



Gruppo di Rifondazione Comunista
Consiglio Comunale di Fiano Romano
rifondazione@fianoromano.org

Ordine del Giorno sul GATS - Motivazioni

Che cos'è il GATS?

Il GATS (General Agreements on Trade in Services - Accordo Generale sul Commercio nei Servizi) venne firmato nel 1994, al termine dei negoziati dell'Uruguay Round (1986-1994) insieme all'istituzione del WTO ed è entrato in vigore dal 1° gennaio 1995. Il GATS concerne la definizione di regole multilaterali per il commercio internazionale dei servizi. Prima di allora non esisteva alcun accordo multilaterale di questa natura. Il GATS ricade dentro le competenze del WTO e il suo rispetto da parte di tutti i Paesi aderenti è soggetto al sistema di procedure per la risoluzione delle controversie del WTO.

A cosa e a chi si applica il GATS?

Il GATS si applica a tutti i servizi in ogni settore, ad eccezione di quelli forniti nell'esercizio dell'autorità governativa. Questa ultima definizione, come vedremo in seguito, si presta, per la sua genericità, ad interpretazioni contrastanti e pericolose per la gran parte dei servizi pubblici. L'osservanza delle regole del GATS non riguarda solo le autorità nazionali, ma anche le autorità regionali e locali, quindi tutti gli enti pubblici, e perfino i soggetti giuridici privati che agiscono sulla base di funzioni loro conferite da enti pubblici (es. ordini professionali, scuole, università, aziende sanitarie ecc.) operanti all'interno del territorio dello Stato aderente. Ciascun Paese membro deve dichiarare in un apposita lista quali settori di servizi intende liberalizzare e sottoporre alle regole integrali (orizzontali e verticali) del GATS e in quali tempi deve essere resa effettiva la liberalizzazione.

Qual è l'importanza economica del GATS?

L'importanza economica del GATS è enorme. Il settore dei servizi produce dal 50% al 70% del Prodotto Interno Lordo di ogni Paese. In appena otto anni il commercio internazionale di servizi si è più che raddoppiato in valore: le esportazioni di servizi sono passate dai 531 miliardi di euro del 1992 ai 1194 miliardi di euro del 2000. Il mercato è dominato dalle grandi imprese multinazionali statunitensi, europee e, in minor misura, giapponesi: gli USA hanno una quota del 25% sulle esportazioni mondiali, l'Unione Europea del 24,3%, il Giappone del 6,2%, il Canada del 3,4%, la Cina del 2,7% e il Resto del Mondo del 38,3%.

Quali sono le regole del GATS?

Il GATS stabilisce due tipologie di regole. La prima tipologia è costituita dalle regole di carattere orizzontale che si applicano a tutti i settori di servizi coperti dall'accordo. La seconda tipologia è costituita dalle regole di carattere verticale che si applicano solo a quei settori di servizi inseriti volontariamente dai singoli Governi nazionali in un apposita lista. La più importante regola orizzontale è quella relativa al trattamento di nazione più favorita e stabilisce l'obbligo di trattare ogni fornitore di servizi allo stesso modo, impedendo qualsiasi forma di privilegio o di discriminazione tra i differenti fornitori esteri. In questo modo si vieta ai Governi nazionali di stabilire relazioni preferenziali con determinati partner commerciali per ragioni politiche o sociali. Le

due più importanti regole verticali sono quelle relative all'accesso al mercato e al trattamento nazionale. Le regole per l'accesso al mercato stabiliscono l'eliminazione di ogni vincolo quantitativo e di ogni barriera all'entrata per la fornitura di servizi, siano essi forniti da imprese nazionali o estere. I Governi nazionali, in altre parole, non possono impedire a nessuna impresa, nazionale o estera, pubblica o privata, di entrare nel mercato e di competere a parità di condizioni con le imprese già operanti nel settore. Le regole sul trattamento nazionale stabiliscono che le imprese straniere debbono essere trattate esattamente come le imprese nazionali. Sono così vietate differenziazioni fiscali, erogazione di sussidi, incentivi ed aiuti alle imprese nazionali e regolamentazione normativa specifica sugli investimenti esteri. Ovviamente, i settori sottoposti alle regole verticali non possono vedere alcuna forma di monopolio pubblico, od anche solo di offerta pubblica di servizi in forme e con criteri diversi da quelli privatistici ed aziendalistici in regime di libera concorrenza. I settori di servizi che ricadono sotto le regole di carattere verticale risultano così completamente privatizzati e deregolamentati ed operanti in regime di totale liberalizzazione interna ed internazionale.

