie in transizione è stato previsto un periodo transitorio di 5 anni, ad esclusione delle disposizioni riguardanti trattamento nazionale e Mfn. Per i brevetti ad elevato contenuto tecnologico il periodo transitorio è esteso a 10 anni. L'Art. LXXI stabilisce una *built-in agenda* autorizzando il Trips Council ad esaminare il processo di attuazione dell'accordo ogni due anni a partire dal 1° gennaio 2000; ciò anche in vista di maggiori livelli di protezione da acquisire attraverso nuovi negoziati multilaterali.

Non bisogna sottostimare il rischio che il problema dell'effettiva applicazione del Trips possa divenire una delle cause di maggiore contrasto tra i paesi membri firmatari (Braga, 1996; Lal Das, 1998; Maskus 1997). Il fatto che molti paesi, in primo luogo tra i Pvs, siano ben lontani dall'essersi adeguati alle disposizioni sottoscritte, rischia di inficiare la validità e la credibilità dell'intero accordo. Una seconda questione, sollevata in particolare dall'UE, è legata all'incorporazione dei più recenti trattati Wipo nel Trips, come anche le interrelazioni tra Trips e Convenzione sulle diversità biologiche (Commissione Europea, 1999). Infine, secondo sia l'UE che gli Stati Uniti, l'inclusione degli Iprs nell'agenda del Millennium Round non deve essere presa a pretesto per rimettere in discussione l'effettiva applicazione delle disposizioni siglate nell'Uruguay Round.

Alla luce di tutto ciò ed in vista delle nuove negoziazioni, è fondamentale prevedere un sostegno finanziario e tecnologico ai paesi più deboli attraverso un potenziamento dell'assistenza tecnica prevista dalla parte VI dell'Accordo; in assenza di ciò è altamente probabile che alla scadenza del periodo transitorio l'Accordo non venga attuato; va sottolineato che alcuni gruppi di paesi nell'area industrializzata hanno già manifestato una loro disponibilità a contribuire a tale assistenza tecnica (Unice, 1999).

4.5 Un nuovo settore di competenza mista: il commercio elettronico

I recenti sviluppi in tre aree - tecnologie informatiche, telecomunicazioni e software - stanno esercitando un forte impatto sulle modalità di svolgimento del commercio mondiale da innumerevoli punti di vista. Internet, per esempio, sta estendendo il concetto di commerciabilità delle attività economiche. In passato, molti servizi erano considerati non commerciabili, ma attraverso Internet stanno diventando oggetto di scambio servizi legali, medici, turistici, educativi e molti altri (Esn, 1999).

L'affermazione del commercio elettronico quale strumento per gli scambi multilaterali è stata successiva alla conclusione dell'Uruguay Round. La Dichiarazione sul commercio elettronico globale adottata dal Wto nel maggio 1998 ha stabilito un programma di lavoro per analizzare le connessioni tra commercio internazionale e commercio elettronico, e per avanzare proposte in vista di Seattle; è stata inoltre stabilita una moratoria sui dazi doganali nell'*e-commerce* fino al 2000, che l'Ustr (United States Trade Representative) vuole prolungare.

È possibile identificare due categorie di attività economiche nel commercio elettronico: la distribuzione di beni e servizi, poi fisicamente consegnati all'acquirente; la fornitura elet-

tronica contestuale di beni e servizi. Nel primo caso l'aspetto elettronico è connesso alla sola distribuzione, dato che le merci acquistate, sono poi soggette a dazi doganali al momento di attraversare fisicamente le frontiere. Nel secondo caso la quasi totalità delle attività economiche che si svolgono via Internet sono servizi, come tali soggetti alle regole del Gats sugli scambi multilaterali. Si riportano gli esempi dei servizi finanziari e professionali, delle telecomunicazioni (telefonia Internet), della distribuzione e degli audiovisivi. L'aspetto che più mette in dubbio l'applicabilità degli accordi Wto è quello delle merci virtuali, tra cui i libri e gli audiovisivi.

Il principio su cui si basa l'idea dell'applicabilità del Gats al commercio elettronico è quello della neutralità tecnologica. L'Articolo I del Gats afferma che l'accordo si applica al commercio nei servizi che avvenga in uno dei quattro modi di fornitura, senza distinguere il mezzo tecnologico utilizzato per la fornitura: uno stesso servizio bancario può essere erogato via posta, telefono o Internet da un paese ad un altro ed è sempre sottoposto al Gats. Sia le maggiori *lobbies* statunitensi (Coalition of Services Industries - Csi -) che europee (European Services Network) sono contrarie ad una negoziazione separata del commercio elettronico. Entrambe si schierano a favore dell'applicazione delle regole Gats già esistenti sostenendo che: "*there may be a separate class of electronic products that can be negotiated under rules distinct from either Gats or Gatt. The European Services Network believes that this would be a risky course of action. Electronically provided services can be negotiated successfully under Gats rules*" (Esn, 1999).

La regolamentazione del commercio elettronico, quindi, andrebbe impostata secondo alcuni nel quadro del Gats come un'area negoziale a sé stante; in ragione della maggiore chiarezza e prevalenza dell'aspetto "servizi" nel commercio elettronico, è probabile che le conclusioni del programma di lavoro possano influenzare il Round di negoziati sul Gats 2000. In caso di un accordo sul commercio elettronico nel quadro del Gats, le due modalità di fornitura più rilevanti sarebbero: i) fornitura transfrontaliera; ii) consumo all'estero (Esn, 1999; Sauvè, 1997a). Secondo altri, invece, l'avvento delle nuove tecnologie e del commercio elettronico renderebbe ancora più difficile la distinzione tra *at-the-border* e *behind-the-border barriers* e tra le stesse modalità di fornitura (Feketekuty, 1999). Le quattro modalità di fornitura del Gats sembrano quindi lasciare irrisolti alcuni problemi e un approccio alternativo suggerito è stato quello di creare una quinta modalità di fornitura per le vendite via Internet (Feketekuty, 1999). Ci si chiede infine quale giurisdizione si applichi ad Internet e al commercio elettronico. La Csi americana propone che i fornitori di un servizio di *e-commerce* siano soggetti solo alle leggi del paese di appartenenza e che venga applicato il principio del Gats del *movement of consumers* (Aggarwal, 1999).

Di grande rilievo sarà infine l'applicabilità o meno delle misure di salvaguardia applicate al commercio; questo elemento sarà determinante nell'incoraggiare o meno molti paesi, in particolare quelli in via di sviluppo, a prendere ulteriori impegni (Esn, 1999). Con riguardo ai paesi in via di sviluppo, non si può negare che il commercio elettronico e Internet abbiano aggiunto nuovi mezzi tecnologici atti a facilitare gli scambi, ma è altrettanto vero che in assenza di misure adeguate questi nuovi canali si potrebbero trasformare in una fonte di nuove pesanti marginalizzazioni per i paesi meno sviluppati.

5. La "seconda generazione" dei nuovi temi del commercio

La complessità della nuova agenda commerciale multilaterale deriva, come già messo in luce, dall'esistenza di pratiche distorsive del commercio internazionale profondamente legate alle strutture stesse dei mercati, ai comportamenti degli attori che in esso operano, alle scelte ed

alle politiche pubbliche. Tra i temi attualmente al centro del confronto multilaterale ed appartenenti alla seconda generazione delle *new trade issues* si possono citare in particolare: le politiche di concorrenza; la regolamentazione degli investimenti; gli standard di lavoro ed ambientali. Nella prima Conferenza Ministeriale del Wto del dicembre 1996 sono stati istituiti gruppi di lavoro sulle tematiche trasversali relative alle interazioni del commercio con gli investimenti (*Trade and Investment*) e con le politiche di competizione (*Trade and Competition Policy*) e alla trasparenza negli appalti pubblici (*Transparency in Government Procurement*). Alcuni di questi temi potranno essere inclusi nel Round, come anche altri di estremo rilievo quali gli standard ambientali e sociali, ma va sottolineato che quanto più le negoziazioni assumeranno carattere generale e tratteranno regole complessive tanto più aumenterà il rischio di rallentamenti dell'intero processo negoziale.

5.1 Verso un accordo sulla concorrenza?

Due sono i temi al centro dell'attuale dibattito su "commercio e concorrenza". Da una parte la necessità di una disciplina che regoli i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese transnazionali (Tncs), attraverso un accordo multilaterale di antitrust e di "*international trust busting*" (Holmes, 1999). Dall'altra l'esigenza di regole a livello nazionale che non impediscano l'accesso al mercato e la sua piena contestabilità (Low, Subramanian, 1996). Il dibattito corrente sembra essere incentrato sul paradosso "*competition law versus market access*" (Holmes, 1999). Al primo è data particolare importanza dai Pvs, soprattutto in conseguenza della crescita degli Ide ad essi diretti; mentre al secondo sono più interessati i paesi più sviluppati (Unctad, 1997).

Il secondo approccio ha animato il percorso "evoluzionistico" seguito dall'esperienza europea; nei Trattati di Roma non era previsto che gli stati membri prevenissero pratiche anticoncorrenziali *tout court*: esse erano vietate solo in quanto fonti di distorsioni nel commercio tra stati membri. Successivamente si è sviluppata una politica antitrust comune, con gli Articoli 85 e 86 del Trattato Cee. Il successo di questo percorso graduale fa ritenere ad alcuni (Holmes, 1999) che il modello europeo possa diventare un riferimento chiave per un futuro accordo multilaterale, in quanto la politica di concorrenza nata per rimuovere ostacoli all'accesso ai mercati si è poi tramutata in una spinta all'integrazione dei vari approcci nazionali.

Un'altra distinzione importante è quella tra legge sulla concorrenza e politica di concorrenza. La prima (antitrust) definisce un set di regole relative ai comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e agli abusi della posizione dominante, avendo come obiettivo chiave l'efficiente allocazione delle risorse e la massimizzazione del benessere nazionale attraverso l'eliminazione delle distorsioni. La politica della concorrenza indica l'ampio set di regole che determinano le condizioni di concorrenza sul mercato, di cui fa parte anche l'Autorità indipendente. Anche le privatizzazioni, le politiche di sussidi e le deregolamentazioni fanno parte della politica di concorrenza, ed interessano quindi sia i comportamenti delle imprese private che l'operato dei governi (Hoekman, Holmes, 1999).

Il limite del Wto, quale possibile foro di un accordo globale, sta nella sua natura mercantilistica e nella sua capacità di risolvere i problemi dal punto di vista del libero scambio, della promozione delle esportazioni e dell'accesso al mercato più che in chiave di antitrust ed aumento del benessere sociale (Hoekman, Holmes, 1999).

Il quadro delle regole relativo alla concorrenza è complicato dalle numerose iniziative esistenti a livello bilaterale ed unilaterale. A livello nazionale sono state avviate pressoché ovunque riforme regolamentari improntate ai principi della concorrenza, ma profondamente diverse tra loro, anche qualora si consideri solo l'uno o l'altro aspetto della concorrenza sopra richia-

mati. I Pvs incontrano i maggiori problemi nell'implementazione delle pratiche antitrust, data l'assenza o la debolezza di autorità indipendenti.

A livello multilaterale già esistono accordi che si occupano, più o meno direttamente, dei legami tra commercio e concorrenza. Manca però un accordo complessivo di riferimento che disciplini trasversalmente le pratiche distorsive della concorrenza, ed al cui raggiungimento sta lavorando il Gruppo di lavoro del Wto. Già la Carta dell'Avana prevedeva nell'Articolo 46 l'impegno degli stati a cooperare per prevenire limitazioni alla concorrenza e all'accesso al mercato; la sua mancata entrata in vigore ed il fallimento dell'Ito hanno poi impedito l'adozione di tali prescrizioni.

Nel Trips vengono esplicitamente autorizzate misure in caso di abusi dell'Iprs tali da restringere la concorrenza (Hoekman, Holmes, 1999, Cottier and Meitinger, 1998). Altri importanti riferimenti sono il Gats, negli Articoli VIII e IX e soprattutto il "Reference Paper" dell'accordo sulle Tlc, che rappresenta una grossa novità, come evidenziato prima. Il Gatt, Articolo XXIII, si riferisce alle pratiche distorsive del commercio imputabili agli stati, e non alle strutture di mercato. Le stesse previsioni *antidumping* (AD) sono volte a impedire esportazioni "un-fair" verso un altro paese grazie ad un vantaggio asimmetrico nel paese d'origine.

I casi del Trips e dell'AD sono emblematici di alcuni paradossi del legame tra commercio e concorrenza. L'*antidumping* nasce come una forma indiretta di politica di concorrenza, ma per il modo con cui è stato applicato ha finito per favorire le imprese domestiche e danneggiare la concorrenza. Anche perché, sotto certi punti di vista, l'AD si è scagliato contro comportamenti "di mercato" indotti dalla stessa concorrenza internazionale (Lawrence, 1996). Nell'AD esiste poi il problema di accertare se e come vi sia comportamento predatorio e l'intento predatorio non è certo dimostrabile con il solo test della vendita sottocosto (Lawrence, 1996). In alcuni casi è stata avanzata la proposta di sostituire l'AD con la politica di concorrenza; ma anche nel caso degli Europe Agreements con i Peco si è poi scelto di attendere una verifica nel tempo dell'effettiva applicazione delle politiche di concorrenza prima di eliminare l'AD. Negli accordi di associazione mediterranei le previsioni *antidumping* sono ancora più rigide di quelle del Wto, in quanto non riconoscono alcuna specificità alla situazione dei Pvs come previsto dall'Articolo 15 dell'accordo AD (Unctad, 1998).

Le difficoltà di un accordo multilaterale su tale tema emergono con chiarezza dall'analisi delle posizioni dei vari paesi e gruppi di paesi a fine 1998 nel Working Group del Wto: "*The US is strongly opposed to the EU's wish to make big steps in the near future... is keen to agree exchange of confidential info – but EU business very hesitant... A group of Asian countries led by Hong Kong is seeking to stress the anti-competitive aspects of US and EU trade policy, especially anti-dumping. The EU fought hard to keep AD off the T&C agenda but lost, though individual member states and even Commission figures have diverging views. The EU still resists the idea that competition and anti-dumping are substitute policies, but may be willing to make concessions on anti-dumping in exchange for some global commitment to competition policy*" (Wto, 1998a).

Il dibattito corrente è animato da alcune posizioni chiave: l'Europa vuole promuovere la definizione in sede Wto di regole comuni in materia di concorrenza, ma ne vuole lasciare l'applicazione (*enforcement*) a livello nazionale; gli Stati Uniti sono a favore dell'applicazione di regole antitrust basate sulla condivisione delle esperienze, sulla cooperazione bilaterale e sull'assistenza tecnica, e intravedono solo nel lungo periodo la possibilità che tutto ciò si traduca in un vero e proprio accordo multilaterale; circola anche una proposta intermedia di non avviare negoziati sugli standard comuni, bensì di prevedere un impegno a livello internazionale ad attuare le regolamentazioni esistenti a livello nazionale (Low, Subramanian, 1996); infine c'è chi propugna impegni limitati al mero scambio di informazioni sui comportamenti anticompetitivi.

Non vi è dubbio che si possono portare diversi argomenti a favore di un accordo multilaterale in tema di concorrenza, quali: i) l'inadeguatezza delle definizioni nazionali di concorrenza in un contesto di crescente globalizzazione e internazionalizzazione; ii) la rilevanza delle barriere interne che discendono dai comportamenti di soggetti privati; iii) il rischio di conflitto tra Autorità nazionali indipendenti; iv) i rischi connessi alla crescita delle fusioni e acquisizioni su scala globale e la necessità di una qualche forma di vigilanza multilaterale; v) i rischi derivanti da una mera sommatoria di approcci settoriali alla concorrenza (Marsden, 1997); vi) il favorevole impatto di un impegno sovranazionale sulle spinte protezionistiche interne (Hoekman, Holmes, 1999); vi) la fissazione di standard comuni renderebbe più simili tra loro le politiche di concorrenza, e, quindi, le renderebbe più coordinabili e armonizzabili (Lawrence, 1996).

C'è chi come Scherer (1994) arriva a suggerire un approccio ancora più ambizioso per la creazione di un'Agenzia internazionale per le politiche di concorrenza (Icpo), volta a raccogliere informazioni e poi ad investigare le pratiche anticompetitive; la focalizzazione sarebbe sui cartelli e sulle fusioni per stimolare le autorità nazionali e formare panel internazionali. È stato, infine, proposto un Accordo sugli aspetti dell'antitrust correlati al commercio (*Trade Related Antitrust Policies - Traps*) che potrebbe mettere al bando le pratiche di fissazione dei prezzi, di segmentazione del mercato, di cartelli alle esportazioni e portare alla sostituzione dell'AD con l'attuazione delle leggi di concorrenza (Hoekman, 1997). Ma va subito aggiunto che un accordo sull'antitrust appare ancora più difficile da raggiungere di quello sulle politiche di concorrenza.

A questi vantaggi gli scettici contrappongono una serie di argomenti connessi alle difficoltà di individuare meccanismi che vincolino gli stati all'effettiva implementazione di tali politiche, e suggeriscono soluzioni intermedie o alternative in termini di una maggiore cooperazione volontaria tra stati e operatori privati, in vista di un più libero accesso al mercato. Si aggiunge che è inoltre difficile individuare le pratiche restrittive che hanno dimensione e impatto transnazionale. E anche qualora venissero individuate, esse potrebbero essere regolate meglio a livello nazionale e macro-regionale, piuttosto che multilaterale. Questo perché nelle macro-regioni data la maggiore omogeneità culturale è più facile raggiungere un consenso sugli ostacoli al commercio che derivano dalle politiche interne, come dimostrato dall'UE. Anche il mero scambio internazionale di informazioni sui comportamenti anticompetitivi presenta non poche difficoltà. Si potrebbero piuttosto individuare le *best practices*, per poi estenderle da subito al numero maggiore di paesi attraverso reti di cooperazione bilaterale.

Per riassumere, non vi è dubbio che esistano comportamenti anticompetitivi che provocano distorsioni nel commercio internazionale. A livello multilaterale vi è già questa consapevolezza, come dimostrato dai primi passi compiuti all'interno del Gatt, del Gats, del Reference Paper dell'accordo sulle Tlc del 1997. Come già sottolineato, l'interesse primario dei Pvs è per le politiche antitrust, a differenza dell'agenda dei PI che è dominata da interessi prevalenti di accesso al mercato e del tipo *export driven*.

Alla luce di tutto ciò sembra al momento difficile poter arrivare ad un accordo complessivo di antitrust internazionale; più agevole appare garantire un accresciuto accesso al mercato attraverso normative specifiche sulla concorrenza da inserire nei vari accordi (Hoekman, Holmes, 1999). Una soluzione di mediazione per rendere multilaterali le regole sulla concorrenza potrebbe consistere nello stabilire a livello internazionale degli standard minimi, lasciando poi che vengano attuati a livello nazionale (Low, Subramanian, 1996). In questa prospettiva un ruolo chiave verrebbe giocato dalle Autorità nazionali nel rafforzamento delle pratiche antitrust e, ove queste non esistessero, si potrebbe pensare a forme di assistenza tecnica e finanziaria.

Va ricordato infine che le distorsioni al commercio derivanti da pratiche anticompetitive sono particolarmente gravi nel settore dei servizi. Di conseguenza è di particolare importanza rafforzare i principi di concorrenza nel quadro generale sui servizi rappresentato dal Gats 2000,

introducendo per i network previsioni simili a quelle del Reference Paper, ma avendo ben presenti i rischi di una frammentazione delle regole della concorrenza insiti in un approccio meramente settoriale.

5.2 Le regole sugli investimenti

Una questione chiave per tutti i paesi è divenuta l'attrazione degli investimenti esteri più produttivi. Un tema correlato è come garantire una loro corretta regolamentazione. Tutti i paesi riconoscono gli effetti positivi di *spillover* degli Ide sul resto dell'economia, con conseguenze dirette sugli scambi internazionali (Blomstrom, Kokko, 1994). Mentre per il commercio estero sono state predisposte nel tempo forme di liberalizzazione e regolamentazione via via sempre più avanzate, nel campo degli investimenti non si è ancora giunti all'elaborazione di una normativa multilaterale altrettanto organica.

Il tema delle regole sugli investimenti presenta una complessità notevole, anche per la proliferazione di iniziative unilaterali (politiche nazionali per gli investimenti); bilaterali (Bilateral Investment Treaties); accordi regionali (Rias); accordi plurilaterali. In diverse aree regionali, quali l'UE ed il Nafta, lo sviluppo di regole all'interno dei Rias ha favorito gli investimenti infra-area. Anche l'Accordo Mercosur e quello Apec sottolineano la necessità di promuovere e proteggere gli investimenti che contribuiscono a stimolare l'iniziativa economica e ad accrescere lo sviluppo.

A livello multilaterale del Wto esistono due accordi siglati a Marrakech nel contesto "Gatt 1994": l'uno relativo ai sussidi e alle misure compensative - Subsidies and Countervailing Measures, (Scms); l'altro concernente le misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali - Trade-related Investment Measures (Trims). Mentre l'accordo sulle Scms definisce sostanzialmente i concetti di sussidi ed incentivi, fiscali e creditizi, che provocano distorsioni economiche, ivi compresi quelli che riguardano gli investimenti, il Trims va oltre, entrando nel dettaglio delle misure correlate agli Ide da considerarsi incompatibili con le prescrizioni dell'Articolo III (trattamento nazionale) e XI (restrizioni quantitative) del Gatt. Ma a ben vedere i risultati dei due accordi del 1994 più direttamente connessi agli investimenti sono d'impatto modesto, in quanto limitati al settore dei beni e solo ad alcuni aspetti della liberalizzazione degli Ide.

Oltre a tali accordi, a Marrakech ne sono nati altri che indirettamente trattano il problema degli Ide, ma secondo angolazioni particolari: il Trips prescrive standard e forme di protezione della proprietà intellettuale, intesa quale forma di investimento; l'Accordo plurilaterale sugli appalti pubblici investe appieno il tema degli investimenti; il Gats contempla espressamente, nella terza modalità di fornitura, il forte legame esistente tra commercio, investimenti e servizi e vieta nell'Articolo XVI alcune tipologie di restrizioni che direttamente si riferiscono alle operazioni di investimento.

Nel frattempo a livello multilaterale è fallito dopo due anni di negoziazioni il Mai (Multilateral Agreement on Investment) in sede Ose (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). In questo caso le opposizioni maggiori sono nate proprio in Europa, sia da governi - è il caso della Francia - sia da istituzioni comunitarie - il Parlamento Europeo, che da organizzazioni non governative e mondo accademico, evidenziando così il nuovo ruolo della società civile nelle negoziazioni commerciali. Le motivazioni addotte si sono incentrate sulle mancate clausole di tutela dello sviluppo, degli standard ambientali, delle eccezioni dell'industria culturale. Ma il problema di fondo resta la difficoltà di sancire un regime che secondo alcuni entra nel cuore del dibattito sui limiti della sovranità nazionale degli stati (Johnston, 1998). Una lezione da trarre è senza dubbio connessa alla centralità del consenso della "società civile" su

questi nuovi temi. Il Mai-Ocse pur essendo un accordo di natura plurilaterale, ha rappresentato un banco di prova per le stesse negoziazioni multilaterali, e ha messo in luce, dal punto di vista tecnico-negoziale, come la lista negativa non rappresenti necessariamente un meccanismo migliore di quello della lista positiva (Messerlin, Hoekman, 1999).

Le opinioni sul Mai sono, però, articolate, complesse e per certi versi restano contrastanti (Drabek, 1998). Se si volesse guardare ad un nuovo accordo multilaterale i principali nodi negoziali si potrebbero riassumere nei seguenti: i) la preventiva definizione-delimitazione del concetto di Ide; ii) l'impegno al diritto di stabilimento, svincolato da qualsiasi requisito di *performance*; iii) il trattamento nazionale, con i vari condizionamenti che possono derivare dalla tutela della sicurezza nazionale; iv) il principio della Mfn, alla cui piena applicazione ostano gli accordi regionali; v) la trasferibilità dei fondi, che si può scontrare con vincoli di bilancia dei pagamenti e con il problema del riciclaggio internazionale; vi) la protezione degli investimenti da azioni quali gli espropri discriminatori e senza adeguato indennizzo; vii) l'impegno ad eliminare le distorsioni derivanti da incentivi, utilizzati a favore di imprese nazionali o per attrarre gli investitori stranieri (Messing, 1997; Graham, 1996; Unctad 1996); viii) la scelta di un approccio di lista positiva o negativa con tutte le implicazioni che ne conseguono.

In questo ambito un tema chiave che senza dubbio oppone PI e Pvs, ma anche paesi avanzati tra loro, come emerso anche nel caso Mai-Ocse, è legato a ragioni di sicurezza e sovranità nazionale. La paura della perdita di controllo dovuta alla globalizzazione, del diritto di imposizione fiscale e di promozione delle attività economiche hanno costituito altri forti ostacoli al Mai. Secondo alcuni (Hoekman, Saggi, 1999) un nuovo Mai segnerebbe la fine delle politiche distruttive di attrazione degli Ide, ma per ottenere ciò dovrebbe prendere in considerazione tutta una serie di complessi aspetti: incentivi; tassazione; requisiti di *performance*; discriminazioni da parte dei Rias. Poiché sembra, al momento, difficile ottenere un consenso su tutti questi temi, si suggerisce di rafforzare le politiche già avviate a livello multilaterale, quali quelle sui servizi (Gats, dato che aprire il commercio di servizi comporta l'apertura degli Ide) e le Trims, e di perseguire un accordo sulla concorrenza.

Il tema di una regolamentazione multilaterale degli Ide in definitiva rimane uno dei più complessi; è comunque probabile una sua inclusione nell'agenda del Millennium Round. Il Gruppo di lavoro istituito a Singapore presenterà delle conclusioni a Seattle ed in un certo senso potrà trarre delle lezioni dalla fallimentare esperienza in ambito Ocse. Da parte dell'Unione Europea si continua a dare sostegno ad un accordo multilaterale sugli investimenti, nella convinzione che il contesto politico e la certezza delle regole influenzino profondamente le scelte private sugli Ide e che il Wto rappresenti la sede più indicata per un quadro certo di regole sugli investimenti (Brittan, 1998).

In effetti i paesi UE, con riserve da parte dei Paesi Bassi e della Francia, sono fortemente interessati a stabilire un quadro multilaterale sugli Ide e hanno proposto dei parametri minimi da cui partire: i) il tema dovrebbe essere riportato in seno al Wto, unico foro in cui possono essere composte le divergenze tra PI e Pvs e tra *host* e *home countries* grazie ad un meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie; ii) le regole sugli Ide devono incorporare previsioni sulla sostenibilità ambientale; iii) deve essere approntata una certa flessibilità, valutando quindi quale approccio sia più adeguato (uso di liste positive *a la carte* o uso di liste negative più generali); iv) è necessaria una pur minima uniformità delle regole nazionali sulla promozione e protezione degli Ide, per evitare interpretazioni divergenti (Commissione Europea 1999).

Per quanto riguarda i Pvs, infine, può venire da loro nel nuovo Round un contributo importante alla lettura delle interrelazioni tra commercio, investimenti e sviluppo. In questo caso il problema sta nel conciliare in un unico accordo le esigenze di un quadro multilaterale per gli Ide in ambito Wto che incoraggi i flussi di investimento verso i Pvs (effetto di pro-

mozione) e che garantisca contemporaneamente elevati standard protettivi per gli investitori (effetto di protezione). Tutto ciò rispettando la vulnerabilità dei Pvs in tema di competitività nei confronti dei paesi industrializzati, attraverso una liberalizzazione graduale ed il rafforzamento delle politiche interne.

5.3 L'individuazione e l'enforcement di standard internazionali del lavoro e ambientali

5.3.1 Gli standard del lavoro

I legami tra gli standard del lavoro ed il commercio internazionale o la "dimensione sociale del commercio internazionale" sono, di recente, temi divenuti di grande rilevanza nel dibattito internazionale. La rapida crescita dei Nics del sud-est asiatico e dell'America Latina ha accresciuto la concorrenza sui mercati internazionali e ha portato a considerare i bassi standard di lavoro di tali paesi come un vantaggio competitivo "sleale" (Maskus, 1997). Sono i paesi più avanzati che avanzano in maniera sempre più pressante la richiesta di fissare delle regole di "fair trade". Di qui, le clausole sociali inserite in una serie di accordi commerciali, tra cui il Nafta, che prevedono la possibilità di imporre sanzioni commerciali ai paesi che non rispettano determinati standard.

L'interesse per tali temi ha un duplice aspetto: da una parte vi sono motivazioni indubbiamente di stampo "protezionistico" alla base della richiesta di legare commercio e standard di lavoro, data la crescente concorrenza dei prodotti a basso costo provenienti da molti Pvs, soprattutto con riferimento a settori ad alta intensità di lavoro ed in cui il costo del lavoro, ovviamente, rappresenta un fattore determinante. Dall'altra è innegabile una crescente sensibilità sui temi dei diritti sindacali, del lavoro forzato e minorile, come risulta per esempio dalle richieste delle organizzazioni del lavoro in molti paesi avanzati.

A livello di Wto, la questione degli standard del lavoro non è al momento all'ordine del giorno, per quanto la sua inclusione sia caldeggiata da molti paesi avanzati (Croome, 1998). Un tentativo è stato compiuto, nel dicembre 1996, da parte degli Stati Uniti e della Francia, con il sostegno norvegese, al fine di includere nella dichiarazione ministeriale di Singapore un impegno sui "core labour standards". Ciò ha incontrato la forte opposizione dei Pvs, in primo luogo di Malesia, India, Pakistan ed Egitto. Il compromesso che ne è scaturito ha prodotto un testo che pur esprimendo la necessità dell'osservanza di standard minimi internazionalmente riconosciuti, ha identificato nell'Ilo l'unica istituzione competente.

L'approccio dell'Ilo, però, è basato sull'adesione volontaria dei paesi membri, con una conseguente partecipazione limitata dei Pvs. Anche il sistema di *enforcement* è inadeguato, non presentando alcun meccanismo sanzionatorio, tanto che molti paesi avanzati hanno criticato la sostanziale inefficacia delle disposizioni delle varie Convenzioni, violate sistematicamente dagli stessi paesi che vi hanno aderito (Croome, 1998).

Più recentemente, con la nascita del Wto, si è pensato di legare l'adesione a quest'ultima alla ratifica delle Convenzioni Ilo, con la possibilità poi di applicare sanzioni commerciali in caso di una mancata loro applicazione. Un'altra ipotesi è quella dell'uso di etichette (*product labelling*) per beni prodotti in violazione degli standard di lavoro. Vi sono però molti dubbi circa l'utilità del *labelling* (Anderson, 1996).

D'altronde, prima ancora di poter avanzare delle misure quali quelle su esposte, bisognerebbe definire quali siano i diritti dei lavoratori per i quali prevedere degli standard minimi. A tal riguardo, Maskus ha ripreso la lista stilata dall'Ocse (1996): i) divieto di schiavitù e lavoro forzato, quale il lavoro legato al pagamento di un debito; ii) non discriminazione tra sessi, gruppi etnici, ecc...; iii) divieto di sfruttamento del lavoro minorile; iv) libertà di associazio-

ne e di contrattazione collettiva. Si tratta dei cosiddetti “*core labor standards*”, riconosciuti dalle Dichiarazioni dell’Onu come “diritti dell’uomo”. Ma il vero contrasto affiora allorché si affronta la questione del come tutelare tali diritti. In questo caso si scontrano differenze culturali non sormontabili se non attraverso un’imposizione di principi che i Pvs definiscono come “imperialismo culturale”.

La forte ostilità dei Pvs fa leva su una molteplicità di argomenti (Anderson, 1996): i) la questione degli standard del lavoro non presenta alcun legame con la liberalizzazione del commercio internazionale e riguarda sfere di competenza interna, su cui ogni paese esercita autonomamente la propria sovranità nazionale; ii) le differenze tra gli standard costituiscono una legittima fonte di vantaggio comparato, rispondente alle differenze culturali ed economiche esistenti; iii) gli standard del lavoro sono legati al livello di benessere di un paese e crescono al crescere del reddito pro-capite; iv) la richiesta di standard minimi del lavoro nasconde in generale intenti protezionistici.

Quest’ultima implicazione è in effetti condivisa da molti (Anderson, 1996; Grimwade, 1996; Ilo, 1997; Maskus, 1997). L’esperienza dell’abuso delle clausole di salvaguardia costituisce d’altra parte un chiaro monito a riguardo. Gran parte degli autori concorda altresì nel ritenere che il livello di tutela dei diritti dei lavoratori sia strettamente legato al livello di sviluppo economico del paese e sia destinato a crescere parallelamente al suo stato di benessere.

Alla luce di tali considerazioni, vengono avanzate alcune proposte di mediazione riassumibili nelle seguenti (Anderson, 1996; Grimwade, 1996; Ilo, 1998; Maskus, 1997): i) l’adozione di *labor standard* più elevati da parte dei Pvs in cambio di un maggiore accesso dei loro prodotti sui mercati dei paesi avanzati, a compensazione della perdita di parte dei loro vantaggi competitivi; ii) l’adozione di un programma di assistenza finanziaria, che permetta l’applicazione di tali standard del lavoro; iii) il rafforzamento dei meccanismi istituzionali, in modo da creare un efficace sistema di *enforcement*, e garantire agli occhi dei PI la reale applicazione degli standard stabiliti.

Al momento i Pvs sembrano poco propensi anche a soluzioni di questo genere (Grimwade, 1996). Appare quindi improbabile che il Millennium Round possa investire la questione degli standard del lavoro. Ma per quanto i segnali vadano in questa direzione, si tratta di un argomento di estrema importanza per molti paesi (Croome, 1998) e di una carta negoziale di cui i PI non vorranno facilmente privarsi, soprattutto considerata la pressione esercitata in questi paesi da produttori e organizzazioni dei lavoratori. Potrebbe, quindi, essere interesse dei Pvs non chiudere tutte le porte fin dall’inizio, cercando una soluzione anche parziale sul piano multilaterale, prima che ne vengano adottate altre a livello unilaterale dai paesi più avanzati.

5.3.2 Gli standard alimentari e ambientali

L’interazione tra commercio e ambiente è una delle nuove aree in cui i membri del Wto devono trovare delle formule di compatibilità, ai fini del contemporaneo mantenimento delle esigenze di liberalizzazione dei commerci, della tutela dell’ambiente e della promozione dello sviluppo sostenibile. Da una parte le *lobbies* imprenditoriali denunciano l’uso crescente delle regolamentazioni ambientali a scopo protezionistico; dall’altra vi sono i gruppi ambientalisti che accusano il Wto di non riconoscere il ruolo legittimo degli standard ambientali nazionali e internazionali e di deliberare sempre a favore del libero scambio contro la protezione dell’ambiente.

Senza dubbio, l’imposizione di standard ambientali, finalizzati alla protezione della salute del cittadino e dell’ambiente può tramutarsi, in alcuni casi, in penalizzazioni degli scambi commerciali internazionali, a causa degli elevati costi di produzione e controllo degli stessi standard. Questi costi sono tanto più elevati quanto più gli standard ambientali fra partner commerciali

sono differenti, come nel caso dei paesi industrializzati e dei Pvs (San Martín, 1997).

Il tema del rapporto fra ambiente e commercio internazionale viene affrontato per la prima volta nel contesto del sistema di regole multilaterali del Wto. Nel primo paragrafo del preambolo all'accordo Wto si fa riferimento all'obiettivo di uno sviluppo economico sostenibile e alla necessità di proteggere e di preservare l'ambiente. A Marrakech è stata stabilita l'Istituzione del Committee on Trade and Environment con il duplice mandato di identificare la relazione tra misure commerciali e ambientali ai fini di uno sviluppo sostenibile e di fare raccomandazioni su eventuali modifiche da apportarsi al sistema commerciale multilaterale.

