

IL WTO DOPO SEATTLE: SCENARI A CONFRONTO

A CURA DI

ISABELLA FALAUTANO E PAOLO GUERRIERI



ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

**IL WTO DOPO SEATTLE:
SCENARI A CONFRONTO**

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

Autori

- Isabella Falautano *ricercatrice, Responsabile Unità Organismi Internazionali e WTO 2000 Desk, Istituto Affari Internazionali, Roma*
- Carlo Gamberale *legal Officer, Trade in Services Division, World Trade Organization, Ginevra*
- Paolo Guerrieri *ordinario di Economia Politica, Università "La Sapienza", Roma;
Direttore Scientifico del Laboratorio di Economia Politica Internazionale, IAI*
- Peter Holmes *Jean Monnet Reader in Economics of European Integration,
Sussex European Institute, University of Sussex*
- Catherine Mann *senior Fellow, Institute for International Economics, Washington DC*
- Jim Rollo *co-Director of Sussex European Institute, Professor of European Trade and
Monetary Economic Integration, University of Sussex*
- Alasdair Young *research fellow, Sussex European Institute, University of Sussex; Jean Monnet
Fellow at the European University Institute's Robert Schuman Centre*



IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Progetto grafico e stampa: Gemmagraf - Lungotevere Prati, 16 - 00193 Roma - Tel. 06/6879867 - Fax 6875270

Indice

Introduzione	5
1. Oltre “Seattle”: un nuovo approccio strategico nel Wto del 2000	
<i>Isabella Falautano e Paolo Guerrieri</i>	<i>7</i>
2. L’Agenda commerciale europea dopo Seattle	
<i>Peter Holmes, Jim Rollo e Alasdair Young</i>	<i>25</i>
3. Gats 2000: la liberalizzazione multilaterale dei servizi	
<i>Carlo Gamberale</i>	<i>41</i>
4. Il commercio elettronico tra dimensione globale e regole multilaterali	
<i>Catherine Mann</i>	<i>63</i>
Acronimi	81
Bibliografia	83

Introduzione

Il 2000 ha rappresentato un anno di transizione per la World Trade Organisation (Wto), dopo il fallimento della Terza Conferenza Ministeriale di Seattle ed il mancato avvio di quello che doveva essere il "Round del Millennio". La riflessione ha riguardato, e sta riguardando, sia i meccanismi interni di creazione del consenso entro l'istituzione, sia i processi di confronto e trasparenza verso l'esterno e la società civile.

Tra i fattori di novità emersi a Seattle c'è senza dubbio il nuovo ruolo dei paesi in via sviluppo, che reclamano a pieno titolo sia l'adozione di politiche maggiormente compatibili con modelli di sviluppo e *catching up*, sia un reale e pieno coinvolgimento nei meccanismi decisionali del Wto, giudicati antidemocratici ed esclusivi. Il Wto si trova, inoltre, di fronte alla sfida di una maggiore trasparenza verso i paesi membri (che definiamo nel capitolo introduttivo "trasparenza verso l'interno") e verso i cittadini globali, la società civile, il settore privato e gli altri organismi internazionali (la "trasparenza verso l'esterno").

A queste riforme legate ai processi e ai meccanismi decisionali e di creazione del consenso in senso lato, si accompagnano sfide non meno impegnative per il Wto connesse ai "contenuti" e ai negoziati di breve e medio periodo. Ci sono l'agricoltura ed i servizi al centro dei negoziati avviati nel 2000, ma altri temi sono oggetto di tensioni e approcci negoziali divergenti: la piena implementazione degli accordi firmati a Marrakech nel 1994, temi nuovi quali il commercio elettronico, le biotecnologie, le nuove tecnologie dell'informazione. Sia i temi apparentemente più tradizionali - il Gats 2000 - che quelli nuovi - il commercio elettronico - sono qui presentati e analizzati alla luce delle sfide che comportano nel delicato scenario del dopo-Seattle.

Da una lettura congiunta di ciò che potrebbe accadere nell'ambito dei negoziati sui "contenuti" e degli sviluppi relativi alle questioni "istituzionali", abbiamo tracciato degli scenari, più o meno favorevoli rispetto all'ipotesi di rilancio del sistema commerciale multilaterale attraverso un nuovo Round. L'Unione Europea (UE) è senza dubbio in tale contesto tra i maggiori sostenitori del rilancio del Wto attraverso un Round globale ed è impegnata in una attività di *consensus building* ad ampio raggio. C'è anche chi si spinge ad affermare, nelle pagine che seguono, che lo scenario del Round è l'unico grazie al quale l'UE potrà liberarsi dal suo status di "ostaggio" *de facto* della politica agricola comune. È però altrettanto innegabile che l'Unione sta cercando di assumere un nuovo ruolo di *leadership* nelle relazioni economiche internazionali del 2000.

In questa prospettiva, e di fronte ai vari problemi aperti, vengono presentate anche le opzioni strategiche per l'Italia. Il nostro paese è parte del più ampio progetto comunitario ed è chiamato, da una parte, a contribuire all'indirizzo della politica commerciale comune e alla nuova *leadership* europea, dall'altra, a formulare proposte, difendere e promuovere i suoi interessi di sistema. Ciò significa anche contribuire attraverso un'agenda "positiva" alla riforma istituzionale del Wto, al coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo, al dialogo con la società civile, iniziando dalla sensibilizzazione e confronto con l'opinione pubblica in Italia.

Il volume si articola nei seguenti capitoli, che approfondiscono ognuno un insieme di *issues*: il primo (Isabella Falautano, Paolo Guerrieri) analizza il complesso contesto di riferimento in cui si muove il Wto nel dopo-Seattle ed i possibili scenari che possono scaturire dall'interazione dei negoziati di "contenuto" e di "processo"; l'analisi degli scenari è finalizzata a tracciare delle opzioni strategiche per l'Italia. Il secondo capitolo mette a fuoco luci ed ombre dell'agenda ne-

goziale dell'Unione Europea (Alasdair Young, Peter Holmes, Jim Rollo), entro la quale l'Italia si muove, e le varie posizioni che su alcuni temi assai rilevanti si stanno scontrando all'interno del contesto comunitario. Il terzo capitolo ripercorre le tappe del negoziato su uno dei temi nuovi della "prima generazione", il Gats 2000, con i suoi complessi snodi negoziali e gli scenari di medio periodo sulla liberalizzazione dei servizi (Carlo Gamberale). Infine viene presentato il caso emblematico del commercio elettronico, quale banco di prova per la gestione dei nuovi temi del commercio e dei conflitti-convergenze tra politiche economiche e sociali (Catherine Mann).

La stesura del volume è stata resa possibile grazie alle attività di ricerca ed analisi portate avanti nell'ultimo triennio nello IAI sui temi del Wto e dei regimi commerciali internazionali. Nell'ambito del Laboratorio di Economia Politica Internazionale dello IAI è stato avviato un Gruppo di lavoro sul "Wto 2000 e l'Italia" dal novembre del 1998, con la partecipazione ed il supporto di grandi aziende italiane, quali la Fiat, Pirelli, S. Paolo-Imi e Telecom Italia. Il Gruppo ha monitorato gli sviluppi negoziali settoriali posti in essere nel dopo Seattle, ha riflettuto e si è confrontato con attori istituzionali nazionali ed internazionali sulle prospettive e gli scenari del Wto e ha formulato alcune indicazioni per una efficace strategia e partecipazione del sistema-Italia nei regimi del commercio internazionale, qui riportate. Tra le attività svolte dal Gruppo IAI, si ricordano i *briefing* con: Mario Gerbino, Direttore Generale per gli Scambi con l'Estero, Ministero del Commercio con l'Estero, per una riflessione sui risultati del Vertice di Seattle; Carlo Gamberale, Trade in Services Division, Wto, sul tema "Le prospettive del Gats 2000: i nuovi regimi del commercio di servizi tra built-in agenda e conseguenze di Seattle"; Karl Falkenberg, DG Trade, Commissione Europea, sulle possibili strategie dell'"Agenda dell'Unione europea nel dopo Seattle". Nel maggio 2000 è stato organizzato dal Gruppo di lavoro IAI, in collaborazione con la Confindustria ed il German Marshall Fund, un Convegno internazionale sul tema "Commercio elettronico e liberalizzazione multilaterale", con la partecipazione di David Hartridge, Direttore della Trade in Services Division del Wto; Catherine Mann, Senior Fellow dell'Institute for International Economics; Giuseppe Rao, Coordinatore del Forum per la Società dell'Informazione; Patrizia Toia, Ministro per i Rapporti con il Parlamento; Innocenzo Cipolletta, Direttore Generale della Confindustria; Mario Sarcinelli, economista e Presidente del Cera-di, Roma.

Si menziona, inoltre, la partecipazione dei curatori del presente volume al progetto pluriennale "Preparing for the Wto 2000 Negotiations: A Proposal to Enhance Developing Country Participation" del World Bank Institute/World Bank Development Research Group; in tale ambito un gruppo di ricercatori del Laboratorio IAI sta contribuendo al *capacity building* nei confronti dei paesi del Mediterraneo sui nuovi temi del commercio internazionale e dei servizi.

L'insieme del lavoro svolto e del materiale prodotto ha consentito la realizzazione di questo volume, in cui vengono svolte delle analisi ed avanzate delle proposte per una efficace partecipazione dell'Italia nella riformulazione dei negoziati multilaterali del Wto.

Il volume è stato reso possibile anche grazie al sostegno del German Marshall Fund e dei network internazionali cui il *team* economico è inserito. Un ringraziamento speciale va a tutti i rappresentanti delle imprese del Laboratorio che si sono prodigati in suggerimenti di varia natura nel corso delle attività e sul testo finale, a tutti gli esperti e rappresentanti istituzionali coinvolti, ai giovani che ci hanno coadiuvato nel coordinamento delle attività e nelle traduzioni e revisioni (Marco Chirullo, Silvia Nenci, Aurora Cava), al prezioso aiuto di segreteria fornitoci da Silvana Angelini. Nonostante ciò, le idee qui esposte riflettono unicamente le opinioni degli autori, i quali ne condividono le responsabilità.

Roma, 15 ottobre 2000

I.F. e P.G.

1. Oltre “Seattle”: un nuovo approccio strategico nel Wto del 2000

Isabella Falautano e Paolo Guerrieri

1. Introduzione

Si è molto dibattuto negli ultimi mesi sugli esiti della Terza Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (World Trade Organisation, Wto), tenutasi a Seattle dal 30 novembre al 3 dicembre 1999. Come è noto, la Conferenza è stata segnata dall'impossibilità di trovare un accordo sull'avvio di un nuovo Round di negoziati multilaterali. Giova ricordare che, sin dal termine dell'Uruguay Round, era stata prevista a partire dal 2000 un'agenda negoziale in due comparti chiave, agricoltura e servizi. Quindi, mentre appare al momento improbabile - per i motivi che più avanti dettaglieremo - l'avvio a breve di quello che doveva essere il “Millennium Round”, di fatto i due comparti-chiave di agricoltura e servizi sono al centro di negoziati settoriali.

Il contesto generale in cui sono avviati tali negoziati, e nel cui ambito la coalizione di sostenitori del Round globale continua a muoversi, è senza dubbio difficile. Gli ultimi mesi del secondo millennio e l'avvio del 2000 sono stati caratterizzati da slogan forti, alcuni tra i più noti hanno inneggiato alla *“Battle in Seattle; Fix it or nix it; No New Round - Turnaround!; The Wto kills the people, kill the Wto”*. La nuova battaglia di fine 2000 è stata già battezzata *Wto: shrink it or sink it*. “Seattle”, termine sino a fine 1999 associato esclusivamente alla città del miracolo della nuova economia americana impersonificata dalla Microsoft e da famosi gruppi rock, in una parte dell'opinione pubblica è divenuto sinonimo di sconfitta dei poteri forti e vittoria degli oppositori della globalizzazione. È, quindi, quantomai opportuno partire da una valutazione del contesto generale di riferimento per valutare correttamente l'incidenza, in tale complesso scenario, sia degli elementi di contesto, sia di quelli endogeni allo stesso Wto, nonché i fattori nuovi emersi.