Come viene fatto rispettare l'accordo GATS?

Il rispetto dell'accordo GATS è sottoposto alle procedure di risoluzione delle controversie del WTO. Tali procedure sono assolutamente antidemocratiche e prive di trasparenza nel processo decisionale. In sintesi, il meccanismo di risoluzione delle controversie è il seguente: il consiglio direttivo del WTO nomina un comitato di tre esperti che formula un giudizio in pratica insindacabile sull'oggetto della controversia e determina la misura delle sanzioni e delle ritorsioni commerciali contro il Paese condannato nel caso del mancato ripristino della situazione preesistente. Possono ricorrere a giudizio in sede WTO sia le imprese private, sia gli Stati membri nei confronti di un altro Stato membro, mentre non è possibile ricorrere al giudizio del WTO da parte di uno Stato nei confronti di un'impresa straniera che opera nel proprio territorio in violazione ai principi e alle regole ratificate nei trattati internazionali. Un aspetto particolarmente oneroso del GATS, come di ogni altro accordo in sede WTO, è il suo carattere praticamente irreversibile. I settori liberalizzati non possono essere successivamente sottoposti a nuova regolamentazione pubblica, né possono essere sottratti al regime GATS. Se uno Stato volesse recedere dalla liberalizzazione di un settore, precedentemente inserito nel GATS, dovrebbe intavolare preventivamente un negoziato multilaterale in sede WTO con le imprese e gli Stati esteri interessati al settore e raggiungere con essi un accordo attraverso forme di compensazione in altri settori. In assenza di accordo multilaterale, un Paese non può in alcun modo tornare sui propri passi rispetto alla liberalizzazione. In questo modo, l'accordo GATS rappresenta una forte limitazione della sovranità democratica dei singoli Stati membri. E da rilevare sotto questo aspetto anche l'asimmetria esistente a favore delle politiche neoliberaliste: mentre è sempre possibile liberalizzare un settore sottoposto a controllo pubblico, non è possibile riassumere il controllo pubblico di un settore già liberalizzato.

I servizi pubblici sono compresi nel GATS?

L'articolo I comma 3 del GATS specifica cosa debba intendersi per servizi offerti nell'esercizio dell'autorità governativa. Essi sono quei servizi che non sono offerti né su una base commerciale, né in competizione con uno o più fornitori di servizi. Così come formulata la definizione è ambigua e soggetta a potenziali contenziosi in sede WTO. Gli unici servizi pubblici certamente esclusi sono quei servizi forniti esclusivamente dalle pubbliche autorità (monopolio pubblico) a titolo gratuito. I settori che rientrano in questa categoria, al di là di ogni ragionevole dubbio, sono veramente pochi (ad esempio difesa nazionale o emissione di moneta legale). Persino l'amministrazione della giustizia non è interamente compresa in questa definizione, esistendo in molti Paesi alcune funzioni giudiziarie (ad esempio quelle notarili o quelle di arbitrato) gestite da soggetti giuridici

privati. Allo stesso modo l'ordine e la sicurezza pubblica non rientrano interamente nella definizione in senso stretto. Certamente non rientrano nella definizione in senso stretto né la fornitura dei beni essenziali (acqua, energia, trasporti, gas ecc.) che, anche qualora fossero sotto l'esclusivo monopolio pubblico, prevedono in genere il pagamento di un corrispettivo da parte dell'utente, né tanto meno la fornitura dei servizi sociali (sanità, istruzione ecc.) che, oltre a prevedere in genere una forma di compartecipazione al costo da parte dell'utente (ticket, tasse di iscrizione), sono in genere forniti anche da imprese private. In altre parole, il GATS potenzialmente riguarda la quasi totalità dei servizi, compresi i servizi pubblici essenziali, i servizi educativi e i servizi sociali. La conferma in questo senso viene da un documento ufficiale del Segretariato del WTO, stilato sulla base di consultazioni con tutti i Paesi membri, in cui sono elencati tutti i settori di servizi oggetto di negoziazione in ambito GATS. I settori elencati, a loro volta suddivisi in sottosectori, sono 12: business, comunicazioni, edilizia e ingegneria, distribuzione, istruzione, ambiente, finanza, sanità e servizi sociali, turismo, cultura sport e intrattenimento, trasporti, altri servizi.