Le misure unilaterali di protezione dell'ambiente che pongono restrizioni al commercio internazionale possono derogare ai principi Gatt in alcune specifiche circostanze. L'Art. XX dell'accordo Gatt consente ai governi di derogare ai principi generali del Gatt adottando misure ambientali che implicano restrizioni commerciali purché non siano discriminatorie. L'Art. XIV dell'accordo Gatt ricalca l'Art XX e XXb del Gatt, riferendolo al settore dei servizi (Wto, 1999b). Nell'Accordo sulle barriere tecniche al commercio, Tbt, che regola la preparazione e l'adozione di requisiti tecnici dei prodotti, si riconosce, inoltre, che non può essere impedito agli stati membri di prendere le misure necessarie per perseguire la protezione della salute pubblica e dell'ambiente e che ogni stato ha il diritto di decidere sul livello di protezione nazionale che ritiene più appropriato. Ai governi viene tuttavia richiesto di stabilire regolamenti tecnici e standard che non creino ostacoli al commercio e di fornire un alto grado di trasparenza per mezzo di notifiche e di un tempo sufficiente per gli operatori economici interni ed esteri per adattarsi ai nuovi requisiti richiesti.

Anche l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie ("Sps Agreement") prevede che gli stati possano adottare misure sanitarie e fitosanitarie per tutelarsi da eccessive quantità di additivi, sostanze contaminanti, tossine, pesticidi presenti nei prodotti e per evitare il diffondersi di malattie a piante ed animali. Tali misure dovranno essere applicate sia nei confronti dei prodotti nazionali che di quelli importati da paesi terzi; non dovranno quindi essere discriminatorie né creare barriere al commercio non necessarie, e dovranno quanto più armonizzarsi con gli standard internazionali. I paesi che adottano tali misure hanno l'obbligo di notificarle ai paesi terzi e di fornire tutte le informazioni richieste.

Nell'Art. XXVII.2 del Trips si fa riferimento specifico alla protezione dell'ambiente, vietando agli stati di brevettare invenzioni che porterebbero ad uno sfruttamento commerciale per proteggere la vita e la salute umana, animale e delle piante.

A livello internazionale, com'è noto, esistono numerose convenzioni di tutela dell'ambiente. Soprattutto i Pvs hanno espresso preoccupazioni per il possibile impatto negativo sugli scambi di circa 20 dei 200 Multilateral Environment Agreements (Meas) che contengono norme che pongono misure restrittive al commercio. Tali norme sono finalizzate ad un più efficace raggiungimento di obiettivi ambientali, attraverso bandi, quote e notifiche. Il rapporto fra norme Mea e norme Wto rimane irrisolto (Croome, 1998). L'UE ha proposto di trovare delle formule di compatibilità tra i regimi Mea ed quelli da stabilirsi in ambito Wto. Gli Stati Uniti hanno sostenuto l'importanza dell'identificazione delle *win-win opportunities*, ossia delle aree in cui la liberalizzazione del commercio apporta diretti benefici all'ambiente, come la completa eliminazione delle tariffe sui beni eco-compatibili. Il tema dell'ambiente si intreccia inoltre con altri nodi negoziali, quali gli Ide: la disciplina delle espropriazioni va a limitare tutte le regolamentazioni che riducono la profittabilità di un investimento, ivi comprese quelle connesse alla conservazione ambientale.

Per riassumere, la creazione di un accordo multilaterale sull'ambiente con implicazioni per gli aspetti del commercio sembra improbabile all'interno del Millennium Round. La strategia di resistenza ad oltranza dei Pvs contro questo tema aumenta i rischi di applicazione di danno-

se misure unilaterali da parte dei paesi avanzati. Ciò che al momento sembra fattibile è la promozione della sostenibilità ambientale in altri accordi in via di negoziazione, quale quello sugli Ide. Sia la Commissione Europea che la Ustr hanno proposto di continuare ancora i lavori in seno al Committee on Trade and Environment.

Altro punto importante è che, nell'ipotesi di legittimità delle preoccupazioni sulla protezione dell'ambiente e sulla tutela della salute dei propri cittadini da parte dei paesi - nei casi in cui le misure ambientali adottate dai governi nazionali abbiano un impatto sul commercio internazionale - vengano ogni volta rigorosamente verificate la rispondenza delle stesse all'Art. XX del Gatt. Dovrebbero infine essere implementati, anche nell'ambito Wto, strumenti per limitare l'impatto negativo di tali misure sui Pvs: una maggiore assistenza tecnica e la diffusione di informazioni aggiornate relative ai regolamenti vincolanti e alla variazione delle preferenze nei diversi mercati; il trasferimento di tecnologie ai Pvs per accelerare il processo di innovazione e rendere possibile una competizione con prodotti con requisiti di qualità più alti; la promozione della partecipazione attiva dei Pvs agli International Standards Bodies, ai Meas e agli schemi di integrazione economica regionale più ampi, tali che includano meccanismi compensatori (EU-Nafta) come sussidi.

6. Le questioni istituzionali sullo sfondo

In tema di rafforzamento del Wto, una prima forte esigenza è sostenere l'adesione del maggior numero di paesi, tra i quali alcuni di estrema rilevanza per l'economia mondiale. Il Wto consta ad oggi di 134 membri e oltre 30 paesi hanno avviato le procedure di adesione. Quelle della Cina sono ad uno stadio avanzato, e per Seattle è attesa da molti una formalizzazione degli impegni, a meno che non insorgano nuovi contrasti nel delicato rapporto Cina-Usa. Alla fine dell'anno in corso anche l'Arabia Saudita dovrebbe aver completato il percorso, mentre la Russia accusa ancora un netto ritardo. Da segnalare l'avvicinamento, più o meno marcato a seconda dei casi, di paesi di dimensioni minori, ma di grande rilievo per gli interessi geo-economici dell'Europa e dell'Italia: dai paesi dell'Est Europeo e dei Balcani a quelli del Mediterraneo e del Golfo. Per altri paesi, nonostante le richieste formali, non sono state neanche avviate le procedure di accessione (Iran, Repubblica di Jugoslavia). L'UE si è fatta quindi portavoce della "Wto Accessions Initiative" finalizzata al completamento del maggior numero possibile di adesioni entro l'anno, attraverso l'alleggerimento dei procedimenti, nella convinzione che dopo-Seattle gli sforzi saranno concentrati sul nuovo Round e che molti paesi resteranno esclusi dai negoziati.

Un secondo importante tema connesso all'organizzazione del Wto è che con l'aumento del numero di partecipanti diverranno necessari nuovi meccanismi di coinvolgimento di tutti i paesi membri nei processi decisionali. La scarsa capacità di partecipazione dei Pvs rappresenta un serio problema per il futuro del Wto. Le strategie di difesa degli interessi dei singoli sistemi-paese, come insegna anche il caso del nostro paese, sono da realizzarsi attraverso una pluralità di attività, quali la raccolta di informazioni, la concertazione interna, l'individuazione di priorità, l'analisi dei costi e benefici, il monitoraggio degli effetti degli impegni presi. Ciò può avvenire solo a costi elevati, sia in termini economici che di risorse umane dedicate. Ove questi costi non siano sostenibili e qualora sia ritenuta opportuna una piena partecipazione di tutti i paesi membri, sono necessarie soluzioni nuove, quali: l'attivazione di meccanismi di assistenza tecnica sia in fase di accessione che di partecipazione; la cooperazione con altri organismi internazionali di assistenza allo sviluppo; il sostegno ad iniziative che facilitino una sorta di "rap-presentanza" comune tra paesi simili o gruppi di paesi.

Un terzo aspetto è connesso al sistema “*rule-oriented*” del Wto: deve ancora essere migliorato e rafforzato soprattutto nei suoi meccanismi di risoluzione delle controversie, dal momento che anche questi meccanismi devono essere resi fruibili per i paesi in via di sviluppo. Anche in questo caso si possono invocare meccanismi e soluzioni nuove, anche del tipo sopra richiamato.

Vi è poi da considerare che nelle nuove negoziazioni commerciali multilaterali emergeranno, come già ricordato, per la prima volta il ruolo della società civile e l'importanza dei meccanismi di concertazione con i soggetti non istituzionali. Gli eventi che hanno contrassegnato i negoziati sugli investimenti in seno all'Ocse e la seconda Conferenza Ministeriale del Wto, indicano chiaramente la fine dell'era in cui i negoziati commerciali internazionali erano affari riservati a pochi addetti ai lavori. A fronte di meccanismi decisionali governativi si manifesta la necessità di un crescente coinvolgimento dei “soggetti non-statali”, secondo la definizione del Wto della “società civile”: le associazioni industriali e settoriali, i gruppi sindacali e di interesse, ma anche le organizzazioni non governative.

Infine, emerge l'importanza del coordinamento tra istituzioni economiche multilaterali, data la crescente complessità che i regimi internazionali si trovano ad affrontare nei vari settori. Un primo obiettivo potrà essere l'efficace “istituzionalizzazione” della cooperazione tra Wto ed Ilo, sui temi degli standard lavorativi e del commercio, data anche l'impossibilità di *enforcement* da parte della seconda. Da valutare sono anche le possibili sinergie tra il Wto, da una parte, ed il Fondo monetario internazionale (Fmi) e la Banca Mondiale, dall'altra.

7. Osservazioni conclusive: i temi d'interesse e le strategie per l'Italia

Abbiamo fin qui messo in evidenza i vari temi unitamente ai vari interessi in gioco del nuovo Round multilaterale. Si è già avuto modo di sottolineare l'elevata incertezza che tuttora sovrasta contenuti, modalità e tempi del nuovo negoziato soprattutto in ragione dell'ampiezza dell'agenda negoziale. I tre anni da molti auspicati per la conclusione dei lavori appaiono certamente una previsione eccessivamente ottimistica.

Per uno sguardo conclusivo d'insieme sui temi negoziali una distinzione che può essere introdotta, applicando concetti mutuati dalla teoria dei giochi, è tra *issues* che possono portare a “giochi a somma positiva” e quelle caratterizzate da risultati a “somma zero”. Nella prima categoria possono essere individuate molte *issues* di tipo tradizionale, quali le barriere tariffarie industriali, nonché quelle legate alle barriere non tariffarie, quali standard e appalti pubblici. Va comunque ricordato che sia nel settore tessile che in quello agricolo continua comunque a sussistere un problema “a monte” di effettiva implementazione degli accordi scaturiti dall'Uruguay Round.

Nella seconda categoria vi sono alcune delle *new trade issues* dell'Uruguay Round, soggette a revisioni e ulteriori liberalizzazioni, qui definite i nuovi temi del commercio “di prima generazione” e soprattutto i temi “di seconda generazione”. Dall'analisi di questi ultimi un dato comune emerso è rappresentato dalla diffusa resistenza all'introduzione di regimi multilaterali sia da parte dei PI che dei Pvs. Non è quindi affatto certo che il Wto Millennium Round rappresenterà l'occasione più adatta a negoziare tali misure di approfondimento dell'integrazione (la cosiddetta “*deeper integration*”).

Alcuni di questi temi potranno essere negoziati più adeguatamente a livello bilaterale e regionale, quantomeno per il futuro più immediato. In questa prospettiva, gli accordi di integrazione regionale potranno avere effetti positivi sul sistema commerciale globale, sempreché si conformino alla natura di accordi regionali “aperti”. Essi potrebbero così rappresentare per il si-

stema multilaterale un fattore positivo, e quindi, nella terminologia coniata da Bhagwati, più dei *building blocks* che degli *stumbling blocks*. Possono altresì scaturire benefici dalla interazione reciproca tra accordi e regimi regionali e multilaterali, purché vengano sempre rispettati i principi base della non-discriminazione e della flessibilità.

Tali considerazioni non sminuiscono l'importanza e la necessità del rafforzamento del Wto quale istituzione economica multilaterale e del suo coordinamento con le altre istituzioni di *governance*. Anche con l'avvio del Millennium Round la matrice di liberalizzazione sarà costituita da un complesso intecco di iniziative bilaterali, regionali, multilaterali. La grande sfida sta quindi nella gestione e nelle modalità di riconciliazione di questi diversi livelli di negoziazione. In questo gioco a più livelli, il nuovo Round potrà fornire delle importanti indicazioni e prime positive soluzioni.

Alla luce della complessità dei vari interessi in gioco nell'ambito del possibile nuovo Round multilaterale, ne discende che, per un'attiva partecipazione dei singoli paesi e al fine dell'elaborazione di strategie complessive degli stessi, è necessaria una attenta e preventiva valutazione dei costi e benefici dei singoli temi, partendo da quelli tradizionali di tipo tariffario per giungere ai temi nuovi di prima e seconda generazione; soprattutto tali temi nuovi presentano differenze significative e diversi potenziali percorsi di liberalizzazione. Tutto ciò ovviamente vale anche per l'Italia che ha interessi specifici in gioco da difendere e promuovere.

Il bilancio generale della partecipazione dell'Italia al nuovo Round potrebbe risultare positivo; ma è utile puntualizzare costi e benefici, sì da giungere al nuovo negoziato con idee e proposte chiare sui settori e le politiche che potranno avvantaggiarsi e su quelli che rischiano le maggiori penalizzazioni, oltreché sulla strategia complessiva da portare avanti in ambito comunitario.

L'Italia agisce in effetti nel contesto di una politica commerciale comune europea orientata a favorire l'apertura ed il libero scambio ed è parte di un sistema economico e monetario europeo unificato. Il nostro paese ha un'economia, com'è noto, sostanzialmente aperta e il suo tessuto di piccole e medie imprese è assai vasto e notevolmente orientato all'export.

Dal quadro delineato in precedenza un primo dato che emerge è che il settore agricolo potrebbe vedere ridursi in misura consistente il proprio livello di protezione. La portata più o meno ampia dei costi per l'agricoltura italiana dipenderà anche dal tipo di riformulazione della Pac in relazione all'adesione dei primi candidati dell'Est Europeo. Spetta alla Commissione difendere al meglio le posizioni negoziali europee nel nuovo accordo sull'agricoltura in sede Wto, ma il governo italiano deve sin d'ora effettuare una valutazione complessiva sulla ripartizione equa dei costi e benefici nel Round. L'Italia ha un indubbio interesse a tutelare i prodotti mediterranei, meno protetti di altri, e battersi per la maggiore difesa dei prodotti di nicchia e di qualità in campo agro-alimentare, in particolare per ciò che concerne le denominazioni d'origine.

Per quanto riguarda le imprese italiane esportatrici, è indubbio che regole certe in materia di semplificazione delle procedure commerciali, rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale - inclusa una più incisiva azione a livello internazionale contro le contraffazioni del *made in Italy* - riduzione dei dazi doganali sui prodotti industriali saranno di sicuro beneficio. Tanto più se saranno rafforzati ed estesi ai paesi in fase di adesione, com'è il caso della Cina, i meccanismi di tutela dei marchi, dei prodotti Doc e di quelli protetti dal Trips. L'Italia ha inoltre da guadagnare dal progressivo smantellamento delle tariffe in generale e dei picchi tariffari.

In materia di commercio di servizi, nonostante l'Italia sia firmataria dei due nuovi accordi sulle telecomunicazioni e sui servizi finanziari, l'impegno a rivedere i regimi interni regolamentari e ristrutturare le stesse strutture di mercato deriva principalmente dalla partecipazione del nostro paese alla moneta unica e ai regimi comunitari. Tutto ciò non significa affatto sminuire l'importanza del sostegno italiano al Gats 2000, grazie al quale si potrà dare applicazione

alle "regole incompiute", fare avanzare la liberalizzazione in nuovi servizi, tra i quali il trasporto marittimo e l'energia, ed estendere tale liberalizzazione alle diverse modalità di prestazione dei servizi. Tantopiù che il Gats e gli accordi in esso nati sono veri e propri laboratori di sperimentazione delle compatibilità tra regole globali e regimi regolamentari nazionali, come nel caso delle regole della concorrenza contenute nel Reference Paper sulle telecomunicazioni. Se è difficile prevedere la conclusione di un accordo multilaterale sulla concorrenza, si può comunque contare sull'applicazione internazionale di principi concorrenziali attraverso l'estensione del Gats. Sono proprio i mercati dei servizi quelli in cui sono più forti le collusioni e le tentazioni monopolistiche.

Il raggiungimento di un accordo sul commercio elettronico è di grande importanza per il nostro paese, sia che venga raggiunto entro il Gats in base al principio della "neutralità tecnologica", sia che si sostanzi in forma autonoma. Il pieno sfruttamento della liberalizzazione-regolamentazione dell'*e-commerce* è comunque legato al superamento del ritardo del nostro paese nell'utilizzo di Internet e dei servizi informatici in generale.

Per quanto riguarda gli Ide l'Italia è stata tra i negoziatori dell'accordo Ocse, traendo lezioni importanti dal fallimento del Mai, ed è a favore di un accordo multilaterale, sotto forma di standard minimi di non discriminazione interna - trattamento nazionale - ed esterna - clausola della nazione più favorita. L'interesse italiano è a favore di uno schema che contempli sia la protezione degli Ide, sì da contribuire ad una ulteriore internazionalizzazione delle nostre imprese sui mercati esteri, che la promozione degli investimenti in entrata. L'internazionalizzazione in tutte le sue forme rappresenta al momento un fattore di debolezza strutturale del nostro sistema paese; regole che limitino la concorrenza sugli incentivi "sleali" da parte dei vari sistemi territoriali e la partecipazione italiana ad un regime multilaterale potrebbero contribuire a porre riparo a tali squilibri. Tantopiù che dovrebbero essere contemplati dei regimi speciali per le aree depresse, quali il nostro Mezzogiorno.

L'Italia è un paese particolarmente impegnato sui temi sociali, di qui l'interesse per la formulazione di regole che consentano un'adeguata tutela dell'ambiente, ma anche e soprattutto del lavoro. Come si è detto vi è disaccordo sul foro in cui implementare tali regole, sui meccanismi di *enforcement* delle convenzioni già esistenti. Ma resta opportuno sostenere un primo passo verso la cooperazione tra i diversi organismi internazionali, in particolare, in materia di standard sociali, l'Ilo ed il Wto.

In tema di nuove accessioni al Wto vi sono forti interessi dell'Italia perché si accelerino le procedure nei confronti di paesi "vicini" di grande interesse geo-economico per il nostro sistema-paese, dai paesi dell'Est Europeo e dei Balcani (Albania, Croazia, Bielorussia, Estonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Ucraina) a quelli del Mediterraneo e del Golfo (Algeria, Libano, Arabia Saudita), ma anche di grandi mercati di sbocco quali la Cina. Il nostro paese può inoltre dare un contributo all'effettiva partecipazione dei Pvs attraverso meccanismi di assistenza tecnica volti al *capacity building*, utilizzando ad esempio gli appositi Fondi Fiduciari che il nostro paese ha messo a disposizione degli organismi internazionali di aiuto allo sviluppo; è inoltre importante il supporto agli schemi regionali in cui siano coinvolti i Pma, anche sulla base delle esperienze accumulate nei Peco e negli accordi euromediterranei.

Infine alcune considerazioni che interessano i meccanismi istituzionali del sistema di politica commerciale ed in generale di politica economica estera del sistema-Italia. La partecipazione agli schemi multilaterali avviene attraverso le negoziazioni e il coordinamento svolti in ambito di Comitato 113, che settimanalmente riunisce la Commissione e gli stati membri per discutere temi di politica commerciale e per preparare decisioni del Consiglio dei Ministri in materia. È in questa sede che vengono discussi e decisi gli orientamenti di politica commerciale e le azioni da intraprendere in concreto. Sempre in tale sede l'Italia, come del resto ogni altro sta-

to dell'Unione Europea, può esercitare la sua influenza per rappresentare i suoi interessi e tutelarli. È importante a questo riguardo individuare come si possa rafforzare la preparazione "a monte" della posizione italiana in ambito Comitato 113, anche e soprattutto in relazione alle recenti novità del Decreto 143 e all'istituzione della "cabina di regia". Il funzionamento della Cabina di regia dovrebbe garantire la concertazione tra i Ministeri interessati e rapidità decisionale grazie al coordinamento unico affidato al Ministro del Commercio con l'Estero. Tale meccanismo potrebbe rivestire estrema importanza sia per la formulazione della nostra politica commerciale comune a livello europeo che per la gestione di un Round complesso e che coinvolgerà settori e politiche così diverse, quale quello di inizio millennio.

Permangono comunque seri ostacoli ed elementi di debolezza ai fini della concreta individuazione e difesa degli interessi commerciali del sistema Italia. Ne citiamo tre. Un primo fattore consiste nella scarsa concertazione tra le istituzioni pubbliche incaricate di rappresentare gli interessi italiani e il mondo imprenditoriale; non esiste di fatto un tavolo istituzionale di confronto su tali temi.

Un secondo fattore si manifesta nella carente capacità di analisi e rappresentazione degli interessi da parte dei gruppi settoriali privati. Di fatto l'attenzione dei soggetti privati si risveglia solamente allorché vengono toccati direttamente interessi in gioco, come nel caso di ritorsioni e azioni unilaterali di paesi terzi, al pari di quanto è avvenuto recentemente nella "guerra delle banane" tra Usa e UE. Sarebbe auspicabile una maggiore capacità dei gruppi portatori di interessi comuni di anticipare i problemi negoziali, attraverso il monitoraggio, l'analisi e la predisposizione di posizioni comuni: tale mancanza finisce per trasformarsi inevitabilmente in un fattore di penalizzazione per le nostre imprese ed il nostro sistema paese.

Un terzo elemento di debolezza è costituito dallo scarso dibattito e interesse su questi temi a livello di mass-media e "società civile". Solo alcune riviste e quotidiani specializzati ne parlano. Quanto più crescono le interazioni tra politiche commerciali *tout court* e politiche per gli investimenti, l'occupazione, l'ambiente, tantopiù hanno un ruolo fondamentale un'opinione pubblica vigile e un dibattito interno autentico: senza il consenso interno, come dimostrato nel caso del Mai in sede Ocse, i nuovi "accordi commerciali" hanno scarse possibilità di essere adottati. Sarebbe auspicabile una maggiore "sensibilizzazione" della società civile sui temi in questione.

Gats 1995-2000 e la liberalizzazione dei servizi

Carlo Gamberale

Introduzione

L'accordo Gats (General Agreement on Trade in Services) fa parte della struttura della World Trade Organization, che all'inizio del 1995, con la conclusione dell'Uruguay Round, ha sostituito il Gatt quale istituzione multilaterale per la liberalizzazione degli scambi. Il Wto ha esteso la liberalizzazione multilaterale degli scambi, che in ambito Gatt era limitata alle merci, ai settori dei servizi e della proprietà intellettuale. Il Gats è l'accordo che regola la liberalizzazione nei servizi.

Nonostante l'inclusione dei servizi nel sistema multilaterale degli scambi, la conclusione dell'Uruguay Round e l'entrata in vigore del Gats nel 1995 non hanno portato ad una liberalizzazione completa dei servizi su scala mondiale. All'inizio dell'Uruguay Round i maggiori paesi in via di sviluppo erano fortemente contrari all'inclusione dei servizi nel sistema multilaterale degli scambi, soprattutto in considerazione del vantaggio comparato dei paesi industrializzati nei maggiori settori. Anche tra i paesi industrializzati non mancavano contrasti importanti in settori chiave quali i servizi finanziari, gli audiovisivi e i trasporti marittimi. Alla fine del Round il veto all'inclusione dei servizi nel pacchetto di accordi finale era sparito così come erano stati risolti i contrasti più aspri sull'inclusione di alcuni settori, ma il Gats non poteva che rappresentare un compromesso tra le istanze della liberalizzazione multilaterale e le varie politiche nazionali attinenti l'economia, lo sviluppo e la cultura.

Quello dei servizi rimane un settore dove gli stati membri del Wto non erano e non sono tuttora pronti ad introdurre una libera concorrenza su scala mondiale, ma dove considerazioni di politica economica nazionale e obiettivi di sviluppo continuano a giocare un ruolo fondamentale. Il ruolo specifico dei servizi rispetto alle politiche economiche e allo sviluppo è riflesso nell'obiettivo fondamentale del Gats, che non è, come ci si potrebbe aspettare, la liberalizzazione, seppur graduale, dei servizi *tout court*, ma "l'espansione degli scambi internazionali nei servizi, attraverso la loro liberalizzazione progressiva". In sostanza il Gats riconosce la crescente importanza del ruolo dei servizi nell'economia globale e il loro ancora limitato impatto sul commercio internazionale¹ e mira ad accrescere gli scambi internazionali nei servizi attraverso una liberalizzazione progressiva, che tenga conto degli obiettivi di politica economica nazionale nei vari settori e del diverso livello di sviluppo dei paesi membri del Wto.

Un altro aspetto del Gats consiste nel fatto che la liberalizzazione progressiva non è affrontata attraverso la deregolamentazione ("*deregulation*"), come è avvenuto in alcuni paesi industrializzati o anche all'interno di accordi regionali, quale l'Unione Europea, ma attraverso l'eliminazione e la riforma delle leggi e dei regolamenti domestici che ostacolano il commercio interna-

¹ In paesi sviluppati quali gli Stati Uniti e l'Unione Europea i servizi rappresentano tra il 70 per cento e l'80 per cento del prodotto interno lordo, mentre nei paesi in via di sviluppo essi superano il 50 per cento. Tuttavia, anche in un'economia avanzata quale quella statunitense, i servizi rappresentano appena il 26 per cento degli scambi internazionali.

zionale nei servizi. A tal fine il Gats identifica categorie di regolamenti restrittivi del commercio nei servizi, in primo luogo in termini di "accesso al mercato" e "trattamento nazionale", sulla cui rimozione il processo di liberalizzazione progressiva si concentra. Gli stati membri rimangono invece liberi di continuare a regolamentare i settori dei servizi in osservanza dei vari obiettivi di politica nazionale, purché tale regolamentazione non ostacoli gli scambi internazionali.

1. L'Uruguay Round e la struttura dell'Accordo Gats

Il concetto di liberalizzazione progressiva è riflesso nella struttura del Gats. Nonostante i principi cardine del Gats siano gli stessi del Gatt (clausola della nazione più favorita - Mfn -, trattamento nazionale, eliminazione delle barriere quantitative agli scambi, ecc.) essi sono stati adattati all'esigenza di consentire diversi livelli di apertura di mercato nei servizi.

La "clausola della nazione più favorita" (Mfn, Articolo II Gats) nei servizi è un principio generale, che si applica a tutti i settori a partire dalla conclusione dell'Uruguay Round. L'applicazione generalizzata della Mfn può essere considerata il risultato più sostanziale dell'Uruguay Round nei servizi, anche in considerazione dell'iniziale ostilità di molti paesi in via di sviluppo alla stessa inclusione dei servizi nell'Accordo Wto. La Mfn tuttavia impone solo un principio di non discriminazione tra servizi e fornitori di servizi di stati membri del Wto, ma non impone livelli di apertura di mercato né la non discriminazione tra servizi e fornitori di servizi di paesi Wto e nazionali. Inoltre l'applicazione generalizzata della Mfn è soggetta ad esenzioni specifiche che gli stati membri hanno potuto invocare *una tantum* nel corso dell'Uruguay Round. Queste esenzioni sono circoscritte a misure specifiche e sono limitate nel tempo. In principio il Gats prevede che tutte le esenzioni dalla clausola Mfn non debbano durare più di dieci anni.

Un altro importante principio generale contenuto nell'Accordo Gats è quello della "trasparenza": l'Articolo III obbliga gli stati membri a pubblicare tutte le misure di applicazione generale (leggi, regolamenti e altri provvedimenti amministrativi) che hanno un impatto sul commercio nei servizi e a notificare al Wto l'approvazione di nuove leggi o modifiche a leggi esistenti in settori dei servizi dove si sono sottoscritti impegni specifici Gats.

Diversamente da Mfn e dalla trasparenza, l'"accesso al mercato" (in sostanza l'abolizione delle barriere quantitative) e il "trattamento nazionale", che nel Gatt sono principi generali, nel Gats sono impegni specifici, che gli stati membri sottoscrivono (a diversi livelli a seconda dei settori e in base ai modi di fornitura)² nel corso di negoziati periodici. È questo lo strumento cardine della liberalizzazione progressiva che consente agli stati membri di concedere diversi livelli di aperture di mercato e trattamento nazionale in base agli obiettivi di sviluppo e di politica economica nazionale. Nell'Uruguay Round e nei negoziati successivi sulle telecomunicazioni di base e sui servizi finanziari gli stati membri hanno sottoscritto impegni specifici di apertura di mercato e di trattamento nazionale in base ad un sistema di "elenco positivo" (*positive listing*), vale a dire gli obblighi di accesso al mercato e trattamento nazionale scattano solo per quei settori che sono stati esplicitamente inclusi nelle liste nazionali di impegni specifici.

L'inclusione di un settore da parte di uno stato membro non comporta necessariamente la sua liberalizzazione completa, ma ciascuno stato mantiene la possibilità di limitare il livello di accesso al mercato e trattamento nazionale nei vari modi di fornitura, attraverso misure specifi-

² Il Gats identifica quattro modi di fornitura per il commercio internazionale nei servizi, ed in base ai quali gli stati membri negoziano gli impegni specifici nel Wto: (1) fornitura transfrontaliera; (2) consumo all'estero; (3) presenza commerciale; (4) presenza di persone fisiche.

che vengono iscritte nelle liste di impegni specifici. Così, ad esempio, uno stato membro può impegnarsi nel settore della telefonia fissa, ma limitare l'apertura di mercato con riguardo allo stabilimento (*mode 3*, "presenza commerciale") alla concessione di due sole licenze supplementari, mentre un impegno pieno non porrebbe alcun limite al numero delle licenze. Allo stesso modo uno stato che si impegna a consentire la fornitura transfrontaliera dei servizi bancari (via Internet, telefono, ecc.) senza limiti di accesso ai mercati, può tuttavia limitare il trattamento nazionale nei confronti dei fornitori trasfrontalieri, proibendo loro di pubblicizzare i loro prodotti sul territorio nazionale.

Una lista di impegni specifici contiene l'elenco (positivo) dei settori in cui uno stato membro si impegna a liberalizzare il mercato dei servizi e l'elenco (negativo) delle limitazioni all'accesso ai mercati e al trattamento nazionale che lo stesso si riserva di mantenere nei vari settori. La combinazione di questi due elenchi determina il livello complessivo di apertura di mercato e trattamento nazionale di ciascuno stato membro. Tutti gli impegni specifici sono sottoscritti su base Mfn, vale a dire ogni stato si impegna a concedere lo stesso livello di accesso al mercato e trattamento nazionale, risultante alla sua lista, a tutti i servizi e fornitori di servizi degli stati membri, senza alcuna discriminazione, anche quando il paese di provenienza di un fornitore non ha sottoscritto impegni in quel settore o ha sottoscritto impegni più limitati. L'Articolo XX del Gats contiene le regole sulle liste di impegni specifici, che sono state elaborate in una nota esplicativa del Segretariato del Wto ("Scheduling Guidelines", documento Mtn.Gns/W/164). Il solo obbligo derivante dall'Articolo XX, che è anche condizione essenziale per essere membri del Wto, è quello di avere una lista di impegni specifici, per quanto minimi siano la copertura settoriale, il livello di accesso ai mercati e trattamento nazionale concessi.

Il quadro degli impegni specifici (accesso al mercato e trattamento nazionale) nei servizi è dunque abbastanza incompleto, nonostante la conclusione dell'Uruguay Round e dei negoziati successivi sulle telecomunicazioni di base e sui servizi finanziari. Soprattutto in questi due ultimi settori, ad impegni specifici completi da parte dei paesi industrializzati (Unione Europea, Stati Uniti, Giappone, Australia, Canada e Nuova Zelanda) hanno corrisposto impegni più limitati da parte dei paesi in via di sviluppo (India, Messico, Indonesia, Malesia, Thailandia, Filippine, ecc.) e l'assenza dal tavolo negoziale di alcuni paesi meno sviluppati dell'Africa.

2. Il post-Uruguay Round

2.1 I negoziati sugli impegni specifici

Se da un lato l'Uruguay Round ha portato a risultati importanti quali l'inclusione dei servizi nell'accordo Wto e l'adozione dei principi generali dell'accordo Gats, dall'altro lato i risultati sono stati relativamente modesti con riguardo agli impegni specifici nei settori. Ciò era vero soprattutto in settori quali le telecomunicazioni di base e i servizi finanziari, dove alla fine del 1994 gli stati fondatori del Wto non erano pronti a sottoscrivere impegni specifici tali da giustificare accordi multilaterali su base Mfn. La ragione per questo ritardo era duplice: primo, una volta raggiunto l'accordo sulla struttura del Gats, non rimase molto tempo alla fine del Round per negoziare impegni specifici soprattutto in settori tecnicamente complessi quali le telecomunicazioni e i servizi finanziari; secondo, importanti processi di riforma interni di questi settori, senza i quali non era possibile giungere alla liberalizzazione esterna, erano ancora in corso nella prima metà degli anni novanta.

Per questo motivo alla fine dell'Uruguay Round si decise di continuare i negoziati sugli impegni specifici in quattro settori chiave: le telecomunicazioni di base, i servizi finanziari, i ser-

vizi marittimi e le persone fisiche. Nel caso delle telecomunicazioni di base e dei servizi finanziari il prolungamento dei negoziati ha consentito di traslare in accordi multilaterali Wto i processi di liberalizzazione interna di questi ultimi anni e di risolvere alcune problematiche tecniche relative alla liberalizzazione internazionale. Per i servizi marittimi e per le persone fisiche invece il prolungamento è servito a poco, nel primo caso non evitando il fallimento dei negoziati e nel secondo portando a un risultato modesto. In entrambi i casi il discorso sugli impegni specifici verrà ripreso nel corso del prossimo negoziato, il cui inizio è previsto per l'anno 2000. In questa sede è utile approfondire il discorso sulle telecomunicazioni e sui servizi finanziari, che in seguito alla conclusione positiva dei negoziati sono divenuti i settori più avanzati nella liberalizzazione multilaterale dei servizi.

Le telecomunicazioni di base (1995-1997)

Il solo "accordo formale" in materia di servizi è il Gats, a cui sono allegate le liste di impegni specifici nei vari settori. Gli "accordi" sulle telecomunicazioni e sui servizi finanziari altro non sono che i risultati dei negoziati sugli impegni specifici che sono proseguiti successivamente alla fine dell'Uruguay Round, ma che, come gli impegni negli altri settori dei servizi stipulati entro la fine del 1994, fanno parte integrale dell'accordo Gats e dei risultati di questo Round. Gli strumenti che hanno consentito il collegamento legale tra l'accordo Gats e i negoziati post-Uruguay Round sono il quarto e il quinto protocollo, contenenti rispettivamente gli impegni specifici nelle telecomunicazioni e nei servizi finanziari.

L'accordo sulle telecomunicazioni del febbraio 1997 liberalizza il mercato delle telecomunicazioni in 69 stati membri del Wto, rappresentanti il 94 per cento del mercato globale delle telecomunicazioni. A questi 69 paesi vanno aggiunti un numero limitato di paesi che avevano già sottoscritto impegni nel corso dell'Uruguay Round (soprattutto nelle telecomunicazioni a valore aggiunto), alcuni paesi che si sono aggiunti spontaneamente successivamente alla conclusione dei negoziati nel febbraio del 1997 ed i paesi che hanno aderito al Wto dopo la conclusione dell'Uruguay Round. Il totale dei membri Wto con impegni specifici nelle telecomunicazioni era di 89 alla fine del 1998 (di cui 83 con le telecomunicazioni di base). Il livello di liberalizzazione sottoscritto varia in misura rilevante tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo: alla liberalizzazione quasi totale dei mercati europei, statunitense, e giapponese si contrappongono aperture limitate e differite nel tempo in Asia ed in Africa. Tra i paesi in via di sviluppo, l'America Latina e i paesi in transizione verso l'economia di mercato dell'Est Europeo si distinguono per un livello di liberalizzazione molto elevato, in alcuni casi analogo a quello dei maggiori paesi industrializzati.