Partendo da considerazioni più generali, emergono elementi apparentemente contraddittori. Da una parte si stanno manifestando “tensioni neo-protezionistiche” e un movimento trasversale “globafobico”, che indentifica il Wto con la globalizzazione e, quindi, l'istituzione di governo con il fenomeno da governare. Un recente sondaggio ha messo in luce entro 17 paesi presi a campione percezioni del fenomeno della globalizzazione e, quindi, attitudini di chiusura e di neo-protezionismo, molto diverse¹. La stessa distribuzione dei paesi per tipologie di risposta, mostra come la percezione degli aspetti negativi della globalizzazione sia egualmente distribuita tra paesi avanzati e paesi in via di sviluppo (Pvs), e come dentro la stessa Unione Europea (UE) vi siano posizioni diverse. Tale sfiducia e diffidenza verso il fenomeno è, quindi, da prendere seriamente in considerazione andandone ad analizzare le motivazioni, ma vanno distinte concettualmente, da una parte, la critica generalizzata contro la globalizzazione (e certi suoi effetti), dall'altra quella più specifica rivolta ad una delle istituzioni di governo dell'eco-

¹ Secondo il sondaggio della società statunitense Angus Reid, negli Usa una media del 41% dei soggetti intervistati è a favore del libero scambio, mentre il 56% si dichiara pro-protezionista o incerto. Risultati simili in Gran Bretagna, Francia, Australia, Brasile, Malesia. Decisamente più a favore del libero scambio e dell'integrazione si sono schierati Paesi Bassi, Thailandia, Singapore, Messico, Canada, Giappone, Hong Kong (www.angusreid.com).

nomia globale, il Wto. È, infatti, indubbio che quest'ultima, più di ogni altra istituzione multilaterale, sia divenuta il magnete della resistenza alla globalizzazione, e, secondo una delle più autorevoli voci di parte (di parte pro-free trade), attrae le contestazioni di "*old-fashioned protectionists and newer critics of free trade*"².

Ci sono, di contrasto, segnali di rinnovata fiducia nel sistema commerciale multilaterale e di rilancio del Wto quale istituzione internazionale: per esempio, il raggiungimento del *China Deal* da parte dell'Unione europea³ ed il voto positivo del Congresso Americano sull'attribuzione di *Permanent Normal Trade Relations* alla Cina⁴ preludono all'ingresso nel Wto di un paese così grande che conta circa un quinto della popolazione mondiale. I due atti segnalano la ripresa del dialogo e della concertazione transatlantica in una direzione di apertura e dialogo con una grande ed importante economia emergente e di fiducia nel sistema commerciale multilaterale.

Tale complesso contesto di riferimento - in cui fenomeno ed istituzione di governo sono spesso confusi - è ancor più complicato dagli stessi temi al centro dei negoziati multilaterali in questo avvio del 2000. Il Wto, nato come foro di liberalizzazione degli scambi commerciali, si sta spostando sul terreno più impervio delle nuove barriere invisibili commerciali imputabili a politiche interne di tipo sociale, industriale, ambientale (le *new trade issues*), oggetto di tensioni internazionali a causa di *Weltanschauungen* diverse tra gruppi di paesi. Il Wto è un'istituzione in grado di attuare un *enforcement* e quindi di imporre il rispetto di regole negoziate e molti vedono in questo, applicato ai nuovi temi del commercio, una minaccia alla sovranità nazionale⁵.

Stiamo entrando, di fatto, in una fase in cui i temi "commerciali" non sono e non saranno più riservati ai soli tecnici impegnati a negoziare tetti tariffari, ma interesseranno in misura crescente la sfera "politica". Il fenomeno può essere letto in due maniere antitetiche: come una "depoliticizzazione e tecnicizzazione" di temi tradizionalmente politici, quali per esempio l'adozione di standard sociali e ambientali, o come il reingresso della politica nell'arena commerciale data la crescente integrazione dei mercati ed il libero scambio di merci, servizi, persone, idee e soprattutto di sistemi di regole (in un contesto definibile di crescente "*deeper integration*"; Lawrence, 1996). La seconda visione sembra la più corretta: indirettamente, la crescente politicizzazione dei temi commerciali, ed il loro peso politico,

² *The Economist*, 27 novembre 1999.

³ Il 19 maggio 2000 è stato firmato dal Commissario Europeo Lamy e dalla sua controparte cinese Shi Guangsheng l'accordo bilaterale sino-europeo sull'ingresso della Cina nel Wto, dopo un lungo e faticoso negoziato e il raggiungimento di un "pacchetto di concessioni accettabile per il Consiglio ed il Parlamento Europeo". Alla Cina ora restano da concludere altri 5 accordi bilaterali con Svizzera, Messico, Costa Rica, Ecuador, Guatemala per poi "multilateralizzare" le concessioni bilaterali.

⁴ Dopo anni di tensioni politico-commerciali e ben 4 diverse tipologie di sanzioni unilaterali applicate nel 1949 (due, connesse alle vicende militari in Corea), nel 1989 (dopo i fatti di Tian An Man) e nel 1991 (per sospetta proliferazione nucleare), gli Stati Uniti hanno normalizzato i rapporti commerciali rinunciando, quindi, allo strumento di pressione del rinnovo annuale delle concessioni che però, di fatto, non è stato mai negato dal 1980, anno della sua attivazione.

⁵ Questo dibattito nel caso degli Stati Uniti ha tagliato trasversalmente sia gli ambienti *liberal* che quelli conservatori. Lash III e Griswold (2000) ci ricordano che nel marzo del 2000 è stata promossa una risoluzione da parte repubblicana contraria alla partecipazione Usa al Wto ed in favore di un suo ritiro, in quanto il Wto "*is an egregious attack upon our national sovereignty, and this is the reason we must vigorously oppose it*". Gli attacchi sono proseguiti anche da sinistra, con alcuni democratici che hanno sostenuto l'antidemocraticità delle decisioni prese da burocrati a Ginevra, contrarie a quanto stabilito da autorità democraticamente elette a livello locale o nazionale, e, conseguentemente rappresentando una minaccia alla sovranità nazionale.

sono stati dimostrati anche dalla gestione del Vertice di Seattle da parte della Presidenza Clinton e dalla monolitica posizione assunta sul tema degli standard sociali anche a fini elettorali; inoltre, l'adozione dei nuovi regimi commerciali comporta spesso l'adattamento della legislazione interna. L'implicazione è che, se è cresciuto il ruolo della politica nel sistema commerciale multilaterale, allora è fondamentale la costruzione di un solido consenso interno alla base delle posizioni negoziali nazionali e non basta più la gestione "tecnica" dei tradizionali negoziatori commerciali.

A Seattle sono emersi, inoltre, due elementi di relativa novità: la volontà dei paesi in via di sviluppo di essere attori principali, non solo comparse, e la voce dei "nuovi attori" della società civile. In estrema sintesi, il primo elemento di novità, il nuovo ruolo dei Pvs, è destinato a rappresentare uno dei passaggi fondamentali nel rilancio del Wto quale istituzione economica globale. Un pieno coinvolgimento dei Pvs comporta da una parte una seria riflessione su ciò che è avvenuto nel passato: basti pensare ad esempio alla frequente mancata implementazione dell'accordo sulla proprietà intellettuale – Trips - da parte dei Pvs e alle modeste aperture dei mercati nei settori tradizionali da parte dei paesi avanzati. Dall'altra, esso è legato inescindibilmente alla revisione dei meccanismi istituzionali di partecipazione, al ripensamento dell'assistenza tecnica e più in generale del nesso tra libero commercio e politiche per lo sviluppo.

Il secondo fattore di novità è rappresentato dall'emergere della voce della società civile, sulla scia di quanto già successo a partire dal 1998 con la vicenda dell'accordo Mai-Ocse. La Conferenza di Seattle non è fallita a causa delle violente proteste e manifestazioni di piazza, ma i nuovi media e la comunicazione globale hanno indubbiamente amplificato il loro effetto, portando parte dell'opinione pubblica alla convinzione che il fallimento fosse imputabile solo a questo fattore e non al mix di problemi sopraelencati. Basti ricordare la differenza sostanziale tra il lancio nel 1986 dell'Uruguay Round a Punta Del Este, ove i negoziatori si incontrarono in una piccola località di mare e senza contatti con i mass-media, ed il clamore mediatico di Seattle: anche l'avvio dell'Uruguay Round fu rinviato nel tempo e non era meno ambizioso negli anni '80 di quanto non lo fosse a fine 1999 il Millennium Round, visto che anch'esso nasceva con forti contraddizioni interne e con un'agenda globale piuttosto indefinita.

Ad oltre un quinquennio dalla conclusione dell'ultimo Round, e con l'avanzare di quelli che abbiamo definito i nuovi temi del commercio, è indubbiamente cresciuta l'attenzione da parte della "società civile" e, di qui, l'importanza dei meccanismi di concertazione con i soggetti non istituzionali. A fronte di meccanismi decisionali governativi si manifesta, quindi, la necessità di un crescente coinvolgimento dei "soggetti non-statali" (i "non-governmental agents", Guerrieri, 2000), ma senza bloccare i meccanismi di un foro nato come interstatale e intergovernativo. Il problema sta anche nel rileggere e distinguere le variegate componenti entro la macro-definizione di "società civile": ci sono infatti *lobbies* e gruppi d'interesse economico sia nazionali (che possono, quindi, influenzare direttamente le agende nazionali) che transnazionali (quali per esempio nei servizi il Global Services Network o i movimenti dei consumatori); organizzazioni non governative (Ong) con scopo circoscritto (a tutela di una minoranza etnica minacciata dalla "globalizzazione") o su base nazionale (quali il sindacato americano Afl-Cio); Ong antiglobalizzazione trasversali (Attac, Coordination pour le Contrôle Citoyen de l'Omc) o di difesa di un obiettivo globale (il caso dell'ambiente)⁶. È conseguentemente molto

⁶ La novità e l'importanza del fenomeno è stata percepita dalle grandi società di consulenza: una di esse ha anche prodotto per i suoi clienti una "Guide to the Seattle Meltdown: A Compendium of Activists at the Wto Ministerial", che ha suscitato non poche proteste tra le Ong schedate. Si veda sul sito web <http://members.iinet.net.au/~jenks/andreas.html>;

difficile avere parametri di giudizio e possibilità di individuare criteri certi di legittimazione delle stesse Ong e questo non fa che accrescere la complessità della questione.

Uno sguardo d'assieme allo scenario attuale rivela un contesto di riferimento particolarmente ricco di complessità, dovute a questioni aperte sui contenuti negoziali, alla necessità di riforme dei meccanismi e, dunque, dei "processi", alla presenza di nuovi attori statuali e non statuali. Ne deriva che Seattle, di qui a qualche anno, potrà assumere significati molto diversi tra loro: o una temporanea battuta d'arresto, per quanto ricca di insegnamenti, lungo un pluridecennale cammino di aperture e di integrazioni internazionali; o un drammatico punto di svolta destinato ad orientare l'economia mondiale su nuove chiusure e frammentazioni, come già avvenuto nella prima parte del secolo scorso. Per chi ritiene che efficaci soluzioni a molti dei problemi oggi presenti negli scambi commerciali internazionali possano essere trovate solo in un contesto globale fatto di regole ed istituzioni internazionali decisamente rafforzate, contribuire all'affermarsi della prima delle due alternative è la sola strada percorribile. In tale prospettiva l'Italia può e deve giocare un ruolo propositivo, finalizzato a contenere i danni del mancato avvio del nuovo Round e a creare le condizioni per un rilancio di un sistema di regole rafforzate. A questo fine, di fronte ai vari problemi aperti si propongono nelle pagine che seguono alcuni spunti di riflessione, tracciando i possibili scenari del quadro multilaterale e presentando alcune opzioni strategiche per l'Italia.