A che cosa servono i negoziati GATS 2000?

L'accordo GATS del 1994 ha avuto un impatto reale limitato perché i servizi inclusi dai singoli Paesi membri nella lista di quelli ricompresi integralmente all'interno dell'accordo sono stati pochi. La sua importanza tuttavia non va sottovalutata perché essa è consistita: a) nella definizione, per la prima volta, di un quadro di regole, di vincoli e di procedure multilaterali per il commercio internazionale dei servizi; b) nell'estensione dei poteri e delle competenze del WTO al commercio dei servizi, oltre che a quello dei beni; c) nella fissazione di un formale impegno da parte dei Paesi membri di estendere progressivamente la liberalizzazione al maggior numero di settori possibile; d) nell'obbligo da parte dei Paesi membri di iniziare, entro sette anni dalla firma dell'accordo, un nuovo round negoziale per l'estensione del GATS. In conformità a quest'ultima condizione, nel febbraio 2000 è stata assunta la decisione in sede WTO di iniziare un secondo round negoziale per l'allargamento del GATS, denominato GATS 2000. Nella conferenza WTO di Doha 2001 sono state definite le modalità, le procedure e gli scopi del round GATS 2000, secondo il seguente calendario: entro giugno 2002 ogni Paese membro ha avanzato le richieste di liberalizzazione dei settori di servizi a cui è interessato nei confronti di ciascun altro Paese; entro marzo 2003 ciascun Paese membro deve rispondere alle richieste pervenute ed avanzare le proprie offerte di liberalizzazione del mercato interno; successivamente si intavolano le negoziazioni multilaterali che devono obbligatoriamente concludersi entro il 1° gennaio 2005. Il prossimo vertice WTO di Cancun (Messico), nel settembre 2003, costituirà quindi un appuntamento decisivo per la definizione dei nuovi accordi GATS, in quanto ultimo vertice ordinario (i vertici hanno scadenza biennale) prima della conclusione dei negoziati. Inoltre i negoziati in

corso non riguardano solo l'ampliamento dei settori sottoposti alle regole del GATS ma anche la modifica di alcuni aspetti essenziali della disciplina attuale. Particolarmente rilevanti sono quelli relativi alla modifica dell'articolo VI:4 sulla regolazione nazionale (requisiti di qualità ambientale o sociale, concessioni e licenze, standard tecnici). Le proposte in discussione intendono sottoporre all'arbitrato del WTO ogni regolazione nazionale in ogni settore dei servizi, compresi quelli non liberalizzati. Se queste proposte fossero accettate, vi sarebbe l'inversione dell'onere della prova, cioè sarebbe lo Stato a dover provare che la nuova regolazione del settore è stata improntata al principio della minore restrizione possibile al commercio o in altri termini che nessun irragionevole o sproporzionato peso, limitante la liberalizzazione del mercato, è stato posto sulle imprese nazionali o estere. In tal modo, si verificherebbe un forte restringimento della sovranità democratica perché nessuna regolazione a tutela del benessere sociale o dell'ambiente sarebbe sottratta al giudizio insindacabile del WTO. E questa la forma scelta dalle multinazionali, in accordo con i Governi neoliberalisti, per far recuperare e rendere vigenti, in altra forma, i contenuti

dell'accordo multinazionale sugli investimenti esteri (MAI), precedentemente fallito a seguito della forte mobilitazione contraria dell'opinione pubblica internazionale.

Come si stanno svolgendo i negoziati GATS 2000?

I negoziati si stanno svolgendo nella completa segretezza. Né i Parlamenti nazionali, né tantomeno l'opinione pubblica è stata informata adeguatamente sulla conduzione dei negoziati, sulle richieste avanzate e su quelle ricevute per la liberalizzazione dei servizi. Il ruolo occulto esercitato dalle potenti lobbies delle imprese multinazionali di servizi europee e statunitensi ha così potuto esercitarsi in pieno, come dimostrano le richieste avanzate dall'UE e dagli USA. L'UE ha formulato richieste di liberalizzazione a 109 Paesi (di cui 94 Paesi in via di sviluppo!) ed esse hanno per oggetto, tra gli altri, alcuni servizi pubblici essenziali come l'acqua, le telecomunicazioni, i trasporti e l'energia. Gli USA sono invece più interessati alla completa liberalizzazione dei servizi educativi e dell'istruzione e dei servizi sanitari e sociali.