Il successo del negoziato sulle telecomunicazioni di base è in parte dovuto alla risoluzione da parte dei membri del Wto di alcune questioni tecniche riguardanti la liberalizzazione di questo settore. Tra queste vale la pena ricordare le seguenti: (i) la definizione degli impegni specifici in settori dominati da nuove tecnologie; (ii) il problema della liberalizzazione dei servizi internazionali e del sistema degli *accounting rates*; (iii) il rapporto tra liberalizzazione e concorrenza.

(i) La classificazione dei servizi elaborata nel corso dell'Uruguay Round non teneva conto delle specificità del settore delle telecomunicazioni e degli sviluppi tecnologici che avevano portato all'emergere di nuovi servizi soggetti al processo di liberalizzazione. Ad esempio non esistevano voci separate per servizi quali la telefonia mobile, le trasmissioni satellitari o Internet né distinzioni tra i servizi internazionali, di lunga distanza e locali o tra servizi tramite infrastruttura propria o tramite circuiti affittati.

Nel corso dei negoziati gli stati membri hanno concordato una serie di principi che regola-

no la sottoscrizione di impegni nel settore delle telecomunicazioni e che hanno aiutato a superare le carenze della classificazione Wto in questo settore³. In base a questi principi un impegno in un settore delle telecomunicazioni, quale la telefonia vocale, include i servizi internazionali, di lunga distanza e locali, a meno che non sia diversamente indicato nella lista di impegni (ad esempio limitando l'impegno ai servizi locali). Allo stesso modo un impegno consentirà l'accesso di operatori con infrastruttura propria e di operatori che intendono fornire servizi attraverso circuiti affittati da operatori esistenti, a meno che una delle due opzioni non sia stata espressamente esclusa. Nel caso dei servizi mobili e satellitari un risultato simile è stato ottenuto con il principio della "neutralità tecnologica". Tutti gli impegni Gats nelle telecomunicazioni (ma come si vedrà per il commercio elettronico, anche negli altri settori) sono tecnologicamente neutrali, vale a dire, a meno che non sia stato indicato diversamente, impegni in settori quale la telefonia vocale e la trasmissione dei dati consentono la fornitura di questi servizi attraverso tutte le tecnologie disponibili, inclusi i cavi, le onde radio e i satelliti.

(ii) La liberalizzazione multilaterale delle telecomunicazioni su base Mfn crea delle disparità importanti tra paesi che hanno sottoscritto una liberalizzazione totale e paesi che mantengono il mercato chiuso o condizionano la liberalizzazione a limitazioni rilevanti. La clausola Mfn consente agli operatori di paesi che hanno sottoscritto impegni limitati o che non hanno sottoscritto alcun impegno nelle telecomunicazioni di avvantaggiarsi delle aperture di mercato fatte dai paesi che hanno partecipato all'accordo. Nel caso delle telecomunicazioni questa caratteristica di Mfn consente agli operatori che si stabiliscono nei paesi che hanno liberalizzato pienamente, non solo di fornire servizi domestici in questi paesi ma anche di terminare chiamate proprie o di operatori collegati in arrivo dall'estero, così aggirando il sistema di pagamento internazionale degli *accounting rates*. Lo stesso non è invece possibile per operatori che offrono servizi internazionali verso paesi che non hanno liberalizzato, i quali per terminare le proprie chiamate nel paese di arrivo sono costretti a utilizzare i servizi dei monopoli esistenti, sulla base degli *accounting rates*. Gli *accounting rates*, negoziati sotto l'egida dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (Uit), hanno lo scopo di dividere i costi delle chiamate internazionali tra gli operatori, tuttavia le tariffe concordate per terminare le chiamate sono di gran lunga superiori ai costi effettivi sostenuti dagli operatori. Il fenomeno di aggiramento degli "*accounting rates*" solo per le chiamate dirette verso i mercati liberalizzati è anche indicato col nome di *one way monopoly bypass*.

Il problema degli *accounting rates* preoccupava soprattutto gli Stati Uniti, che si apprestavano a liberalizzare pienamente il mercato interno – e quindi a consentire a qualunque operatore estero di aggirare il sistema degli *accounting rates* in entrata – ma che avevano già un disavanzo marcato nel bilancio degli *accounting rates*⁴. Questo disavanzo è destinato ad aggravarsi notevolmente in seguito alla liberalizzazione e al fenomeno del *one way monopoly bypass*. Alla fine, nonostante l'impatto profondo della liberalizzazione Wto sul sistema degli *accounting rates* e gli squilibri concorrenziali che l'applicazione di Mfn creava in questo settore tra operatori di paesi aperti e quelli di paesi chiusi, si è deciso di non affrontare il problema in sede Wto, anche in considerazione del processo di riforma degli *accounting rates*, attualmente in corso in

³ Vedi "Notes for scheduling basic telecommunications services," Note by the Chairman of the Group on basic telecommunications, documento S/GBT/W/2/Rev.1.

⁴ Infatti sono molto più numerose le chiamate in uscita dagli Stati Uniti e in entrata verso paesi esteri (a cui l'*accounting rate* è dovuto) che non viceversa, in considerazione della maggiore competitività del mercato statunitense.

seno all'Uit. Tuttavia gli Stati Uniti, per rimediare agli squilibri concorrenziali causati ai propri operatori dal fenomeno del *one way monopoly bypass*, hanno annunciato nel corso dei negoziati, e successivamente promulgato, una legislazione che stabilisce tetti massimi (*benchmarks*) per gli *accounting rates* imposti da paesi che non hanno liberalizzato pienamente il mercato. Quando questi tetti sono superati in un paese, il regolatore statunitense delle telecomunicazioni si riserva il diritto di negare o ritirare le licenze per gli Stati Uniti agli operatori di quel paese. È evidente che nonostante lo scopo sia quello di rimediare alla distorsione della concorrenza determinata dall'*one way monopoly bypass*, il negare o ritirare una licenza sulla base dei *benchmarks* potrebbe costituire una violazione degli impegni specifici nelle telecomunicazioni e della clausola Mfn e di conseguenza portare all'apertura di una disputa commerciale in sede Wto.

(iii) La liberalizzazione dell'accesso ai mercati e del trattamento nazionale su base Mfn nelle telecomunicazioni rischia di essere vanificata da pratiche anti-concorrenziali di operatori dominanti, soprattutto in ragione della natura infrastrutturale dei servizi di telecomunicazione. Per questa ragione in aggiunta alla liberalizzazione tradizionale dell'accesso ai mercati e del trattamento nazionale i membri del Wto si sono anche accordati su un "documento di referenza" (Reference Paper) contenente una serie di regole concorrenziali, applicabili ai mercati liberalizzati delle telecomunicazioni. Il Reference Paper è stato allegato alle liste di impegni specifici della maggior parte dei partecipanti all'accordo (68 paesi) nella forma di "impegni aggiuntivi" sui regolamenti (ex Articolo XVIII Gats).

Il Reference Paper come tutti gli accordi Wto non contiene regole di anti-trust direttamente applicabili a soggetti privati, ma solo obblighi per gli stati membri riguardanti la struttura concorrenziale del mercato delle telecomunicazioni. Nonostante ciò esso costituisce un precedente importante, perché anticipa il dibattito sull'introduzione di regole sulla concorrenza nel sistema Wto. Infatti le telecomunicazioni sono il solo settore di attività economica in cui esistono regole globali sulla concorrenza, seppure esse impongano solo standard minimi per le autorità di regolamentazione nazionali, piuttosto che regole direttamente applicabili a soggetti privati.

Il Reference Paper contiene regole sulla trasparenza delle licenze, sulla concorrenza, sull'interconnessione, sull'indipendenza del regolatore nazionale e sul servizio universale. Le regole sulla concorrenza (*competition safeguards*) obbligano gli stati membri a prevenire pratiche anti-concorrenziali da parte di operatori dominanti, quali i sussidi incrociati anti-concorrenziali (*anti-competitive cross-subsidization*) e l'uso di informazioni tecniche e commerciali a fini anti-concorrenziali. Altre regole del Reference Paper mirano ad assicurare l'interconnessione di nuovi operatori con operatori dominanti (in più punti della rete, a condizioni non discriminatorie e a prezzi basati sui costi), l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione e gli obblighi di servizio universale (che sono compatibili con la liberalizzazione Gats, purché siano imposti in maniera non discriminatoria).

Nel prossimo Round di negoziati sui servizi il Reference Paper costituirà un modello interessante per sviluppare altri principi sulla concorrenza applicabili ad altri settori dei servizi. Ciò vale in particolare in quelle aree dove la natura infrastrutturale dei servizi richiede una regolamentazione nazionale della concorrenza al fine di rendere operativi gli impegni di liberalizzazione sottoscritti in sede Wto.

I servizi finanziari (1995-1997)

Il negoziato sui servizi finanziari, di natura analoga a quello sulle telecomunicazioni di base, si è concluso con un Accordo il 15 dicembre 1997. Tra Uruguay Round e accordo del 1997 ci sono oggi 104 membri del Wto con impegni specifici nei servizi finanziari. Impegni sono sta-

ti sottoscritti attraverso i quattro modi di fornitura in tutti i settori finanziari, incluse le assicurazioni (vita, non vita e riassicurazioni), le banche e altri strumenti finanziari. Nel caso dei servizi finanziari sono di particolare importanza la presenza commerciale (modo 3) per mezzo di società sussidiarie e filiali e la fornitura transfrontaliera (modo 1) via telefono o Internet. Come nelle telecomunicazioni il livello di liberalizzazione sottoscritta varia considerevolmente a seconda del livello di sviluppo.

Diversamente dalle telecomunicazioni, i servizi finanziari non presentavano difficoltà tecniche specifiche del settore che complicavano la conclusione di un accordo. I motivi per il prolungamento dei negoziati vanno piuttosto addebitati all'utilità di attendere la conclusione dei processi di riforma interna del settore, in atto in molti paesi membri del Wto, e la necessità di mettere insieme un pacchetto di liberalizzazione soddisfacente e sufficiente a giustificare la conclusione di un accordo su base Mfn per quei paesi che si impegnavano a una liberalizzazione quasi totale dei loro mercati. Soprattutto gli Stati Uniti hanno condizionato la loro partecipazione all'accordo (e quindi il successo dell'accordo stesso) a concessioni significative da parte di tutti gli altri membri, inclusi quelli in via di sviluppo, su questioni chiave quali quella dell'apertura al capitale straniero nelle banche e nelle assicurazioni.

Nei servizi finanziari, come negli altri settori, gli stati membri del Wto si sono impegnati a concedere l'accesso al mercato e il trattamento nazionale per ciascun settore elencato nelle liste di impegni specifici (*positive listing*), tuttavia hanno avuto la possibilità di limitare il livello di accesso al mercato e trattamento nazionale elencando misure specifiche di natura quantitativa o discriminatoria che intendono mantenere. Inoltre gli stati membri rimangono liberi di regolamentare il settore attraverso misure che non restringono l'accesso al mercato (secondo la definizione dell'Articolo XVI) o il trattamento nazionale (secondo l'Articolo XVII), purché tali misure siano in conformità con i principi dell'Articolo VI sui regolamenti domestici.

Nel caso dei servizi finanziari tuttavia il "diritto alla regolamentazione" nei servizi, che gli stati membri hanno in base all'Articolo VI, è più ampio che negli altri settori. L'Annesso sui servizi finanziari (§2 – Domestic Regulation) consente ad uno stato di adottare "misure prudenziali" al fine di proteggere i consumatori di servizi finanziari e di assicurare l'integrità e la stabilità del sistema finanziario. Queste misure prudenziali possono essere di tipo non discriminatorio o anche quantitative e discriminatorie. Il primo tipo di misure prudenziali (non discriminatorie) è soggetto, come tutti gli altri regolamenti domestici al regime dell'Articolo VI (vale a dire sono permesse entro certi limiti), mentre il secondo tipo sfugge alle discipline degli Articoli XVI (accesso al mercato) e XVII (trattamento nazionale). Infatti esse sono permesse, senza bisogno di indicarle nella lista di impegni quali limitazioni all'accesso ai mercati o al trattamento nazionale, come invece è necessario per tutte le altre limitazioni di tipo quantitativo o discriminatorio.

L'"eccezione prudenziale" è necessaria al fine di garantire ai membri che liberalizzano il mercato dei servizi finanziari un certo grado di manovrabilità nel proteggere i consumatori e nel garantire il corretto funzionamento del sistema finanziario. Essa sottolinea come la liberalizzazione multilaterale di questo settore non significa deregolamentazione là dove le regole sono necessarie ad evitare incidenti finanziari con conseguenze negative per i consumatori e per il resto dell'economia. La liberalizzazione non porta necessariamente ad un indebolimento dei sistemi finanziari e ad una maggiore esposizione a rischi di vario tipo, dato che il Gats consente agli stati membri del Wto di continuare a regolamentare il settore al fine di assicurare obiettivi prudenziali. Al contrario, in presenza di regole di tipo prudenziale, l'esposizione alla concorrenza e al capitale estero può favorire il consolidamento dei sistemi finanziari nazionali – soprattutto nel caso dei paesi in via di sviluppo – e perciò diminuire il rischio di crisi finanziarie. Non è un caso che l'aggravarsi della crisi finanziaria asiatica alla fine del 1997 non ha com-

promesso la conclusione positiva dei negoziati Gats sui servizi finanziari (dicembre 1997), a cui hanno partecipato attivamente diversi paesi di quella regione.

2.2 I negoziati sulle regole incompiute

La conclusione dell'Uruguay Round oltre al lavoro incompiuto sugli impegni specifici ha anche lasciato il discorso aperto su alcune regole del Gats. In particolare l'Articolo VI sui regolamenti domestici, l'Articolo X sul meccanismo di salvaguardia, l'Articolo XIII sulle forniture pubbliche e l'Articolo XV sui sussidi, richiedevano tutti ulteriori negoziati, a partire dalla fine del Round, per completarne il funzionamento. Come si vedrà tutti questi negoziati hanno registrato progressi limitati tra il 1995 ed oggi, così che è ormai inevitabile che i negoziati sulle regole, seppur tuttora in corso, costituiranno parte integrante del negoziato Gats 2000.

I regolamenti domestici

L'Articolo VI del Gats contiene norme sui "regolamenti domestici," vale a dire tutte le misure non soggette alle discipline degli Articoli XVI (misure quantitative) e XVII (misure non discriminatorie), attinenti gli scambi nei servizi. In base all'Articolo VI gli stati membri hanno diritto a continuare a regolamentare il settore dei servizi al fine di perseguire obiettivi di politica economica e sociale quali la protezione dei consumatori, la tutela dell'ambiente, la fornitura di servizi di qualità, il rispetto dei doveri professionali, ecc.. Nonostante i regolamenti domestici siano generalmente permessi – diversamente dalle misure quantitative e discriminatorie, che sono soggette alle proibizioni contenute rispettivamente negli Articoli XVI e XVII e possono essere mantenute solo in assenza di impegni specifici nel settore o se elencate nelle liste di impegni quali limitazioni all'accesso ai mercati o al trattamento nazionale – essi devono conformarsi ai principi contenuti nell'Articolo VI.

Tra questi vi sono norme già funzionanti sull'imparzialità e oggettività dell'amministrazione, sui ricorsi amministrativi e giudiziari, sulle procedure di autorizzazione e sulla verifica delle qualifiche professionali. Tuttavia la norma più importante dell'Articolo VI, il paragrafo 4, non contiene principi già vincolanti, ma un mandato al Consiglio dei Servizi per il negoziato e l'approvazione di discipline multilaterali sui regolamenti domestici. Il paragrafo 4 prevede che tali discipline saranno tese ad assicurare che i regolamenti domestici attinenti le licenze, le qualifiche e gli standard tecnici siano basati su criteri di oggettività e trasparenza e non ostacolino gli scambi nei servizi, più di quanto sia necessario al fine di soddisfare obiettivi di politica economica e sociale (test di necessità).

Alla fine dell'Uruguay Round i negoziati sui regolamenti domestici sono iniziati nel settore dei servizi professionali ed in particolare per i servizi forniti dai dottori commercialisti. A questo scopo il Consiglio dei Servizi ha creato un "Gruppo di lavoro sui servizi professionali" (Working Party on Professional Services – Wpps). Il negoziato settoriale sui regolamenti domestici nel Wpps ha portato all'approvazione di regole multilaterali su licenze, qualifiche e standard tecnici attinenti l'esercizio della professione di dottore commercialista.⁵ Tra le regole vi so-

⁵ Nonostante siano state approvate con una decisione del Consiglio dei Servizi, le discipline ex Articolo VI:4 sui dottori commercialisti non sono ancora in vigore. Il Consiglio ha deciso di aspettare l'approvazione di altre discipline settoriali e generali entro la fine del prossimo Round di negoziati, prima di sottoporre alla ratifica dei parlamenti nazionali le nuove regole sui dottori commercialisti insieme ad altre regole adottate nel frattempo. Fino ad allora gli stati membri si sono impegnati a rispettare tali regole, senza tuttavia che in tal senso esista un obbligo formale, soggetto al meccanismo per la risoluzione delle controversie commerciali.

no un test di necessità per tutti i regolamenti nel settore, requisiti di trasparenza e principi dettagliati su criteri e procedure per licenze e qualifiche. Le discipline sui dottori commercialisti, ed in particolare il test di necessità, costituiscono un precedente importante per lo sviluppo di regole in altri settori dei servizi professionali e non. Alla fine del lavoro sui dottori commercialisti, il Consiglio dei Servizi ha deciso di proseguire i negoziati sui regolamenti domestici affrontando il tema delle discipline generali applicabili a tutti i settori nell'ambito di un nuovo Gruppo di Lavoro sui regolamenti domestici (Working Party on Domestic Regulation – Wpdr), costituito il 26 aprile 1999. Nonostante il mandato del Wpdr derivi dall'Articolo VI:4 e sia indipendente dai negoziati sugli impegni specifici, previsti per l'anno 2000, è ormai evidente che il lavoro sui regolamenti domestici costituirà parte integrante dei prossimi negoziati, dato che è difficile immaginare che si possa arrivare a concordare discipline generali sui regolamenti domestici prima della fine del 1999 e probabilmente prima della fine del prossimo Round.

Il meccanismo di salvaguardia, i sussidi e le forniture pubbliche

In questi settori i risultati ottenuti dalla fine dell'Uruguay Round sono estremamente modesti. Negoziati sul meccanismo di salvaguardia, sui sussidi e sulle forniture pubbliche ("regole Gats" – Gats Rules) si sono svolti nel Gruppo di lavoro sulle regole Gats (Working Party on Gats Rules – Wpgr), ma in tutti i casi non hanno superato la fase di studio. Il concetto di "salvaguardia" è utilizzato nel Gatt per identificare misure di emergenza da adottarsi temporaneamente per porre rimedio a danni materiali (o minaccia di danni) alle industrie domestiche derivanti da un improvviso aumento delle importazioni. In ambito Gats il negoziato sulle salvaguardie ha incontrato serie difficoltà riguardanti l'adattamento al settore dei servizi di concetti quali i danni materiali, l'industria domestica, e l'aumento delle importazioni. Inoltre c'è disaccordo tra gli stati membri sulla necessità stessa di avere un meccanismo di salvaguardia nei servizi. Molti paesi industrializzati ritengono che data la natura progressiva della liberalizzazione in ambito Gats, non è necessario avere a disposizione anche un meccanismo di salvaguardia, quando ogni stato membro ha la possibilità di mantenere misure restrittive del commercio nei servizi anche nei settori inclusi nei suoi impegni specifici, a condizione che le abbia iscritte nella lista.

L'Articolo X stabiliva una scadenza per la fine dei negoziati sulle salvaguardie alla fine del 1997, che è stata successivamente spostata al 30 giugno 1999. Dato lo stato dei negoziati è ormai certo che anche questa scadenza non potrà essere rispettata. Anche gli Articoli XV (sussidi) e XIII (forniture pubbliche) stabilivano l'inizio di negoziati per formulare regole in questi settori applicabili al commercio nei servizi, ma diversamente dall'Articolo X non fissavano nessuna scadenza col risultato che i progressi sono stati ancora più lenti che nel caso delle salvaguardie. È ormai chiaro che, come nel caso dei regolamenti domestici, le "regole Gats" faranno parte del prossimo Round sui servizi, che in principio doveva concentrarsi solo sugli impegni specifici. In particolare l'accordo su un meccanismo di salvaguardia Gats potrebbe convincere molti paesi in via di sviluppo a liberalizzare di più nell'ambito degli impegni specifici, considerato che il meccanismo di salvaguardia potrebbe fornire una via di uscita in situazioni di difficoltà determinate dalle aperture di mercato.

Il commercio elettronico

L'affermazione del commercio elettronico quale strumento per gli scambi multilaterali è successiva alla conclusione dell'Uruguay Round. Nonostante questa discrepanza temporale, il commercio elettronico sembra porre questioni legate all'applicazione degli accordi esistenti (in

particolare il Gats), piuttosto che all'identificazione di nuove regole Wto. Infatti dopo un primo momento in cui alcuni paesi, tra cui principalmente gli Stati Uniti, avevano pensato all'identificazione di un'area di libero scambio su Internet soggetta a regole Wto appositamente definite, si sta ora affermando l'opinione che l'applicazione degli accordi esistenti agli scambi elettronici potrebbe garantire un alto livello di liberalizzazione, accettabile anche per i paesi in via di sviluppo.

La Conferenza Ministeriale di Ginevra del maggio 1998 ha affrontato per la prima volta la questione del commercio elettronico. Le conclusioni della Conferenza Ministeriale in questa materia sono riflesse in una Dichiarazione sul commercio elettronico, che contiene due passaggi fondamentali. Il primo è la stesura di un programma di lavoro, da affidarsi a i vari organi del Wto, mirato ad analizzare il rapporto tra il commercio elettronico e gli accordi Wto esistenti. Dopo la Conferenza Ministeriale questo programma di lavoro è stato intrapreso dal Consiglio dei servizi (Gats), dal Consiglio delle merci (Gatt), dal Consiglio sulla proprietà intellettuale (Trips) e dal Consiglio su commercio e sviluppo (Ctd). Tutti questi organi devono riferire al Consiglio Generale sui risultati del loro lavoro entro la prossima Conferenza Ministeriale da tenersi a Seattle alla fine di novembre 1999. Il secondo elemento contenuto nella Dichiarazione Ministeriale di Ginevra è una moratoria sui dazi doganali sulle trasmissioni elettroniche per tutta la durata del programma di lavoro. Fino ad oggi infatti nessuno stato ha mai imposto dazi doganali su prodotti trasmessi elettronicamente, in ragione della novità di questo tipo di scambi e del fatto che la quasi totalità delle transazioni elettroniche costituiscono servizi e possono quindi essere oggetto di altre restrizioni di tipo quantitativo e discriminatorio.

È possibile identificare due categorie di attività economiche nel commercio elettronico: (1) la distribuzione di beni e servizi, poi fisicamente consegnati all'acquirente; (2) la fornitura elettronica di servizi e beni.

Nel primo caso l'aspetto elettronico è solo quello della distribuzione, dato che le merci acquistate, come tutte le altre merci, possono poi essere soggette a dazi doganali quando attraversano fisicamente una frontiera. Nel secondo caso la quasi totalità delle attività economiche che hanno luogo via Internet sono servizi, come tali soggetti alle regole del Gats sugli scambi multilaterali. È il caso ad esempio dei servizi finanziari e professionali, delle telecomunicazioni (telefonia Internet), della distribuzione e degli audiovisivi.

L'unico aspetto del commercio elettronico su cui esistono dubbi circa l'applicabilità degli accordi Wto è quello delle cosiddette "merci virtuali", vale a dire di quei prodotti che se forniti in maniera non elettronica costituiscono merci sottoposte alle discipline Gatt, tra cui i libri, gli audiovisivi che possono essere incorporati in audio e video cassette e le cartoline di auguri. Alcuni membri del Wto hanno sostenuto che anche questi prodotti costituiscono servizi sottoposti alle discipline Gats, dato che sono forniti in forma di informazione elettronica, al di là del fatto che possono successivamente essere incorporati in oggetti fisici. Altri stati membri invece sostengono che non si può applicare il Gats a prodotti che possono essere incorporati in oggetti fisici e che sarebbe necessario applicare le discipline del Gatt o concordare altre regole apposite. Quella delle merci virtuali è comunque una categoria molto piccola rispetto alla totalità delle attività economiche coinvolte nel commercio elettronico per le quali, nel programma di lavoro iniziato dopo la Conferenza Ministeriale di Ginevra del maggio 1998, sembra già affacciarsi un accordo sull'applicabilità del Gats.

L'aspetto centrale dell'applicabilità Gats al commercio elettronico è quello della neutralità tecnologica. L'Articolo I del Gats afferma che l'accordo si applica a misure governative aventi effetti sul commercio nei servizi (*measures affecting trade in services*). Il commercio nei servizi corrisponde alla fornitura di un servizio (*supply of a service*) attraverso uno dei quattro modi (fornitura transfrontaliera, consumo all'estero, presenza commerciale e movimento delle perso-

ne fisiche). L'Articolo I tuttavia non fa distinzioni basate sul mezzo tecnologico utilizzato per la fornitura di un servizio, così che uno stesso servizio bancario fornito via posta, telefono o Internet da un paese ad un altro è da considerarsi uguale (*like*) da un punto di vista Gats. I servizi forniti via Internet – con poche eccezioni – non possono dunque considerarsi “servizi nuovi”, soggetti a nuovi negoziati su impegni specifici solo per il fatto che cambia il mezzo tecnologico di trasmissione, ma sono soggetti agli impegni già esistenti che si applicano anche agli stessi servizi forniti non elettronicamente.

Questa soluzione basata sulla neutralità tecnologica dell'accordo Gats sembra offrire un buon compromesso ai fautori della liberalizzazione totale del commercio elettronico e a coloro che vogliono bilanciare le istanze della liberalizzazione con quelle dello sviluppo. Infatti se da un lato il Gats è un accordo basato sulla liberalizzazione progressiva, che consente di mantenere a certe condizioni barriere quantitative e discriminatorie nei settori, dall'altro gli impegni specifici negoziati in settori quali le telecomunicazioni e i servizi finanziari, già introducono un alto livello di liberalizzazione in attività chiave per il commercio elettronico. In aggiunta il discorso sugli impegni specifici nei settori sta per riaprirsi con i prossimi negoziati Gats 2000 alle porte.

3. Il Round Gats 2000

3.1 L'Articolo XIX e i negoziati sugli impegni specifici

L'Articolo XIX del Gats, intitolato “negoziato degli impegni specifici”, prevede che gli stati membri si impegnino in Round successivi e periodici di negoziati, mirati a raggiungere un livello sempre più elevato di liberalizzazione nei servizi. Il primo di questi negoziati è previsto per l'anno 2000. Lo strumento dei negoziati periodici fa parte della struttura dell'accordo, dove la liberalizzazione progressiva dell'accesso ai mercati e del trattamento nazionale e il permanere di rilevanti barriere qualitative e discriminatorie nei settori sono bilanciati da un impegno a continuare a negoziare livelli sempre maggiori di liberalizzazione, compatibilmente con gli obiettivi di politica economica e dello sviluppo di ciascun paese. Il meccanismo della liberalizzazione progressiva (Articolo XIX) prescrive dunque l'inizio del prossimo Round solo per il negoziato sugli impegni specifici (accesso al mercato, trattamento nazionale e impegni aggiuntivi), che – eccezione fatta per il lavoro incompiuto sulle regole dell'accordo, la cui fine era comunque prevista prima dell'inizio del nuovo Round – sono la sola parte dell'accordo ancora soggetta a negoziato.

Data la natura comprensiva del Round, il negoziato sugli impegni specifici avrà luogo in tutti i settori, inclusi quei settori (telecomunicazioni e servizi finanziari) in cui accordi sugli impegni specifici sono stati conclusi di recente. Finora nessun paese ha ancora avanzato priorità settoriali, ma è prevedibile che l'Unione Europea e alcuni paesi in via di sviluppo insistano sui servizi marittimi, gli Stati Uniti sugli audiovisivi e vari paesi in via di sviluppo sul movimento delle persone fisiche. Oltre all'accesso al mercato e al trattamento nazionale (Articoli XVI e XVII) i negoziati sugli impegni specifici ex Articolo XIX potranno anche includere impegni aggiuntivi (Articolo XVIII) sulla concorrenza e sui regolamenti domestici simili a quelli sottoscritti nelle telecomunicazioni di base col Reference Paper. È questa un'area molto interessante soprattutto in quei settori dove il livello di accesso al mercato e il trattamento nazionale sono già relativamente elevati e dove gli ostacoli agli scambi sono prevalentemente rappresentati dalle misure non quantitative e non discriminatorie e dalle pratiche anti-concorrenziali. Nei lavori di preparazione al prossimo Round, che sono in corso di svolgimento nel Consiglio dei Servizi,

diverse delegazioni hanno manifestato interesse ad includere principi di regolamentazione e concorrenza sul modello del Reference Paper nei negoziati sugli impegni specifici, in particolare in settori quali la distribuzione, l'energia e il commercio elettronico.

3.2 La preparazione al Gats 2000

L'Articolo XIX:3 prescrive che, per ogni Round di negoziati nei servizi, principi guida e procedure negoziali devono essere stabiliti. Al tal fine il Consiglio dei Servizi deve condurre una valutazione degli scambi nei servizi in termini aggregati e settoriali. Lo scopo della valutazione sarebbe quello di aiutare gli stati a definire le proprie politiche e priorità negoziali in vista della definizione dei principi guida e delle procedure. Una difficoltà legata all'esercizio di valutazione è data dall'inadeguatezza delle statistiche riguardanti gli scambi nei servizi, soprattutto per quel che riguarda la presenza commerciale, che non è presa in considerazione nelle statistiche sulla bilancia dei pagamenti. Per porre rimedio a questa difficoltà il Consiglio dei Servizi ha deciso di far precedere la valutazione da uno "scambio di informazioni" sul commercio nei servizi tra gli stati membri. Nell'ambito della preparazione al prossimo Round il Consiglio dei Servizi si è dunque impegnato nelle seguenti attività: (i) scambio di informazioni sugli scambi nei settori tra gli stati membri (febbraio-dicembre 1998); (ii) valutazione degli scambi nei servizi (marzo-maggio 1999); (iii) proposta sui principi guida e procedure per il prossimo Round da sottoporre al Consiglio Generale (aprile-luglio 1999).

Lo scambio di informazioni è servito agli stati membri a fare il punto sulle prospettive di liberalizzazione nei settori. Al fine di facilitare lo scambio di informazioni il Segretariato del Wto ha preparato una serie di note di analisi, contenenti per ogni settore informazioni sulla dimensione economica del settore, sul volume degli scambi, sugli ostacoli al commercio internazionale, sugli impegni specifici Gats esistenti e sui temi che potranno essere oggetto di trattative nel prossimo Round (accesso ai mercati, trattamento nazionale, regolamenti domestici, accesso alle reti e concorrenza). Sempre nell'ambito dello scambio di informazioni le delegazioni degli stati membri hanno presentato documenti nazionali, i quali piuttosto che fornire informazioni sui settori dei servizi (come richiesto dalla natura dell'esercizio in corso) hanno rappresentato nella maggioranza dei casi un'occasione per illustrare la posizione nazionale in un determinato settore.

Se gli stati membri avessero effettivamente scambiato informazioni sul commercio nei servizi, lo scambio di informazioni avrebbe dovuto porre rimedio alle carenze statistiche nei servizi e consentire un'effettiva valutazione degli scambi nei servizi. Inoltre lo scambio di informazioni avrebbe dovuto aiutare gli stati membri ad acquisire informazioni sui quadri normativi nazionali nei settori dei servizi. In mancanza di dati statistici completi e di informazione da parte degli stati sul commercio nei settori, l'esercizio di valutazione ha perso gran parte del suo scopo di strumento a disposizione degli stati per poter formulare politiche e priorità negoziali e si è ridotto ad un'occasione per poter esprimere valutazioni politiche sul commercio internazionale nei servizi e sui vantaggi e svantaggi della liberalizzazione.

Nonostante le difficoltà incontrate nel corso dello scambio di informazioni e nell'esercizio di valutazione, gli stati membri si trovano ora a dover concordare i principi guida e le procedure per il Round negoziale⁶. I principi guida costituiscono la parte più difficile e controversa di

⁶ Va tuttavia rilevato che le note di analisi settoriale preparate del Segretariato in occasione dello scambio di informazioni, seppur prive di autorità legale, anticipano molte problematiche negoziali e costituiscono un riferimento utile per i negoziati nei vari settori dei servizi.

questo lavoro, dato che conterranno indicazioni sulle materie negoziali e potrebbero già prefigurare priorità settoriali, ma non esclusioni, data la natura comprensiva dei negoziati sugli impegni specifici. Un'idea del contenuto dei principi guida è contenuta nelle conclusioni di questo articolo, dove si considerano gli argomenti che il negoziato potrà trattare oltre al lavoro sugli impegni specifici prescritto dall'Articolo XIX.

Le procedure potranno contenere principi di organizzazione pratica concernenti la durata dei negoziati – si parla insistentemente di negoziati “brevi” di tre o quattro anni – e la costituzione dei gruppi negoziali. Riguardo quest'ultimo punto è probabile che vengano costituiti organi ad hoc separati dagli organi permanenti, quale il Consiglio dei Servizi, competente per l'amministrazione e l'implementazione dell'accordo. Gruppi ad hoc potrebbero comprendere un “Gruppo negoziale sui servizi”, responsabile dei negoziati sugli impegni specifici, ma che potrebbe delegare negoziati in settori specifici a gruppi di lavoro specializzati. Gli attuali Gruppo di lavoro sui regolamenti domestici e Gruppo di lavoro sulle regole Gats potrebbero continuare come fori negoziali nel corso del Round. È tuttavia probabile che il mandato del primo venga esteso dall'Articolo VI:4 (regole su qualifiche, licenze e standard) a tutti gli aspetti dei regolamenti domestici, mentre il secondo potrebbe dividere il lavoro sulle salvaguardie, i sussidi e le forniture pubbliche in appositi sotto gruppi. È difficile dire se il lavoro sulla regolamentazione pro-concorrenziale verrà lasciato ai gruppi negoziali sugli impegni specifici (come fu nel caso del Reference Paper sulle telecomunicazioni) o se piuttosto verrà affidato attraverso un ampliamento del mandato al Gruppo sui regolamenti domestici.

3.3 Altri aspetti della built-in agenda

Oltre al negoziato sugli impegni specifici previsto dall'Articolo XIX, il Gats prevede la ripresa dei negoziati su due Annessi all'accordo: l'Annesso sulle esenzioni dalla clausola Mfn e l'Annesso sui trasporti aerei.

La revisione delle liste di esenzione dalla clausola Mfn

L'Annesso sulle esenzioni dall'Articolo II (Mfn) specifica le condizioni in base alle quali uno stato membro poteva (*una tantum* alla fine dell'Uruguay Round e dei negoziati settoriali che sono continuati) ottenere un'esenzione dalla clausola Mfn. Un'esenzione poteva ottenersi per misure specifiche (e non per settori interi), deve essere limitata nel tempo e sarà oggetto di negoziati nei successivi Round di liberalizzazione. Ciascuna esenzione specifica la sua durata, ma l'Annesso prescrive che “in principio un'esenzione non dovrebbe eccedere un periodo di dieci anni.” Le esenzioni dalla Mfn sono dunque uno strumento transitorio nel raggiungimento dell'obiettivo finale costituito dall'applicazione generalizzata di Mfn. La vaghezza del linguaggio dell'Annesso tuttavia (“in principio.. non dovrebbe”) ha portato la maggior parte degli stati che hanno ottenuto esenzioni ad indicare “indefinita” nella casella riguardante la durata dell'esenzione, con ciò mettendo in dubbio la eliminazione di tutte le esenzioni prevista per il 2005.