2. I binari negoziali nel Wto 2000 tra ipotesi di nuovi Round e built-in agenda: i "contents"

Come si è già accennato, nell'anno in corso sono stati avviati, secondo quanto previsto dagli stessi accordi di Marrakech e dalla cosiddetta *built-in agenda*, nuovi negoziati su agricoltura e servizi. Il Wto è istituzionalmente in grado di gestire negoziati settoriali anche al di fuori di un vero e proprio Round multilaterale. L'approccio negoziale verso i due comparti sopramenzionati sarà, tuttavia, assai diverso a seconda di poter essere collocato all'interno di un Round più ampio o di dover mantenere una versione strettamente settoriale.

2.1 Le principali posizioni negoziali

L'Unione Europea, come è ben argomentato nel saggio di Holmes, Young e Rollo che segue, ha spinto e continua a sostenere il progetto di un Round ampio, per rendere possibili quei *trade-offs* intersettoriali grazie ai quali si potrebbe rendere più agevole il negoziato agricolo e la revisione della politica agricola comunitaria (Pac). L'agenda più ampia desiderata dall'UE comprende oltre ad agricoltura e servizi, i due nuovi temi commerciali su concorrenza e investimenti (non particolarmente graditi né a Stati Uniti né a molti paesi in via di sviluppo), mentre sui due temi che hanno provocato a Seattle l'aspro scontro con i Pvs, gli standard ambientali e sociali, l'Europa ha un approccio assai più flessibile di quello americano (Falautano, Guerrieri 1999 e 2000b)⁷. All'interno dell'Unione Europea è indubbiamente cresciuta la consapevolezza dell'importanza di trovare formule di compatibilità tra libero commercio/apertura dei mercati e politiche in favore dello sviluppo dei Pvs. Sia nell'agenda allargata sia sulla base di ini-

⁷ Partendo da un approccio culturale simile tra le due sponde dell'Atlantico in tema di protezione degli standard minimi della persona o del patrimonio ambientale, UE e Usa si trovano divisi sull'individuazione dei fori di riferimento: gli Stati Uniti sembrano propensi a riportare ogni misura distorsiva del commercio sotto l'egida del Wto; l'Unione Europea, attraverso una lettura di tali standard quali "beni pubblici", vuole riportare la loro tutela sotto istituzioni ad hoc che possano valutarne i molteplici aspetti (Segretariato congiunto Wto-International Labour Organization (Ilo) sugli standard del lavoro; Global Environment Agency per l'ambiente).

ziative specifiche, si stanno promuovendo pacchetti di facilitazione al commercio e abbattimenti tariffari unilaterali verso i paesi meno avanzati (Pma), nonché la revisione delle misure di assistenza tecnica al commercio ed una riflessione sui problemi di implementazione da parte dei Pvs, in generale. L'Unione Europea ha inoltre avviato una riflessione sulla riforma istituzionale del Wto, distinguendo tra azioni da intraprendere nel breve periodo – in parallelo al lancio di un nuovo Round - e quelle di medio-lungo periodo, come vedremo nel paragrafo successivo.

Per riassumere non vi è dubbio che l'Unione Europea sia stata e continui ad essere, nel dopo-Seattle, il motore principale della costruzione di un consenso in favore di un nuovo Round multilaterale. Numerosi incontri bilaterali hanno portato a dichiarazioni congiunte a favore del lancio di un nuovo Round insieme al Canada, Giappone, Singapore e agli stessi Stati Uniti. Anche il Vertice del G8 di Okinawa si è espresso nel Comunicato finale a favore del lancio di "*a new round of Wto trade negotiations with an ambitious, balanced and inclusive agenda, reflecting the interests of all Wto members*"⁸.

La posizione degli Stati Uniti è assai diversa. Gli Stati Uniti hanno esercitato un ruolo chiave di *leadership* in tutti i precedenti Round multilaterali, ma in quest'ultima fase sono sembrati poco propensi ad assumersi un compito tanto ambizioso. La prudenza americana ha molteplici motivazioni (Aggarwal, 1999; Falautano, Guerrieri, 2000a; Schott, 2000; Bergsten, 2000a): la preferenza innanzitutto verso un'agenda negoziale ristretta a pochi temi e con forti priorità settoriali; motivi di politica interna, quali le imminenti elezioni presidenziali; la mancata concessione del *fast track* da parte del Congresso al Presidente Clinton; l'atteggiamento assai poco favorevole ad ulteriori aperture commerciali nel complesso della pubblica opinione e dei gruppi politici; la divisione dei gruppi di pressione interni sui più importanti temi commerciali; non ultimo la scelta di concentrare l'attività di *lobbying* e la politica economica estera (Pee) sulla normalizzazione dei rapporti commerciali con la Cina (Bergsten, 2000b). Ancora, temi dalla forte valenza politica interna, quali gli standard sociali e ambientali, hanno preso il sopravvento sul resto dell'agenda positiva, segnando un divario assai marcato con i Pvs.

Non è facile parlare della "posizione dei paesi in via di sviluppo", perché si rischia di replicare l'errore di "omologazione" della variegata composizione negoziale compiuta nella preparazione e nella gestione del Vertice di Seattle, con le conseguenze negative che ben conosciamo. Alcuni dei Pvs, tra cui paesi africani e asiatici, continuano a sostenere un'agenda negoziale ristretta a pochi temi, per dare maggiore spazio ai problemi di implementazione legati agli accordi del passato; i paesi dell'Asean si sono recentemente pronunciati a favore del rilancio di negoziati commerciali multilaterali globali; paesi "leader" della protesta, quali India e Malesia, continuano ad avere una posizione critica verso il Wto, anche se con aperture diverse⁹. Ma non è difficile prevedere che, sia nello scenario di un Round a medio termine che dell'avanzamento della sola *built-in agenda*, il peso ed il ruolo dei Pvs sarà crescente e fondamentale nel determinare i nuovi equilibri all'interno del sistema commerciale multilaterale. D'al-

⁸ Anche nell'ambito del consesso delle otto potenze industriali mondiali è stata ribadita la centralità del rafforzamento del sistema commerciale multilaterale accanto a politiche differenziate per lo sviluppo: "*the objective of such negotiations should be to enhance market access, develop and strengthen Wto rules and disciplines, support developing countries in achieving economic growth and integration into the global trading system, and ensure that trade and social policies, and trade and environmental policies are compatible and mutually supportive*" (G8 Communiqué Okinawa, 23 luglio 2000).

⁹ L'India, per esempio, nel primo incontro bilaterale al Vertice con l'Unione Europea, a Lisbona nel giugno 2000, ha confermato il suo sostegno alla liberalizzazione multilaterale e l'impegno a concertarsi con il suo maggiore partner commerciale, l'UE, per la costruzione di un'agenda "*that adequately reflects the interest of all members of the multilateral trading system*" nonostante al momento non ci sia "*consensus on the scope of future Wto negotiations*"; l'India è, inoltre, tra i paesi che sottolineano il legame tra progresso dei negoziati della *built-in agenda* di agricoltura e servizi e la questione dell'implementazione degli accordi di Marrakech.

tra parte, molti autorevoli voci hanno lanciato un appello a favore del lancio di un Round che considerasse centrale il problema dello sviluppo (il “*Development Round*” di Stiglitz, 1999) e che avesse “un volto umano” (Ruggiero, 2000).

2.2 La built-in agenda ed i negoziati sull'agricoltura

Il negoziato agricolo è uno dei perni che può velocizzare o, più verosimilmente, rallentare il negoziato globale e lo stesso binario della *built-in agenda* (agricoltura-servizi). Il mandato negoziale contenuto nell'articolo 20 dell'Accordo sull'Agricoltura del 1994 aveva previsto il riavvio di negoziati in campo agricolo a partire dal 2000. Le principali sfide che i negoziatori si trovano oggi di fronte sono: la riduzione delle forme di sostegno e protezione; la piena implementazione degli impegni presi a Marrakech; il trattamento speciale e differenziato dei Pvs; la creazione di un sistema commerciale agricolo *fair e market-oriented*; e, non ultimo, i cosiddetti temi “non-commerciali” (le politiche verso gli organismi geneticamente modificati, la sicurezza alimentare).

Per una trattazione più dettagliata della posizione europea, che innegabilmente costituisce uno degli *stumbling blocks* ad una maggiore liberalizzazione del settore, insieme al Giappone, si rimanda al saggio sull'agenda europea contenuto in questo Quaderno. La “fortezza Europa” in campo agricolo è attaccata da più fronti: dal Gruppo di Cairns (Australia, Argentina, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Fiji, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Filippine, Sud Africa, Tailandia, Uruguay) soprattutto sulla questione dei sussidi alle esportazioni; dagli Stati Uniti per i sussidi interni; da molti paesi in via sviluppo, che chiedono un maggiore accesso al mercato europeo¹⁰.

Guardando alle posizioni dei singoli paesi, si può prevedere una replica molto fedele degli approcci nazionali adottati durante l'Uruguay Round. 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 e delle misure di sostegno interno e la difesa della liceità delle biotecnologie in agricoltura, purché vi sia trasparenza. L'Europa, stretta tra le esigenze di riforma della Pac ed il prossimo allargamento, manterrà una posizione sostanzialmente difensiva e incentrata sul principio del ruolo multifunzionale dell'agricoltura europea. Da parte europea è stata esplicitata una disponibilità di principio a negoziare ulteriori riduzioni dei sostegni alla produzione e della protezione tariffaria (*blue e green box*), ma solo a condizione della salvaguardia del modello agricolo comunitario. Resta una relativa divisione all'interno dell'UE sui prodotti (continentali e mediterranei) che dovranno pagare relativamente di più il prezzo delle liberalizzazioni multilaterali; mentre vi è un generale consenso, anche su impulso italiano, a chiedere una maggiore tutela per le denominazioni d'origine (non limitandola ai soli vini ed alcoolici, ma estendendola a molti altri prodotti classificati già in ambito europeo quali Pdo e Pgi – *protected designation of origin, protected geographical indication*) e dell'*animal welfare*.

¹⁰ 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 (Falautano, Guerrieri, 2000a).

Non vi è dubbio che il negoziato agricolo sia tra quelli a più elevata complessità, data soprattutto la sua forte valenza politica: il commercio agricolo, pur sceso al quattro per cento del commercio mondiale, assorbe una buona parte della spesa pubblica dei paesi avanzati, e non solo nel caso della Pac. Le difficoltà del negoziato agricolo spiegano la ferma iniziativa europea a favore di un *single undertaking*, per compensare le inevitabili concessioni in campo agricolo con altre in altri comparti negoziali. Ma, al momento, l'approccio europeo è segnato dall'impossibilità di *trade off* settoriali e quindi dalla necessità di un ripensamento rispetto ai temi offensivi e difensivi. Gamberale, nel suo contributo a questo Quaderno, ha messo in luce il rischio di un *linkage* tra avanzamento dei negoziati agricoli e negoziati sui servizi e di possibili rallentamenti nell'agenda dei servizi dovuti alle difficoltà dell'agenda agricola.