L'Annesso sulle esenzioni Mfn prevede che, dopo cinque anni dall'entrata in vigore dell'Uruguay Round (1995), il Consiglio per gli scambi nei servizi proceda ad una revisione delle esenzioni Mfn di durata superiore ai cinque anni (che corrispondono alla quasi totalità delle esenzioni esistenti). La revisione esaminerà se le condizioni che hanno portato alla concessione di ciascuna esenzione esistono ancora e determinerà la data della prossima revisione. Il venire a mancare o la modifica delle condizioni che determinarono un'esenzione potrebbe portare all'eliminazione dell'esenzione o alla parziale riduzione della sua portata. È anche probabile che il negoziato sulla revisione di quest'annesso affronti il problema della progressiva eliminazione di

tutte le esenzioni e della vaghezza del linguaggio riguardante il limite temporale.

La revisione dell'Annesso e i prossimi negoziati non possono invece portare ad un'estensione delle esenzioni esistenti o alla concessione di nuove⁷. Il solo strumento a disposizione di uno stato che volesse ottenere una nuova esenzione è quello dell'Articolo IX dell'accordo Wto sulle deroghe (*waivers*). L'ottenimento di una deroga è tuttavia soggetto ad una procedura complessa e di carattere straordinario, il cui risultato finale deve essere approvato da tre quarti di tutti i membri Wto.

La revisione dell'Annesso sui trasporti aerei

L'Annesso sui trasporti aerei esclude dall'applicazione del Gats tutti i servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico (inclusi il trasporto dei passeggeri e delle merci, l'assegnazione degli "slots" negli aeroporti e i servizi di terra) ed include solo la riparazione e la vendita degli aerei, la commercializzazione e la vendita dei biglietti aerei e i sistemi di prenotazione computerizzata. È poco probabile che la revisione dell'Annesso porti già, a partire dal prossimo negoziato, all'inclusione di tutti i servizi connessi ai diritti di traffico nell'ambito Gats e alla loro liberalizzazione progressiva multilaterale. Ci sono tuttavia importanti attività economiche che costituiscono servizi direttamente o indirettamente collegati all'esercizio dei diritti di traffico (tra cui molti servizi di terra) e la cui inclusione nel Gats è al momento incerta (l'Annesso esclude tutti i servizi "direttamente" collegati all'esercizio dei diritti di traffico). La revisione dell'Annesso potrebbe chiarire la copertura Gats rispetto a questi servizi, la cui inclusione nel sistema multilaterale degli scambi potrebbe essere negoziata già a partire dal prossimo Round.

4. Conclusioni

Il negoziato sugli impegni specifici costituirà la parte centrale del Round 2000 sui servizi. Nonostante la recente conclusione degli accordi sulle telecomunicazioni di base e sui servizi finanziari, anche in questi settori in molti paesi permangono importanti ostacoli di tipo quantitativo e discriminatorio al commercio internazionale. La rimozione di questi ostacoli, o perlomeno la loro riduzione, costituisce l'obiettivo primario del processo di liberalizzazione soprattutto in settori quali i servizi marittimi, gli audiovisivi, gli altri trasporti e l'energia, dove molto poco è stato ottenuto nell'ultimo Round. Parallelamente alla rimozione degli ostacoli all'accesso ai mercati e al trattamento nazionale in alcuni settori verrà affrontata la questione dei principi pro-concorrenziali, come è stato per le telecomunicazioni. Ciò vale in particolare per l'energia e per i trasporti, dove le questioni del comportamento di operatori dominanti e dell'accesso alle reti sono fondamentali per assicurare un accesso effettivo al mercato liberalizzato.

Il lavoro sugli impegni specifici (inclusi gli impegni aggiuntivi sui principi pro-concorrenziali) prescritto dall'Articolo XIX, e la revisione degli Annessi sulle esenzioni Mfn e sui trasporti aerei non costituiranno le sole materie negoziali, come originariamente previsto dal Gats. A queste materie vanno aggiunti i programmi di lavoro in corso sui regolamenti domestici, sulle regole Gats e forse anche quello sul commercio elettronico. Tutte queste materie, ad eccezio-

⁷ L'eccezione è costituita dai servizi marittimi, dove i negoziati post-Uruguay Round non si sono conclusi e dove esiste una moratoria su Mfn. Solo in questo settore, alla fine del Round 2000, gli stati membri avranno la possibilità di allegare esenzioni Mfn alle loro liste di impegni specifici.

ne del commercio elettronico che è emerso di recente, avrebbero dovuto essere negoziate a cavallo tra i due Round nel periodo 1995-2000, ma il progredire lento dei negoziati rende ora inevitabile la loro inclusione nell'agenda del Round 2000. Un accordo su questioni quali i regolamenti domestici, i sussidi e le forniture pubbliche avrebbe effetti molto importanti sulla liberalizzazione dei servizi, in termini quantitativi non inferiore al lavoro sugli impegni specifici. Come si è visto in precedenza un meccanismo di salvaguardia costituirebbe uno strumento utile per far fronte a certe situazioni di emergenza e allo stesso tempo potrebbe facilitare l'avanzare del negoziato sugli impegni specifici nei settori.

Il commercio elettronico non costituisce un'area negoziale a sé stante, almeno per il momento. Il programma di lavoro approvato a Ginevra nel maggio 1998 prescrive lo studio del rapporto tra il commercio elettronico e gli accordi esistenti, non la conclusione di negoziati di liberalizzazione. Il termine per la conclusione di questo programma di lavoro è la Conferenza Ministeriale di Seattle. Considerate le posizioni che si stanno delineando nei vari organi Wto, ed in particolare nel Consiglio dei Servizi, appare sempre meno probabile che si decida di lanciare un negoziato separato in questa materia. Piuttosto, in ragione della prevalenza dell'aspetto servizi nel commercio elettronico, è probabile che le conclusioni del programma di lavoro possano influenzare il Round di negoziati sul Gats 2000.

Nel negoziare gli impegni specifici nei settori gli stati terranno conto dell'importanza dei modi di fornitura 1 (fornitura transfrontaliera) e 2 (consumo all'estero) per il commercio elettronico, al fine di liberalizzare o di mantenere limitazioni. È possibile anche immaginare lo sviluppo di regole pro concorrenziali applicabili al commercio elettronico in aggiunta a quelle del Reference Paper che già si applicano a tutte le telecomunicazioni di base, incluse quelle utilizzate per il commercio elettronico. Per quel che riguarda i regolamenti domestici un discorso interessante potrebbe essere quello di definire obiettivi di politica economica e sociale che potrebbero giustificare la regolamentazione (non quantitativa e non discriminatoria) del settore.

Infine non è da escludere che alcuni stati membri propongano la revisione di tutte quelle norme che possono essere considerate punti deboli nell'accordo. È difficile immaginare che questo tipo di lavoro possa coinvolgere la riforma di norme cardine del Gats o della stessa struttura dell'accordo; è invece possibile migliorare la struttura delle liste di impegni specifici e la relazione tra i modi di fornitura.

Concorrenza, investimenti ed il nuovo Round di negoziati¹

Peter Holmes e Alasdair R. Young

Introduzione

Alla Conferenza Ministeriale di Singapore del 1996 la World Trade Organisation (Wto) ha istituito dei gruppi di lavoro per affrontare i temi del commercio e concorrenza, e del commercio ed investimenti. Gli altri due nuovi temi di rilievo - lavoro e ambiente - sono stati messi da parte. Comunque, il fatto che siano stati istituiti gruppi di lavoro per discutere di concorrenza ed investimenti non significa necessariamente che essi costituiranno l'oggetto di effettivi negoziati nel prossimo *Round* multilaterale. È, infatti, tutt'altro che certo che un "Millennium Round" onnicomprensivo avrà effettivamente luogo.

I due gruppi hanno presentato, come stabilito, i risultati del proprio lavoro nel dicembre 1998. Entrambi hanno consigliato semplicemente di continuare la discussione durante il 1999, lasciando ai successivi incontri ministeriali il compito di decidere sulle procedure.

Le due questioni della politica di concorrenza e degli investimenti sono legate tra loro da un punto di vista sia formale che sostanziale. L'accordo dell'Uruguay Round sulle misure di investimento legate agli scambi (Trade-Related Investment Measures - Trims) ha lasciato aperta la possibilità di azioni ulteriori, in sede Wto, nell'area della concorrenza. La ragione del legame è piuttosto chiara: poiché sempre più paesi si schierano a favore del libero flusso di investimenti diretti esteri (Ide), è stato avviato un processo di eliminazione delle barriere regolamentari. Alcuni governi avanzano ancora dubbi sul fatto che sia sempre opportuno aprirsi agli investimenti in entrata; tuttavia la maggior parte dei paesi ha ormai compreso che i problemi causati dai flussi di investimento possano essere meglio gestiti attraverso norme che identifichino in modo specifico i comportamenti anti-concorrenziali, piuttosto che attraverso controlli burocratici alle frontiere. Dal punto di vista della concorrenza, le questioni transfrontaliere che potranno presentarsi saranno sempre più legate alle questioni sugli investimenti, e, nello specifico, al controllo sulle fusioni e acquisizioni internazionali.

I due temi non possono comunque essere forzati in un solo contenitore. Ci sono molti aspetti che appartengono o all'uno o all'altro tema. Esistono anche ampie ed importanti differenze istituzionali nei modi in cui l'Unione Europea (UE) affronta e gestisce i due temi. Sebbene la competenza per la politica di concorrenza sia suddivisa tra UE ed i suoi paesi membri, la Commissione Europea esercita un ruolo predominante ed agisce sempre più come portavoce *de facto* per l'UE e gli stati membri nei *fora* internazionali. Gli investimenti sono anch'essi un settore a competenza mista, ma di fatto la responsabilità grava principalmente sugli stati membri. Molti governi nazionali hanno finora rifiutato di cedere il controllo. In parte ciò spiega il maggiore desiderio dei governi europei di discutere di investimenti nell'ambito dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica (Ocse), in particolar modo nell'ambito del-

¹ Traduzione a cura di Marco Chirullo

l'Accordo multilaterale sugli investimenti (Multilateral Agreement on Investment - Mai), in cui il ruolo della Commissione è ridotto ai minimi termini.

Nelle prossime pagine definiremo la gamma delle questioni e gli obiettivi dell'emergente agenda internazionale per ciò che concerne i due distinti temi degli investimenti e della politica di concorrenza. Identificheremo, quindi, le questioni internazionali chiave in ciascuna area, prima di rivolgere la nostra attenzione ai loro principali legami. Dopodiché, esamineremo brevemente se, e come, i due temi siano stati legati in altri accordi internazionali, traendo da questi ultimi indicazioni sulle aree in cui siano più probabili dei *trade-off*. In conclusione, valuteremo se le questioni affrontate potranno essere incluse nel Millennium Round e, in caso positivo, le modalità attraverso cui tutto ciò potrà avvenire.

Va aggiunto come un quadro realmente completo dell'interazione tra concorrenza ed investimenti dovrebbe anche includere un'analisi dei sussidi e degli aiuti statali, che l'UE tratta come parte della politica di concorrenza, ma che il Wto affronta separatamente. La mancanza di spazio ed il trattamento separato da parte del Wto giustifica la distinzione da noi operata. Ancora, i diritti di proprietà intellettuale (Intellectual Property Rights - Iprs) presentano implicazioni per la concorrenza e allo stesso tempo sono stati definiti come una forma di investimento. Tuttavia, essendo anch'essi regolati separatamente in sede Wto, all'interno dell'Accordo Trips (Trade-Related Intellectual Property Rights), non verranno in questa sede affrontati in dettaglio.

1. La rilevanza dei flussi di Ide

Cominciamo con un breve accenno all'importanza degli investimenti in relazione ai flussi commerciali. I dati dell'Unctad (vedi Tavola 1) illustrano la rapida crescita degli investimenti internazionali, ma i critici dell'"ossessione" della globalizzazione ci ricordano che non dobbiamo esagerare. Sebbene i flussi di investimento stiano aumentando molto più velocemente dei flussi commerciali, il commercio domina ancora gli investimenti. Inoltre, per quanto possa sembrare ad una prima valutazione che le vendite delle filiali estere abbiano già sostituito gli scambi commerciali più tradizionali quale strumento primario dell'*international business*, c'è una fortissima componente di ambiguità racchiusa in queste cifre. Queste vendite includono le esportazioni intra-gruppo, come indicato dalla proiezione Unctad in base al quale il prodotto lordo (non ancora valore aggiunto) delle filiali d'oltreoceano rappresenta solo il 22 per cento delle vendite. Poiché una parte della produzione si basa su input importati, il valore aggiunto sarà notevolmente inferiore. Fin quando, comunque, la presenza di filiali estere comporterà un aumento delle importazioni di prodotti intermedi e finiti, vi sarà una crescita degli scambi nonché della concorrenza.

L'elemento chiave è, certamente, la comparazione tra investimenti totali (formazione di capitale fisso lordo, Gfcf) e investimenti internazionali. Nel 1997, i flussi di investimenti in entrata consistevano in poco più del 5 per cento del totale degli investimenti globali. Questo dato è stato superato nel caso di alcuni settori e paesi: in Svezia gli Ide in entrata ed in uscita hanno entrambi superato il 30 per cento del Gfcf e, per il Belgio-Lussemburgo, erano del 20-25. È in queste circostanze che il legame con il tema della concorrenza è molto pertinente. Tali alti valori, comunque, sono piuttosto rari. Per i paesi dell'Europa centrale ed Orientale (Peco), come dichiarato dall'Unctad, la media era del 5 per cento nel 1995 (Unctad 1997, Annex Tavola B. 5)

Tavola 1. - Ide e produzione internazionale, 1986-97

Periodo	Valori in miliardi di dollari Usa (cambio corrente)	Tasso di crescita annuale (%)	
		1986-90	1991-96
Ide in entrata	400	24.4	17.1
Ide in uscita	424	27.0	11.8
Stock di Ide domestici	3.456	18.7	11.7
Stock di Ide in uscita	3.541	19.8	11.1
Acquisizioni e fusioni transfrontaliere*	236	21.0**	27.1
Vendite di filiali straniere	9500***	17.3	4.0
Produzione totale delle filiali straniere	2100***	19.1	3.3
Portafoglio totale delle filiali straniere	12.606***	19.9	11.2
Pil mondiale (al costo dei fattori)	30.551****	10.7	6.4
Formazione di capitale fisso lordo	5.393****	10.7	4.5
Prodotti esportati nel mondo e servizi non fattoriali	6.432****	14.3	7.4

Fonte: Unctad, World Investment Reports 1997 e 1998

Note

- * Partecipazioni di maggioranza
- ** 1987-90 solamente
- *** Proiezione sulla base dei dati 1995
- **** Stime

L'altra area in cui il legame tra investimenti e concorrenza potrebbe risultare molto importante riguarda le fusioni e acquisizioni (M&A) tra imprese di paesi diversi. Nel 1997, le M&A legate al conseguimento di una posizione maggioritaria in società straniere hanno contato per quasi il 60 per cento dei flussi di Ide (rispetto al 50 per cento circa del 1996). Considerando che le operazioni più piccole, che potrebbero avere comunque implicazioni in termini di concorrenza, non sono incluse in questi dati, è chiaro che le M&A costituiscono la forma principale di Ide. L'attività di M&A è concentrata in pochi settori - bancario, assicurativo, chimico, farmaceutico e delle telecomunicazioni - e coinvolge principalmente i paesi industrializzati. Infatti, l'85 per cento dei flussi di Ide in uscita ed il 60 per cento di quelli in entrata sono effettuati dalle economie sviluppate (Unctad, 1997).

2. Lo sviluppo dell'Agenda

I temi del "commercio e concorrenza" e "commercio e investimenti" sono legati in molti modi. Il più diretto riscontro in ambito Wto è la stessa Agenda sviluppatasi successivamente all'Uruguay Round e alla Conferenza Ministeriale di Singapore. L'Uruguay Round ha affrontato solo indirettamente la questione degli investimenti o della concorrenza internazionale. L'Accordo Trims (che disciplina i requisiti di contenuto locale, ecc...) regola essenzialmente la questione del trattamento post-investimento riservato alle imprese. Molte questioni riguardanti gli scambi e la concorrenza sono state rinviate in vista di soluzioni da ricercarsi attraverso il completamento dell'Agenda del Gats. Una clausola dell'Accordo Trims rimandava ad una successiva decisione l'eventualità di affrontare in quel contesto il tema "commercio e concorrenza".

Dopo che la Conferenza Ministeriale di Singapore del 1996 ha dato il via all'istituzione dei gruppi di lavoro su commercio e concorrenza e commercio e investimenti, si è cominciato a discutere sull'agenda dei lavori di questi gruppi. Alcuni erano contrari all'ipotesi che il gruppo sul commercio e investimenti prendesse in considerazione anche i temi della concorrenza (i negoziati Mai condotti parallelamente in sede Ocse, hanno sottovalutato l'importanza dei controlli sui possibili comportamenti anti-concorrenziali delle imprese) ma il Wto ha stabilito un legame organico tra le due questioni.

C'è stato anche un dibattito acceso all'interno del gruppo su commercio e investimenti sulla necessità o meno di regole multilaterali. Ciò riflette, essenzialmente, una divisione tra i paesi esportatori di capitale, con in testa gli Stati Uniti, ed i paesi importatori di capitale, ovvero i paesi in via di sviluppo (Pvs). I Pvs non sono convinti, in base alle loro precedenti esperienze con i trattati bilaterali sugli investimenti (Bilateral Investment Treaties - Bits), che misure di protezione per l'investitore incoraggino gli investimenti. Inoltre, essi non sono convinti, in ogni caso, che regole multilaterali siano necessarie per costituire una struttura stabile e trasparente per gli Ide (Wto, 1998b).

Un simile dibattito si sta sviluppando all'interno del gruppo di lavoro su commercio e concorrenza. La divisione qui è tra coloro che volevano limitare il tema al possibile impatto distorsivo dell'assenza di norme o di norme discriminatorie sulla politica di concorrenza, e coloro che volevano concentrarsi sugli effetti anticoncorrenziali delle politiche commerciali della UE e Stati Uniti (Wto, 1998a). L'implicito bersaglio iniziale dei primi era la presunta incapacità del Giappone di essere in grado di disciplinare le attività dei Keiretsu e di aprire i propri sistemi distributivi. Gli Stati Uniti consideravano inizialmente questa come una priorità, ma hanno finito per preferire un approccio bilaterale o unilaterale. Ora, mentre cercano di tessere una fitta rete di accordi di cooperazione bilaterale, gli Stati Uniti si oppongono a qualunque ipotesi di regime multilaterale. La Commissione Europea, al contrario, spinta dalla propria esperienza basata sull'uso della politica di concorrenza per combattere le barriere commerciali residue, continua a promuovere un'agenda multilaterale accanto ad intese bilaterali. Essa vuole che ogni paese abbia una legge sulla concorrenza con alcune caratteristiche di base.

Si è formata comunque una forte coalizione che si oppone a qualunque disciplina multilaterale sulla concorrenza. Oltre agli Stati Uniti, molti Pvs, pur riconoscendo l'importanza di norme sulla concorrenza, preferiscono adottarle unilateralmente. Un gruppo di paesi di nuova industrializzazione, tra i quali Hong Kong, si sono spinti oltre, affermando che le restrizioni governative alle importazioni nei mercati Ocse costituiscono problemi più pressanti. Il loro obiettivo specifico è rappresentato dalle misure *antidumping*. Questa questione è stata posta all'ordine del giorno dal Gruppo di lavoro del Wto contro la volontà della Commissione Europea e della maggioranza degli stati membri, sebbene Gran Bretagna e Svezia fossero a favore di un riesame dell'*antidumping*.

3. Altri accordi internazionali

3.1. Investimenti

L'unico accordo multilaterale che disciplina direttamente gli investimenti è il Gats, che considera l'insediamento come una delle quattro forme di fornitura di servizi in ambito internazionale. Esso si applica quindi solo ai servizi. L'Accordo Gats applica i principi generali della nazione più favorita (Mfn) - non discriminazione tra imprese estere - e del trattamento nazionale (NT) - non discriminazione tra imprese nazionali e estere - quali principi per la disciplina dell'insediamento. Ciò, comunque, avviene attraverso l'approccio della lista positiva, il che significa che i principi si applicano solo a quei settori che un governo esplicitamente indica. Inoltre, il Gats distingue tra operazioni pre- e post-insediamento. Contestualmente l'Accordo Trims riguarda le misure commerciali legate agli investimenti.

Il tentativo più ambizioso di stabilire un accordo plurilaterale sugli investimenti è stato quello dei negoziati sul Mai in sede Ocse. I negoziati sono iniziati nel maggio 1995 per interrompersi nell'ottobre 1998 dopo che la Francia si è chiamata fuori dai colloqui. I negoziati hanno adottato un'ampia definizione di "investimento", che andava oltre i tradizionali Ide per includere gli investimenti di portafoglio ed i beni immateriali (in particolar modo i diritti di proprietà intellettuale). Avrebbero fornito protezione a investitori ed investimenti ed applicato il principio di non discriminazione verso l'esterno (Mfn) e l'interno (trattamento nazionale) attraverso l'approccio della lista negativa - il principio va applicato se non previsto diversamente. Molti membri, comunque, avevano previsto ampie liste di eccezioni. Il Mai non aveva distinto tra trattamento pre- e post-stabilimento. Il principio di non discriminazione era da applicare a tutti i livelli di governo.

Il Mai ha anche tentato di stabilire obblighi in materia di trasparenza, liberalizzazione della mobilità del personale chiave, non discriminazione nella privatizzazione e limiti ai requisiti di *performance* che andassero oltre quelli previsti dal Trims. Le disposizioni dell'Accordo dovevano essere garantite fissando un metodo di risoluzione delle controversie, sia tra stati che tra investitore e stato.

In risposta alle critiche provenienti dalle organizzazioni per lo sviluppo e ambientaliste, un passo avanti venne fatto introducendo divieti di ridurre gli standard ambientali e del lavoro al fine di attrarre investimenti; ci fu anche un accordo politico sulle disposizioni volte a proteggere le regolamentazioni governative non discriminatorie (Ocse, 1998b). Inoltre, sarebbero state fissate nell'allegato delle linee guida sul comportamento delle imprese.

Le disposizioni più controverse riguardavano l'estensione delle norme a tutti i livelli di governo; il possibile freno alle leggi extra-territoriali (come l'US Helms-Burton Act); l'inclusione delle industrie nel settore culturale; l'avvertito spostamento di potere a vantaggio del settore privato in seguito alla determinazione di un meccanismo di risoluzione delle controversie tra investitore e stato (Lalumière e Landau, 1998).

Sebbene i negoziati del Mai siano naufragati nell'ottobre 1998, l'Ocse è ancora il forum principale per le norme internazionali sugli Ide. Il suo Codice sulla liberalizzazione dei movimenti di capitale e la liberalizzazione delle operazioni correnti invisibili, del 1961, ha liberalizzato le restrizioni alle transazioni di capitale. Il non vincolante National Treatment Instrument (Nti) ha stabilito il principio del trattamento nazionale, ma è soggetto a numerose eccezioni settoriali. La Dichiarazione sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali del 1976 - basata su un impegno politico sostenuto da decisioni legalmente vincolanti del Consiglio e standard non vincolanti per le imprese multinazionali - ha stabilito delle linee guida per il comportamento delle imprese.

Dati i problemi associati alla possibilità di fissare rigide norme sugli investimenti a livello multilaterale, i maggiori progressi negli accordi internazionali per gli investimenti hanno avuto luogo a livello regionale. L'UE, come in molti altri ambiti, rappresenta l'accordo regionale più avanzato. Gli investimenti tra stati membri sono in primo luogo disciplinati direttamente dal Trattato di Roma del 1957. Gli Artt. LII-LVIII disciplinano il diritto di insediamento in altri paesi membri, sebbene accompagnato dal diritto dei governi di porre restrizioni agli investimenti esteri per legittime ragioni di sicurezza e salute pubblica, per tutte le imprese "costituite in conformità con la legge di uno stato membro e che abbiano la propria sede registrata, l'amministrazione centrale, ed il centro principale dei propri interessi nella Comunità...". Come per tutte le norme comunitarie, le imprese possono impugnare le restrizioni nazionali davanti a corti nazionali o ricorrere alla Commissione Europea, presentando in ultimo ricorso presso la Corte di Giustizia Europea.

Sebbene il regime degli Ide della Commissione Europea sia basato principalmente sulla rimozione delle barriere nazionali in accordo con i principi generali stabiliti dai trattati (la cosiddetta "integrazione negativa"), alcune norme si sono rese necessarie per assicurare il libero flusso di investimenti tra stati membri. La più importante di queste riguarda la liberalizzazione dei movimenti di capitale, l'abolizione dei controlli dei cambi e lo stabilimento di condizioni di base per i servizi finanziari, dei trasporti e delle telecomunicazioni.

A parte il caso europeo, il North American Free Trade Area (Nafta) è l'altro accordo regionale sugli investimenti più avanzato (Sauvé, 1997b). Sebbene le disposizioni sugli investimenti nel Nafta garantiscano pienamente la Mfn ed il trattamento nazionale, esse non stabiliscono un diritto assoluto di stabilimento come nel caso dell'UE (Wto, 1998b). Pertanto, all'interno del Nafta è possibile per i governi limitare gli investimenti purché in modo non discriminatorio (Sauvé, 1997b). Inoltre, sebbene il Nafta utilizzi l'approccio più liberista e più generale della "lista negativa" - i principi della Mfn e del trattamento nazionale si applicano a meno che non sia specificato altrimenti - numerosi settori sono esclusi da uno o più governi. Queste disposizioni sono rafforzate da meccanismi di risoluzione delle controversie tra stati e tra investitore e stato. Il carattere intergovernativo del Nafta lo ha reso un modello decisamente compatibile con i negoziati del Mai (Sauvé, 1997b).

Un'ampia schiera di altre istituzioni regionali l'Asean, il Mercosur, la Confederazione Islamica, la Lega Araba, il Common Market for Eastern and Southern Africa - hanno normative vincolanti sugli investimenti, sebbene non così ampie come quelle nel Nafta. Il forum dell'Apec ha stabilito dei principi non vincolanti sugli investimenti (Unctad, 1996).

Lo European Energy Charter Treaty (Ect) al quale l'UE ed i suoi stati membri appartengono, è un accordo settoriale multiregionale. Sebbene non riguardi esclusivamente gli investimenti, l'Ect si occupa in modo approfondito di essi. Esso opera una distinzione tra trattamento post-insediamento, che è disciplinato da disposizioni legalmente vincolanti, e pre-insediamento, che è correntemente regolamentato solo da normative non vincolanti (*soft laws*), sebbene negoziati su disposizioni vincolanti siano in corso.

Nonostante tutte queste intese regionali, la via principale attraverso la quale gli Ide sono disciplinati dai paesi è tuttora quella dei trattati bilaterali (Bits) (Brewer e Young, 1998). Alla fine del 1997 c'erano più di 1500 Bits nel mondo (Unctad, 1998). I quindici governi membri dell'UE ne avevano concluso da soli 153 con 65 paesi nei 30 mesi tra il gennaio 1994 ed il luglio 1996 (Unctad, 1996). La maggior parte degli Accordi regionali seguono molto attentamente il contenuto e la struttura dei Bits (Unctad, 1996).

3.2 Concorrenza

Ci sono molti accordi regionali e bilaterali che disciplinano le questioni riguardanti la concorrenza. Il regime predisposto in ambito comunitario è *sui generis*, essendosi evoluto da un sistema finalizzato a rimuovere le distorsioni al commercio derivanti dalle differenze nei regimi nazionali in un insieme articolato di regole per un unico mercato interno. Ci sono essenzialmente due tipi di sistemi: quelli basati sulla similitudine e quelli che richiedono la cooperazione.

Similitudine: l'UE ha accordi con i suoi immediati vicini - in particolare quelli dell'Area Economica Europea (European Economic Area, Eea), il Peco e la Turchia, che prevedono che la politica di concorrenza riproduca di fatto la sostanza delle norme comunitarie sulle possibili conseguenze distorsive delle intese private sugli scambi commerciali. La Eea va oltre e prevede un'autorità sovranazionale per l'applicazione di queste norme.

Cooperazione: ci sono molti accordi di cooperazione bilaterale, tra i quali il più importante è l'intesa UE-Usa, ma anche le intese UE-Canada, Canada-Usa, Australia-Nuova Zelanda, Australia-Usa e Giappone-Usa. In realtà, la portata degli obblighi è molto limitata.

Vale la pena ricordare che questi tipi di accordi presentano nette distinzioni. L'esigenza di rendere quanto più simili le disposizioni sulla concorrenza al fine di impedire distorsioni agli scambi non implica necessariamente cooperazione. Il che equivale a dire che i partner dell'UE devono conformarsi a certe regole, ma senza obbligo di scambiarsi informazioni, ecc.; inoltre, curiosamente, l'armonizzazione finalizzata ad impedire distorsioni commerciali non richiede un'armonizzazione dettagliata delle normative riguardanti la concorrenza interna. Il Peco, per esempio, possono mantenere l'obbligo di standard minimi di efficienza nelle proprie leggi sulle fusioni, sebbene l'UE non faccia altrettanto, fin quando le fusioni che ne derivano non creino barriere agli scambi. Lo stesso vale per gli stati membri dell'Unione.

In pratica, questi aspetti vanno spesso insieme. Inizialmente la legge comunitaria sulla concorrenza era un insieme di norme sulle barriere commerciali da rimuovere in un contesto di mercati separati. Nessuna armonizzazione delle leggi nazionali era richiesta. Questa è la logica degli Accordi europei e dell'Eea. Formalmente essi richiedono alla legge nazionale di assicurare l'assenza di distorsioni al commercio, piuttosto che essere una trasposizione interna delle norme sovranazionali previste nei Trattati di Roma. Tale esperienza, comunque, evidenzia che questa è una condizione necessaria ma non sufficiente per la fine dell'uso di nuove misure di protezione, quali l'*antidumping*. Ma, considerato che la norma comunitaria sulla concorrenza è applicata al mercato interno, essa sembra sempre più assomigliare ad un regime interno. Nell'ambito Wto, l'UE è più propensa ad assicurare una certa uniformazione delle norme, ma resiste alla pressione degli Stati Uniti sullo scambio di informazioni confidenziali nei casi di concorrenza transfrontaliera.

4. I problemi internazionali fondamentali

4.1 Investimenti

Gli accordi sopra esaminati ed altri, poi falliti, rientrano in linea generale in due categorie: quelli che mirano a disciplinare l'attività dei governi e quelli che mirano a disciplinare l'attività delle imprese. Sebbene gli accordi illustrati in precedenza, ad eccezione delle linee guida dell'Ocse

sulle imprese multinazionali, rientrano tutti nella prima categoria, i primi tentativi internazionali per un accordo multinazionale sugli investimenti, negli anni settanta, erano volti a porre un freno agli abusi delle imprese. Con l'affermarsi del neo-liberismo negli anni ottanta, l'ago della bilancia si è spostato in favore della liberalizzazione e della rimozione delle barriere all'accesso al mercato. Ora, come dimostra l'entusiasmo attorno al Mai, sembra esserci un'inversione di tendenza, che conserva un'enfasi sulla liberalizzazione, ma con una maggiore consapevolezza della necessità di una regolamentazione, anche al fine di prevenire gli abusi (Brewer e Young, 1998).

Ovviamente, molte questioni eterogenee sono state al centro delle due tipologie di accordo, sebbene il Mai abbia cominciato, in modo embrionale, a considerare entrambi gli aspetti menzionati.

Gli Accordi che mirano a disciplinare l'azione dei governi regolano:

- l'espropriazione e altre forme di protezione degli investimenti;
- il trattamento del pre- e post-stabilimento delle imprese estere;
- i requisiti di *performance*;
- gli incentivi per gli investimenti, incluso il divieto di attenuare le misure interne pre-esistenti.

Gli accordi sulle imprese multinazionali mirano ad imporre come obblighi:

- Il rispetto degli standard del lavoro;
- Il perseguimento di strategie ambientali valide;
- Il divieto di abuso di posizione dominante.

Mentre gli Stati Uniti hanno teso a porre una forte enfasi sugli accordi che disciplinino l'azione dei governi, i Pvs sono molto più interessati a regole multilaterali che regolamentino l'azione delle imprese. L'UE ed i governi dei paesi membri tendono a collocarsi tra le due posizioni: alcuni membri sono molto vicini alle posizioni americane, mentre altri sono più in sintonia con i Pvs. L'imposizione di alcuni obblighi alle multinazionali renderebbe l'intesa multilaterale sugli investimenti maggiormente attraente per i Pvs.

4.2 Concorrenza

La questione fondamentale è la necessità o meno di un accordo multilaterale sulla concorrenza. Va sottolineato come non sia in discussione l'istituzione di un'autorità internazionale antitrust, come richiesta da Scherer (1994) o dal progetto Diac (1993). Piuttosto, l'interrogativo è se realizzare o meno degli accordi sugli standard minimi o su un nucleo comune di norme.

Per motivare una riflessione in questa direzione dobbiamo porci le seguenti domande:

- Esistono problemi in qualche modo significativi in materia di concorrenza internazionale?
- Sono disciplinati adeguatamente dagli esistenti meccanismi nazionali e di cooperazione volontaria?
- In caso di risposta negativa, ciò è dovuto a fattori che potrebbero essere disciplinati da un accordo in ambito Wto?
- I benefici di tale accordo supererebbero i costi?

Sebbene sia difficile sottoscrivere l'approccio radicale di Chicago, per cui la concorrenza globale porta automaticamente alla contestabilità dei mercati (*contestability*), è altrettanto difficile affermare che gli accordi internazionali siano sempre benefici in quest'area. Ciò è importante nel contesto di un negoziato che investirà svariati temi, come quello in fase di avvio, e nel quale il "costo" di un accordo sulla concorrenza potrebbe essere bilanciato da concessioni in altri settori; è anche vero, tuttavia, che un cattivo accordo sulla concorrenza può includere principi sbagliati.

Il governo americano, ad esempio, sostiene che la politica di concorrenza porta benefici a tutti ma che la sua regolamentazione a livello internazionale sia di difficile realizzazione. Viene

invocata invece una maggiore cooperazione internazionale, preferibilmente bilaterale. I funzionari americani citano molti casi recenti di cartelli transnazionali ed affermano la necessità di migliorare la cooperazione, ma non vogliono che norme multilaterali limitino il loro raggio di azione. Vale la pena notare che la recente proposta americana fatta all'Ocse in favore di interventi contro i cartelli avrebbe un impatto poco più che simbolico sui cartelli per le esportazioni.

Per riassumere, la nostra tesi è che vi siano questioni importanti da poter disciplinare attraverso un accordo internazionale in qualche modo "ottimale", ma che bisogna essere assai cauti sulle possibilità di una sua realizzazione (Hoekman e Holmes, 1999).

5. I principali legami tra i due temi

5.1 Accesso al mercato

Investimenti e politiche della concorrenza sono legati dal punto di vista sia economico che politico. Entrambi riguardano l'accesso ai mercati, nel caso in cui barriere pubbliche e private impediscano nuove entrate. Così, dal punto di vista della liberalizzazione, avere una legge sulla concorrenza e delle norme che liberalizzino gli investimenti in entrata sono due modi per mirare allo stesso obiettivo, ovvero eliminare le barriere all'accesso. Per certi versi, pertanto, potrebbero essere percepiti come sostitutivi.

In realtà è meglio considerarli complementari. In presenza di imperfezioni nell'operare delle politiche in queste due aree, miglioramenti nell'una potrebbero così aiutare a superare i limiti dell'altra. Ad esempio, una legge sulla concorrenza che operi discriminazioni nei confronti degli importatori potrebbe essere compensata dalla concessione di un libero accesso agli investimenti. Allo stesso modo, se la politica degli Ide permette la creazione di posizioni dominanti da parte dei nuovi entranti sul mercato, i conseguenti effetti negativi potrebbero essere affrontati molto meglio con politiche della concorrenza che con normative "ex ante" sugli investimenti.

I due temi sono complementari anche dal punto di vista politico. Come già sottolineato, la previsione di limiti all'abuso di posizioni dominanti da parte delle imprese multinazionali dovrebbe aumentare l'interesse dei Pvs per un accordo multilaterale sugli investimenti.

Un tema fondamentale è quello delle privatizzazioni. Troppo spesso, come sostiene Stiglitz (1996), esse sono associate alla creazione di monopoli privati. Spesso ciò è il risultato delle pressioni di imprese estere che chiedono una "posizione sicura" sul mercato in cambio dei loro investimenti. L'Unctad (1997) illustra molti esempi in tale direzione nei Pvs che hanno portato alla creazione di posizioni dominanti. Uno sforzo, pertanto, andrebbe fatto per spingere i Pvs a non garantire privilegi eccessivi in tali circostanze. C'è, comunque, una comprensibile riluttanza su questo punto.

Questa riluttanza è rafforzata dal fatto che molti investitori esteri spingono i governi ospitanti ad adottare ed applicare leggi restrittive contro le importazioni parallele, presumibilmente con la motivazione della necessità di assicurare adeguati profitti agli onerosi investimenti effettuati nei sistemi di distribuzione. Si è scritto ad esempio che gli Stati Uniti abbiano richiesto alla Nuova Zelanda di abbandonare la sua politica di autorizzare le "importazioni parallele" nei confronti di tutti i prodotti (*Financial Times*, 26 maggio 1998).

La posizione dell'UE è in qualche modo paradossale. Nell'ambito del mercato interno, lo sviluppo di leggi sulla concorrenza vieta ai titolari di proprietà intellettuale o di marchi di usare questo potere per segmentare i mercati, ma come il recente caso *Silhouette* dimostra, la norma comunitaria permette loro di segmentare i mercati europei ed extraeuropei.

Vale la pena sottolineare (*Financial Times*, 8 gennaio 1999) le proteste che si sono levate contro la rigida applicazione da parte di Hong Kong delle norme Wto del Trips, che ha messo i produttori di beni "registrati" nella condizione di abusare del loro potere di mercato, in forme impensabili all'epoca in cui il mercato di Hong Kong era completamente aperto alle importazioni. Il governo di Hong Kong ha sempre sostenuto di non aver bisogno di leggi sulla concorrenza perché quest'ultima sarebbe automaticamente garantita da una politica di libero scambio; tale posizione sta comunque generando alcuni problemi.

Se correttamente applicate, le leggi sulla concorrenza internazionale costituiscono davvero uno strumento molto efficace per assicurare la contestabilità dei mercati, ma molti "official" in quest'area temono che l'agenda sulle modalità di accesso al mercato stia sviando il dibattito. Ai vari paesi è chiesto di applicare le leggi sulla concorrenza al fine di assicurare l'entrata a condizioni favorevoli per le imprese estere, anche quando gli accordi esistenti possono essere efficaci (Marsden, 1997). La decisione del Wto nel famoso caso Kodak-Fuji ha sostenuto che non c'era nulla di anomalo o anticompetitivo nella politica di marketing che la Fuji ha utilizzato per la vendita di pellicole in Giappone, anche se gli Stati Uniti avevano affermato che essa danneggiava gli interessi della Kodak. Il Wto ha sostenuto di non avere alcuna informazione per intravedere un particolare danno al livello di vendite della Kodak e ha affermato che le politiche di distribuzione giapponesi differiscono di poco da quelle americane.

5.2 Concorrenza nei mercati nazionali

L'impatto di politiche di liberalizzazione degli Ide sulla concorrenza a livello nazionale dipenderà in larga misura dal tipo di investimenti effettuati. Gli investimenti *greenfield*, creando nuove imprese, ad esempio, possono avere sulla concorrenza interna effetti più benefici di una fusione o di una acquisizione, che mantiene invariato il numero di competitori nel mercato interno. Detto ciò, un investimento *greenfield* che sia attratto dalla promessa di diritti esclusivi (vedi più avanti) o - come nel caso degli investimenti della Volkswagen nell'allora Cecoslovacchia - che sia legato all'aumento delle barriere commerciali, non può che chiaramente danneggiare la concorrenza sul mercato domestico. Al contrario, una fusione o acquisizione che trasformi un'impresa in difficoltà in un'azienda più florida può certamente favorire la concorrenza. Come indicato dalla Tavola 1, fusioni e acquisizioni interessano più della metà di tutti gli Ide.

Gli argomenti usati in precedenza non rendono giustizia al ruolo del commercio internazionale, che, particolarmente per certi settori e per economie di piccola dimensione, rappresenta una fonte determinante della concorrenza. Per questa ragione, l'impatto di un regime di liberalizzazione degli investimenti sarà probabilmente assai più incisivo in settori non commerciabili piuttosto che in settori aperti al libero scambio. Ciò implica che politiche di liberalizzazione degli Ide potranno svolgere un ruolo molto più significativo nell'area dei servizi (Hoekman e Saggi, 1999) e dei prodotti soggetti a tariffe elevate o contingentati.

Un effetto degli Ide potenzialmente nocivo sulla concorrenza sta nel fatto che essi sono spesso legati a forme di protezione dei diritti di proprietà. Nella misura in cui, comunque, gli Ide siano in grado di promuovere il trasferimento di capacità e/o tecnologie all'economia nazionale, il loro contributo alla concorrenza domestica risulterà positivo. È questo riconoscimento che ha contribuito al nuovo generale consenso che si è formato sulla utilità degli Ide, visti in parte "come veicolo per il trasferimento di beni immateriali, come le conoscenze tecnologiche e manageriali" (Wto, 1998b). Al fine di assicurare effetti positivi degli Ide, pertanto, è necessario rivolgere grande attenzione ai termini e alle modalità di trasferimento delle tecnologie.

Un altro timore (si veda, ad esempio, Unctad 1997) riguarda il fatto che alcuni paesi po-

trebbero offrire diritti esclusivi per incoraggiare gli investimenti esteri. È quanto probabilmente accaduto nel caso dell'investimento della Cable and Wireless in Lettonia. Tali accordi, per la loro natura, limitano la concorrenza e riducono la contestabilità dei mercati. Se un governo decide che sono necessari incentivi basati sulla concessione di un qualche potere di controllo sul mercato, è difficile decidere in che misura metterli in atto (Unctad 1997). L'Unctad (1997) ha individuato molte opzioni che potrebbero essere utilizzate per ridurre gli effetti negativi di tali incentivi:

- creare una forma di competizione nei meccanismi di entrata (vendita all'asta);
- circoscrivere temporalmente le esclusive;
- circoscrivere l'esclusiva attraverso fonti alternative di concorrenza;
- assicurare un accesso leale e non discriminatorio ai servizi essenziali;
- suddividere i monopoli nazionali in società su base regionale;
- rivedere periodicamente gli incentivi attraverso autorità in materia di concorrenza;
- regolare i prezzi in certe circostanze.

Il ricorso ad incentivi agli investimenti più tradizionali - fiscali o finanziari - può anche presentare problemi per la concorrenza sia interna che internazionale. Vale la pena soffermarsi molto brevemente su questi incentivi agli investimenti. Se e come disciplinare il loro uso rappresentò una delle questioni più controverse durante i negoziati Mai, ed è stata recentemente oggetto di discussione (e di limitate iniziative) nell'ambito dell'UE. Il sistema Wto non affronta direttamente il tema degli incentivi agli investimenti, ma presenta delle norme sui sussidi. Pertanto, come notato in precedenza, gli incentivi agli investimenti sono trattati separatamente dalla politica di concorrenza. Va sottolineato che le discipline multilaterali sui sussidi non si applicano ancora ai servizi.

5.3 Concorrenza nei mercati globali

La questione sollevata in precedenza, sul fatto se le politiche di concorrenza e di investimento siano complementari o sostituibili, vale sia nel contesto dei mercati globali che nazionali. Se il mondo fosse correttamente rappresentato dal modello della "contestabilità" dei mercati, il libero movimento dei capitali sarebbe in grado di risolvere, più o meno, qualunque problema legato alla concorrenza. Ma sappiamo che non è così. Ci sono alcuni settori in cui le economie di scala e l'esistenza di "sunk costs" rendono persino il mercato globale "non contestabile".

Ciò è vero in alcune tra le aree più critiche della società dell'informazione. Lanciare i satelliti costa molto ed un satellite non riuscito non può essere rivenduto. Le reti di telecomunicazione che operano con cavi a fibre ottiche hanno alti costi fissi e bassi costi variabili e, con tali premesse, sarà facile prevedere un comportamento *ad excludendum*. Inoltre, numerose industrie sono fortemente concentrate, come indica la Tavola 2. Poiché i dati della Tavola 2 sono stati raccolti a metà degli anni ottanta, da allora c'è stato un *trend* verso il consolidamento della concentrazione a livello globale - per esempio la fusione di Daimler Benz e Chrysler - che ha ulteriormente ridotto il numero di competitori in alcuni mercati.

Tavola 2. - Concentrazioni nel mercato globale di alcuni settori industriali

Industria	Numero di imprese	Quota di mercato	Anno
Computer	10	90%	1987
Telecomunicazioni	10	85%	1987
Semiconduttori	10	61 per cento (di cui Intel 3%)	1987
Automobili	12	78%	1984
Pneumatici	6	85%	1988

Fonte: Ocse, 1992

NB: I "mercati" sono intesi in modo molto ampio. La quota di Intel per quanto riguarda i micro-processor è molto più elevata.

I dati non sono facilmente disponibili per i mercati emergenti delle telecomunicazioni, ma una cosa è chiara: le condizioni per la contestabilità ed il pieno accesso alle reti non possono essere soddisfatte per una gran parte del nuovo settore dei servizi. Il costo fisso di satelliti, software e sistemi a fibre ottiche è immenso, come lo sono i costi societari per i requisiti dei software.

Laddove imprese molto forti si trovano di fronte a legislatori di piccoli paesi, vi può essere ampio spazio per un'opera di conquista o di pressione. Per questa ragione, può esservi necessità di limiti esterni per impedire favori discrezionali (come con gli aiuti di stato). Comunque, la contro-argomentazione è che i gruppi di interesse più forti possono cercare di influenzare le norme internazionali, come hanno fatto con i diritti di proprietà intellettuale, e potrebbero cercare di porre dei vincoli alle autorità per la concorrenza.

È difficile prevedere l'istituzione di un'agenzia internazionale che effettui il monitoraggio delle fusioni internazionali, anche se alcune proposte di questo tipo sono state avanzate durante la prima metà degli anni novanta. Le uniche due questioni sul tavolo per quanto riguarda le norme multilaterali antitrust sono:

1. se ci possa essere un accordo su chi debba esercitare il controllo sulle fusioni a livello internazionale.
2. se il peso imposto alle imprese dalle procedure multi-giurisdizionali possa essere ridotto.

La prima questione è stata portata all'attenzione dall'esperienza della fusione McDonald-Douglas (Mdd)-Boeing. Quel caso, comunque, suggerisce che tali temi siano da demandare per un certo periodo a negoziati politici ad alto livello.

Un esempio del secondo tema è fornito dal tentativo dell'Ici di vendere la propria filiale Tioxide, che era stata oggetto di numerosi controlli (*reviews*). Un altro esempio è stato l'acquisizione da parte della Gillette della Wilkinson Sword, che ha reso necessari quattordici diversi servizi di *review* della fusione. Whish e Wood (1994) in una rassegna su un certo numero (limitato) di casi, hanno riscontrato che le strategie societarie non erano influenzate dalla necessità di avviare complesse analisi sulla concorrenza. Essi suggeriscono alcuni passi per la cooperazione procedurale tra filiali, tra cui formule comuni, programmi stabiliti e la massima condivisione delle informazioni di pubblico dominio. Va comunque ricordato che tutte le informazioni sull'impatto economico delle fusioni suggeriscono che la semplificazione delle procedure per l'elaborazione di fusioni a livello globale probabilmente non produrrebbe molto in termini di efficienza generale.

5.4 Altri legami tra concorrenza e investimenti

Come sottolineato in precedenza sulle implicazioni degli Ide per la concorrenza nazionale, la politica della concorrenza potrebbe costituire un meccanismo per regolare gli Ide. Essendo uno strumento più raffinato dei meccanismi *ex ante* di valutazione degli investimenti esteri, può rivelarsi anche più efficiente (Wto, 1998b). Questa efficienza dipende dal fatto che le procedure di *screening* sono costose e gravose, anche se alla fine quasi tutti gli investimenti sono approvati. È il caso, per esempio, delle misure Exxon-Florio degli Stati Uniti, le quali autorizzano il Presidente ad investigare gli effetti sulla sicurezza nazionale di qualsivoglia fusione, acquisizione o rilevamento che si concretizzi nel controllo estero di persone giuridiche che operano nel settore del commercio internazionale (Commissione Europea, 1998).

La politica di concorrenza, comunque, non costituisce una soluzione alternativa alla regolamentazione degli Ide. In primo luogo, perché disciplina gli investimenti sulla base di criteri limitati, che potrebbero portare a trascurare altri legittimi elementi di interesse generale, come la sicurezza nazionale. Inoltre, essendo un esame *ex post* potrebbe generare incertezza circa l'eventualità che un investimento possa essere rifiutato.

Un'altra questione che riguarda tanto le norme sugli investimenti che sulla concorrenza, sebbene a rigor di termini non li colleghi tra loro, è l'applicazione extraterritoriale di norme nazionali. La Commissione Europea ha affermato il proprio diritto di opporsi alla fusione Mdd-Boeing, anche se riguardava due compagnie statunitensi, perché essa avrebbe comportato delle conseguenze sul mercato comunitario. Nel caso Microsoft, la società ha accettato di cooperare con la Commissione Europea. Non sappiamo cosa sarebbe successo se l'UE avesse tentato di bloccare una fusione tra imprese statunitensi.

La questione dell'applicazione extraterritoriale di norme nazionali sugli investimenti è emersa in seguito all'adozione da parte degli Usa del Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act del 1996, meglio conosciuto come l'Helms-Burton Act, il quale, tra l'altro, prevede per i cittadini americani la possibilità di intraprendere azioni legali nei confronti di compagnie straniere negli Stati Uniti, qualora queste ultime utilizzino a fini commerciali le proprietà di imprese statunitensi espropriate dal governo cubano. A questa regolamentazione ha fatto seguito l'Iran-Libya Sanctions Act (Legge D'Amato), che penalizza gli investitori stranieri che operano nel settore energetico in Iran e Libia, ed una legge del Massachussets che punisce le compagnie straniere che investono in Birmania (Myanmar). Queste singole controversie sono state risolte mediante vertici tra Usa ed UE e ricorsi presentati al Wto. Più in generale, la questione era stata inclusa nei negoziati Mai ed era uno dei nodi politici in sospeso allorché i colloqui sono stati sospesi nell'aprile 1998².

6. I legami preesistenti nell'ambito di accordi plurilaterali e regionali

Molti accordi esistenti disciplinano contestualmente concorrenza ed investimenti. I casi più evidenti in cui le questioni legate alla concorrenza sono state esplicitamente disciplinate in accordi sul commercio ed investimenti sono il Gats e vari accordi siglati dall'UE con i paesi vicini.

L'Accordo Gats riconosce in un passaggio che le pratiche anticoncorrenziali possono provocare distorsioni agli scambi, ma solo il "Reference Paper", incorporato nel Fourth Protocol

² Rapporto del Presidente del Gruppo per i negoziati, 28 aprile 1998, presso il sito www.oecde.org/daf/cm/mai/report98.htm

on Basic Telecommunications si spinge oltre l'enunciazione di principi generali (vedi Holmes e al, 1996). L'Accordo sulle telecomunicazioni ricava la propria forza dal desiderio degli operatori presenti in mercati liberalizzati di impedire ai soggetti che ancora detengono posizioni di monopolio legale nel settore di abusare del potere a loro disposizione, ostacolando, ad esempio, l'accesso di nuovi soggetti alle infrastrutture esistenti o utilizzando la *cross-subsidisation* per impedire l'accesso al mercato.

I legami tra i due temi sono più evidenti nell'ambito dell'UE. La liberalizzazione di recente introdotta sul mercato interno delle telecomunicazioni da parte dell'UE costituisce un valido esempio a riguardo (Holmes e al, 1996). Ancora, come prima messo in evidenza, il regime comunitario della concorrenza era originariamente volto ad eliminare le barriere private all'interazione economica tra gli stati membri. Questa impostazione è stata recentemente estesa ai paesi vicini. Nell'ambito comunitario, la direttiva di controllo sulle fusioni prevede l'approvazione della Commissione per fusioni e acquisizioni tra società di una certa rilevanza che operino in più di un paese membro.

Il Nafta e l'Energy Charter Treaty presentano normative sulla concorrenza molto più deboli. In sostanza, affermano che ogni membro debba avere misure che impediscano comportamenti anticoncorrenziali. Il Nafta prevede anche consultazioni sulla efficacia di queste misure e per approntare un sistema di cooperazione tra i partner per la loro reale applicazione (Brewer e Young, 1998). L'Ect obbliga i governi a tener conto degli inviti di altri soggetti ad intervenire in caso di comportamenti anticoncorrenziali (Waelde, 1995). In nessuno dei due casi sono stabilite procedure per la soluzione delle controversie tra investitore e paese ospitante, né sono previste privatizzazioni o eliminazioni di monopoli.

I negoziati Mai, infine, non hanno affrontato direttamente il tema della politica di concorrenza, poiché molti partecipanti non volevano intromissioni non necessarie nelle loro politiche a riguardo (Oecd, 1998a). Ciò nonostante, alcune discussioni hanno toccato il tema del comportamento anticoncorrenziale, in particolar modo quello collegato a monopoli e privatizzazione. Tuttavia, né la privatizzazione, né l'eliminazione dei monopoli sarebbe stata richiesta dal Mai, per quanto si fosse parlato di prevedere, entro certi limiti, il principio di non discriminazione nel processo di privatizzazione.

7. Ci sarà un nuovo Round su questi temi?

La nostra discussione sui temi della concorrenza e degli investimenti e sui loro legami, mette in luce i tanti complessi interessi in gioco. C'è pochissimo spazio per un accordo su uno qualunque dei possibili capitoli di un prossimo Round, se questo venisse affrontato singolarmente. I Pvs, semplicemente, non vogliono discutere di codici imposti loro su investimenti e/o concorrenza, anche laddove sanno che un'azione volontaria da parte loro sarebbe utile. Pertanto, se non è possibile raggiungere significativi risultati nei singoli settori, sarà necessario affrontarli nell'ambito di un pacchetto di negoziazioni più ampio. Ecco la connessione con l'idea di un "Millennium" Round complessivo, come sostiene l'UE.

La posizione dell'UE è resa particolarmente complessa dalla mancanza di omogeneità al suo interno. Ci sono molte differenze tra i governi membri sulla questione della concorrenza e soprattutto su quella degli investimenti. Ci sono persino differenze all'interno dei singoli paesi tra ministeri per la politica commerciale e agenzie per la concorrenza, con i primi maggiormente interessati a porre all'ordine del giorno la questione dell'accesso al mercato ed i secondi posti a difesa del perseguimento dell'efficienza economica (fin dove la politica lo permetterà). Le differenze tra gli stati sul tema degli investimenti non sono poi così evidenti.

Inoltre, come già sottolineato nell'introduzione, l'autorità in materia di concorrenza e investimento è condivisa da Commissione e stati membri. Per quanto riguarda la politica di concorrenza, nonostante i governi dei paesi membri abbiano impugnato con successo l'accordo sulla concorrenza tra UE e Stati Uniti del 1991, i governi membri hanno deciso di lasciare alla Commissione il ruolo di guida. Sulle questioni legate agli investimenti, i governi membri hanno sinora difeso la loro autonomia, limitandosi a coordinare le loro posizioni durante i negoziati per il Mai. Ma anche in questo ambito la confusione delle competenze e le differenze tra i governi hanno reso l'UE incapace di raggiungere una posizione comune, se non in pochi, relativamente limitati settori.

Il coinvolgimento dei Pvs in tutti i negoziati in sede Wto, comunque, renderebbe gli stessi inevitabilmente meno ambiziosi. Di conseguenza, ciò si tradurrebbe in una minore esasperazione delle differenze interne all'UE. Il bisogno di esprimersi durante i negoziati con una sola voce, ciò che non avveniva per il Mai, potrebbe, comunque, complicare le cose: dipenderà da quanto si riveleranno ostinati ed ambiziosi i rappresentanti dei governi più liberisti.

Comunque, nella eventualità in cui l'UE sia in grado di raggiungere una posizione negoziale in materia di politica della concorrenza, essa sarà probabilmente nella direzione di una disponibilità a pagare dei "piccoli" prezzi (dal suo punto di vista) in cambio di un impegno generale che preveda (alla fine) l'adozione da parte dei paesi membri del Wto di standard minimi per leggi non discriminatorie sulla concorrenza. Alla luce degli esistenti accordi di integrazione regionale, questo sembra essere il massimo a cui si possa realisticamente aspirare. Anche per ottenere questo risultato si dovrebbe comunque assicurare un lungo periodo di transizione ai Pvs. Ciò non richiederebbe un sistema di risoluzione delle controversie per i singoli casi, ma l'individuazione di parametri di violazione.

I Pvs non intravedono grandi vantaggi in un accordo multilaterale sugli investimenti incentrato sull'accesso al mercato. Essi sarebbero maggiormente interessati ad un accordo che imponga anche delle regole alle multinazionali, ad esempio, dei controlli su azioni commerciali restrittive. Gli Usa non sono entusiasti all'idea di un tale approccio, ma tra i governi dell'UE esso è guardato con maggiore simpatia.

Alcuni Pvs, come sottolineato, hanno già cercato di legare il tema delle politiche della concorrenza al tema dell'*antidumping*, chiedendo in cambio dell'adozione delle prime da parte loro la rinuncia all'AD da parte dei paesi più industrializzati. La Commissione, almeno, anche se non disponibile a prendere in considerazione l'*antidumping* nell'ambito del dibattito sulla politica di concorrenza, potrebbe accettare di venire incontro ai Pvs sull'*antidumping* nell'ambito di un accordo di più ampio respiro. Gli Stati Uniti sono più restii ad includere la concorrenza nell'accordo multilaterale, ma avanzano comunque richieste alla Commissione europea nel campo della concorrenza, come un migliore scambio di informazioni.

Esiste, pertanto, per entrambe le questioni - all'interno di un accordo più ampio - la possibilità per l'UE di giocare un ruolo chiave come mediatore tra Stati Uniti e Pvs. La soluzione potrebbe proprio impennarsi sulla costituzione di un legame tra le politiche della concorrenza e degli investimenti.

Millennium Round: una prospettiva europea

*di Antonio Parenti**

Introduzione

A cinque anni dalla conclusione dei negoziati dell'Uruguay Round a Marrakech nell'aprile del 1994, i membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) si apprestano a ripartire per un nuovo negoziato commerciale globale, il Millennium Round.

Se tale risultato va ascritto all'importante lavoro svolto dall'Unione Europea, che n'è stata la promotrice sin dall'aprile 1996, esso rappresenta altresì un punto d'arrivo ed un punto di partenza.

È il punto d'arrivo di quasi tre anni d'intensi sforzi negoziali e di persuasione da parte dell'Unione Europea presso i suoi maggiori partner commerciali e presso i paesi in via di sviluppo, e il punto di arrivo della preparazione del Round stesso. È altresì il punto di partenza dei negoziati veri e propri, dove l'Unione Europea sarà chiamata a svolgere un ruolo di protagonista nella definizione e ricerca dei possibili risultati.

Sarà un Round diverso dai precedenti. Innanzi tutto perché non sarà più un "Gatt Round" bensì un "Wto Round", dunque un Round che s'inserisce nella cornice di un'organizzazione più complessa rispetto alla precedente, che è diventata responsabile per settori crescenti del commercio internazionale. Essa deve farsi carico delle nuove sfide ed innovazioni che provengono dal mondo economico per permettere che esse si dispieghino in un quadro regolamentare appropriato al fine, da un lato, di facilitarne il libero sviluppo e, dall'altro, di evitare la creazione di nuovi ed indesiderati effetti restrittivi del commercio internazionale.

Sarà un Round diverso dai precedenti anche e soprattutto per l'importanza che le questioni commerciali hanno assunto per i paesi in via di sviluppo. Tra gli oltre 130 membri del Wto i paesi in via di sviluppo rappresentano i tre quarti dell'intera organizzazione; un'attenzione particolare alle loro richieste non potrà pertanto essere elusa nel corso del Millennium Round.

Un ulteriore elemento di diversità, infine, sarà l'attenzione con cui questo Round verrà seguito presso l'opinione pubblica mondiale. Gli eventi che hanno contrassegnato i negoziati sugli investimenti in seno all'Ocse, nonché le manifestazioni pubbliche svoltesi a Ginevra lo scorso maggio in occasione della seconda Conferenza Ministeriale del Wto, dimostrano chiaramente come il tempo in cui i negoziati commerciali internazionali erano affari riservati a pochi addetti ai lavori siano terminati per sempre. La globalizzazione dell'economia e il suo impatto sulla società hanno aumentato l'importanza delle attività e decisioni prese in seno al Wto e portato in evidenza un grave deficit informativo su quanto accade in tale sede. Tale deficit deve essere colmato con urgenza se la comunità internazionale vuole evitare il ripetersi del precedente di Maastricht, vale a dire il rischio di rigetto da parte dell'opinione pubblica dei risultati di negoziati da cui essa si sentì in gran parte tenuta all'oscuro¹.

* Le opinioni espresse in quest'articolo sono quelle dell'autore e non impegnano l'istituzione per cui lavora.

¹ Tale situazione rischiò di prodursi in Francia in occasione del referendum relativo al Trattato di Maastricht, che venne approvato a stretta maggioranza.

Questa opera di informazione, ma anche di ascolto, dell'opinione pubblica avrà un'effetto doppiamente positivo sul risultato dei negoziati. Da un lato, permetterà ai negozianti di agire avendo a propria disposizione un numero maggiore di informazioni; dall'altro, la maggiore attenzione dell'opinione pubblica dovrebbe mitigare l'influenza dei vari gruppi di pressione e così permettere il raggiungimento di risultati più equilibrati.

Siamo dunque alle soglie di un Round nuovo sotto molti aspetti. Un Round tenacemente voluto dall'Unione Europea e di cui si inizia ad intravedere una possibile agenda². Questo Articolo mira a fornire una sintesi del processo che ci sta conducendo verso il nuovo Round, per soffermarsi poi sulla sua possibile agenda e sulla posizione dell'Unione Europea oltretutto sulle possibili convergenze e divergenze tra gruppi di paesi che potrebbero emergere nel corso dei negoziati.

1. Verso il Millennium Round

1.1 Le ragioni del nuovo Round

A cinque anni dalla fine del più importante negoziato della storia del Gatt, che ha introdotto cambiamenti sostanziali nel sistema del commercio internazionale alcuni dei quali non ancora perfettamente assorbiti da tutti i membri del Wto, è lecito domandarsi le ragioni della volontà europea di intraprendere un nuovo Round. Queste rispondono essenzialmente a tre ordini di considerazioni: due di tipo negoziale e d'adeguamento del sistema commerciale internazionale ai nuovi sviluppi dell'economia, che potremo definire originarie e che sono strettamente collegate fra di loro, e una di tipo politico-economico, che nel tempo ha acquisito pari se non superiore importanza rispetto alle altre.

Dal punto di vista strettamente istituzionale non è necessario un nuovo Round per apportare modifiche al sistema del Wto; da Marrakech ad oggi, infatti, diversi ed importanti negoziati si sono aperti e conclusi al di fuori di un Round ed altri sono in corso o si apprestano ad essere iniziati anche ed indipendentemente dal nuovo Round, tra cui quelli importantissimi sul commercio dei servizi e beni agricoli³.

Tuttavia, proprio quest'esperienza ha mostrato i seri limiti dei negoziati settoriali condotti al di fuori di un quadro di riferimento quale un Round. Difatti mentre alcuni di essi, quali i negoziati in materia di aviazione civile, acciaio e servizi marittimi, si sono conclusi con un fallimento, altri hanno raggiunto una conclusione positiva, ma con difficoltà non indifferenti e, come riconosciuto dallo stesso Wto⁴, con risultati inferiori alle attese.

Il perché di tali risultati va ricercato nei ristretti margini di manovra che i negoziati settoriali consentono. In tali negoziati, infatti, gli interessi difensivi ed offensivi di ciascun partecipante devono trovare un proprio equilibrio entro i limiti di detto settore. Nel corso di un Round invece, dove diversi settori commerciali sono contemporaneamente in discussione, è possibile

² Sul tema si veda, Parenti A., 1999, "Looking Forward: The European Union's Quest for the Millennium Round" in Menozzi P. (ed) *International Trade Law on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*, Milano. Si veda inoltre: Schott J. J., 1998, *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, Institute for International Economics.

³ Si tratta della cosiddetta "built-in-agenda" del Wto, che comporta l'obbligo per i membri del Wto di procedere alla revisione del funzionamento di alcuni accordi che compongono il Wto stesso nonché l'obbligo di ulteriori negoziati a date fisse in determinati settori commerciali. A tali obblighi si è poi aggiunto "l'unfinished business" dell'Uruguay Round, vale a dire, specifici negoziati settoriali che non poterono essere conclusi nei tempi previsti dall'Uruguay Round.

⁴ Dichiarazione finale della prima Conferenza Ministeriale del Wto, Singapore, 9-13 dicembre 1996.

ricercare un equilibrio globale tra i vari oggetti del negoziato in modo che la concessione fatta da un partecipante in un determinato settore può essere compensata dal beneficio ottenuto in un altro. Da ciò deriva che il risultato raggiungibile in un Round è maggiore della somma dei singoli negoziati settoriali che lo compongono. Ovvero, un Round permette una maggiore liberalizzazione degli scambi di quella ottenibile tramite singoli negoziati settoriali.

Questa è una conseguenza che assume un particolare rilievo quando teniamo presente che, tra i negoziati settoriali previsti per l'inizio del prossimo anno, figurano, come ricordato precedentemente, quelli relativi all'agricoltura ed ai servizi. Se si vogliono perseguire risultati ambiziosi in questi settori, allora è opportuno inserirli in un quadro più ampio in cui negoziare. E questo è valido non solo per coloro che hanno un chiaro interesse a compensare le eventuali concessioni nel settore agricolo con benefici in altri settori, ma anche per coloro che desiderano ottenere tali concessioni.

La seconda ragione che milita a favore di un nuovo Round è la necessità di apportare importanti modifiche al sistema del Wto al fine di consentirgli di rimanere al passo con l'evoluzione dell'economia internazionale; evoluzione sicuramente favorita dall'Uruguay Round ma che al tempo stesso ha superato gli ambiti regolamentari ivi decisi. La crescente globalizzazione dell'economia ha reso urgente la necessità di andare oltre le regole tradizionali del commercio di beni e servizi per esaminare e regolamentare altri aspetti della vita economica internazionale, quali ad esempio gli effetti della concorrenza e degli investimenti sul commercio internazionale.

Si tratta di un deficit regolamentare che è apparso ben presto evidente ai membri del Wto, al punto che, già alla prima Conferenza Ministeriale di Singapore del dicembre 1996, si decise l'istituzione di gruppi di lavoro per esaminare tali interazioni⁵.

A queste aree se ne sono aggiunte altre nel corso degli anni, quali la necessità di migliorare la trasparenza del Wto al fine di facilitare la conoscenza dell'organizzazione e dei lavori che in essa vengono svolti o la necessità di chiarire o formulare regole nuove per facilitare il commercio elettronico.

Ancora una volta non c'è una specifica esigenza istituzionale che richieda un Round per apportare le necessarie modifiche agli accordi esistenti o creare nuovi accordi. Tuttavia, se consideriamo che gli eventuali negoziati in queste aree si verranno a sommare a quelli previsti per l'agricoltura ed i servizi, allora ci rendiamo conto che attraverso un Round si aumentano le possibilità di successo di tutti i negoziati.

Questo ci porta al terzo argomento, quello politico-economico, in favore del lancio di un nuovo Round. Si tratta di un argomento che ha due aspetti. Il primo è relativo alla volontà di dimostrare che la comunità internazionale intende fornire regole trasparenti e non discriminatorie ad un commercio internazionale in continua evoluzione. Il secondo è la riaffermazione della fiducia internazionale nel libero commercio e della volontà di continuare lungo la strada della liberalizzazione commerciale. Quest'ultimo è un messaggio di particolare rilievo in un momento come quello presente segnato dalle crisi russa e asiatica dello scorso anno e dalle incertezze che caratterizzano l'economia sudamericana. Tali crisi, in gran parte non ancora risolte, hanno risvegliato presso certi settori dell'opinione pubblica e presso alcuni operatori economici richiami protezionistici allarmanti. La migliore risposta a questi richiami non può che essere quella di un rinnovato impegno per la liberalizzazione degli scambi internazionali rappresentato da un nuovo Round.

⁵ Ai gruppi di lavoro su "commercio e investimenti" e "commercio e concorrenza" si aggiunsero anche due ulteriori gruppi di lavoro destinati ad esaminare la trasparenza negli appalti pubblici e la facilitazione del commercio.

1.2 La formazione del consenso

Se importanti ragioni militano a favore di un nuovo Round, occorre tuttavia sottolineare che queste non apparvero evidenti e convincenti sin dall'inizio a tutti i membri del Wto.

La proposta europea di lanciare un nuovo Round all'inizio del millennio ha faticato non poco ad essere accettata dagli altri membri del Wto. Basti pensare che gli Stati Uniti si sono detti ufficialmente favorevoli solo nel gennaio di quest'anno. Stati Uniti a parte, e sulla cui posizione torneremo a breve, queste resistenze sono facilmente comprensibili. L'Uruguay Round ha creato un sistema talmente avanzato rispetto al precedente che ai paesi in via di sviluppo (Pvs) in particolare si sono dovuti concedere lunghi periodi transitori per la sua completa applicazione; una soluzione necessaria ma apparentemente non sufficiente dato il permanere di forti difficoltà in questi paesi nell'applicazione di tali accordi. In queste condizioni, è comprensibile che vi possano essere delle resistenze da parte dei Pvs all'idea di assumere impegni ulteriori rispetto a quelli dell'Uruguay Round.

Ma la situazione oggi è profondamente cambiata, e la maggioranza dei paesi in via di sviluppo appare favorevole ad un nuovo Round⁶. Due fattori hanno favorito una tale evoluzione. Da un lato la comprensione dei vantaggi negoziali sopra descritti: molti di questi paesi hanno un evidente interesse ad ottenere maggiori aperture di mercato da parte dei paesi industrializzati per le loro produzioni tradizionali; inoltre essi potrebbero essere i primi a subire gli effetti negativi di un riaffermarsi di eventuali spinte protezionistiche nei paesi industrializzati. Dall'altro la disponibilità più volte ribadita dall'Unione Europea a che l'agenda dei futuri negoziati rifletta anche le richieste e necessità dei paesi in via di sviluppo. Nel testo dei futuri accordi andranno inserite disposizioni non solo volte a favorirne l'applicazione da parte dei paesi in via di sviluppo, ma anche rispondenti alle loro specifiche esigenze commerciali.

Tra i paesi industrializzati, invece, l'idea di un nuovo Round è stata accolta abbastanza favorevolmente sin dall'inizio con la sola eccezione degli Stati Uniti. Pur non dimostrandosi particolarmente ostili all'idea, gli Stati Uniti hanno a più riprese avanzato riserve, sciolte solo all'inizio di quest'anno con il discorso del Presidente Clinton sullo stato dell'Unione.