Il negoziato agricolo è inoltre uno dei banchi di prova delle relazioni di "buon vicinato" a livello transatlantico sui cosiddetti *non-trade concerns*, e su tutti 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 modificate¹¹. Nell'ultimo biennio si è manifestata una nuova forma di diplomazia transatlantica proprio su questi temi, che ha segnato (secondo le parole del Commissario Lamy) il passaggio dalla *telephone* alla *megaphone diplomacy*, con un inasprimento delle tensioni commerciali bilaterali e nuove minacce alla stabilità del Wto (Falautano, 2000). Sarà, quindi, importante trovare anche a livello multilaterale degli standard minimi di applicazione del principio precauzionale e delle formule di compatibilità tra regole multilaterali (ed efficienza del sistema di libero scambio) e sistemi nazionali di tutela e sicurezza dei cittadini (basati sulla non discriminazione e sulla legittimità interna).

2.3 Il Gats 2000 e la built-in agenda dei servizi

L'articolo XIX dell'accordo sui servizi firmato a Marrakech (Gats 1994) aveva previsto dopo un quinquennio e, quindi, nel 2000, l'avvio di nuovi negoziati, nel cosiddetto "Gats 2000". Di fatto si tratta di un passaggio obbligato nel processo di "liberalizzazione progressiva" del commercio di servizi, per risolvere le asimmetrie di apertura tra paesi e tra settori connesse alla struttura stessa del Gats. Il principio cardine del Gats è infatti la non-discriminazione, sia all'interno sia all'esterno, che si riflette nell'adozione, da una parte, del principio generale della nazione più favorita (Mfn) e, dall'altra, degli impegni specifici del trattamento nazionale e dell'accesso al mercato. Mentre la Mfn è un principio generale, derogabile attraverso una lista "negativa" di esenzioni, il trattamento nazionale e l'accesso al mercato vengono concesse da ciascun paese membro in liste "positive" di impegni specifici. Di fatto il Gats è nato da un approccio ibrido di liste negative (modello Gatt) e positive (del tipo Nafta) e questo comporta la necessità di ondate progressive di liberalizzazioni volte a dare maggiore equilibrio alle aperture tra settori e alle modalità stesse di fornitura dei servizi (Falautano, Guerrieri, 1999). Due aspetti principali sono, innanzitutto, al centro dei negoziati: a) la revisione delle esenzioni dalla Mfn (e, quindi, la non discriminazione verso l'esterno); b) i nuovi impegni specifici (di trattamento nazionale e accesso al mercato) nei settori in cui si è liberalizzato solo parzialmente o sui quali non c'è sinora stato consenso a liberalizzare multilateralmente.

¹¹ Nel negoziato agricolo verranno toccati anche gli aspetti non tariffari legati ad altri accordi del Wto, quali quello sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie (Sps, *Sanitary and Phytosanitary Agreement*), quello sulle barriere tecniche al commercio (Tbt, *Technical Barriers to Trade*), l'accordo sulla proprietà intellettuale (Trips, *Trade related aspects on Intellectual Property Rights*). La recente controversia UE-Usa sulla carne bovina statunitense trattata con ormoni della crescita nasce proprio dallo scontro tra concezioni di "sicurezza" alimentare diverse a livello nazionale e loro compatibilità con gli accordi del Wto, quali l'Sps.

A Seattle era stato presentato un *draft* di Dichiarazione sui servizi molto avanzato, che doveva contenere anche “i principi guida e le procedure” richiesti dall’articolo XIX per lo svolgimento dei negoziati, ma che non è stato poi finalizzato a causa della sospensione-chiusura del Vertice. L’agenda resta tuttavia valida, pur in assenza di scadenze, e può rappresentare un punto di partenza interessante anche per il consenso di massima che su di essa si era già formato. Come specificato in questo Quaderno da Gamberale, al cui contributo si rimanda per una dettagliata trattazione del tema, nel Consiglio dei Servizi (CtS) è stata superata la fase di analisi (*assessment*) dell’effettiva liberalizzazione dei servizi e quella di revisione delle clausole di esenzione dal principio della nazione più favorita (Mfn), e si sta procedendo con le linee guida negoziali; parallelamente i vari paesi membri stanno definendo l’agenda offensiva e difensiva in termini di nuovi impegni (*specific commitments*) ed i paesi europei, in particolare, lo stanno facendo attraverso i due passaggi della consultazione interna e del negoziato intermedio a livello di Comitato 133.

Per ciò che attiene i negoziati sugli impegni specifici, un importante presupposto è la classificazione dei servizi e la loro eventuale riclassificazione o riaggregazione sulla base delle più recenti evoluzioni tecnologiche. La classificazione dei servizi risale infatti all’Uruguay Round e non tiene ovviamente conto degli sviluppi e della convergenza tecnologica intercorsi negli anni ’90. Mancano così servizi quali quelli energetici e ambientali e risultano inadeguate vecchie classificazioni che non considerano, per esempio, la convergenza nei nuovi media tra internet, telecomunicazioni e audiovisivi. Alcune proposte riguardano invece il raggruppamento in *cluster* di comparti di servizi affini.

Nello specifico di due settori-chiave, servizi di telecomunicazione di base e finanziari, già oggetto di specifici accordi nel 1997 in ambito Gats (il IV e V protocollo Gats), sono all’esame nuovi membri e maggiori aperture. Con riferimento all’accordo sulle telecomunicazioni di base, è in revisione l’*Understanding* sul sistema degli *accounting rates*, in collaborazione con l’*International Telecommunication Union* (Itu). Nell’ambito dell’accordo sui servizi finanziari si sta avviando, su impulso dell’Australia, una riflessione sulla possibilità di introdurre regolamentazioni prudenziali ed è stato proposto l’avvio di uno scambio di informazioni con il Comitato di Basilea. Tra i settori “nuovi” rispetto ai quali è prevedibile un confronto-scontro negoziale vi sono: i servizi turistici, la cui liberalizzazione a livello multilaterale è propugnata da alcuni paesi centro-americani, che propongono di istituire un Annesso al Gats sul Turismo; i servizi audiovisivi, al centro di un potenziale conflitto tra UE e Stati Uniti, a causa di una divergente lettura del campo di applicazione del principio di eccezione culturale; i servizi di trasporto marittimo, che vedono questa volta l’Europa ed i Pvs in chiave offensiva e gli Stati Uniti in posizione difensiva; i servizi energetici e ambientali, tra i *desiderata* americani.

Ulteriori temi al centro del negoziato, oltre alla revisione delle esenzioni dalla Mfn ed agli impegni specifici, sono la cosiddetta “agenda incompiuta” del Gats (*Gats rules*: salvaguardie, sussidi e appalti pubblici) ed i regolamenti domestici. I negoziati sulle regole Gats devono portare ad una definizione di tre aspetti-chiave della contendibilità dei mercati di servizi: i meccanismi di salvaguardia, i sussidi e gli appalti pubblici. Molti paesi sono attivi nella formulazione di proposte e soluzioni negoziali: l’Asean ha avanzato un progetto di attivazione delle misure di salvaguardia in base a determinati criteri; l’Unione Europea ha presentato informalmente un documento che riporta l’esperienza comunitaria in materia di sussidi e di aiuti di stato nei servizi, per sondare eventuali multilateralizzazioni di tali misure ed esperienze “regionali”; restano aperti i problemi a monte della definizione di sussidio pubblico, dell’individuazione dei sussidi effettivamente distorsivi della concorrenza, del nesso tra utilizzo di sussidi e politiche di sviluppo. Sugli appalti pubblici si stanno negoziando i principi di non-discriminazione e trasparenza. In tema di negoziati sui regolamenti domestici, trattati nei loro dettagli tecnici nel sag-

gio che segue sul Gats 2000, una delle questioni chiave risiede nella estendibilità dell'approccio utilizzato con successo nei negoziati sulle discipline professionali dei dottori commerciali ad altri comparti.

Per quanto riguarda, in particolare, la posizione dell'Europa, ad oggi le priorità dell'agenda europea sembrano essere incentrate su:

1) l'affermazione della necessità del riequilibrio degli impegni specifici tra paesi e tra settori; la simmetria potrà essere riaffermata anche attraverso la revisione prevista della Mfn; una maggiore coerenza delle aperture nei vari settori e subsettori e nelle 4 modalità di fornitura potrà essere garantita dall'utilizzo di formule di liberalizzazione "orizzontali".

2) La trasparenza e la *predictability* dei contesti regolamentari nei vari settori di servizi, di cui beneficiano non solo gli erogatori e investitori, ma anche gli utenti e consumatori. Da parte comunitaria viene ribadita l'importanza delle riforme regolamentari interne (incluse quelle pro-competitive), al fine di rendere effettivi gli impegni di accesso al mercato e trattamento nazionale; ai fini delle riforme regolamentari interne è importante, in una prospettiva europea, la conclusione della "agenda incompiuta" del Gats (salvaguardie, sussidi, appalti) entro il pacchetto del Gats 2000.

3) L'importanza del coinvolgimento dei Pvs. A questo riguardo, importante è il riconoscimento entro il Consiglio dei Servizi del principio di flessibilità per i Pvs, riconoscendo così gli obiettivi degli articoli IV (*Increasing participation of Developing Countries*) e XIX (*Negotiation of Specific Commitments*). Questi aspetti, come quelli legati alla riforma dei meccanismi negoziali del Gats e alla trasparenza, sono trattati in sessioni speciali del Cts. I servizi sono riconosciuti come fattori fondamentali di sviluppo dagli stessi Pvs e recenti stime dell'Unctad mostrano come oltre il 50% degli investimenti diretti esteri (Ide) in entrata nei paesi emergenti e in quelli meno avanzati siano imputabili al settore dei servizi. Molti Pvs vogliono negoziare, quindi, a pieno titolo nel Gats 2000. Ma data la complessità delle materie comprese in tale negoziato, è altresì importante una pronta predisposizione, da parte del Wto e dei paesi avanzati, di meccanismi di assistenza tecnica e *capacity building*.

Va sottolineato, ancora, come i Pvs siano particolarmente interessati al negoziato sui movimenti delle persone fisiche (la quarta modalità di fornitura del Gats) rispetto alla quale sussistono molte restrizioni da parte dei paesi industrializzati (in connessione anche al problema della gestione delle politiche di immigrazione), in particolare per ciò che concerne il comparto delle costruzioni (Falautano, Guerrieri, 2000b). Le limitazioni esistenti in quest'area hanno costituito in passato un vero e proprio disincentivo per i Pvs ad una loro più ampia partecipazione 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.

2.4 Un caso emblematico: il commercio elettronico

Ad oltre sei mesi dagli eventi di Seattle, nell'ambito dei quali sono stati congelati anche i negoziati sul commercio elettronico, sono riprese le consultazioni relative a questo importante comparto. La moratoria sull'applicazione di dazi doganali alle trasmissioni elettroniche ed il programma di lavoro sul commercio elettronico, decisi nel corso della seconda Conferenza Ministeriale di Ginevra del 1998, sono di fatto scaduti in coincidenza con la terza Ministeriale di Seattle a fine 1999. In assenza di un accordo quadro sul commercio elettronico o di una nuova moratoria, il settore è rimasto così in una sorta di *vacuum* regolamentare. Il commercio elettronico, insieme ad un secondo accordo sulle tecnologie dell'informazione (Ita2), era nelle intenzioni degli Stati Uniti tra i negoziati da finalizzare direttamente a Seattle (i cosiddetti "*delive-*

rables", Schott, 2000). Lo stesso Segretariato Wto sulla base del principio di "neutralità tecnologica" è a favore di una piena inclusione del commercio elettronico nel quadro del Gats, negando quindi la necessità di un accordo ad hoc. Gli Stati Uniti, poiché considerano la Ministeriale di Seattle sospesa, e non chiusa definitivamente, spingono per considerare la moratoria sul commercio elettronico tuttora in corso. L'UE, a sua volta, sta procedendo speditamente all'elaborazione di una più dettagliata regolamentazione della materia, basata sul principio della tutela del consumatore e della *privacy*. Molti Pvs, infine, tra cui Pakistan e Messico, non intendono piegarsi all'interpretazione statunitense ed intendono rinegoziare le regole del gioco. Dall'analisi dei draft delle Dichiarazioni sul commercio elettronico emergono inoltre posizioni diverse sugli organi che dovrebbero gestire il programma sul commercio elettronico: gli stessi organi incaricati a Ginevra di approfondire i vari aspetti per l'UE o un "*horizontal non-negotiating group*" che riporti le sue conclusioni in occasione della Quarta ministeriale del Wto (è la proposta di Giappone, Australia e Canada, Usa).