Per lungo tempo la posizione ufficiale degli Stati Uniti è stata critica circa la necessità di un nuovo Round per proseguire lungo la strada della liberalizzazione, essendo considerate sufficienti a tal fine le iniziative settoriali già previste e da completare eventualmente con altre iniziative ad hoc. In realtà, gli Stati Uniti non hanno mai seriamente ostacolato l'opera di convincimento dell'Unione Europea come dimostrato dalla sottoscrizione della dichiarazione finale della seconda Conferenza Ministeriale del Wto che ha dato l'avvio alla preparazione dei lavori necessari per lanciare il nuovo Round⁷.

La prudenza americana, oltre che da un'agenda in parte differente da quella europea, come puntualizzato più avanti, è spiegabile alla luce di due considerazioni: la prima attiene alla possibile durata di un Round, la seconda alla mancata concessione della "fast track authority" da parte del Congresso al Presidente Clinton.

⁶ Non tutti i paesi in via di sviluppo, tuttavia, risultano ancora favorevoli al nuovo Round. Fra essi spiccano l'India e l'Egitto che continuano a ritenere che il sistema creato dall'Uruguay Round non sia stato ancora perfettamente compreso ed applicato dai paesi in via di sviluppo per poter chiedere loro di intraprendere nuovi negoziati. Inoltre molti paesi in via di sviluppo temono che un nuovo Round preveda la discussione di regole sugli standard di lavoro.

⁷ La Dichiarazione Ministeriale rilasciata al termine della Conferenza specificava che gli stati membri del Wto avevano dato mandato al Consiglio Generale del Wto di preparare le raccomandazioni "relative al programma di lavoro del Wto, comprendente un'ulteriore liberalizzazione su base sufficientemente ampia da rispondere ai vari interessi e preoccupazioni di tutti i membri ..." che permetterà poi agli stessi di prendere le appropriate decisioni in occasione della terza Conferenza Ministeriale.

L'Uruguay Round durò sette anni. Anche se tale durata fu dovuta a diverse ragioni, tra cui le note difficoltà incontrate per la conclusione dei negoziati agricoli⁸, appare comprensibile la resistenza americana ad intraprendere negoziati di durata indefinita; come anche evidenziato dal richiamo del Presidente americano a "esplorare nuovi tipi di negoziato commerciale più consoni all'economia moderna"⁹.

La ragione principale della prudenza americana va altresì ricercata nella mancata concessione del *fast track*, vale a dire l'atto legislativo con cui il Congresso americano si priva del potere di emendare gli accordi commerciali che gli vengono sottoposti, potendoli solo approvare o rigettare.

Da un punto di vista strettamente formale tale autorità non è necessaria né per cominciare né per concludere un accordo commerciale. Il Presidente americano detiene questi poteri e gli accordi conclusi non devono essere ratificati dal Congresso se non comportano delle modifiche legislative. Ma nel caso in cui l'accordo commerciale concluso dal Presidente preveda modifiche legislative, e il *fast track* non sia stato concesso, l'accordo o viene presentato come un trattato internazionale con la necessità di una maggioranza dei due terzi per l'approvazione, oppure deve seguire la normale via parlamentare. Questo comporta la possibilità per il Congresso di emendare il testo dell'accordo; possibilità di cui il Congresso si è avvalso in passato, a più riprese.

Si comprende allora come la posizione dei negoziatori americani risulti fortemente indebolita dalla mancanza del *fast track*, al punto che alcuni paesi si rifiutano di negoziare con gli Stati Uniti in sua assenza¹⁰. Non bisogna comunque dimenticare che tale mancanza non comporta l'impossibilità né giuridica né pratica della partecipazione ad un Round. Importante è che tale autorità sia presente alla fine dei negoziati, affinché vi sia la sicurezza dell'applicazione integrale da parte americana degli accordi raggiunti¹¹.

È proprio questa possibilità di ottenere il *fast track* anche in un momento successivo all'inizio dei negoziati che ha spinto gli americani a sciogliere in anticipo le ultime riserve, di fronte ad un consenso crescente degli altri paesi, per un nuovo Round. Ciò al fine di poter essere più credibile nella determinazione dell'agenda del nuovo Round, nonché, probabilmente, di esercitare una maggiore pressione sul Congresso.

2. I contenuti del nuovo Round

2.1 A Seattle

La decisione di iniziare un nuovo Round dovrà essere presa per consenso, vale a dire senza espressioni di volontà contraria da parte di ciascun partecipante, dai membri del Wto in occasione della Terza Conferenza Ministeriale che avrà luogo a Seattle tra fine novembre e inizio dicembre di quest'anno. Sarà in quell'occasione che i membri del Wto procederanno a determinare l'agenda dei negoziati che inizieranno il mese successivo.

⁸ Non dobbiamo dimenticare, infatti, che numerosi furono gli accordi che furono negoziati *ex novo* nel corso dell'Uruguay Round e non semplicemente aggiornati.

⁹ Discorso del Presidente Clinton in occasione della seconda Conferenza Ministeriale del Wto, Ginevra, 18 maggio 1998.

¹⁰ È il caso del Cile, che ha rifiutato d'iniziare il negoziato per l'adesione al Nafta in mancanza di *fast track*.

¹¹ A questo riguardo va notato che la concessione del *fast track* da parte del Congresso è in ogni caso subordinata al rispetto, da parte dell'accordo concluso, di determinate condizioni imposte dal Congresso stesso al momento della concessione. Fino a quando tali condizioni non sono chiare, è difficile per i negoziatori americani determinare i limiti del proprio mandato.

Oltre che sull'agenda dei futuri negoziati, i membri del Wto dovranno altresì determinare le modalità di tale negoziato ed in particolare la durata probabile del futuro Round. Al riguardo sembra emergere un consenso verso un Round di durata non superiore ai tre anni, che sarebbe un obiettivo non solo realizzabile in quanto il nuovo Round non sarà chiamato a coprire temi di portata altrettanto vasta quanto il precedente¹², ma anche auspicabile se si vuole rispondere in maniera tempestiva alle nuove sfide dell'economia moderna.

Il dibattito si è inoltre incentrato sulle modalità di applicazione dei risultati del Round. Vale a dire sul fatto se si debba attendere che tutti i negoziati siano conclusi per applicarne i risultati o se permettere un'applicazione dei negoziati man mano che siano portati a termine. Da parte soprattutto americana si sono levate in passato voci in favore di questa seconda ipotesi. Anche in Europa tale ipotesi ha riscosso consensi seppur qualificati da una considerazione di fondo: se s'intraprendono negoziati che hanno la portata di un Round è perché si vuole offrire a tutti i partecipanti la possibilità di avere un bilancio complessivo positivo alla fine dei negoziati. Solo mantenendo ferma questa prospettiva si può prevedere un'applicazione anticipata, ma temporanea, dei risultati di determinati negoziati.

Una diversa possibilità è che già a Seattle i tempi siano maturi per alcune decisioni specifiche sia in materia di regole che in materia tariffaria.

Per quanto riguarda le prime sarà forse possibile pervenire ad un accordo in tale sede sulla trasparenza negli appalti pubblici, come sarà forse possibile definire alcune regole per migliorare la trasparenza dei lavori del Wto e completare la revisione del sistema di risoluzione delle controversie.

Per gli aspetti tariffari invece la situazione è ancora incerta. L'Europa e gli Stati Uniti hanno fatto alcune concrete proposte in merito: l'Europa ha proposto che i paesi industrializzati s'impegnino almeno a consentire l'importazione a dazio zero per i prodotti provenienti dai paesi meno sviluppati, mentre gli Stati Uniti hanno proposto di multilateralizzare le iniziative di liberalizzazione settoriale già presentate in sede Apec¹³.

2.2 L'agenda del nuovo Round

Premesso che a qualche mese dalla Conferenza Ministeriale di Seattle è difficile definire con precisione i temi che verranno trattati nel corso del nuovo Round, la cui determinazione, come sopra ricordato, è sottoposta alla regola del consenso tra i partecipanti, e ancor più difficile è delineare le rispettive posizioni negoziali, è comunque possibile effettuare una prima valutazione di quei temi su cui si sta aggregando il consenso.

Sicuramente parte del nuovo Round saranno i negoziati in materia agricola e dei servizi, in quanto un obbligo in tal senso è previsto nei rispettivi accordi firmati a Marrakech.

Per i negoziati agricoli è facile prevedere che l'enfasi negoziale si dirigerà verso ulteriori riduzioni tariffarie e la diminuzione degli schemi di supporto all'agricoltura. È altresì facile prevedere che sarà un negoziato d'importanza politica sproporzionata rispetto all'importanza che il commercio agricolo ha nel commercio mondiale¹⁴. Sarà un negoziato dove i paesi del gruppo di Cairns¹⁵ andranno all'attacco dell'Unione Europea e della sua Politica agricola comune (Pac). Sarà un negoziato difficile per l'Europa, anche se non sempre e necessariamente difensivo. L'Eu-

¹² Non si dovrà, infatti, come avvenne nel corso dell'Uruguay Round, creare una nuova organizzazione internazionale, né porre le fondamenta di un numero particolarmente vasto di accordi specifici.

¹³ Barshesky C., *The Next Round: America's view of the trading system*, discorso a Davos, 29 gennaio 1999.

¹⁴ Il commercio agricolo conta, infatti, per circa il 4 per cento dell'intero commercio mondiale.

¹⁵ Il gruppo Cairns raggruppa i maggiori produttori agricoli mondiali con l'esclusione dell'Unione Europea e degli Stati Uniti.

ropa potrà domandare anche ad altri paesi di facilitare gli scambi internazionali abolendo, ad esempio, i crediti all'esportazione che l'Europa non concede ai propri agricoltori o richiedendo riduzioni tariffarie per specifici prodotti. Interessante da seguire sarà la posizione degli Stati Uniti: si può ipotizzare un atteggiamento aggressivo in materia di dazi doganali, mentre più defilata potrà essere la loro posizione in materia di sussidi¹⁶.

Accanto a questi aspetti più tradizionali del commercio dei prodotti agricoli, nel corso degli ultimi anni si sono aggiunti nuovi aspetti che hanno importanti implicazioni per la tutela dei cittadini e che, quindi, avranno importanti riflessi nel corso del nuovo Round. Sono gli aspetti collegati ai progressi che la scienza ha reso possibile in campo agricolo, soprattutto nel campo delle colture geneticamente modificate e che hanno alimentato il dibattito sui limiti della scienza stessa e sul reale impatto dell'uso di questi prodotti sulla salute umana. Sono aspetti che hanno già creato tensioni soprattutto nelle relazioni tra Europa e Stati Uniti e che rischiano di aumentare nel futuro¹⁷. Di qui la necessità di ricercare in ambito Wto soluzioni adeguate per la tutela di tutti gli interessi in gioco, ben oltre la tutela dei produttori e dei consumatori, per garantire la libertà di scelta dei cittadini.

È chiaro, infatti, che consumatori e produttori possono essere pienamente tutelati da regole che consentano l'importazione soltanto di quei prodotti che siano stati classificati come sicuri secondo i migliori standard internazionali. È altrettanto chiaro che laddove permangano preoccupazioni tra i cittadini circa i potenziali effetti di determinate sostanze, questi devono essere messi in grado di poter scegliere e non c'è scelta senza un'adeguata informazione. Il Wto dovrà pertanto farsi carico di trovare un'appropriata disciplina che ponga in primo piano questa fondamentale libertà di scelta dei cittadini.

L'altro negoziato previsto dalla "built-in-agenda" è quello relativo ai servizi. In questo settore l'Unione Europea ha una posizione di *leadership* mondiale che si rifletterà sulla sua posizione negoziale sicuramente interessata all'ottenimento di una più ampia liberalizzazione internazionale in quest'area. Benché si tratti di un settore relativamente nuovo e alla cui espansione tutti i paesi sono interessati, non si può escludere che importanti divergenze tra i partecipanti emergano nel corso dei negoziati. Per limitare queste possibili divergenze, sarà importante il coinvolgimento dei paesi in via di sviluppo che non sempre hanno saputo compiutamente beneficiare della liberalizzazione fin qui attuata.

Accanto ai negoziati sopra descritti, l'Unione Europea ha sin dall'inizio offerto la sua disponibilità ad aprire negoziati anche in materia di dazi doganali per i prodotti industriali. Una disponibilità che è stata accolta favorevolmente, per cui si può oggi affermare con certezza che nuovi negoziati tariffari saranno all'ordine del giorno del prossimo Round.

La disponibilità europea rispondeva a due ordini di considerazioni: la prima è che un tale negoziato appare necessario se si vuole creare una massa critica sufficiente a permettere quella reciprocità di scambi tra aree negoziali prima descritta; la seconda è che nell'area dei dazi imposti sui beni industriali sono possibili notevoli miglioramenti da cui sia i paesi sviluppati che quelli in via di sviluppo potranno trarre beneficio, a patto che tali negoziati siano onnicomprensivi e non limitati a settori specifici.

La proposta comunitaria per la riduzione delle tariffe industriali nell'ambito dei prossimi

¹⁶ L'accordo dell'Uruguay Round per i prodotti agricoli prevede tre tipi di sussidi: quelli ammessi in quanto non hanno effetto sul commercio (*green box*), quelli vietati (*amber box*) e infine quelli che sono stati ritenuti ammissibili nonostante i loro potenziali effetti distortivi (*blue box*) e che sono principalmente i sussidi forniti dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti.

¹⁷ Tra Unione Europea e Stati Uniti esiste un importante contenzioso in ambito Wto in materia di carne bovina trattata con gli ormoni della crescita e forti sono le tensioni relative all'importazione dei prodotti geneticamente modificati.

negoziati¹⁸ si compone di due elementi: la definizione di tre bande tariffarie (elevata, media e bassa) in cui tutti i dazi doganali dovranno essere ricompresi e consolidati; e la determinazione di medie tariffarie ponderate che i paesi non dovranno superare ma che saranno differenziate a seconda del livello di sviluppo degli stessi paesi.

Si tratta di un approccio che prevede la possibilità di tagli tariffari ulteriori o addirittura di eliminare le tariffe per determinate categorie di prodotti e/o per prodotti di specifico interesse per i paesi meno sviluppati. Sir Leon Brittan ha in effetti proposto che i paesi industrializzati s'impegnino a garantire per la fine del Round l'accesso "duty-free" ai prodotti dei paesi meno sviluppati¹⁹.

Nell'ambito della proposta comunitaria anche le iniziative settoriali indicate a Roma dalla US Trade Representative, l'Ambasciatrice Charlene Barshefsky²⁰, e perseguite dagli Stati Uniti in ambito Apec, potrebbero trovare una loro appropriata collocazione e possibilità di successo.

Il raggiungimento di tali ambiziosi obiettivi potrebbe portare ampi benefici per lo sviluppo economico di molti paesi. Ma riuscire ad ottenerli non sarà facile anche a causa delle resistenze di quei paesi industrializzati che applicano tariffe superiori alla media a scopo protezionistico su alcune produzioni dei Pvs. La loro riduzione si scontrerà con forti resistenze da parte dei gruppi di pressione in tali paesi.

Accanto a questi negoziati che vengono generalmente definiti di "accesso al mercato", il nuovo Round sembra avviato a trattare anche quegli argomenti che hanno formato l'oggetto dei gruppi di lavoro decisi a Singapore: commercio e concorrenza, commercio e investimenti, facilitazione del commercio e appalti pubblici.

Il dibattito su commercio e concorrenza vede sostanzialmente due posizioni: da un lato l'Europa che promuove la definizione in sede Wto di regole comuni in materia, rafforzate dall'applicazione del sistema di risoluzione delle controversie limitatamente alla corretta applicazione dell'accordo e non al merito dei singoli casi; dall'altro la posizione americana, più scettica, che preferisce limitarsi ad auspicare di "sviluppare una cultura internazionale della concorrenza ed una positiva applicazione delle regole antitrust basata sulla condivisione delle esperienze, cooperazione bilaterale e assistenza tecnica..." e che solo nel lungo periodo "fornirà le basi per una più comprensiva struttura regolamentare della politica della concorrenza"²¹. La posizione americana, per quanto legittima, non sembra tenere presente il fatto che la globalizzazione dell'economia rende sempre più urgente la necessità di definire regole internazionalmente accettate e rispettate in materia di concorrenza. Spostare tale definizione nel lungo periodo potrebbe si portare a regole più ampie e complete, obiettivo peraltro raggiungibile come è stato giustamente notato anche in sede Wto²², ma al prezzo di ritardare le garanzie assicurate da tali regole agli operatori economici nonché la definizione stessa di tali regole da parte di molti paesi in via di sviluppo.

Anche il dibattito in materia di commercio e investimenti vede l'Unione Europea promotrice di un'iniziativa volta alla definizione di regole comuni applicabili agli investimenti. Un'iniziativa che trova nel Wto il suo foro di discussione più appropriato rispetto ai negoziati in ambito Ocse, in quanto il Wto permette la partecipazione ai negoziati dei paesi in via di sviluppo; per questi ultimi

¹⁸ La tariffa doganale comune europea è in media del 4 per cento. Questa è la tariffa che viene applicata in base al criterio della nazione più favorita (Mfn). Molte merci tuttavia, entrano in Europa con dazi inferiori al livello Mfn grazie agli accordi di libero scambio e all'applicazione del sistema delle preferenze generalizzate.

¹⁹ Si veda in questo senso il discorso tenuto da Sir Leon Brittan "Wto High Level Symposium on Trade and Development", Ginevra 18 marzo 1999. Si tratta inoltre di una proposta che mira a garantire un effettivo accesso ai mercati dei paesi industrializzati e che completa la strategia comunitaria volta a garantire una migliore integrazione dei paesi in via di sviluppo nel commercio internazionale (infra pg.19).

²⁰ Barshefsky C., 1999, *America and Europe: A Partnership for a New Century*, discorso alla Confindustria, Roma, 3 febbraio.

²¹ Barshefsky C., 1998, *Challenges to the Global Trading System*, The Institute for International Economics, Washington, 15 aprile.

²² Si veda in tale senso: "Where Next? A Survey of World Trade", *The Economist*, 3 ottobre 1998.

gli investimenti esteri sono fondamentali ai fini dello sviluppo economico ed è dunque fondamentale coinvolgerli nel processo di definizione delle regole. Il fallimento dei negoziati Ocse inoltre richiede un approccio alla materia radicalmente nuovo in sede Wto, dove peraltro ci si potrebbe avvalere dell'esperienza dell'accordo sui servizi (Gats) come base per i negoziati sugli investimenti.

In materia di facilitazione del commercio, tema su cui sembra esserci un ampio consenso da parte dei membri del Wto, il dibattito si concentrerà sulla definizione di procedure commerciali più semplici e trasparenti e possibilmente sull'armonizzazione ed automazione di tali procedure.

In materia di appalti pubblici il discorso è in parte più complesso a causa della presenza di un accordo plurilaterale, dunque non applicato da tutti i membri del Wto ma solo da quelli che lo hanno sottoscritto. Dato l'impatto che gli appalti pubblici hanno sul commercio, è chiaro che la soluzione migliore sarebbe quella di negoziare un accordo in materia applicabile e applicato da tutti i membri del Wto, partendo dall'accordo esistente e dal lavoro compiuto in materia di trasparenza. È chiaro altresì che un tale negoziato non sarà scevro di difficoltà visto il carattere eminentemente domestico che tale materia riveste in molti paesi.

Gli altri temi non previsti nella "built-in-agenda" ma su cui sembra formarsi un consenso circa la trattazione nel corso del nuovo Round sono quelli dello sviluppo, della tutela dell'ambiente, della trasparenza dei lavori del Wto ed infine, quello dell'interazione del Wto con le altre organizzazioni internazionali.

L'interazione tra le politiche dello sviluppo e quelle commerciali ha assunto una crescente importanza nel corso degli ultimi anni soprattutto grazie alla presa di coscienza da parte dei paesi in via di sviluppo dell'importanza di tale legame. Si tratta di una problematica che copre vari aspetti del lavoro svolto in seno al Wto e collegata a vari elementi di rilievo: il limitato sfruttamento da parte dei Pvs dei risultati degli accordi di Marrakech; la necessità di tenere in adeguato conto lo sviluppo di tali paesi nella negoziazione di nuovi accordi e nell'agenda dei negoziati; il potenziamento dell'integrazione dei paesi meno sviluppati in seno al Wto.

Rispondere positivamente a queste sfide è fondamentale per mantenere la coesione del sistema commerciale internazionale e favorire lo sviluppo di questi paesi. E l'Unione Europea intende rispondere in maniera articolata a queste sfide²³. Innanzi tutto attraverso azioni appropriate ed un migliore coordinamento delle attività di assistenza tecnica, così da migliorare la comprensione e lo sfruttamento del sistema del Wto da parte dei paesi in via di sviluppo. Occorre inoltre discutere le specifiche esigenze di tali paesi nel corso dei negoziati relativi ai nuovi temi andando oltre gli strumenti fin qui utilizzati: concessione di periodi transitori per l'applicazione degli accordi e fornitura di assistenza tecnica. Occorre ancora garantire ai paesi in via di sviluppo un'agenda dei prossimi negoziati "aperta" e negoziabile nei temi di interesse per tali paesi. Infine, è necessario facilitare l'adesione dei paesi meno sviluppati al Wto attraverso procedure speciali che contemporaneamente garantiscano il rispetto dei principi fondamentali del Wto.

L'interazione tra commercio e ambiente è un'altra area che richiede attenta considerazione da parte dei membri del Wto affinché le esigenze della liberalizzazione dei commerci e della tutela dell'ambiente possano dispiegare complementarità e promuovere uno sviluppo sostenibile. L'Unione Europea ha presentato un'articolata proposta in tale senso che mira al chiarimento delle regole applicabili e alla promozione di nuove regole in materia²⁴.

Come sottolineato nell'introduzione, l'attività del Wto solleva una sempre maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica; di qui la necessità di mantenere quest'ultima informata sulle attività che si svolgono in seno al Wto e di promuovere, più in generale, la trasparenza di

23 Discorso tenuto da Sir Leon Brittan al "Wto High Level Symposium on Trade and Development", op.cit.

24 Si veda in questo senso il discorso tenuto da Sir Leon Brittan al "Wto High Level Meeting on Trade and Environment", Ginevra 15 marzo 1999.

quest'organizzazione. L'informazione è un'attività che rientra nell'ambito delle competenze di ciascun membro del Wto e a cui anche il Segretariato del Wto ha autonomamente dedicato risorse sempre più importanti. La trasparenza è invece materia che dovrà essere promossa di comune accordo dai membri del Wto, in maniera pragmatica ma senza più rinvii, se si vuole sfatare l'immagine di un'organizzazione chiusa ed impenetrabile. Un risultato, quest'ultimo, connesso più alla complessità dei temi trattati che alla natura stessa dell'organizzazione.

Un altro importante aspetto, sul quale crescono i consensi, è connesso alla necessità di una istituzionalizzazione della collaborazione del Wto con gli altri organismi economici internazionali ai fini di politiche coerenti. Un maggiore coordinamento con la Banca Mondiale e il Fondo monetario internazionale è fondamentale per lo sviluppo di molti paesi membri del Wto. Anche il collegamento con le agenzie specializzate dell'Onu deve essere rafforzato; in particolare con l'Unctad per le problematiche dello sviluppo e con l'International Labour Organization (Ilo) per le problematiche collegate alla protezione delle condizioni di lavoro.

3. Osservazioni conclusive

Per concludere, nel quadro fin qui delineato si inseriranno nei mesi a venire nuovi ed importanti elementi la cui influenza sui prossimi negoziati è al momento difficile da valutare. Ci si riferisce in particolare alla possibile accessione al Wto di nuovi membri ed agli avvicendamenti politici in seno alla Commissione Europea e negli Stati Uniti, dove l'anno prossimo avranno luogo le elezioni presidenziali.

Per quanto riguarda l'accessione al Wto, oltre trenta paesi hanno fatto domanda. Tra questi vi sono alcuni paesi di grande importanza commerciale quali la Cina, la Russia e l'Arabia Saudita. I negoziati di adesione sono in genere lunghi e complessi, ma almeno per quanto concerne la Cina essi sembrano prossimi alla conclusione. Questi possibili sviluppi inducono a riflettere sul futuro ruolo, nei nuovi negoziati, della Cina ed eventualmente degli altri paesi che entreranno a far parte del Wto, visto che potrà sia facilitare che frenare lo svolgimento del Round.

Oltre al numero dei paesi partecipanti, il Wto ha visto cambiare di recente alcuni dei protagonisti che ne avevano caratterizzato l'attività in questi anni, svolgendo un ruolo fondamentale nella preparazione del nuovo Round. Il primo protagonista ad uscire di scena è stato il Direttore Generale del Wto, l'Ambasciatore Renato Ruggiero, dopo quattro anni di instancabile attività in favore della liberalizzazione dei commerci. (NdC: è stata raggiunta a luglio in sede Wto una soluzione di compromesso, che ha consentito di superare una grave situazione di impasse; il primo triennio del mandato è affidato a Mike Moore, ex Primo Ministro neo-zelandese, che si avvicenderà nel 2002 con Supachai Panitchpakdi, vicepremier thailandese).

L'Ambasciatore Ruggiero è stato seguito nel corso dell'anno dal Vice Presidente della Commissione Europea Sir Leon Brittan, uno dei sostenitori più convinti del nuovo Round. Il suo successore, che guiderà la Commissione nei prossimi negoziati, si troverà ad iniziare il suo mandato proprio a pochi mesi dall'inizio del Round. (NdC: al francese Pascal Lamy è stata affidata la competenza sul commercio nella nuova Commissione presieduta da Romano Prodi).

L'anno prossimo, infine, si terranno negli Stati Uniti le elezioni presidenziali. È ancora presto per dire quale impatto avrà la politica commerciale sulle prossime elezioni americane e prevedere, di conseguenza, la politica degli Stati Uniti in quest'area nei prossimi anni. È chiaro tuttavia che si avranno dei cambiamenti, soprattutto se il nuovo Presidente procederà, com'è consuetudine, a nominare un nuovo Rappresentante per il Commercio (Ustr).

Tutti questi cambiamenti contribuiranno ad introdurre ulteriori elementi di interesse in un Round che non mancherà certo di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica.

Le strategie degli Stati Uniti nel Millennium Round¹

Vinod Aggarwal

Introduzione

La prima fase del processo preparatorio della terza conferenza ministeriale del Wto, in programma a Seattle nel novembre 1999, è stata completata il 25 febbraio 1999 con la Sessione speciale del Consiglio generale, durante la quale i membri hanno esposto le proprie posizioni sulle questioni che saranno prese in considerazione a Seattle. Il meeting preparatorio è stato un inventario delle problematiche e ha predisposto un programma degli incontri fino alla fine di luglio volto a ricevere e mettere insieme proposte specifiche per una Dichiarazione ministeriale e per ulteriori negoziati. Il meeting di Seattle prenderà specifiche decisioni in base a queste proposte, decidendo se dar vita o meno ad un Millennium Round onnicomprensivo nel 2000.

Il primo paragrafo di questo capitolo è dedicato alla posizione negoziale complessiva degli Stati Uniti con una particolare attenzione alle questioni maggiormente oggetto di contrasto. Viene poi esaminata la posizione dei vari gruppi di interesse, i quali hanno giocato e sono destinati a giocare un ruolo chiave nella determinazione della posizione degli Stati Uniti. In particolare, il paragrafo due prende in considerazione il ruolo delle principali organizzazioni imprenditoriali, con particolare attenzione alle coalizioni cui hanno dato vita al fine di accrescere la loro capacità di *lobbying*. Quindi, il terzo paragrafo analizza il ruolo delle organizzazioni sindacali, la maggior parte dei quali è fortemente protezionista e scettica nei confronti dei possibili benefici di un nuovo Round. Il ruolo dei gruppi ambientalisti è analizzato nella quarta sezione. Come vedremo, essi hanno operato per ottenere cambiamenti fondamentali dell'approccio statunitense ai negoziati sul commercio internazionale e spingono per l'instaurazione di un forte legame con i temi ambientali. Il paragrafo cinque si focalizza sul settore agricolo. In seguito all'Uruguay Round, molti gruppi agricoli hanno adottato una posizione di apertura al mercato internazionale, ma non si tratta di una tendenza uniforme all'interno dei gruppi interessati nel settore. Infine, il sesto paragrafo si sofferma su alcuni dei soggetti chiave nel settore dei servizi. Come si evidenzia nella parte conclusiva, i benefici della liberalizzazione nell'industria delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni hanno comportato dei costi. Avendo visto esaudite molte delle richieste legate alla liberalizzazione e che per molti anni avevano sollecitato, questi gruppi hanno poco inteso ad entrare in contrasto con i gruppi più forti di orientamento protezionistico.

1. Una panoramica sulla posizione americana

Gli Stati Uniti vogliono ulteriori negoziati in agricoltura, in alcune aree dei servizi e hanno interesse in alcuni dei temi della *built-in agenda*. È ancora troppo presto per discernere chiare posizioni negoziali dell'amministrazione Clinton e dell'US Trade Representative (Ustr), ma

¹ Traduzione a cura di Marco Chirullo

è evidente come l'amministrazione stia ricercando un dialogo ed una consultazione con i maggiori gruppi di interesse. Le strategie dei gruppi di interesse statunitensi riguardo gli imminenti prossimi negoziati Wto costituiscono il tema centrale di questo Articolo.

Non sapendo come possa reagire il Congresso alla richieste della *fast-track authority*, l'amministrazione Clinton si sta lasciando la strada aperta a più opzioni. Da una parte, spera di usare il potere di mercato statunitense in quanto grande importatore e le minacce protezionistiche al fine di ottenere concessioni dagli altri paesi, in particolar modo dai Pvs. Allo stesso tempo, vorrebbe riuscire ad ottenere la multilateralizzazione dei regimi commerciali già adottati. Ciò comporterebbe nuovi obblighi per gli altri, ma nessuno per gli Stati Uniti, che dovrebbero richiedere un'approvazione del Congresso in caso di cambiamenti degli statuti.

Curiosamente, la posizione Usa in occasione del Consiglio Generale Wto del 25 febbraio 1999 non ha menzionato gli standard del lavoro (questione sollevata da Clinton al vertice ministeriale di Ginevra e in un documento americano che ha preceduto l'inizio del processo preparatorio), né le questioni riguardanti specificatamente gli investimenti e la concorrenza, mentre ha menzionato l'agricoltura, i servizi ed i tagli alle tariffe industriali. In particolare, durante un recente convegno sui legami tra commercio internazionale ed ambiente, il presidente Clinton ha chiaramente palesato l'intenzione di legare i prossimi negoziati alle questioni ambientali.

Nell'analisi dei principali gruppi di interesse che stanno operando un'azione di pressione nei confronti del governo Usa, è utile valutare l'effettiva forza ed il potere relativo di ciascun gruppo partendo da uno sguardo d'insieme. È evidente che i gruppi imprenditoriali statunitensi sono favorevoli alla liberalizzazione, in particolar modo quelli del settore dei servizi. Come già evidenziato, comunque, alcuni tra i gruppi politicamente più influenti, quali quelli dei settori delle telecomunicazioni e delle tecnologie informatiche, non sono più interessati come in precedenza ad una nuova liberalizzazione multilaterale, alla luce degli accordi di liberalizzazione di tipo settoriale già conclusi a loro favore. Di conseguenza, i gruppi di interesse coinvolti non sono così numerosi come invece avvenuto nell'Uruguay Round. Il settore agricolo rimane forte, ma non ha assunto una posizione così aggressiva come in precedenza, in considerazione della liberalizzazione già conseguita.

Tra i gruppi protezionisti anti-Millennium Round, i più forti sono riconducibili a settori industriali maturi, quali quelli dell'acciaio, del tessile e dell'abbigliamento. Queste industrie sono molto influenti e hanno ascolto al Congresso. Ciò non garantisce necessariamente una protezione per queste industrie, come dimostra la recente mancata approvazione del disegno di legge protezionistico sull'acciaio.

Due altri gruppi sono andati progressivamente alleandosi con le industrie tradizionali a favore di una politica protezionistica: i gruppi ambientalisti e del lavoro. I gruppi ambientalisti - ben organizzati e caratterizzati da un elevato livello di istruzione - insieme ai più deboli alleati che si battono per innalzare gli standard del lavoro possono costruire una forte opposizione a ulteriori liberalizzazioni del commercio internazionale, soprattutto in presenza di un Presidente democratico ed una maggioranza democratica in Congresso.

2. Le principali coalizioni a favore del libero scambio

Una crescente fonte di preoccupazione tra le *business coalitions* è legata al recente uso di regolamentazioni di tipo ambientalista quale mezzo per creare nuove barriere (a discapito di accordi già stipulati in passato). Questi gruppi imprenditoriali riconoscono la possibilità di una coesistenza tra liberalizzazione degli scambi e sviluppo eco-sostenibile, ma senza interferenze reciproche. Perciò, una delle principali questioni del Millennium Round riguarda proprio l'uso

degli standard ambientali in chiave protezionistica rispetto ad alcuni produttori industriali.

Le coalizioni in generale sostengono presso il Wto un'agenda improntata alla liberalizzazione degli scambi, evitando di trattare il difficile legame tra commercio internazionale e lavoro. Per acquisire una prospettiva più ampia sugli interessi fondamentali delle principali associazioni e gruppi, abbiamo incluso le posizioni delle tre maggiori *business coalitions*: la U.S. Alliance for Trade Expansion, la National Association of Manufacturers (Nam) e la U.S. Council for International Business (Uscib).

La U.S. Alliance for Trade Expansion²

La U.S. Alliance for Trade Expansion consiste in una alleanza ad hoc che raggruppa i principali gruppi agricoli, di consumatori, industriali, dei settori della distribuzione e dei servizi; è stato costituito nell'aprile 1999 al fine di dar voce ad un'unica posizione a favore del libero scambio sulle questioni da negoziare a Seattle. Per quanto sia molto vasta, essendo un'organizzazione ad hoc non è così organizzata come i singoli gruppi che fanno opera di *lobbying*. L'Alleanza raggruppa interessi economici nazionali pari a 2000 miliardi di dollari in commercio annuale e più di 150 milioni di individui tra consumatori, agricoltori e lavoratori americani.

L'Alleanza sostiene che il sistema Wto determina benefici per tutti gli americani poiché riduce le barriere agli scambi in tutti i settori chiave in cui gli Stati Uniti eccellono, specialmente nei settori agricolo, dell'alta tecnologia, manifatturiero e dei servizi. Il Wto difende inoltre valori fondamentali del sistema statunitense quali il *rule of law*, la soluzione pacifica delle controversie, il *regulatory due process* e la libertà degli individui di raccogliere i frutti dei propri sforzi. Il sistema di regolamentazione del Wto include elementi chiave come la concorrenza leale e i principi della trasparenza, del trattamento non discriminatorio, della responsabilità.

L'Alleanza vede nella Conferenza Ministeriale Wto del novembre 1999 un'opportunità fondamentale per rafforzare la *leadership* statunitense nel promuovere il libero commercio internazionale. In considerazione della sua natura di "organizzazione-ombrello" per molti gruppi, uniti solamente dalla loro posizione a favore del libero scambio, l'Alleanza deve presentare pubblicamente delle specifiche richieste. Essa sostiene quindi l'avvio di nuovi negoziati multilaterali per il commercio internazionale che proseguano l'opera di liberalizzazione, preservando, nello stesso tempo, la salute e la sicurezza pubblica e la sostenibilità ambientale.

National Association of Manufacturers³

La Nam nell'ambito del Millennium Round è a favore di un'ulteriore liberalizzazione degli scambi internazionali che rafforzi la competitività dei prodotti manifatturieri statunitensi nel mondo. Inoltre, la Nam sostiene che certe questioni non debbano essere incluse nel prossimo Round Wto. Ad esempio, essa si oppone all'inclusione della questione degli standard del lavoro tra gli obiettivi dei negoziati per gli accordi sul commercio internazionale. Come molti gruppi di interesse legati al commercio, essa afferma che l'Organizzazione internazionale del lavoro

² Tratto dalla posizione disponibile on line presso il sito www.us-trade.org

³ Tratto da relazioni sulle singole questioni e da pubbliche dichiarazioni disponibili on line presso il sito www.nam.org

ro (Ilo) rimanga il foro più appropriato per la questione degli standard internazionali del lavoro e che debba essere utilizzato per questo scopo.