Come ben evidenziato dalla Mann nel contributo a questo Quaderno, i problemi posti dal commercio elettronico sono estremamente complessi ed oltre alla materia squisitamente tecnica della moratoria sui dazi doganali, sono da risolvere divergenze sostanziali, non solo tra Usa e Europa, sulla tassazione delle merci virtuali (libri o video, per esempio, trasmessi elettronicamente: sono beni o servizi?), e sulla protezione dei dati personali. Non tutte certamente sono questioni da risolvere nell'ambito di negoziati "commerciali" del Wto, ma sono destinate comunque ad influenzare i negoziati in materia. Il commercio elettronico è, quindi, un altro fondamentale banco di prova dei problemi del governo della nuova economia globale e delle nuove relazioni commerciali.

3. La questione della riforma istituzionale: il negoziato sui "processes"

Al suo avvio, nel gennaio 1995, il Wto ha rappresentato sia un'evoluzione che una rivoluzione rispetto al Gatt, in quanto imperniato su un'impalcatura istituzionale definita da una Mini-Carta¹², una struttura decisionale "per consenso" di tutti i paesi membri, un meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie (Dsm). Secondo alcuni, il Wto si trova ora di fronte alla necessità di superare alcuni dei suoi *birth defects* (Schott, 2000). Questi ultimi sono emersi ancor più in questi primi anni a causa dei nuovi sviluppi delle relazioni commerciali multilaterali imputabili anche, ma non solo, alla nuova rivoluzione tecnologica e all'affermarsi dell'era dell'informazione globale.

Tra le novità sostanziali che hanno investito l'istituzione-Wto si segnala l'adesione "di massa" da parte di un numero elevato di paesi, quasi tutti in via di sviluppo: l'ingresso di Albania e Croazia ha portato a ben 139 il numero dei paesi membri del Wto (al 1 gennaio 1995 erano 76), mentre i paesi aspiranti membri sono altri 30 (con l'avvio delle procedure di accessione di Capo Verde e Yemen) ivi inclusi "pesi massimi" quali Cina, Russia, Arabia Saudita¹³. Mentre il principio e la regola del consenso restano pienamente validi, il *consensus building* ed i meccanismi decisionali si rendono quantomeno problematici con un così elevato numero di paesi, caratterizzati da interessi e livelli di sviluppo estremamente eterogenei.

¹² Il Wto ha una sua "Mini-Carta", che coincide con la parte iniziale dell'Atto Finale di Marrakech intitolato "*Agreement Establishing the Wto*". A tale Carta sono poi aggiunti vari annessi che consistono negli accordi veri e propri. Secondo Jackson (1998a; 1998b) il fatto che sia minimalista può indirettamente favorirne una flessibilità e potenziali riforme.

¹³ Le stesse procedure di accessione si sono mostrate lunghe e spesso farraginose e l'UE si è fatta portavoce nel 1999 della *Wto Accessions Initiative* finalizzata al completamento del maggior numero possibile di adesioni, attraverso l'alleggerimento dei procedimenti.

Il tema della correlazione tra politiche commerciali e politiche di sviluppo è divenuto, quindi, centrale in un'istituzione con una maggioranza di paesi membri incamminati sui tortuosi percorsi dello sviluppo. Il problema sta, in estrema sintesi, nel rinvenire formule di compatibilità tra politiche interne di sviluppo ed impegni di liberalizzazione multilaterale, che partano dal livello e dal percorso precipuo di sviluppo intrapreso dal paese stesso. In alcuni casi tali politiche (interne e multilaterali) sono in aperto contrasto; gli stessi percorsi di sviluppo sono estremamente differenziati da paese a paese. Una delle sfide per il rilancio del Wto sta nel trovare nuovi meccanismi che consentano, da una parte, la condivisione di regole comuni, dall'altra, il rispetto delle priorità e dei tempi di attuazione delle politiche specifiche di sviluppo nazionale. Tra le proposte avanzate, l'adozione di principi di flessibilità sui tempi di implementazione e di adattamento delle politiche interne (Schott, Whatal, 2000) o sui contenuti stessi degli impegni di liberalizzazione (Ganesan, 2000).

I potenziali conflitti tra le diverse priorità della politica economica (*conflicting public policy priorities*) rappresentano un problema non solo per i Pvs, ma in generale, anche se con intensità assai diverse, per tutti i paesi membri del Wto. Con il procedere della *deeper integration* e l'avanzare dei nuovi temi del commercio, crescono inevitabilmente all'interno dei paesi stessi (Jackson, 1998b) le tensioni tra politiche di libero scambio (e impegni multilaterali di apertura) *versus* politiche di sorveglianza e protezione alimentare, tutela culturale o di altri valori intangibili quali la biodiversità (che non è ancora chiaro come "multilateralizzare" e connettere al Wto). Tutto ciò può tradursi in contrasti interni tra amministrazioni stesse nazionali, per esempio tra negoziatori commerciali e Ministeri della Sanità o dei Beni Culturali. Con le *new trade issues* cresce altresì il rischio di polarizzazione delle divergenze tra Nord e Sud del mondo, in quanto si scontrano visioni contrapposte di "*social domestic rules*" (Ostry, 2000).

Di fronte a tale mutato contesto in cui si muove l'istituzione, caratterizzato da: i) mutamento degli equilibri interni dato il raddoppio del numero dei membri del club; ii) presenza di diversi livelli di sviluppo e, quindi, di diverse ricette "libero commercio-sviluppo"; iii) conflitto di priorità politiche in ambito "commerciale" non solo tra Nord e Sud, ma all'interno dei paesi-membri stessi, soprattutto con l'avanzare nell'agenda del Wto delle *new trade issues*; si rende improcrastinabile la riforma ed il rafforzamento delle regole del gioco. Il perno delle riforme si identifica nel binomio costruzione del consenso/trasparenza dei meccanismi distinguendo come vedremo, da una parte, le misure rivolte ai meccanismi interni da quelle rivolte all'esterno del Wto, dall'altra, ciò che è raggiungibile nel breve periodo da ciò che, invece, richiede una difficile riflessione di lungo periodo.

Andando ad analizzare, in estrema sintesi, l'aspetto del *consensus building* e della trasparenza interna (*internal transparency*), possiamo individuare i seguenti snodi critici e loro possibili soluzioni.

Il Wto è un'organizzazione "*member-driven*", basata sul consenso e sul principio "un paese, un voto". L'esperienza del primo quinquennio mostra la bontà di fondo della "regola del consenso", grazie al quale sulla carta ogni paese (anche i micro-stati) hanno voce in capitolo; tuttavia sono emersi, con particolare evidenza sia nel caso della nomina del nuovo Direttore Generale che in quello della preparazione e gestione della terza Ministeriale di Seattle, problemi strutturali dei meccanismi decisionali e della costruzione del consenso. Se la gestione "collettiva" ha portato ad ingolfamenti (si veda il caso Moore-Supachai) e a decisioni non necessariamente efficienti, l'uso di meccanismi informali "selettivi" quali le *green rooms* (utilizzate nel caso di Seattle) ha dato adito a sindromi da esclusione da parte di molti paesi non coinvolti in tale fase di costruzione del consenso e ad accuse, non del tutto infondate, di anti-democraticità delle procedure. A fronte di molte soluzioni proposte, vi è innanzi tutto una misura di breve periodo applicabile: una tempestiva ed esaustiva informazione interna e trasparenza sui processi

intermedi, che consenta poi decisioni “in plenaria”. Altre misure saranno applicabili nel medio-lungo periodo e oggetto di negoziato interno: le *green rooms* possono essere sostituite da uno *Steering Committee* con 20-25 rappresentanti di gruppi di paesi, associati, per esempio, sulla base dei criteri di appartenenza alla stessa area geo-economica e di consistente partecipazione complessiva al commercio internazionale¹⁴; questo accrescerebbe la trasparenza e l'*information sharing* ed anche l'implementazione di assistenza tecnica diretta a “regioni”.

Altre proposte riguardano la stessa ripartizione delle funzioni tra organi del Wto: il rafforzamento dei poteri del Direttore Generale, tantopiù se non si riuscirà a concretizzare l'ipotesi di un *Executive Board* tipo quello del Fmi; l'attribuzione ad uno dei vicedirettori di una delega per i rapporti con le Ong e la società civile; la redistribuzione di poteri tra i vari organi, separando nettamente da una parte la Ministeriale ed il Consiglio Generale, dall'altra gli organi tecnici ed il Direttore Generale¹⁵. Un'iniziativa proposta riguarda anche la creazione di una “Assemblea dei Parlamenti” che discuta e dia pareri consultivi sui nuovi temi del commercio.

Altro problema di rilevanza istituzionale, più concreto ma non per questo meno rilevante, è legato all'impossibilità di molti paesi membri di partecipare attivamente ai meccanismi del Wto. L'acquisizione dello status di membro del Wto non comporta di per sé l'automatica acquisizione di una capacità di piena partecipazione: le strategie difensive e offensive dei singoli sistemi-paese si basano su 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 (Falautano, Guerrieri, 2000b). Ciò può avvenire solo a costi elevati, sia in termini economici sia di risorse umane dedicate e per molti Pvs tali costi non sono sostenibili (Michaelopoulos, 1998). Dal momento che si ritiene fondamentale per la vitalità dell'istituzione una piena e consapevole partecipazione di tutti i paesi membri, si rendono improrogabili il rafforzamento dei programmi di assistenza tecnica e *capacity building* sia in fase di accessione che di partecipazione e la cooperazione con altri organismi internazionali di assistenza allo sviluppo.

Infine, sono necessarie delle revisioni del meccanismo di risoluzione delle controversie, pietra fondante del sistema “*rule-oriented*” del Wto. Il Dsm è appesantito da una crescente attivazione (Jackson, 2000), che potrebbe segnare il passaggio da un *arbitration* ad un *litigation approach* sul modello americano. I maggiori problemi riguardano la *compliance* (il pronto adattamento delle misure e politiche giudicate non conformi al Wto), i costi estremamente elevati a carico sia degli attori che dei convenuti, la composizione dei panel (e la creazione di un *rooster* di esterni alle delegazioni), la trasparenza e diffusione dei *panel rulings*. Molti di questi problemi irrisolti del Dsm penalizzano soprattutto i Pvs ed un loro attivo coinvolgimento.

Il secondo aspetto chiave, il *consensus building* e la trasparenza all'esterno (*external transparency*, nei confronti di soggetti diversi dagli stati membri), viene qui riletto alla luce di tre target-obiettivi da raggiungere.

¹⁴ Essa potrebbe riallacciarsi alla passata esperienza Gatt del CG 18 con rappresentanza su base regionale. Peraltro, molti di questi raggruppamenti regionali già esistono e sono conformi al Wto: quattro più due paesi latinoamericani sono riuniti nel Mercosur; altri sono riuniti nella Comunità Andina; il Cefta è attivo da molti anni, come anche l'Efta e l'Asean. Schott e Whatal (2000) propongono una ripartizione in 20 Gruppi regionali, in comparazione con i 24 *country groupings* del Fondo Monetario Internazionale (Fmi), nell'ambito dei quali peraltro vige il principio del peso proporzionale del paese. Dopo tale passaggio di costruzione del consenso i paesi rimarrebbero in possesso del loro diritto individuale di voto, e questo tranquillizzerebbe i paesi più piccoli.