Quanto alle crescenti tensioni riguardanti la protezione e la regolamentazione ambientale, la Nam sostiene che il perseguimento di obiettivi ambientali e di obiettivi legati al commercio internazionale possano sostenersi l'un l'altro. Tuttavia, afferma anche il principio che i singoli paesi non debbano ricorrere a misure commerciali unilaterali o a sanzioni per motivi di ordine ambientale. Laddove i problemi ambientali abbiano natura globale o transfrontaliera, la Nam è per la negoziazione di accordi separati multilaterali in tema ambientale (Meas), che potrebbero in circostanze limitate incorporare misure sugli scambi internazionali.

U.S. Council of International Business⁴

L'Uscib, un gruppo influente e ben organizzato, rappresenta le principali compagnie statunitensi in vari settori, e promuove gli interessi commerciali statunitensi nel sistema economico globale. Ha anche presieduto il Business and Industry Advisory Committee in ambito Ocse, e si è rivelato particolarmente attivo durante il dibattito sull'accordo multilaterale sugli investimenti (Mai) degli ultimi due anni. L'Uscib ha due priorità nel sistema del libero scambio: in primo luogo, assicurare accesso al mercato per le esportazioni, in secondo luogo, impedire che pratiche commerciali sleali danneggino le industrie nazionali. Quindi, le raccomandazioni presentate dall'Uscib sul Millennium Round Wto si focalizzano su tre aspetti distinti della promozione di un sistema di scambi aperto.

Prima di tutto, al fine di ottenere un compatto sostegno politico in difesa del sistema di libero scambio in ambito Wto Millennium Round, l'Uscib richiede al governo americano di stabilire e promuovere la comprensione da parte dell'opinione pubblica dei vantaggi economici potenziali associati al libero scambio stesso.

Secondo, l'Uscib insiste sulla piena e tempestiva attuazione degli accordi dell'Uruguay Round, inclusi gli impegni per la riduzione delle tariffe. L'Uscib considera che molti accordi non siano ancora stati pienamente attuati e chiede che le risorse stanziati dal Wto vengano effettivamente impiegate per l'implementazione e la riforma dei meccanismi.

Terzo, al fine di promuovere la liberalizzazione degli scambi, l'Uscib chiede agli Stati Uniti e al Wto di: concordare nuove iniziative per ridurre le barriere tariffarie e non tariffarie; portare a termine i negoziati sulle tariffe *zero-for-zero*, lasciati incompleti dall'UR; allargare la partecipazione agli accordi di armonizzazione e sulle tariffe *zero-for-zero*. Reclama accordi commerciali nel settore in via di espansione del commercio elettronico. Per il Millennium Round, l'Uscib raccomanda una ferma opposizione alla creazione di nuove tasse e tariffe nel commercio elettronico.

Riguardo il commercio internazionale e l'ambiente, l'Uscib ritiene che un serio sforzo debba essere intrapreso all'interno del Comitato Wto sul commercio e l'ambiente (Committee on Trade and Environment - Cte -) che regola i rapporti tra gli accordi multilaterali sull'ambiente e le discipline Wto. I "business groups" temono che senza una soluzione per questo problema, le controversie legate a singole questioni, quali il caso dei gamberetti o quello delle tartarughe, siano destinate ad aumentare. Negli anni passati del dibattito sul Mai, l'Uscib ha svolto un'opera di assidua pressione sull'Ustr, opponendosi all'inclusione di disposizioni che placassero l'azione di gruppi ambientalisti o legate alla questione dei *labor standards*.

⁴ Tratto dal paper sulla posizione del Council e da pubbliche dichiarazioni disponibili on line presso il sito www.Uscib.org/policy

3. Le organizzazioni sindacali

3.1 *Il legame tra commercio e lavoro*

Gli Stati Uniti intendono mettere in evidenza il legame tra standard del lavoro e commercio internazionale a Seattle in vista dei tre anni di nuovi colloqui in sede Wto. Gli Stati Uniti richiederanno ai partecipanti i loro suggerimenti per garantire i diritti dei lavoratori. Più specificatamente, l'amministrazione Clinton sta promuovendo un'ampia cooperazione tra Wto e Ilo. L'idea è quella di ottenere sostegno in Congresso per legare i principi fondamentali dell'Ilo all'azione del Wto. Le questioni essenziali sono: il diritto di associazione, il diritto di contrattazione collettiva e il diritto di non discriminazione sul lavoro. La posizione è piuttosto contrastata e interessa soprattutto le società multinazionali, timorose che tale legame possa portare a nuove barriere agli scambi. La questione ha spaccato il sostegno del Congresso alla politica statunitense in favore del libero commercio internazionale, ma il Comitato del Senato spera di ricomporre un consenso politico americano attorno al libero scambio in tempo per l'inizio dei negoziati di Seattle. Il Comitato sta sostenendo audizioni al fine di produrre una legislazione che garantisca all'amministrazione una rinnovata autorità in tema di politica commerciale. Il passaggio della misura al Senato dipenderà dalla capacità delle organizzazioni sindacali e delle grandi imprese di raggiungere un'intesa⁵.

3.2 *Le posizioni specifiche delle organizzazioni dei lavoratori*

L'American Federation of Labor (Afl) e il Congress of Industrial Organizations (Cio), tradizionalmente tra le più forti organizzazioni sindacali, domandano che qualunque nuova assegnazione di autorità a negoziare in materia di commercio internazionale sia condizionata all'incorporazione di standard ambientali e del lavoro applicabili, quali parte fondamentale dell'accordo, e non come deboli accordi *a latere* che non possono essere fatti valere⁶. Tale prescrizione deve essere applicata ad accordi commerciali bilaterali, regionali e multilaterali. Per difendere i lavoratori statunitensi dalle fluttuazioni del mercato globale, l'Afl-Cio spinge per un rafforzamento e un'ottimizzazione delle disposizioni di salvaguardia nella legislazione Usa, come nel caso della Sezione 201 che prevede misure compensatorie per le industrie nazionali in caso di un eccesso di importazioni⁷. Quanto alla questione della rappresentanza degli interessi dei lavoratori, l'Afl-Cio invoca una più stretta collaborazione tra i Segretariati di Ilo e Wto: l'Ilo non ha ottenuto lo status di osservatore presso il Wto, né sono stati avviati rapporti congiunti o altri progetti di collaborazione⁸.

⁵ Roberts, William, "Clinton Seeks Labor Links to Free Trade", *Journal of Commerce*, 29 January 1999, p. 1A

⁶ Testimonianza di John J. Sweeney, Presidente dell'Afl-Cio, prima del Senate Finance Committee, 28 gennaio 1999. Trascrizione fornita da Basc, per gentile concessione del Dr. Greg Woodhead dell'Afl-Cio Public Policy Department.

⁷ Ibid.

⁸ Commenti dell'Afl-Cio sui preparativi sostanziali per l'incontro ministeriale del Wto 1999, 16 ottobre 1998, forniti da Basc, per gentile concessione del Dr. Greg Woodhead dell'Afl-Cio

Steve Beckman, Vice-Direttore del Dipartimento degli Affari governativi ed internazionali dell'United Auto Workers (Uaw) ha presentato una posizione sulla preparazione del Vertice Ministeriale Wto del 1999. Egli invoca da parte degli Stati Uniti una ferma posizione sugli standard internazionali del lavoro, facendo riferimento al ruolo dei lavoratori americani e di tutto il mondo nel determinare e sviluppare l'agenda della Conferenza.

Beckman afferma che nelle recenti crisi economiche e finanziarie il sistema di norme che regolano l'economia internazionale si è rivelato inefficiente nel promuovere il benessere economico dei lavoratori. Ampi squilibri negli scambi e pressioni internazionali hanno continuato a ridurre la retribuzione di milioni di lavoratori e delle loro famiglie. La mancanza di regole che contemplino il legame tra commercio, diritti dei lavoratori e standard ostacola la contemporanea realizzazione, da una parte, di un reale miglioramento della qualità di vita e delle condizioni lavorative dall'altra dell'espansione del commercio internazionale. Contemporaneamente, nuove disposizioni in materia di investimenti, diritti di proprietà intellettuale, servizi ed altre forme di commercio, investimento e regolamentazione sono state incorporate nelle normative Wto per proteggere i ritorni economici del capitale dalle limitazioni imposte da azioni e politiche del governo.

In considerazione di ciò, Beckman afferma che il governo statunitense deve sostenere quale priorità "numero uno" nel Vertice ministeriale del 1999 l'introduzione di misure sui diritti dei lavoratori e sugli standard all'interno del *corpus* normativo del Wto.

L'Uaw chiede inoltre l'estensione dell'Art. XX del Gatt, che permette ai paesi membri di impedire l'importazione di beni prodotti grazie al lavoro forzato o minorile, o ancora in contesti di violazione dei diritti di libertà di associazione o di contrattazione collettiva. Deve essere perlomeno sviluppato un gruppo di lavoro sulle relazioni tra i diritti dei lavoratori ed il commercio internazionale. Il gruppo dovrebbe produrre per il Wto proposte per un'azione nel breve periodo al fine di assicurare un intervento ed evitare tensioni senza fine.

In una recente testimonianza dell'International Trade Commission (Itc), Mark Levinson, economista capo dell'Unite, un sindacato che rappresenta lavoratori delle industrie di componenti e di ricambi per auto, così come di industrie tessili e di abbigliamento, ha espresso la propria posizione sul Wto in relazione all'adesione della Cina. L'industria tessile e dell'abbigliamento ha un lungo passato di successi nell'ottenere protezioni commerciali, in primo luogo mediante il Long Term Agreement on Cotton Textiles (Accordo di lungo periodo sui prodotti tessili in cotone), e a partire dal 1974, grazie all'Accordo Multifibre. L'Unite si oppone all'adesione della Cina invocando l'instabilità del governo cinese, la consistenza numerica della popolazione cinese ed il peso e la posizione della Cina nell'economia globale. Le argomentazioni di Levinson partono dalla necessità dell'Itc di valutare l'adesione della Cina in base alle norme del Wto e del Gatt. Egli cita l'inaccuratezza dell'analisi dell'Itc sul Nafta ed il rischio che vengano effettuate analisi distorte anche in relazione alle negoziazioni del Wto. All'Itc è stato chiesto di valutare gli effetti del Nafta sugli scambi tra Messico e Stati Uniti e sul mercato del lavoro statunitense, ma il modello di valutazione dell'Itc che è stato adottato si è mostrato largamente impreciso. Il previsto aumento delle importazioni in Stati Uniti dal Messico del 45 per cento non si avvicinava neanche lontanamente alle stime reali. Secondo Levinson, le importazioni di prodotti di abbigliamento sono già aumentate del 475 per cento nei 5 anni in cui il Nafta è in vigore. L'Itc ha replicato che gli effetti del Nafta sull'industria dell'abbigliamento sarebbero stati in linea con le previsioni se l'industria stessa statunitense non fosse cambiata in modo così significativo negli ultimi 5 anni. L'occupazione media annuale nell'industria di abbigliamento negli Stati Uniti si è ridotta con un tasso annuo del 6,6 per cento, contro la diminuzione dell'1,6 per cento nei 5 anni precedenti l'entrata in vigore del Nafta.

4. Ambiente

4.1 *Quadro delle relazioni tra commercio e ambiente*

La sfida per la politica commerciale consiste nel gestire il conflitto tra politiche commerciali ed ambientali in modo da preservare l'integrità di un sistema di scambi aperto e regolamentato, che permetta contemporaneamente ai governi di soddisfare le esigenze ambientali nazionali ed internazionali. Il Tokyo e l'Uruguay Round hanno trattato la regolamentazione degli standard domestici, ma solo ove avessero dirette implicazioni per il commercio internazionale. Nel 1979, le parti hanno negoziato nell'ambito Gatt l'accordo di Tokyo sulle barriere tecniche al commercio. Questo è stato seguito dagli accordi sugli standard sanitari e fitosanitari (Sps) e sulle barriere tecniche al commercio (Tbt) nell'Uruguay Round, che hanno allargato la sfera d'azione delle norme in questi settori. L'obiettivo comune a tutti questi accordi era di ridurre al minimo le situazioni in cui standard e regolamentazioni avessero effetti negativi sugli scambi o agissero come barriere nascoste per gli scambi, permettendo allo stesso tempo ai paesi membri di adottare e mantenere gli standard necessari per la protezione della vita e della salute di esseri umani, animali e piante. Ma, come dimostrano la questione del bando comunitario della carne di manzo agli ormoni e la politica Usa sul rendimento del carburante, il Wto è stato spinto a prendere posizione sul tema degli standard e controlli interni e della loro conformità con il rispetto del diritto di accesso al mercato.

4.2 *Controversie su scambi e ambiente*

La coalizione ambientalista statunitense ha ripetutamente condannato il Wto per aver indebolito la protezione ambientale. Organizzazioni tra cui il Sierra Club, la National Wildlife Federation e la Earth Island Institute hanno accusato il Wto per il suo mancato riconoscimento della legittima funzione degli standard nazionali ed internazionali di protezione ambientale. Essi sostengono che ciò sia ampiamente dimostrato dai tanto casi legati a questioni di protezione ambientale e che sono giunti di fronte al procedimento di risoluzione delle controversie del Wto, il quale si è costantemente espresso in favore della prevalenza del libero scambio sulla protezione ambientale. In passato, il Wto si è espresso contro le disposizioni dell'U.S. Clean Air Act, contro le restrizioni europee sulla carne di manzo trattata con ormoni e, più recentemente, contro la legge statunitense per la protezione delle tartarughe di mare in pericolo.

Quest'ultima controversia è emersa nel 1995, quando l'Earth Island Institute, la Humane Society of the U.S. e la American Society for the Prevention of Cruelty to Animals hanno vinto un'azione legale presso la Corte del commercio internazionale degli Stati Uniti che ha obbligato il governo ad attuare le misure in favore delle tartarughe e dei gamberetti dell'Endangered Species Act (Atto sulle specie minacciate). La decisione del Wto di capovolgere il dettato di una legge americana sulla protezione delle tartarughe di mare nell'ottobre 1998 ha scatenato l'ira delle organizzazioni ambientaliste, che hanno incoraggiato il governo statunitense ad opporsi alla decisione⁹. Una coalizione di gruppi ambientalisti americani, tra cui l'Earth Island Institute, hanno addirittura presentato ricorso contro la decisione Usa di conformarsi alle disposizioni del Wto. Il 13 aprile 1999, hanno ottenuto soddisfazione di fronte alla Corte statunitense del commercio internazionale, cosa che poteva vanificare gli sforzi degli Stati Uniti di conformarsi alla decisione del Wto, poiché essa ha ordinato il ritorno agli standard nazionali¹⁰.

⁹ *The Shrimp and Turtle Case: Better TED than Dead*, disponibile on line presso il sito www.foe.org/international/trade/Wto/turtles.html

¹⁰ Dunne, Nancy, "Legal Wrangle Engulf U.S. Shrimp Dispute", *Financial Times*, 14 April 1999, p. 5.

4.3 Partecipazione pubblica e trasparenza

Nel desiderio di riformare il processo decisionale del Wto, i gruppi ambientalisti hanno invocato una maggiore partecipazione pubblica e trasparenza nelle decisioni di ordine commerciale. Essi affermano che il Wto si riunisce segretamente e rifiuta la partecipazione pubblica. Le sue decisioni nei procedimenti di risoluzione delle controversie sono prese da “burocrati che non devono rendere conto a nessuno” e senza che sia loro necessariamente richiesta preparazione specifica nella materia in questione. I gruppi ambientalisti stanno spingendo affinché per le future decisioni del Wto su dispute di ordine ambientale siano accettati pareri di esperti in materia ambientale ed insistono per ottenere immediatamente l’accesso ai lavori dei panel¹¹.

4.4 Il Libro Bianco

In risposta all’appello del presidente Clinton, in occasione del suo discorso sullo stato dell’Unione, ad “un terreno comune su cui mondo degli affari, lavoratori, ambientalisti, agricoltori e governo possano convivere” il Sierra Club e la National Wildlife Federation hanno pubblicato un Libro Bianco il 26 aprile 1999, rivelando un nuovo, responsabile approccio ai negoziati sul commercio. Entrambe le organizzazioni hanno disegnato un nuovo approccio che restituisca credibilità all’autorità americana sul commercio, aiutando allo stesso tempo a costruire un consenso a favore di una politica commerciale che sostenga, anziché indebolire, la protezione ambientale. Questa forma di autorità negoziale dovrebbe rimpiazzare il “*fast-track*” rifiutato dal Congresso l’anno scorso. Accordi commerciali come il Nafta ed il Wto, adottati mediante le prime norme “*fast-track*” sono state utilizzate per sferrare un’offensiva contro le legittime misure di tutela ambientale in nome del libero commercio.

Tra le tante proposte del Libro Bianco, le due organizzazioni richiedono:

- obiettivi negoziali generali in materia di ambiente che riguardino tutti i negoziati, stabiliti per guidare i negoziatori americani;
- la determinazione di standard per i prodotti e per i processi produttivi;
- l’eliminazione di sussidi distorsivi degli scambi e dannosi per l’ambiente, mantenendo quelli che promuovono la protezione ambientale;
- la determinazione di criteri di pronta applicazione che garantiscano che i partner di qualunque accordo commerciale o di investimento mantenga ed applichi rigide norme in materia di protezione ambientale e di salute pubblica;
- una maggiore partecipazione pubblica;
- la creazione di nuovi organi commerciali in seno al Congresso, in modo da accrescere il controllo ed il coinvolgimento del Congresso nel processo negoziale;
- rivisitazione degli accordi commerciali esistenti;
- nuove procedure standard per dare avvio ai negoziati;
- norme sulla conduzione dei negoziati¹².

¹¹ *The World Trade Organization and Sustainable Development: An Independent Assessment*, disponibile on line presso il sito iisd.ca/trade/Wto/Wtoreport.htm

¹² *White Paper on Environmentally Responsible Trade Negotiating Authority*, 26 April 1999, ad opera del Sierra Club e della National Wildlife Federation.

4.5 Accordo multilaterale sugli investimenti

In vista del prossimo Millennium Round, i gruppi ambientalisti saranno inevitabilmente interessati, in primo luogo, ad opporsi a norme simili a quelle dell'Accordo multilaterale sugli investimenti (Multilateral Agreement on Investment - Mai), che, anche in seguito all'opera di pressione da loro esercitata non passò, nel periodo dei negoziati, sotto l'egida dell'Ocse. Il Mai rappresentava una più ampia strategia per codificare le norme dalle quali dipendono il sistema di produzione e degli scambi. Secondo questi gruppi, alcuni elementi chiave del Mai avrebbero determinato degli effetti distruttivi per le prospettive di raggiungimento degli obiettivi ambientali.

In primo luogo, in tema di trattamento nazionale le compagnie straniere avrebbero ottenuto qualunque diritto, concessione o privilegio normalmente concesso alle compagnie locali. Ciò avrebbe impedito: a) politiche in favore della preservazione delle comunità territoriali e dei diritti di gestione delle risorse; b) requisiti di cittadinanza per l'ottenimento di licenze di pesca o di lottizzazione delle foreste; c) sussidi a sostegno dello sviluppo economico delle comunità. Il principio del trattamento nazionale entrerebbe in contrasto in modo permanente con l'obbligo fondamentale di assicurare una gestione sostenibile, che deriva dal diritto di sfruttare una risorsa.

Secondo, in tema di diritti dell'investitore, il Mai prescrive una lista di misure governative che non potrebbero essere imposte alle compagnie straniere. Pertanto, i governi non potrebbero richiedere a tali compagnie di trasferire tecnologie eco-compatibili o ad investitori stranieri di utilizzare i profitti per obiettivi di sviluppo locale.

Terzo, vi è il tema dell'espropriazione. Essendo la definizione di "espropriazione" fornita dal Mai estremamente ampia, le sue disposizioni possono vietare qualsiasi provvedimento governativo che anche indirettamente vada a ridurre la redditività dell'investimento della compagnia. Diventerebbe difficile approntare una iniziativa di conservazione o protezione ambientale che non presenti un tale effetto.

In ultimo, sotto il Mai, gli investitori stranieri avrebbero un indefinito diritto di citare in giudizio i governi sottoposti a norme riservate di un arbitrato internazionale. I casi si svolgerebbero a porte chiuse, senza informazione pubblica, accesso ai documenti passati agli atti, o diritto di partecipazione per alcuna altra parte¹³.

L'anno scorso, la comunità ambientalista si è mobilitata con successo riuscendo ad impedire il passaggio del Mai. La maggior parte dei gruppi ambientalisti hanno collaborato al fine di operare pressione sull'Ustr ed arrestare i negoziati del Mai¹⁴. Gli stessi gruppi sono pronti ad opporsi nuovamente a norme simili a quelle previste dal Mai e che possano essere riproposte in occasione del Vertice ministeriale Wto.

5. L'agricoltura

5.1 L'Accordo dell'Uruguay Round sull'agricoltura (Uraa)

L'Uraa ha introdotto nuove importanti disposizioni sul commercio di prodotti agricoli, in quanto i paesi partecipanti si sono impegnati a ridurre le misure di sostegno interno all'agricoltura

¹³ *An Environmental Introduction to: Multilateral Agreement on Investment*, disponibile on line presso il sito www.vcn.bc.ca/wcel/mai/welcome.html

¹⁴ *February 1998 letter from Environmental Ngo's to Ustr*, disponibile on line presso il sito www.foe.org/international/trade/mai/feb98letter.html

tura, a limitare il ricorso a sussidi per le esportazioni e a migliorare l'accesso ai propri mercati, impegni da rispettare nel periodo 1995-2000. Il prossimo mini Round del 1999 mira a portare avanti il processo di liberalizzazione. Riepilogheremo brevemente i risultati dell'UR e metteremo in rilievo il limitato interesse degli agricoltori statunitensi nei confronti di ulteriori liberalizzazioni.

5.2 Gli obiettivi dell'Uraa¹⁵

L'UR ha compiuto un primo difficile passo sottoponendo gli scambi agricoli alle stesse normative applicate agli altri beni commerciali, ottenendo dai paesi membri del Wto una serie di impegni in termini di 1) tariffazione, 2) liberalizzazione, 3) riduzione delle misure di sostegno interno, e 4) accesso garantito ai mercati nazionali. Convertendo tutte le barriere tariffarie e non tariffarie in tariffe legate, le misure interne di protezione diventano più trasparenti nella loro applicazione, limitando l'intervento nei meccanismi di funzionamento del mercato, ed alterando meno le condizioni di concorrenza. Ai paesi è stata anche vietata l'adozione di nuove barriere tariffarie.

I paesi hanno ottenuto una considerevole libertà d'azione nel porre in essere le disposizioni sopra citate; di conseguenza, il protezionismo a vantaggio degli interessi nazionali è a volte persistito. Ad esempio, i governi hanno posto delle tariffe iniziali molto alte e ridotto al minimo la rilevanza delle riduzioni previste.

La tariffazione ha reso visibili gli alti livelli di protezione per i beni agricoli (in media del 40 per cento contro il 4 per cento delle tariffe industriali), gli alti livelli di dispersione tariffaria (da paese a paese e per i singoli beni) e di *escalation* tariffaria (per fasi successive di lavorazione). Come tutte le quote, le restrizioni quantitative al commercio presentano gli stessi problemi di equità di accesso, tra cui il trattamento preferenziale per i partner tradizionali e le pratiche sleali di concessione delle licenze. Inoltre, molti pacchetti di prodotti protetti sono rimasti fuori dal processo di riforma, e le barriere non tariffarie ed i sussidi alle esportazioni continuano a sussistere sotto molte forme. I livelli di sostegno interno così come misurati dalla Mas sono diminuiti prendendo come base di riferimento gli anni 1986-88, e le politiche nazionali hanno abbandonato le misure di sostegno dei prezzi a favore di azioni meno distorsive della concorrenza, come i pagamenti diretti e le garanzie di credito per le esportazioni. Allo stesso tempo, i paesi membri hanno tentato di far ricadere i programmi di aiuto nella Scatola Verde, in modo da aggirare le misure disciplinari del Wto.

Inoltre, i paesi hanno intensificato il ricorso alle barriere tecniche come forma di protezione. La proliferazione di accordi commerciali regionali ha peraltro reso le barriere tecniche più importanti, dato che i paesi hanno dovuto fronteggiare un processo di armonizzazione dei regolamenti. In questo contesto, il proliferare di normative sulle barriere tecniche (Tbt), sanitarie e fitosanitarie (Sps) agli scambi potrebbe indurre i paesi a regolamentare queste misure nel prossimo Round. L'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie mirava alla riduzione delle distorsioni agli scambi causate da misure di protezione sulla sicurezza dei cibi e sulla salute delle piante, attraverso la determinazione di principi scientifici e di criteri per la valutazione dei rischi. Le recenti controversie Wto sul manzo agli ormoni, sul salmone austra-

¹⁵ Riassunto dall'Usda Economic Research Service Reports di John Wainio sulla tariffazione, del 22/1/99; di Nelson, Young, Liapis e Schnepf sulle misure di sostegno interno, del 5/1/99; di Leetmaa e Ackerman sui sussidi alle esportazioni, del 15/1/99; di Vasavada e Warmerdam sulle politiche della scatola verde, dell'4/1/98; e di David Skully sulle Trqs, del 21/1/99.

liano, sul bando giapponese sulla frutta e sulle noci derivano proprio da un uso strumentale, con finalità protezionistiche delle barriere tecniche.

5.3 La prospettiva americana

C'è una diffusa percezione dello svantaggio statunitense in nuove negoziazioni agricole¹⁶. Secondo il dipartimento americano per l'agricoltura (Usda), entro il 2005 l'Uraa permetterà 4-8 miliardi di dollari di esportazioni agricole statunitensi in più di quanto non ve ne sarebbero state senza l'accordo. Quindi, sembra esserci consenso da parte americana sul fatto che la liberalizzazione sia stata vantaggiosa per l'agricoltura Usa. Tuttavia, gli Stati Uniti sono restii ad andare oltre, a causa della percezione di una diffusa discriminazione contro le esportazioni statunitensi. L'Usda afferma che le tariffe sui prodotti Usa sono ancora in media del 50 per cento, contro meno del 5 per cento per le importazioni negli Stati Uniti. In particolare, l'UE è stata costantemente oggetto delle accuse statunitensi di pratiche sleali. L'UE spenderà nel 2000 8 miliardi di dollari per i sussidi alle esportazioni, mentre gli Stati Uniti vi destineranno meno di 600 milioni di dollari. Nel 1997, i settori agricolo, della selvicoltura e della pesca hanno beneficiato di 432 milioni di dollari attraverso fondi governativi e dalle industrie per promozioni oltre oceano e sotto forma di sussidi alle esportazioni: una cifra irrisoria se paragonata ai 7,5 miliardi di dollari spesi in sussidi dall'UE.

La *lobby* statunitense più estesa ed influente in campo agricolo, la National Farmers Union (Nfu), è una organizzazione generale con un numero di aderenti prossimo alle 300.000 famiglie di agricoltori e allevatori di tutti gli Stati Uniti. Il 27 aprile 1999 a San Louis, la Nfu ha avviato uno storico summit nazionale sull'agricoltura per affrontare la crisi in corso nel settore a livello nazionale. Al summit, i vertici di 29 organizzazioni nazionali delle aziende agricole di tutti i prodotti e settori hanno raggiunto un ampio consenso su molte questioni critiche che investono l'agricoltura delle aziende familiari, come la rete di sicurezza delle fattorie, la gestione degli eventi imprevisti, la concentrazione industriale ed il commercio. La posizione della Nfu che ne è derivata sul commercio e l'accordo multilaterale è riportata qui di seguito.

Questione dell'accesso

Fin quando tutti i paesi utilizzeranno sussidi alle esportazioni, l'uso dell'Export Enhancement Program (Programma per l'aumento delle esportazioni – Eep) resterà uno degli strumenti principali a disposizione degli agricoltori americani per competere a livello globale. Secondo una ricerca dell'Usda, le restrizioni approvate dal documento sull'agricoltura del 1996 sotto l'UR ha portato ad una riduzione di oltre 1 miliardo di dollari della somma che gli Stati Uniti sono autorizzati a destinare nel 1999 ai programmi di sussidio alle esportazioni. Come alternativa all'Eep, il Congresso potrebbe approvare una disposizione per garantire l'utilizzo dei fondi per incrementare il reddito agricolo. La Nfu invoca la creazione di un American Marketing Board, cui i produttori statunitensi potrebbero ricorrere per aumentare il loro potere sul mercato ed il loro margine di guadagno, attraverso la difesa di prezzi più elevati per i prodotti agricoli. I gruppi di agricoltori domandano inoltre che il governo Usa sia sottoposto ad una pubblica valutazione di merito prima di iniziare i negoziati.

¹⁶ *What's at Stake in Future Wto Negotiations ?*, Usda, September 1998.

Gli standard sulla salute e sui controlli di sicurezza per le importazioni di cibi e fibre

La Nfu richiede al Congresso di approvare la legislazione detta "ciclo del veleno" (*circle of poison*) che proibisce le esportazioni dei pesticidi non registrati né autorizzati negli Stati Uniti ad essere utilizzati su prodotti alimentari. La Nfu richiede inoltre che venga istituito un controllo delle importazioni per i residui di pesticidi la cui registrazione è stata cancellata dall'Environmental Protection Agency (Epa), che vieti anche l'accesso ai prodotti chimici non ammessi negli Stati Uniti. Essa, inoltre, invoca fortemente la "etichettatura del paese d'origine" (*country-of-origin labeling*) per identificare il paese d'origine, il produttore, il contenuto e gli additivi.

Gli accordi commerciali internazionali

La Nfu invoca il ripristino della rete di sicurezza precedentemente garantita dalla Sezione 22 del Codice Usa¹⁷. Gli agricoltori sostengono che il Wto non permette ai produttori di essere equamente remunerati e che gli accordi di libero scambio porteranno confusione nel commercio di prodotti agricoli. Di conseguenza, la Nfu ha invocato il rifiuto di tutti gli accordi di libero scambio a meno che non siano esplicitamente strutturati per conciliarsi con una politica agricola interna. In base a simili considerazioni, la Nfu si oppone al finanziamento del corridoio interstatale 35, la super-autostrada Nafta.

5.4 Cosa ha promesso l'amministrazione Clinton per il prossimo anno

Nell'aprile 1998, August Schumacher Jr., Sottosegretario dei Servizi agricoli e del commercio agricolo è stato ascoltato dal Comitato finanze del Senato sul commercio internazionale ed ha affermato che l'Usda stava lavorando congiuntamente con l'Ustr per formulare una serie di obiettivi per le prossime negoziazioni multilaterali¹⁸. Sono previste un'ulteriore riduzione delle tariffe, un aumento delle doppie tariffe legate (Trq) fino alla eliminazione effettiva, attraverso il taglio dei dazi *out-of-quota* (imposti per la quantità che eccede il limite del 3% iniziale), il taglio dei sussidi alle esportazioni, una disciplina più rigida per impedire ai paesi di aggirare gli impegni assunti in materia commerciale attraverso sussidi "mascherati", Ntb o misure tecniche, e la separazione delle misure interne di sostegno dalle decisioni in materia di produzione.

6. Il Gats 2000¹⁹

In generale, le industrie dei servizi ritengono che il principale obiettivo del governo degli Stati Uniti nei negoziati del Gats 2000, debba consistere sia nell'estensione che nell'approfondimento degli impegni del Gats 1994. Come sottolineato, il settore dei servizi non è più così interessato a nuovi accordi come nel passato, in considerazione dei nuovi accordi speci-

¹⁷ Ibid., p. 3-4.

¹⁸ Disponibile on line presso il sito www.fas.usda.gov:80/info/speeches/CT042198.html

¹⁹ La seguente discussione sulle industrie dei servizi è ripresa direttamente dal paper sulla posizione della Coalizione delle industrie dei servizi, *Csi Response to Ustr Solicitation on U.S. Preparation for the World Trade Organization's Ministerial Meeting, Fourth Quarter 1999*. Disponibile on line presso il sito www.uscsi.org.

fici di settore stipulati. Nel complesso, la “contestabilità” dei mercati in ogni settore ed in ogni paese membro costituisce l’obiettivo finale delle industrie di servizi. L’influente rappresentante delle industrie, la Coalition of Services Industries (Csi - Coalizione delle industrie dei servizi), che ha giocato un ruolo fondamentale ed influente nell’UR, mette in guardia i negozianti statunitensi dall’essere emarginati a causa della struttura e della procedura dei negoziati. Piuttosto, tutti i loro sforzi dovrebbero concentrarsi sull’ottenimento di una liberalizzazione sostanziale dei servizi, nella previsione di riforme regolamentari e nel raggiungimento di un accordo per gli appalti pubblici.

Questioni strutturali e negoziali

Sin dalla sua conclusione nel 1994, il Gats si è attirato numerose critiche a causa della sua struttura complessa, che facilita la confusione, non un’agevole liberalizzazione. Pertanto, la questione primaria per i negozianti sta nel decidere se correggere o meno i difetti dell’architettura del Gats. La Csi sostiene che la risposta debba derivare dall’obiettivo di ottenere la massima liberalizzazione nel minimo tempo. Se tali miglioramenti nella struttura del Gats possono essere ottenuti rapidamente ed in un modo che facilitino il processo di liberalizzazione, allora vale la pena di compiere lo sforzo. Altrimenti, i gruppi di interesse americani dei servizi preferiscono che la liberalizzazione degli scambi non sia ritardata da una concentrazione delle risorse per la riforma strutturale del Gats. In altre parole, la liberalizzazione è prioritaria rispetto alla riforma del Gats.

In primo luogo le industrie dei servizi ritengono che l’attuale classificazione dei servizi utilizzata nel Gats sia superata ed inadeguata. Essi ritengono, di conseguenza, necessaria una revisione che rifletta accuratamente la reale struttura del settore, al fine di facilitare la rimozione di barriere agli scambi in queste aree. Un compito alternativo proposto dal Csi consiste nella revisione dello schema classificatorio dei settori in modo da razionalizzare l’intera struttura per ridurre le sovrapposizioni e le ripetizioni, dove possibile.

In secondo luogo, è necessario estendere gli impegni reali per la liberalizzazione previsti dall’Accordo. Le industrie dei servizi criticano la mancanza nel Gats, in molte sue parti, di impegni reali. Esse sperano che nuovi negoziati possano estendere gli impegni al trattamento nazionale ed all’accesso al mercato in quanti più settori è possibile. Le eccezioni agli attuali impegni sono troppo estese e devono essere riviste in modo che solo le questioni più controverse siano escluse.

Ancora il Csi invita i negozianti ad esplorare le possibilità di sviluppare approcci generali per negoziare la liberalizzazione delle barriere di accesso al mercato, inclusa l’eventualità di impegni attraverso le liste negative, impegni settoriali, impegni orizzontali di revisione delle modalità di offerta e altri approcci che possano andare oltre la tradizionale struttura “domanda-offerta” e velocizzare la conclusione degli accordi.

Riforma dei principi regolamentari

Al fine di intavolare negoziati significativi in materia di servizi, i paesi membri del Wto dovranno prendere in considerazione l’eventualità di porre mano ai loro regimi regolamentari. Spesso tali regimi sono intesi come regimi pro-concorrenziali, ma più in generale sono quelli che contribuiscono ad un sistema trasparente di norme che permette ai mercati di operare il più liberamente possibile, assicurando allo stesso tempo le necessarie misure di protezione: è il caso, ad esempio, del settore bancario. Per i servizi statunitensi, questa è la questione principale su cui focalizzarsi durante i nuovi negoziati, specialmente laddove i produttori detengono posizio-

ni monopolistiche o un potere di mercato residuale derivante dalla loro presenza o da una posizione storica sul mercato.