¹⁵ Alcuni tracciano grandi disegni politici, con l'idea di un *Eminent Persons Group*, una sorta di organo politico costituito da “*elected leaders*” che rafforzino la *leadership* collettiva sulla base di “un patto globale” tra organismi internazionali, governi nazionali e società civile che vada oltre il G7/ G8 (Ruggiero, 2000).

Il Wto, innanzi tutto, sta potenziando la trasparenza e la capacità informativa generale, verso il pubblico, i singoli cittadini, le piccole e medie imprese. Uno degli obiettivi è anche quello di accrescere la democraticità dell'accesso all'informazione. Molti documenti del Segretariato non sono pubblicamente disponibili, nonostante non contengano informazioni riservate. A tal proposito sono state formulate molte proposte, ivi compresa quella europea, basata su una più ampia circolazione dei documenti *derestrictable*, su un'informazione più ampia e periodica delle novità in corso, sull'organizzazione di simposi di dibattito e confronto con rappresentanti del Wto, sull'istituzione di un *information ombudsman* che risolva i casi di scarsa trasparenza, sulla diffusione tempestiva dei *rulings* del meccanismo di risoluzione delle controversie. Lo stesso sito-web del Wto è stato recentemente ristrutturato, per renderlo più accessibile e *user-friendly*.

Il Wto, in secondo luogo, si trova di fronte alla sfida di dover gestire un nuovo rapporto con le organizzazioni non governative¹⁶. È stato precedentemente introdotto il tema dell'importanza del coinvolgimento pro-attivo della società civile e delle Ong e la necessità di uno sforzo supplementare di trasparenza. C'è però da distinguere tra movimenti disposti ad un confronto dialettico e costruttivo e quelli animati da un radicalismo anti-globalizzazione/anti-Wto. Un secondo problema sta nel coinvolgere le Ong realmente rappresentative di istanze diffuse (confrontandosi prima con il delicato problema della "valutazione" della loro rappresentatività) senza stravolgere la natura intergovernativa del Wto. In direzione di una maggiore trasparenza e confronto si segnalano numerose iniziative del dopo-Seattle: i simposi periodici di confronto tra Wto e Ong; la diffusione di una *newsletter* mensile curata dal Wto che dettaglia le iniziative intraprese, ciò che invece è previsto per i mesi successivi, corredata di *iperlink* di approfondimento; la predisposizione *online* sul sito ufficiale del Wto dei documenti di analisi delle Ong sui vari temi in discussione. Una proposta, appoggiata anche dall'Italia, riguarda la creazione di un Forum della società civile, a scopo informativo e consultivo. Di certo gli sforzi da parte del Wto devono essere moltiplicati, anche per riuscire a trasformarsi da un'istituzione a suo modo chiusa e poco comprensibile all'esterno ad un centro accessibile, a livello informativo, da tutti. Un ruolo fondamentale nell'attingere positivamente ai contributi della Ong potrà, o meno, giungere dai governi nazionali, che si dovranno fare promotori di iniziative di discussione e dibattito sui nuovi temi commerciali con la società civile¹⁷.

Vi è infine la rilevanza del coordinamento tra istituzioni economiche multilaterali, data la crescente complessità e l'interdipendenza dei vari regimi internazionali. I *linkages* possibili riguardano il Fmi (il Wto potrebbe giocare un ruolo nella negoziazione delle riforme commerciali nell'ambito dei pacchetti finanziari del Fmi), l'Ilo (una proposta europea sostiene l'"istituzionalizzazione" della cooperazione tra Wto ed Ilo, attraverso un segretariato congiunto che tratti i temi degli standard lavorativi e del commercio), la World Bank (che ha già lanciato un progetto comune ed un grande portale sul tema del commercio e dello sviluppo, nonché programmi coordinati di assistenza tecnica), l'Unesco (sui temi delle promozione e protezione delle specificità culturali)¹⁸.

Rispetto ai problemi presentati, in alcuni casi, esistono soluzioni attuabili nel breve-medio periodo, in altri casi, le riforme richiederanno tempi più lunghi. L'interazione tra negoziati sul-

¹⁶ L'articolo V della Carta del Wto prevede consultazione e cooperazione e lo stesso Dispute Settlement Understanding (Dsu) fa riferimento alla possibilità di ricevere "*information or advice from any individual or body which it deems appropriate*".

¹⁷ La stessa Commissione Europea si è attivata molto per avviare un dialogo permanente con le Ong, attraverso incontri periodici e *chat on-line*, con risultati giudicati da molte Ong come promettenti.

¹⁸ Secondo l'articolo III della Carta del Wto, quest'ultimo deve cooperare con il Fmi e la Banca Mondiale "*as appropriate*". Le due istituzioni hanno quindi uno status di "osservatori" rafforzato; nel 1996 è stato negoziato un accordo tra le tre istituzioni "*recognizing a need on the part of the financial institutions to have some special access and opportunity of comment*", con molti problemi relativi alla definizione di un ruolo del Fmi e della Banca Mondiale nei meccanismi di risoluzione delle controversie.

la riforma istituzionale (che abbiamo definito negoziati “sui processi”) e negoziati “sui contenuti” (per il momento la *built-in agenda*) sarà tra i fattori determinanti nel garantire il rilancio del sistema commerciale multilaterale attraverso un nuovo Round, come vedremo nel prossimo paragrafo.

4. I possibili scenari negoziali del Wto

Sulla base dell'analisi sinora fatta, si possono tracciare tre possibili scenari, che derivano da una lettura congiunta di ciò che potrebbe accadere in ambito dei negoziati “sui contenuti” (a partire da quelli su agricoltura e servizi) con gli sviluppi relativi alle questioni “istituzionali”. Il primo passo per il rilancio del Wto sta comunque nel rifondare la fiducia nella bontà del sistema commerciale multilaterale e nel *confidence building*. I paesi in via di sviluppo giocheranno un ruolo chiave nel determinare l'affermazione di uno dei tre scenari, anche sulla base della disponibilità dei paesi avanzati a negoziare aperture più eque e a ripensare le regole del passato (inclusi i tempi e i meccanismi di implementazione di quanto già in vigore, ma inattuato).

Il primo di questi scenari è il meno favorevole per il rilancio del Wto quale istituzione economica multilaterale. Lo potremmo definire uno scenario di “*built-in agenda* pura”. Come previsto dagli accordi di Marrakech, agricoltura e servizi sono e saranno al centro di negoziati, in assenza, quindi, di un contesto più ampio in cui attuare dei *trade-off* intersettoriali. La settorialità dei negoziati rischia di esacerbare gli scontri diretti tra interessi di gruppi di paesi membri: Europa e Giappone contro tutti in materia agricola; Europa e Stati Uniti opposte da visioni antitetiche sulle biotecnologie e gli organismi geneticamente modificati (Ogm); Pvs contro paesi industrializzati sulle restrizioni al movimento delle persone fisiche nel Gats; UE con alcuni Pvs contro gli Stati Uniti sulla liberalizzazione dei servizi di trasporto marittimo; UE e Canada contro gli Stati Uniti sul principio di eccezione culturale nel settore dei servizi audiovisivi. Uno scontro frontale può esserci anche sulla questione dell'implementazione degli impegni presi in alcuni degli accordi del 1994, inclusi quelli (non implementati) di apertura di certi comparti agricoli da parte dei paesi industrializzati; molti Pvs contestano apertamente la sostenibilità degli impegni di implementazione e di adattamento della legislazione nazionale a loro imposti in materia di proprietà intellettuale e misure commerciali che hanno impatto sugli investimenti (Trims). Questo scenario è possibile nel breve-medio periodo e comporta i rischi precedentemente menzionati di rigidità negoziali. La riforma istituzionale del Wto potrebbe procedere quale capitolo a parte di medio-lungo periodo, con tutte le incertezze del caso, legate a complessità e tempistica.

Il secondo scenario può essere definito di *built-in agenda* entro una più ampia agenda negoziale, che resti comunque circoscritta. Oltre ad agricoltura e servizi, potrebbero essere portate avanti contemporaneamente un pacchetto di misure a favore dei paesi meno avanzati e riforme “di processo” che riguardino la trasparenza, una nuova “*Wto accession initiative*”, meccanismi di assistenza tecnica vincolante. I meccanismi di costruzione del consenso interno e di decisione potrebbero essere potenziati da uno *Steering Group* su base regionale, che abbia per l'intanto funzioni consultive e di indirizzo. Questo scenario potrebbe concretizzarsi già a partire dall'inverno 2000, al termine della campagna elettorale statunitense; esso non esclude, successivamente, la transizione ad un vero e proprio Round, ma presuppone due fattori: un atteggiamento americano più flessibile sui temi “ad alto impatto” (standards sociali e ambientali) per i Pvs; l'abbandono da parte europea del progetto di un Round veramente *comprehensive* e globale.

Il terzo ed ultimo scenario è quello del lancio di un Round globale, nel quale confluiscono i negoziati di agricoltura e servizi. Ovviamente è lo scenario più ottimistico per il rilancio del sistema commerciale multilaterale e, secondo alcuni, potrebbe realizzarsi dopo non solo l'elezione del nuovo presidente americano, ma anche la fine della Presidenza francese dell'Unione Europea e le elezioni presidenziali a Parigi. Tale scenario è suffragato anche dall'esperienza dell'Uruguay Round, il cui avvio è stato spostato più volte. Tuttavia, in assenza di un complesso e sostanziale lavoro preparatorio e di un vasto consenso sui nodi da sciogliere, sarà difficile evitare un triplice scontro frontale: entro i paesi avanzati sulle biotecnologie, su alcuni temi agricoli, sulla concorrenza, su alcuni comparti di servizi (trasporto marittimo, audiovisivi); tra Nord e Sud del mondo sull'implementazione del Trips e sul *dumping* sociale e ambientale; tra governi e società civile sui temi "non-commerciali": Ogm, biotecnologie, diritti umani e ambientali. La costruzione a monte del consenso è, quindi, fondamentale per l'affermazione di questo scenario e per il suo successo. Ne consegue l'importanza, in parallelo, del lancio di micro-riforme istituzionali nel breve periodo e di riforme più ampie nel medio-lungo periodo, utilizzando la leva del negoziato globale.

5. Le opzioni strategiche ed il contributo dell'Italia

Abbiamo fin qui messo in evidenza i vari temi ed i molteplici interessi in gioco nei comparti negoziali multilaterali, sia di contenuto che di processo. Si è già avuto modo di sottolineare l'elevata incertezza che tuttora sovrasta contenuti, modalità e tempi di molti di questi negoziati, in assenza, ad oggi, dell'avvio ufficiale di un Round globale. Si propongono, in questo paragrafo finale, alcune brevi considerazioni sulla posizione dell'Italia, alla luce della complessità dei vari temi negoziali e degli interessi specifici che il nostro paese si trova a difendere e promuovere.

Il nostro paese è tra i membri fondatori del Wto e ha, in termini di supporto finanziario, un ruolo di rilievo: per l'anno 2000 contribuisce al bilancio dell'organizzazione con 5.990.712 franchi svizzeri¹⁹, pari ad oltre il 4,7 per cento del bilancio totale del Wto²⁰. L'Italia, inoltre, ha erogato lo scorso anno un finanziamento ad hoc di un milione di dollari per la creazione di un Centro di Assistenza Giuridica, che si propone quale centro di *capacity building* di tipo giuridico-legale a favore dei Pvs. Come noto, il Segretariato del Wto ha una struttura snella, con circa 500 unità di personale. A fronte dei circa 250 funzionari, ve ne sono circa sei italiani e questo dato conferma quello più generale della scarsa rappresentatività dell'Italia negli organismi internazionali, rispetto ai livelli di contribuzione finanziaria.

L'Italia si è presentata a Seattle con una folta delegazione e si è pienamente associata alla posizione europea a favore di un Round globale. Nei mesi successivi alla Ministeriale non è venuto meno un attivo supporto all'agenda *comprehensive* europea ed il contributo italiano allo sforzo di *confidence building* europeo si è incentrato sul rilancio di: a) una dimensione globa-

¹⁹ Il contributo è stato calcolato, come per tutti gli altri paesi membri, in base alla quota parte nel commercio internazionale, che nel caso dell'Italia è stata individuata nel 4,735 per cento (sul totale del commercio mondiale).

²⁰ Si vedano i dati del rapporto Annuale del Wto del 2000, disponibile on-line su www.wto.org. I 15 paesi europei contribuiscono insieme a ben il 39 per cento del bilancio del Wto (con 4.891.446 franchi svizzeri su un totale di 12.600.000), con l'Italia al quarto posto per contribuzione dopo Germania, Gran Bretagna e Francia. Gli Stati Uniti, invece, contribuiscono a circa l'11 per cento del totale con 19.897.722 franchi svizzeri.

le del Wto (accessioni, coinvolgimento pieno dei Pvs); b) un'attività negoziale vera e propria²¹; c) la riforma istituzionale del Wto.

Due elementi chiave della proposta italiana di “ripartire da Seattle per andare oltre Seattle”, - presentate nel corso della Presidenza portoghese dell'Unione Europea nel marzo 2000 dall'allora Ministro del Commercio con l'Estero, Pietro Fassino - sono, da una parte, la presa d'atto del nuovo ruolo dei Pvs nel nuovo Wto, dall'altra, l'idea dell'UE al contempo quale ponte verso i Pvs e *leader* di un sistema commerciale multilaterale rafforzato²². Lo stesso governo italiano ha mostrato una particolare sensibilità verso il problema dello sviluppo, dichiarandosi a favore della abolizione di dazi e quote alle esportazioni per tutti i principali prodotti dei 48 Pma; di una maggiore apertura dei mercati dei paesi avanzati ai prodotti dei Pvs; di programmi di *capacity building* e assistenza legale e tecnica; di misure di riduzione del debito. L'introduzione del tema del debito nel “pacchetto” di misure per un pieno coinvolgimento dei Pvs è forse l'elemento di maggiore novità, rispetto agli altri temi già proposti e discussi in ambito comunitario.

Negli stessi negoziati avviati nel 2000 vi sono degli specifici interessi italiani da difendere o da promuovere. Per ciò che attiene la *built-in agenda* agricola è evidente che il settore agricolo vedrà 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. 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 quelli con reputazione legata all'origine o all'indicazione geografica. In tema di biotecnologie e di Ogm, l'Italia sostiene l'adozione del principio precauzionale (anche tenendo conto del Protocollo di Montreal sulla biosicurezza). Ma è quantomai opportuno animare un dibattito ed una riflessione con i cittadini su tali temi, dato che saranno al centro di battaglie negoziali ed è quindi necessario costruire una solida posizione basata sul consenso interno.

In materia di commercio di servizi, 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. Una possibile novità di rilievo per la partecipazione dell'UE al Gats 2000 è legata alla proposta (sostenuta anche dall'Italia) di “comunitarizzazione” in ambito UE dei servizi e della proprietà intellettuale, ad oggi materie escluse dalla politica commerciale comune²³. Un esito positivo di tale negoziato infra-europeo potrebbe dare più forza agli

21 L'Italia ha espressamente sostenuto nel Vertice dei Ministri del Commercio tenutosi in Portogallo nel marzo 2000 che, accanto alla *built-in agenda* devono “contestualmente riprendere le consultazioni per la definizione di un'Agenda sulle altre materie commerciali – riduzioni tariffarie, rimozione degli ostacoli non tariffari, tutela della proprietà intellettuale, commercio elettronico, regole per investimenti e concorrenza – al fine di giungere ad una nuova sessione della Conferenza ministeriale quando se ne siano create le condizioni”; sui nuovi temi del commercio più difficili è stata poi sottolineata l'importanza dell'adozione del “criterio di coerenza” tra accordi commerciali e accordi ambientali ed il “riconoscimento, affermazione e rispetto dei diritti del lavoro e misure per il superamento del lavoro minorile”.

22 “L'Unione Europea – forte di una maggiore coesione data da moneta unica e mercato unico – è chiamata, *più di altri*, ad assolvere una funzione propulsiva che superi i rischi di *impasse* derivanti non solo dall'insuccesso di Seattle, ma anche dalle imminenti elezioni presidenziali americane e dall'approfondirsi delle diversità di interessi e approcci tra paesi emergenti, paesi in via di sviluppo e paesi meno avanzati”.

23 Ogni qualvolta un accordo ricomprenda servizi e proprietà intellettuale il mandato alla Commissione Europea deve essere conferito all'unanimità e l'accordo ratificato dai Parlamenti nazionali. La Conferenza Intergovernativa per la Revisione dei Trattati dell'UE potrebbe agire su due direttrici diverse: estendendo la competenza della Commissione ai servizi ed alla proprietà intellettuale o subordinandola ad una decisione a maggioranza qualificata del Consiglio. La proposta italiana specifica che “per colmare il deficit democratico in materia commerciale (che si aggraverebbe dal momento che un accordo commerciale esteso a servizi e proprietà intellettuale resterebbe comunitario e come tale non soggetto a ratifica dei Parlamenti nazionali) si potrebbe attribuire un ruolo al Parlamento anche nei negoziati commerciali, con una consultazione obbligatoria o un parere conforme prima della conclusione dell'accordo”. Si veda i documenti relativi alla Conferenza Intergovernativa, www.esteri.it.

impegni multilaterali rispetto alle *lobbies* protezioniste nazionali e potrebbe contribuire alla distensione dei rapporti transatlantici, esacerbati talvolta da posizioni nazionali oltranziste (e che grazie al voto all'unanimità possono bloccare iniziative "non gradite").

Tutto ciò non significa affatto sminuire l'importanza del sostegno nazionale italiano al Gats 2000, grazie al quale si potrà dare applicazione alle "regole incompiute", oltretutto fare avanzare la liberalizzazione in nuovi servizi, tra i quali il trasporto marittimo, energia, turismo, distribuzione ed anche estendere tale liberalizzazione alle diverse modalità di prestazione dei servizi. Si è fatto cenno al ruolo dell'Italia, entro l'UE, nel coinvolgimento dei Pvs; in tal senso, anche nell'ambito dei servizi, sarà importante dare segnali di apertura nello specifico di un tema orizzontale, la liberalizzazione degli spostamenti dei lavoratori (secondo la quarta modalità di fornitura del Gats) rispetto alla quale esistono da parte dei paesi avanzati molte restrizioni, connesse ai problemi di immigrazione. Se è fondamentale raggiungere una coerenza tra le varie politiche, anche tra quelle commerciali e quelle relative all'immigrazione, si rende quantomeno opportuna la possibilità di attingere temporaneamente a professionalità legate al mondo dei servizi dall'estero e dai Pvs (come già Germania e Stati Uniti stanno facendo nell'ambito delle nuove tecnologie attingendo professionalità dall'Asia, per esempio).

Inoltre, se al di fuori dell'ipotesi del Round unico è difficile prevedere la conclusione di un accordo multilaterale ad hoc sulla concorrenza, si può comunque contare sull'applicazione internazionale di principi concorrenziali attraverso il rafforzamento del Gats e proprio in quei servizi in cui sono più forti le collusioni e le tentazioni monopolistiche. L'Italia ha inoltre un forte interesse alla tutela delle proprie specificità culturali, che si riflette in protezioni di vario genere e sussidi a favore, per esempio, dell'industria audiovisiva. Il settore dei servizi audiovisivi sarà, probabilmente, uno di quelli al centro di uno scontro frontale tra Stati Uniti ed Europa, con alcuni paesi comunitari capofila di posizione oltranziste sul principio di eccezione culturale. Occorrerà a quel punto attivare i meccanismi di consultazione interna e di concertazione, per verificare in Italia il livello di "protezione" culturale sostenibile, accanto ad una promozione della concorrenza (che presuppone una maggiore apertura e liberalizzazione del settore e può stimolare la qualità dei prodotti).

Il raggiungimento di un accordo sul commercio elettronico è di grande importanza per il nostro paese, dato anche il rilievo dato al tema nelle recenti iniziative europee di Lisbona, in termini di promozione della società dell'informazione e della conoscenza. Come visto precedentemente, i temi legati al commercio elettronico vanno anche oltre il Wto e toccano direttamente le politiche fiscali europee e la protezione dei dati personali e della *privacy*. La sensibilità su quest'ultimo tema dell'Italia è suffragata anche dall'esistenza da alcuni anni dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, che si dovrà sempre più spesso confrontare con richieste di tutela legate alle nuove tecnologie e Internet.

Infine qualche considerazione sui meccanismi della politica economica estera del sistema Italia e sulla loro attivazione su un tema "orizzontale", quale la partecipazione al sistema commerciale multilaterale. Come noto, i rappresentanti italiani contribuiscono alla formulazione e gestione della politica commerciale comune europea, attraverso le attività dei Dicasteri competenti, la partecipazione ai momenti di confronto politico europeo e multilaterale e al Comitato 133 e le rappresentanze permanenti a Bruxelles e Ginevra.

Alcune novità hanno investito (e stanno investendo) a più livelli le istituzioni italiane. Innanzitutto il Dlgs 300/99 che ha ridisegnato in una riforma "di contesto" il nuovo assetto delle strutture del governo centrale. I Ministeri vengono ridotti di numero e quelli coinvolti nella gestione della P.ee italiana sono il Ministero Affari Esteri; il Ministero per le attività produttive (che accorpa Industria, Commercio Estero, Comunicazioni e Dipartimento del Turismo) ed il Ministero dell'Economia (Tesoro, Bilancio e Finanze). Al Ministero per le Attività Produttive

sono espressamente attribuite le funzioni in materia di commercio con l'estero e internazionalizzazione (articolo 29). Abbiamo visto, però, l'importanza del ruolo del Ministero degli Esteri, entro il quale le competenze di "diplomazia economica" relative ai negoziati Wto sono ripartite tra Direzione generale per l'integrazione europea e DG per la Cooperazione economica e finanziaria multilaterale. Sui negoziati settoriali intervengono poi i Dicasteri Competenti (Comunicazioni, Risorse Agricole). È, quindi, quantomai importante, in un contesto di negoziati interdisciplinari e complessi, un'efficace programmazione strategica attraverso il coordinamento tra Mincomes-Ministero delle Attività Produttive, Ministero Affari Esteri, Ministeri competenti e, non ultima, Presidenza del Consiglio.

Tale coordinamento può essere attuato a più livelli: politico (nel Consiglio dei Ministri), tecnico-politico (nella Cabina di regia per l'internazionalizzazione), tecnico (Unità di coordinamento Wto istituita dal Ministero Affari Esteri, Direzione Generale per la politica commerciale del Mincomes, Presidenza del Consiglio). Tantopiù per riuscire a sincronizzare le varie iniziative bilaterali, regionali, comunitarie, multilaterali sui temi del nuovo commercio. Nel 2001 vi sarà, inoltre, la Presidenza italiana nel G-7/G-8 ed il rilancio del sistema commerciale multilaterale, accanto al tema delle politiche dello sviluppo, sarà con molta probabilità tra i temi trattati. La Presidenza italiana deve quindi poter basare il suo lavoro su un'attenta attività preparatoria anche sui complessi temi presentati, che coinvolga tutti gli attori istituzionali menzionati.