I gruppi di pressione statunitensi ritengono il "Reference Paper", negoziato come parte dell'accordo Wto sulle Telecomunicazioni di base del 1997, un modello da assumere nello sviluppo di uno schema di riforme regolamentari per i negoziati del Gats 2000. I principi regolamentari cui si fa brevemente menzione in questo Articolo hanno già esercitato un'influenza importante nello spingere i sistemi nazionali ad un approccio maggiormente orientato al mercato. Il punto chiave sta nella reale attuazione di questi principi, ovvero nella loro generale interpretazione ed applicazione a favore della concorrenza e del mercato aperto. Le industrie dei servizi invitano il Wto ad interpretare chiaramente e vigorosamente il Reference Paper allo scopo di applicare i meccanismi di risoluzione delle controversie. Iniziative simili in altri settori dovrebbero riguardare l'acquisizione di un linguaggio specifico e mirato, laddove possibile.

Commercio elettronico

Alla vigilia della Conferenza Ministeriale di Ginevra - annunciata inizialmente come occasione di celebrazioni per i cinquanta anni del sistema commerciale multilaterale - la questione del commercio elettronico, sostenuta dagli Stati Uniti, ha dominato il dibattito e alla fine si è raggiunto un accordo di congelamento del tema. La Csi sostiene che l'offerta di servizi attraverso mezzi elettronici possa avvenire in ognuno dei quattro modi previsti dal sistema Gats, così come l'offerta di servizi fornita attraverso mezzi fisici. Conseguentemente, l'offerta di servizi attraverso tecnologie elettroniche è disciplinata dal Gats nella stessa maniera prevista per le altre forme di consegna. Gli impegni dei paesi nel Gats si applicano alle transazioni attraverso forme di comunicazione sia digitale che tradizionale.

La Csi rifiuta l'idea che ci sia una categoria di servizi che possa essere etichettata come "commercio elettronico" e pertanto negoziata separatamente. Possono esservi servizi che derivano da processi o invenzioni tecnologiche totalmente nuove che possono essere identificati come commercio elettronico, ma questi sono più propriamente etichettati "servizi di tecnologia informatica", o servizi rientranti nei singoli settori già previsti. Le barriere a queste nuove forme di servizi possono essere oggetto di negoziato settore per settore o in un distinto settore di servizi di tecnologia informatica. D'altra parte, è anche necessario riconoscere la relazione tra commercio elettronico e specifici settori industriali. Il commercio elettronico come mezzo di consegna non può esplicare il suo pieno potenziale senza impegni significativi in pratica in ogni settore industriale. Se la fornitura di servizi transfrontalieri non sarà permessa, allora la capacità di fornirli elettronicamente sarà limitata e frammentata nei singoli mercati nazionali.

La Csi ha invitato il governo ad astenersi da qualunque regolamentazione che non sia necessaria per sostenere lo sviluppo di un mercato leale, trasparente e concorrenziale²⁰. Essa ha indicato dei principi legati alla liberalizzazione, quali mercati aperti, libero flusso di informazioni attraverso internet, una rete flessibile di interconnessione ed un accesso non discriminatorio al flusso di dati, la piena applicazione dell'accordo Wto sulle Telecomunicazioni, l'interpretazione dell'accordo in modo da includere i servizi Internet, ed una soluzione dei conflitti giurisdizionali internazionali. Riguardo i conflitti giurisdizionali, la Csi propone che i fornitori di un servizio di consegna elettronica siano soggetti solo alle leggi del proprio paese di appartenenza e che il consumatore di un tale servizio debba essere considerato come avente lasciato il proprio paese per acquistare il servizio. Al fine di promuovere la crescita del commercio elettronico, la

²⁰ Testimonianza disponibile presso il sito on line www.ucsi.org

Csi richiede anche la risoluzione di molte altre questioni, tra cui la protezione dei dati, la crittografia, l'autenticazione e la protezione della proprietà intellettuale.

Gli appalti pubblici

La Csi appoggia l'obiettivo del Quad di raggiungere nel 1999 un Accordo sulla trasparenza negli appalti pubblici. Inoltre, individua per i servizi una serie di obiettivi complessivi: assicurare la trasparenza, l'accesso ad arbitrati indipendenti ed a processi di risoluzione delle controversie, un pieno accesso al mercato ed il trattamento nazionale. Che questi obiettivi possano essere perseguiti attraverso i meccanismi esistenti o mediante i negoziati del Gats 2000 è questione di minore importanza per gli interessi industriali rispetto al fatto che essi siano realmente raggiunti.

6.1 Settori specifici²¹

Servizi finanziari

I negoziati Wto sui servizi finanziari costituiscono un'eccellente opportunità per ottenere una significativa liberalizzazione su scala globale. Pur non avendo previsto accordi onnicomprensivi per ridurre o eliminare le barriere agli investimenti per i fornitori stranieri di servizi finanziari, i negoziati del 1997 hanno permesso progressi importanti, garantendo impegni da parte di un numero significativo di paesi sul diritto di stabilimento delle società straniere e sul diritto di detenere tutta o la quota maggioritaria dei loro investimenti diretti.

I negoziati sui servizi finanziari offrono l'opportunità estremamente importante di migliorare la situazione in molti modi: 1) lavorare sull'ampiezza degli impegni, riducendo il numero di eccezioni che i paesi hanno incluso nelle loro liste; 2) estendere i diritti di stabilimento e di proprietà; 3) estendere i diritti di vendita dei servizi finanziari transfrontalieri; 4) ridurre le barriere al libero movimento del personale delle società; 5) smantellare le strutture normative che impongono limiti non necessari ai fornitori stranieri di servizi finanziari, favorendo pertanto i fornitori locali. Inoltre, il Wto dovrebbe imporre una applicazione imparziale e trasparente delle normative nei paesi membri. Rifacendosi all'Art. VI del Gats, che richiede ai membri di istituire tribunali o procedure che garantiscano un esame e rimedi imparziali ed immediati per le decisioni amministrative in materia di scambi di servizi, il Wto dovrebbe stabilire principi in base ai quali valutare le regolamentazioni.

I gruppi di interessi finanziari statunitensi ritengono che gli investimenti attuali debbano essere garantiti dai paesi membri che non si sono impegnati in tal senso con l'accordo del 1997. I paesi che vogliono entrare a far parte del Wto dovrebbero far ciò sulla base di impegni per una sostanziale liberalizzazione finanziaria, così come prevista dall'accordo del 1997 sui servizi finanziari, e degli obiettivi sopra individuati.

Servizi di tecnologia informatica e delle telecomunicazioni

Concluso nel dicembre 1996, l'Accordo sulle tecnologie informatiche (Ita) richiede l'eliminazione dei dazi doganali e di altre misure gravanti sui prodotti di tecnologia informatica, attraverso riduzioni tariffarie annuali.

²¹ La seguente discussione è riassunta e riportata ampiamente dal paper sulla posizione della Csi, op. cit.

L'Accordo Wto del 1997 sui Servizi di telecomunicazione di base, accompagnato dal suo Reference Paper, è stato estremamente importante per le industrie di telecomunicazione. Settanta paesi hanno partecipato e deciso di dar luogo gradualmente ad una piena, tecnologicamente neutrale liberalizzazione dei loro settori delle telecomunicazioni, attraverso l'accesso al mercato, gli investimenti stranieri e l'adozione di principi regolatori a favore della concorrenza.

Tale accordo è stato fondamentale sotto molti aspetti. Insieme all'Ita, ha segnato il passaggio a negoziati settoriali. Inoltre, il Reference Paper, contenente principi regolamentari in favore della concorrenza è stato sviluppato e incorporato nella maggior parte delle concessioni dei paesi. Questo Reference Paper, impegna legalmente i paesi sulla modalità di attuazione di molte parti dell'Accordo. Pertanto, la promulgazione delle normative in accordo con i principi del Reference Paper deve essere considerata una parte integrante dell'applicazione dell'accordo sulle telecomunicazioni di base da parte dei paesi membri.

Questi accordi porteranno benefici significativi alle società di *software* e telecomunicazioni. L'Accordo include un'ampia definizione di prodotti software, che ricopre i software multimediali ed interattivi; le "Nuisance Tariffs" sui prodotti software (tariffe al di sotto 3%) saranno eliminate entro il 1° luglio 1997. L'Accordo disciplina anche un'ampia schiera di prodotti ed equipaggiamenti di telecomunicazioni, tra cui i cavi a fibre ottiche. Il Csi ha invitato l'Ustr a lavorare con i suoi partner commerciali nel Wto al fine di estendere gli impegni assunti nell'Ita.

Il Csi invita l'Ustr ad ampliare la definizione dei servizi di tecnologia informatica. Consiglia di includere numerosi servizi e di cambiare la categoria in servizi di tecnologia informatica, che comprenda i servizi di consulenza, i servizi di applicazione di software, i servizi di elaborazione di dati, i servizi di *data base, management consulting* e i servizi di assistenza ai clienti.

Il settore privato ha costituito la forza trainante della rapida crescita, dell'innovazione e dello sviluppo dei servizi di tecnologia informatica, di Internet, e del commercio elettronico. Nonostante la rapida crescita, alcune barriere permangono. L'eliminazione di queste barriere deve essere condotta dall'industria e guidata dal mercato. In accordo con l'U.S. Administration's Framework for Global Electronic Commerce, il Csi invita l'Ustr a continuare a riconoscere l'importanza della *leadership* del settore privato e dell'autoregolamentazione.

Le barriere rimangono anche per ciò che riguarda gli attuali impegni di alcuni paesi. Le restrizioni alla proprietà straniera ed i requisiti richiesti dai partner locali ostacola la capacità di fornire servizi di tecnologia informatica. Inoltre, la necessità di usare reti pubbliche e le restrizioni all'uso di linee in affitto costituiscono anch'esse barriere ad un reale accesso al mercato globale.

Le procedure negli appalti pubblici variano enormemente da paese a paese e costituiscono barriere importanti alla fornitura di servizi di tecnologia informatica ai governi. Essi variano dai molti paesi Ocse che presentano, sia sulla carta che nella pratica, processi altamente organizzati e perfettamente trasparenti, a paesi che conducono l'appalto interamente a porte chiuse.

Il Csi invita infine l'Ustr a selezionare i seguenti obiettivi negoziali:

- estendere la copertura degli Accordi esistenti nei settori legati alla tecnologia informatica e alle aree di applicazione, come l'Enhanced Telecommunications Annex, il Basic Telecommunications Services Agreement, e l'Information Technology Agreement;
- sviluppare una posizione comune ed un consenso sulle modalità di offerta così come illustrato per i servizi di tecnologia informatica nella sezione precedente;
- estendere la definizione di servizi di tecnologia informatica;
- garantire che i servizi di tecnologia informatica possano essere prodotti e forniti senza obbligo di stabilimento;
- ottenere il pieno accesso al mercato ed il trattamento nazionale per i servizi di tecnologia informatica e per i servizi in un ampio spettro di altri settori;

- ricercare, nell'ambito degli appalti per la concessione di servizi pubblici di tecnologia informatica, l'impegno dei paesi membri per un pieno accesso al mercato, il trattamento nazionale, la trasparenza, l'accesso ad appelli indipendenti e procedure di risoluzione delle controversie;

7. Conclusioni

Questo Articolo ha esaminato i molti gruppi di interesse statunitensi le cui attività in vista del Round sono degne di attenzione. Come abbiamo visto, la coalizione ambientalista e del lavoro è in linea di massima fortemente ostile nei confronti di ulteriori negoziati condotti secondo la linea tradizionale. Entrambe le *lobbies*, che si sono coalizzate sin dall'avvio dei negoziati sul Nafta, hanno dato vita ad un matrimonio di interesse. Le *lobbies* del lavoro mirano a ridurre la concorrenza proveniente dai paesi dove il costo della manodopera è più basso e che potrebbe minare la loro capacità di operare per un aumento dei salari nazionali. Gli ambientalisti sono preoccupati dalla possibilità che un aumento degli scambi possa indurre un maggior consumo, il che andrebbe a discapito dell'ambiente; essi sostengono che le riduzioni imposte delle barriere commerciali inducono gli Stati a non utilizzare normative interne per il perseguimento di obiettivi ambientali. Per quanto contrastata da molte coalizioni industriali e del terziario, l'alleanza ambientalista e del lavoro è stata capace di farsi ascoltare dall'Amministrazione Clinton e ha avuto a che fare con un fronte degli interessi economici spesso compatto. Come è stato possibile?

Uno dei motivi chiave, che sembra mettere a nudo l'incapacità dei gruppi economici di approntare una forte campagna di liberalizzazione, è legato al diffondersi di intese settoriali. Nel 1996, gli Stati Uniti hanno operato pressioni a favore di un accordo sulle tecnologie informatiche (Ita) nel contesto dell'Asia Pacific Cooperation (Apec) Forum. Dato che più dell'80 per cento degli scambi totali di tecnologia informatica avviene all'interno delle economie Apec, gli Stati Uniti hanno scelto di stabilire l'agenda per i negoziati in questo settore presentando la proposta originale dell'Ita al Vertice annuale dell'Apec di Manila del 1996. Con una forte presenza degli interessi economici americani nella regione dell'Asia e del Pacifico e con una ben coordinata strategia di *lobbying*, i ministri Apec hanno adottato all'unanimità l'accordo come un importante esempio di azione settoriale e su base regionale di apertura del mercato. Infatti, molti sostengono che la dichiarazione Ita dei leader Apec del 1996 abbia indotto altri paesi ad unirsi per multilateralizzare l'Ita nel corso della Conferenza Ministeriale del Wto di quell'anno.

In seguito al successo dell'accordo sulle tecnologie informatiche, gli Stati Uniti hanno scelto questa soluzione con entusiasmo, usando questo modello per promuovere la liberalizzazione in molti altri settori. A Vancouver, nel 1997, i ministri hanno deciso di prendere in considerazione altri nove settori per la riduzione "*fast-track*" di barriere commerciali e per creare piani dettagliati di apertura del mercato nelle nove aree entro la prima metà del 1998, al fine di iniziarne l'attuazione nel 1999. Gli Stati Uniti hanno condotto un'azione per costituire un pacchetto unico per la liberalizzazione dei nove settori in modo da impedire ai paesi di individuare e scegliere i singoli settori in base agli interessi interni. Ma a Kuala Lumpur al 6° Summit dei Leader del novembre 1998, il Giappone, sostenuto da altri paesi asiatici penalizzati dalla ulteriore liberalizzazione a causa della loro indebolita situazione economica, ha rifiutato di liberalizzare i prodotti della pesca e dell'attività forestale. Questo sviluppo ha messo fuori gioco la strategia Usa, basata sull'uso dell'Apec come avanguardia per la liberalizzazione settoriale, costringendo i partecipanti ad inviare l'intero pacchetto al Wto per i negoziati.

Se la possibilità di un'ulteriore liberalizzazione degli scambi nell'ambito Wto su base settoriale è ancora da appurare, dal punto di vista dell'economia politica lo sforzo di sviluppare ac-

cordi di liberalizzazione settoriale come l'Information Technology Agreement e ulteriori Accordi del genere è dannoso per i negoziati multilaterali. Potenziali sostenitori della liberalizzazione multilaterale del commercio ottengono la liberalizzazione nel loro settore e diventano meno disposti ad operare per il più generale vantaggio comune della liberalizzazione degli scambi. Pertanto, abbiamo riscontrato un entusiasmo relativamente limitato da parte dei gruppi di interesse molto forti e ben finanziati nelle industrie delle telecomunicazioni e delle tecnologie informatiche.

L'apertura settoriale, così come prodotta dall'Ita, è stata vista in molti ambiti come un mezzo ideale di promozione della liberalizzazione nel momento in cui gli sforzi per accordi globali risultano inefficaci. Tuttavia, come ho sostenuto, questo approccio è potenzialmente carico di rischi. Dando ad interessi fortemente orientati verso la liberalizzazione ciò che essi vogliono nei loro specifici settori, il classico gioco di concessioni (*horse trading*) tra i molti settori diversi, che ha costituito un carattere fondamentale del processo Gatt, è indebolito. Pertanto, il liberismo a tutti i costi può diventare distruttivo, se non viene contemplata contemporaneamente la creazione di una più ampia coalizione politico-economica che possa sostenere i negoziati globali. Paradossalmente, quindi, la liberalizzazione che abbiamo visto su base settoriale sembra costituire un percorso promettente, ma gli Stati Uniti, l'Europa ed altri potrebbero presto rimpiangere il loro successo in questo o quel settore. Senza una coalizione globale forte a favore di un'ulteriore liberalizzazione multisettoriale, si rischia di lasciare il campo a nuove forze protezionistiche, tra le quali i gruppi ambientalisti e del lavoro.

Acronimi

AD	Antidumping
AFL	American Federation of Labor
AMS	Aggregate Measures of Support
ASEAN	Association of South East Asian Nations
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ATC	Agreement on Textiles and Clothing
BITS	Bilateral Investment Treaties
CIO	Congress of Industrial Organisations
CSI	Coalition of Services Industries
CTD	Council on Trade and Development
CTE	Committee on Trade and Environment
DIAC	Draft International Anti-Trust Code
DOC	Denominazione d'Origine Controllata
EEA	European Economic Area
EEP	Export Enhancement Program
ECT	European Energy Charter Treaty
EDI	Electronic Data Interchange
EFTA	European Free Trade Association
EPA	Environmental Protection Agency
ESN	European Services Network
FMI	Fondo monetario internazionale
GATS	General Agreement on Trade and Services
GATT	General Agreement on Tariff and Trade
GFCF	Gross Fix Capital Formation (Formazione di capitale Fisso Lordo)
GPA	Government Procurement Agreement
ICPO	International Competition Policy Organization
IDE	Investimenti Diretti Esteri
IEC	International Electrical Commission
ILO	International Labour Organization
ISO	International Organization for Standardization
IPRS	Intellectual Property Rights
IT	Information Technology
ITA	Information Technology Agreement
ITC	International Trade Commission
ITO	International Trade Organization
M&A	Mergers and Acquisitions
MAI	Multilateral Agreement on Investments
MEAS	Multilateral Environment Agreements
MFA	Multifibre Arrangement

MFN	Most Favored Nation
MRA	Mutual Recognition Agreement
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAM	National Association of Manufacturers
NdC	Nota dei Curatori
NFU	National Farmers Union
NICS	Newly Industrializing Countries
NT	National Treatment
NTB	Non Tariff Barriers
NTI	National Treatment Instrument
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ONG	Organizzazioni non governative
PAC	Politica Agricola Comune
PECO	Paesi dell'Europa centro-orientale
PI	Paesi Industrializzati
PMA	Paesi meno avanzati
PVS	Paesi in via di sviluppo
RIAS	Regional Integration Agreements
SCMS	Subsidies and Countervailing Measures
SPS	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
T&C	Trade and Competition
TBT	Technical Barriers to Trade
TLC	Telecomunicazioni
TNCS	Trans National Corporation
TRAPS	Related Antitrust Policies
TRIMS	Trade-Related Investment Measures
TRIPS	Trade-Related Intellectual Property rights
UAW	United Auto Workers
UE	Unione Europea
UIT	Unione Internazionale delle Telecomunicazioni
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNICE	Union of Industrial and Employers Confederation of Europe
UR	Uruguay Round
URAA	Uruguay Round Agreement on Agriculture
USA	United States of America
USCIB	United States Council for International Business
USDA	United States Department of Agriculture
USTR	United States Trade Representative
WIPO	World Intellectual Property Organization
WPDR	Working Party on Domestic Regulation
WPGR	Working Party on GATS Rules
WPSP	Working Party on Professional Services
WTO	World Trade Organisation

Bibliografia

- Aggarwal V.K. (1999), *The Position of U.S. Interests Groups on 1999 WTO Negotiations*, documento preparativo redatto nell'ambito del Laboratorio di politica internazionale, Gruppo WTO 2000, Istituto affari internazionali, Roma.
- Anderson K. (1996), "The Intrusion of Environmental and Labor Standards into Trade Policy", in Martin W., Winters L.A., *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barshefsky C. (1998), "Challenges to the Global Trading System", in Schott J.J. (ed.), *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, Institute for International Economics, Washington (Special report No. 12).
- Barshefsky C. (1999), *America and Europe: A Partnership for a New Century*, discorso pronunciato alla Confindustria, Roma, 3 febbraio 1999
<www.usis.it/file9901/alia/99020306.htm>
- Barshefsky C. (1999), *The Next Round: America's View of the Trading System*, discorso pronunciato alla riunione del World Economic Forum, Davos, 29 gennaio 1999
<www.usis.it/wireless/wf990129/99012912.htm>
- Bergsten C.F. (1999), "America and Europe: Clash of the Titans?", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (March-April), pp. 20-34.
- Blomström M., Kokko A., Zejan M. (1994), "Host Country Competition and Technology Transfer by Multinationals", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 130, No. 3, pp. 521-533.
- Brewer, T., Young, S. (1998), *The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises*, Oxford University Press, Oxford.
- Brittan L. (1998), *Dichiarazione della Commissione sull'Accordo multilaterale per gli investimenti*, pronunciata alla seduta della Sessione plenaria del Parlamento europeo, Strasburgo, 20 ottobre 1998
<<http://www2.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debats?FILE=98-10-20&LANGUAGE=IT&LEVEL=DOC&GCSELECTCHAP=9&GCSELECTPERS=148>>
- Brittan L. (1999), Discorso pronunciato il 15 marzo al *WTO High Level Symposium on Trade and Environment*, Ginevra, 15-18 marzo 1999 <www.wto.org/wto/hlms/lbenv.htm>
- Brittan L. (1999), Discorso pronunciato il 18 marzo al *WTO High Level Symposium on Trade and Development*, Ginevra, 15-18 marzo 1999 <www.wto.org/wto/hlms/lbdev.htm>
- Commissione Europea (1998), *Report on United States Barriers to Trade and Investment 1998*, European Commission, Brussels <europa.eu.int/comm/dg01/traba.pdf>
- Commissione Europea (1999), *Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al parlamento europeo sulla posizione dell'UE in vista del Millennium Round dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)*, pubblicato come Europe Documenti, No. 2151-2152 (29 luglio).
- Contractor F.J. (1980), "The Profitability of Technology Licensing by US Multinationals: A Framework for Analysis and an Empirical Study", *Journal of International Business Studies*, Vol. 11, pp. 94-116.
- Cottier T., Meitinger I. (1998), "The Trips Agreement Without a Competition Agreement", documento presentato al convegno organizzato dalla Fondazione Enrico Mattei *Trade and Competition in the WTO and Beyond*, Venezia, 4-5 dicembre 1998.
- Cox B., Ghoneim S. (1998), *Electronic Data Interchange and Trade Facilitation: Best Practice and Lesson from Experience*, Imperial College of Science, Technology and Medicine, Management School, London.

- Croome J. (1998), *The Present Outlook for Trade Negotiations in the World Trade Organisation*, documento redatto nell'ambito del progetto pluriennale "Preparing for the WTO 2000 Negotiations: A Proposal to Enhance Developing Country Participation", World Bank. International Trade Division, Washington.
- De Paiva Abreu M. (1996), "Trade in Manufactures: The Outcome of the Uruguay Round and the Developing Country Interests", in Martin W., Winters L.A., *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Drabek Z. (1998), *A Multilateral Agreement on Investment: Convincing the Sceptics*, World Trade Organization, Geneva (ERAD Working Paper No. 98-05).
- European Services Network (1999), *Background Paper on Electronic Commerce and the GATS*, giugno, mimeo.
- Fagerberg G., Guerrieri P., Verspagen B. (1999), *The Economic Challenge for Europe: Adapting to Innovation Based Growth*, Edward Elgar, London.
- Feketekuty G. (1999), *Assessing the WTO General Agreement on Trade in Services and Improving the GATs Architecture*, mimeo.
- Fikentscher et al. (1993), "Draft International Anti-Trust Code", in *Anti-Trust and Trade Regulation Report* August 19, 1993, mimeo.
- Finger J.M., Ingco M.D., Reincke U. (1996), *The Uruguay Round: Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, World Bank, Washington.
- Graham E.M. (1996), *Foreign Direct Investment in the New Multilateral Future Agenda*, Graduate Institute of International Studies. Program for the Study of International Organization(s), Geneva (Psio Occasional Paper. WTO Series No. 4).
- Grimwade N. (1996), "The Emerging Agenda", in Grimwade N., *International Trade Policy: A Contemporary Analysis*, Routledge, London & New York.
- Grossman G.M., Helpman E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge.
- Guerrieri P. (1988), *Concorrenza imperfetta e politiche commerciali: un approccio di economia politica internazionale*, Franco Angeli, Milano.
- Guerrieri P., Padoan P.C. (1996), "Strategic Trade Policy: A Review of the Theoretical Debate", *The International Trade Journal*, Vol. 10, No.1 (Spring), pp. 75-104.
- Hoekman B. (1997), "Competition Policy and the Global Trading System: A Developing-Country Perspective", *The World Economy*, Vol. 20, No. 4 (July), pp. 383-406.
- Hoekman B., Holmes P. (1999), *Competition Policy, Developing Countries and the WTO*, documento redatto nell'ambito del progetto pluriennale "Preparing for the WTO 2000 Negotiations: A Proposal to Enhance Developing Country Participation", World Bank. International Trade Division, Washington.
- Hoekman B., Mavroidis P.C. (1994), "The WTO's Agreement on Government Procurement: Expanding Disciplines, Declining Membership?", documento preparativo per il convegno organizzato da Economic Research Forum e Istituto affari internazionali *A Bird Eye View of the Agenda: The Developing Countries and the Millennium Round*, Cairo, 14-15 luglio 1994.
- Hoekman B., Messerlin P.A. (1999), "Liberalizing Trade in Services: From Reciprocal Negotiation to Domestic Regulatory Reform", documento presentato al convegno organizzato da Brooking Institution *Services 2000-New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington, 1-2 giugno 1999.
- Hoekman B., Primo Braga C.A. (1995), *Trade in Services, The GATS and the Arab Countries*, mimeo.
- Hoekman B., Primo Braga C.A. (1997), *Protection and Trade in Services: A Survey*, World Bank. International Trade Division, Washington (Policy Research Working Paper 1747)

- <www.worldbank.org/research/trade/pdf/wp1747.pdf>
- Hoekman B., Saggi K. (1999), "A Multilateral Agreement on Investment: from OECD to WTO?", documento presentato al seminario internazionale organizzato da Istituto affari internazionali e HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung *Global Regionalism: Economic and Institutional Convergence in European and East Asian Regions and the Need for New Global Governance Regimes*, Roma, febbraio 8-9 1999.
- Holmes P. (1999), "The Regulation of Competition and Competition Policy at the Regional and Global Level", documento presentato al seminario internazionale organizzato da Istituto affari internazionali e HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung *Global Regionalism: Economic and Institutional Convergence in European and East Asian Regions and the Need for New Global Governance Regimes*, Roma, febbraio 8-9 1999.
- Holmes P., McGowan F., Lehman A. (1996), *International Competition Policy: The Long March to the WTO*, Economic & Social Research Council, Swindon (Gei Working Paper No.35).
- Krueger A.O. (1999), *The Developing Countries and the Next Round of Multilateral Trade Negotiations*, documento redatto nell'ambito del progetto pluriennale "Preparing for the WTO 2000 Negotiations: A Proposal to Enhance Developing Country Participation", World Bank. International Trade Division, Washington.
- Ingo M.D. (1995), *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, World Bank, Washington (Policy Research Working Paper No. 1500).
- International Institute for Sustainable Development (1996), *The World Trade Organization and Sustainable Development: An Independent Assessment*, Iisd, Ottawa <iisd1.iisd.ca/trade/wto/wtoreport.htm>
- International Labour Organization (1997), *Follow-up on the Discussion of the Report of the Director-General to the 85th Session (1997) of the International Labour Conference*, Ilo, Geneva, novembre <www.ilo.org/public/english/20gb/docs/gb269/gb-2.htm>
- Johston D. (1998), "L'accord multilateral sur l'investissement: ami ou ennemi", *Politique étrangère*, Vol. 63, No. 2 (été), pp. 359-376.
- Lal Das B. (1998), *The WTO Agreement: Deficiencies, Imbalances and Required Changes*, ZED Books, London.
- Lalumière, C., Landau, J.-P. (1998), *Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) - rapport intérimaire*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris <www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/international/ami0998.htm>
- Lawrence R.Z. (1996), "Competition Policies", in Lawrence R.Z., Rodrik D., Whalley J., *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Overseas Development Council, Washington, distributed by Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lawrence R.Z., Rodrik D., Whalley J. (1996), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Overseas Development Council, Washington, distributed by Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Low P., Subramanian A. (1996), "Beyond TRIMs: A Case for Multilateral Action on Investment Rules and Competition Policy?", in Martin W., Winters L.A., *The Uruguay Round and Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mansfield E. (1994), *Intellectual Property Protection, Foreign Direct Investment, and Technology Transfer*, International Finance Corporation, New York (Discussion Paper No. 19).
- Marsden P.B. (1997), "Dealing with International Exclusion: The Right Focus for the WTO Working Group on Trade and Competition Policy", in *World Competition Law and Economics Review*, Vol. 21, No. 2 (December), pp. 91-110.

- Maskus K.E. (1997a), "The International Regulation of Intellectual Property", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 123, No. 2, pp. 186-208.
- Maskus K.E. (1997b), *Should Core Labour Standards Be Imposed Through International Trade Policy?*, World Bank, Washington (Policy Research Working Paper No. 1817) <www.worldbank.org/research/trade/pdf/wp1817.pdf>
- Mattoo A. (1996), "The Government Procurement Agreement: Implications of Economic Theory", *The World Economy*, Vol. 19, No. 6 (November), pp. 695-720.
- Messing J.W. (1997), *Towards a Multilateral Framework on Investment, Transnational Corporations*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Mohieldin M. (1997), "The Egypt-EU Partnership Agreement and Liberalization of Services", in Galal A., Hoekman B. (eds.), *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements*, Centre for Economic Policy Research, London, Egyptian Center for Economic Studies, Cairo.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (1998a), *Commentary to the MAI Negotiating Text (as of 24 April 1998)*, OECD, Paris <www.oecd.org/daf/cmism/mai/maicome.PDF>
- Organisation for Economic Cooperation and Development (1998b) *The MAI Negotiating Text (as of 24 April 1998)*, OECD, Paris <www.oecd.org/daf/cmism/mai/maitext.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. Technology/Economy Programme (TEP) (1992), *Technology and the Economy: the Key Relationships*, OECD, Paris.
- Parenti A. (1999), "Looking forward: The European Union's Quest for the Millennium Round" in Mengozzi P. (ed.), *International Trade Law on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*, Giuffrè, Milano.
- Primo Braga C.A. (1996), "Trade-Related Intellectual Property Issues: The Uruguay Round Agreement and its Economic Implications", in Martin W., Winters L.A. (1996), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- San Martín O. (1997), *International Trade and the Environment: Product Requirements and Market Access for Developing Countries*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo (NUPI Report No. 228).
- Sanders B., "Dear Colleague Letter" on WTO Assessment Round (March 18, 1999), Sierra Club, Washington <www.sierraclub.org/trade/seattlel.htm>
- Sauvé P. (1997a), "Preparing for Services 2000", discorso pronunciato alla *XIIth Conference of the Coalitions of Services Industries (CSIs) and Related Organizations*, Coalitions of Services Industries, Geneva, 24-25 giugno 1997.
- Sauvé, P. (1997b), 'Regionalism versus Multilateral Approaches to Services and Investment Liberalisation: Anything to Worry About?', in Demaret P., Bellis J.-F., García Jiménez G. (eds), *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, European Interuniversity Press, Brussels.
- Scherer F.M. (1994), *Competition Policies for an Integrated World Economy*, Brookings Institution, Washington.
- Schott J.J. (1998), *Launching New Global Trade Talks: an Action Agenda*, Institute for International Economics, Washington.
- Schware R., Kimberley P. (1996), *Information Technology and National Trade Facilitation: Guide to Best Practice*, World Bank, Washington (Technical Paper No. 317).
- Sierra Club, National Wildlife Federation (1999) *White Paper on Environmentally Responsible Trade Negotiating Authority* (April 26, 1999), Sierra Club, Washington <www.sierraclub.org/trade/white.htm>
- Snapé R.H. (1998), "Reaching Effective Agreements Covering Services", in Krueger A.O. (ed.),

- The WTO as an International Organization*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Stephenson S.M., (1997), *Standards and Conformity Assessment as Nontariff Barriers to Trade*, World Bank, Washington (Working Paper No. 1826).
- Stiglitz, J.E. (1996) *Whither Socialism*, MIT Press, Cambridge.
- United Nations Conference on Trade and Development (1996), *Expansion of Trading Opportunities to the Year 2000 for Asia-Pacific Developing Countries: Implication of the UR and Adaptation of the Export Strategies*, UNCTAD, New York and Geneva.
- United Nations Conference on Trade and Development (1996), *World Investment Report 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangements*, UNCTAD, New York and Geneva.
- United Nations Conference on Trade and Development (1997), *World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, UNCTAD, New York and Geneva.
- United Nations Conference on Trade and Development (1998), *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*, UNCTAD, New York and Geneva.
- Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (1999), *TRIPS in the Context of the Millennium Round*, UNICE, Bruxelles, 28 giugno
<[www.unice.org/C125679E00338D8B/AllDocumentsSearchEng/877D9CDCAA1CD029C12567B7002EC199/\\$File/Trip2000.pdf](http://www.unice.org/C125679E00338D8B/AllDocumentsSearchEng/877D9CDCAA1CD029C12567B7002EC199/$File/Trip2000.pdf)>
- United States Trade Representative, (1999) *Statement by Ambassador Susan Esserman, Deputy U.S. Trade Representative, to the WTO General Council Session, Geneva, July 29, 1999 (Objectives for Seattle Ministerial)*, USTR Geneva Office, Geneva
<www3.itu.int/MISSIONS/US/special/wto0729.htm>
- Waelde T.W. (1995), "International Investment under the 1994 Energy Charter Treaty. Legal, Negotiating and Policy Implications for International Investors within Western and Commonwealth of Independent States/Eastern Europe Countries", *Journal of World Trade*, Vol. 29, No. 5 (October), pp. 5-72.
- West Coast Environmental Law Research Foundation, *An Environmental Introduction to: Multilateral Agreement on Investment*, WCEL, Vancouver <[ww.vcn.bc.ca/wcel/mai/welcome.html](http://www.vcn.bc.ca/wcel/mai/welcome.html)>
- Whish R., Wood D. (1994), *Merger Cases in the Real World : a study of merger control procedures*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Wilson J.S., (1996), "The New Trade Agenda: Technology, Standards, and Technical Carriers", *Sais Review*, Vol. 16, n. 1 pp. 67-91.
- World Trade Organization (1998a), *Report (1998) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WTO, Geneva.
- World Trade Organization (1998b) *Report (1998) of the Working Group on the Relationship between Trade and Investment to the General Council (WT/WGTI/2)*, WTO, Geneva
<www.wto.org/ddf/ep/C4/C4920e.doc>
- World Trade Organization (1999a), "Developing Countries and the Multilateral Trading System: Past and Present", documento preparativo redatto per la riunione organizzata da WTO Development Division, *High Level Symposium on Trade and Development*, Geneva, March 17-18, WTO, Geneva <www.wto.org/hlms/tr_dvbdoc.doc>
- World Trade Organization (1999b), *High Level Symposium on Trade and Environment*, WTO Trade and Environment Division, Geneva, March 15-16
<www.wto.org/hlms/highlevel.htm>
- World Trade Organization (1999c), *Recent Developments in Services Trade: Overview and Assessment (S/C/W/94)*, WTO, Geneva.

Finito di stampare nel mese di ottobre 1999

I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori — ricercatori dell'Istituto o esperti esterni — su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità. Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia. In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.