Anche il Parlamento dovrebbe essere maggiormente coinvolto. A differenza di altri paesi europei, dopo Seattle non vi sono stati estesi dibattiti ed interrogazioni parlamentari sulle cause del fallimento e sulle possibili vie d'uscita. Le *new trade issues* rappresentano ora un terreno sul quale confrontarsi anche a livello parlamentare per predisporre delle "grandi scelte politiche e di guida", anche di tipo "*bipartisan*".

In vista della "regionalizzazione" di molte competenze di politica commerciale e per l'internazionalizzazione sarebbe, inoltre, di rilievo una sensibilizzazione sui temi economici multilaterali ed un coinvolgimento pro-attivo delle regioni e degli enti decentrati, attraverso incontri, informative sui negoziati e sull'impatto che essi avranno indirettamente anche sui regolamenti regionali.

Abbiamo inoltre visto come nei nuovi temi del commercio sia centrale la costruzione del consenso interno ed un pieno confronto con il settore privato, l'opinione pubblica, la società civile in senso lato, le Ong. Anche in Italia è fondamentale avviare un confronto ed un dibattito costruttivo con le Ong, ponendo quest'ultime di fronte alla sfida di rafforzare la propria legittimità e rappresentatività. Deve infine, senza esitazioni, essere rafforzata la concertazione tra pubblico e privato e la discussione dei temi del nuovo commercio con la società civile, istituzionalizzando su base annuale, per esempio, l'iniziativa di riflessione pubblica promossa nell'ottobre 1999 sul possibile nuovo Round ed istituendo tavoli periodici di concertazione e confronto con le posizioni del settore privato.

2. L'Agenda commerciale europea dopo Seattle

Peter Holmes, Jim Rollo e Alasdair Young

Introduzione

Con l'allargamento ed il completamento del mercato unico europeo, l'Unione Europea (UE) è divenuto il più grande mercato del mondo. È inoltre il più importante esportatore di beni e servizi. Quanto alle importazioni e alla capacità sia di produrre che di attrarre gli investimenti diretti esteri (Ide), è comparabile agli Stati Uniti. Grazie al suo peso economico, l'UE è emersa come uno degli attori dominanti nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali. L'UE, peraltro, non è un tradizionale attore internazionale: è contemporaneamente un'organizzazione internazionale. Di conseguenza, le sue posizioni negoziali riflettono una intensa e complessa attività d'aggregazione dei diversi interessi dei suoi governi membri. La necessità di conciliare interessi a volte divergenti di quindici governi è stata una delle ragioni principali che hanno indotto l'UE a schierarsi in favore di un Round onnicomprensivo di negoziati commerciali ("Millennium Round"). Il fallimento del terzo incontro ministeriale della World Trade Organisation (Wto), nel dicembre scorso a Seattle, ha impedito il raggiungimento di un accordo sul lancio del nuovo Round, permettendo, almeno finora, solo l'apertura dei negoziati previsti nella *built-in agenda* dell'Uruguay Round: agricoltura e servizi. Tale agenda ristretta presenta delle sfide importanti per l'UE.

La presente analisi mira ad identificare ed esaminare queste sfide e a tracciare scenari sulle possibili risposte europee. Nel primo paragrafo vengono analizzate le modalità di partecipazione dell'UE ai negoziati in materia commerciale. Il secondo presenta l'agenda auspicata dall'UE, basata su un approccio globale e poi si sofferma più in dettaglio sulle origini ed il contenuto delle posizioni dell'Unione nel settore agricolo e dei servizi. Nel terzo paragrafo viene messa in luce la posizione dell'UE su alcuni temi che, dal fallimento di Seattle ad oggi, hanno acquisito una crescente rilevanza, in particolare le questioni dello sviluppo e del ruolo della società civile. In ultimo vengono tratte alcune riflessioni finali sui possibili sviluppi della posizione negoziale comunitaria.

1. La formulazione della politica commerciale dell'Unione Europea

Gli Stati membri dell'UE non hanno per il momento finalizzato l'emendamento della politica commerciale comune e del trattato di Amsterdam e, ad oggi, i negoziati sui servizi e sui nuovi temi del commercio non sono "comunitarizzati". Questi temi restano formalmente di competenza mista (sia dell'UE che degli Stati membri) o addirittura di competenza esclusiva degli Stati membri (Commissione, 1999a; Dti, 1998). Ciò nonostante, la Commissione negozia in nome dell'UE nella sua totalità, sulla base di direttive per i negoziati fornite dal Consiglio dei Ministri. I paesi membri assistono ad alcune sessioni negoziali, tra cui quelle sui servizi.

La competenza mista nei negoziati sui servizi implica che qualunque accordo multilaterale debba essere ratificato da ciascuno Stato membro, così come dal Consiglio dei Ministri dell'UE. Pertanto, il sostegno unanime dei governi membri è requisito imprescindibile perché l'accordo sia ratificato. Ne consegue che le posizioni negoziali devono più del solito essere fondate sul consenso unanime. Ciò rende, da una parte, più difficile per l'UE modificare la sua posizione durante il processo negoziale, dall'altra, rafforza all'interno della posizione stessa l'influenza degli Stati membri più protezionisti.

Sebbene la competenza mista riguarda soprattutto i negoziati sui servizi, sono possibili legami formali ed informali tra negoziati sui servizi e quelli del settore agricolo. I paesi membri dell'UE hanno spinto per un'agenda allargata proprio per ridurre l'impatto sui negoziati agricoli di una posizione di fatto legata ad un consenso unanime, in modo da creare un maggior margine di manovra per *trade-off*, sia interni all'Unione sia con l'esterno. Con un maggior numero di questioni all'ordine del giorno, risulta più probabile che aperture e minor protezionismo in un settore possano essere compensate da vantaggi in altre (ad esempio, con l'accesso più libero ad altri mercati o nuove regole sull'azione di altri governi). Mentre i negoziati sui servizi sono abbastanza ampi da permettere anche al loro interno tali *trade-off*, lo stesso non sembra possibile nel caso dell'agricoltura.

2. L'agenda dell'UE prima di Seattle

Data l'importanza di un'agenda "allargata" ai fini della definizione della posizione dell'UE e poiché quest'ultima invoca tuttora un Round globale, è il caso di soffermarsi brevemente sugli obiettivi dell'UE nel periodo precedente l'incontro ministeriale di Seattle. Le conclusioni del Consiglio dei Ministri, che hanno definito la posizione dell'UE per il Round, hanno identificato quattro principali obiettivi (Consiglio Europeo, 1999a):

- 1) Rafforzare il sistema regolamentare del Wto.
- 2) Promuovere un'ulteriore liberalizzazione degli scambi.
- 3) Favorire una maggiore integrazione dei Pvs nel sistema commerciale multilaterale.
- 4) Affrontare la questione del legame tra commercio e temi/politiche ad esso connesse.

Oltre alla *built-in* agenda, sulla quale torneremo in seguito, le conclusioni del Consiglio hanno richiesto anche negoziati su:

- Una struttura regolamentare multilaterale che disciplini gli investimenti internazionali, che preservi la capacità degli Stati di regolare le attività di coloro che investono sul loro territorio e che al contempo affronti la questione della responsabilità degli investitori;
- Un insieme di principi e di regole chiave in materia di politiche nazionali della concorrenza;
- La determinazione di un piano d'impegni multilaterali per la semplificazione delle procedure commerciali;
- Un maggiore accesso al mercato per i prodotti non agricoli, con sostanziali riduzioni tariffarie, l'eliminazione di picchi tariffari e azioni volte a combattere picchi non tariffari;
- Il rapporto, da chiarire, tra commercio ed ambiente, in particolare tra Wto e standard inerenti ai *multilateral environmental agreements* (Mea); il rapporto tra norme Wto e standard produttivi non legati al prodotto e regolamentazioni dei metodi di produzione; il ruolo dei principi chiave in materia ambientale, in particolar modo del principio precauzionale, all'interno del

sistema normativo del Wto; il rafforzamento della cooperazione tra Wto ed i principali organi internazionali;

- Lo sviluppo di una *built-in agenda* per i diritti di proprietà intellettuale;
- L'aumento della trasparenza e l'applicazione del principio di non discriminazione nel settore del *government procurement* (appalti pubblici);
- Il rafforzamento dell'Accordo sulle Barriere Tecniche al Commercio in modo da enfatizzare la cooperazione in materia di regolamentazione, rendere più chiare le definizioni esistenti e le norme sulla promozione di standard internazionali, sviluppando linee guida sull'etichettatura ed affrontando i temi della salute, della sicurezza del consumatore e dell'ambiente, così da assicurare "un equilibrio appropriato" tra il diritto d'agire per ottenere tali obiettivi e l'obbligo d'impedire restrizioni al commercio sproporzionate.

Il Consiglio ha anche invocato un forte impegno dell'UE in favore della protezione di diritti fondamentali in materia di lavoro, confermando però la sua contrarietà a qualunque approccio di tipo sanzionatorio.

3. L'Unione Europea e la "built-in" agenda"

3.1 Agricoltura

La Politica Agricola Comune (Pac) dell'UE è al centro dei negoziati agricoli attualmente in corso, così come durante l'Uruguay Round (UR). Sebbene la Pac odierna sia diversa, tanto negli strumenti quanto nella importanza degli aiuti, dalla politica agricola di venti o trenta anni fa, non se ne distanzia tanto da ridurre l'opposizione netta nei confronti dei suoi effetti distorsivi sui mercati mondiali e a danno degli esportatori a basso costo. Di conseguenza, la chiave per un esito positivo del Round negoziale sta in un'ulteriore riforma della Pac. L'UE ritiene di averla già sufficientemente riformata con l'accordo scaturito dal summit di Berlino del marzo 1999, sulla base della proposta dell'Agenda 2000. Ma l'UE sbaglia e, per comprendere le dinamiche interne del processo di riforma, è necessario fornire brevemente un quadro storico.

L'episodio chiave è rappresentato dalla riforma del 1991, portata avanti dall'allora Commissario europeo MacSharry, la quale ha modificato gli strumenti di sostegno all'agricoltura in modo sostanziale: da prezzi alti e controllo dell'offerta si è passati a prezzi bassi e compensazioni dirette ai produttori (*direct compensation payments*). La riforma MacSharry ha costituito la base dell'accordo agricolo dell'Uruguay Round. Un'applicazione estensiva dell'approccio MacSharry ha portato alle proposte della Commissione Europea per ciò che riguarda le questioni agricole contenute nel pacchetto di riforma conosciuto come Agenda 2000, che mira a preparare l'Unione all'allargamento ad est e a sud. La riforma della Pac è scaturita dalla consapevolezza che, nel caso il regime attuale fosse stato esteso ai nuovi membri, i costi per il bilancio dell'UE sarebbero diventati proibitivi. I capi di governo hanno poi raggiunto un accordo sulla riforma durante il Consiglio Europeo straordinario di Berlino, nel marzo 1999.

Il risultato di Berlino è stato deludente da tutti i punti di vista. Sorprendentemente, i capi di governo hanno rivelato una posizione più protezionistica di quella dei ministri dell'agricoltura, i quali avevano in precedenza provveduto a mitigare, ma meno di quanto ci si aspettasse, le già non radicali proposte della Commissione.

Il motivo principale del fallimento di Berlino è da ascrivere alla politica interna francese. Le imminenti elezioni francesi hanno spinto il presidente Chirac ad entrare in contrasto con il suo governo. Il logoramento della solidarietà franco-tedesca ha a sua volta contribuito, dato che l'attenzione si è spostata su chi dà e chi riceve dal bilancio dell'UE. Tutti questi fattori hanno

avuto ed avranno delle conseguenze sui negoziati Wto in materia di agricoltura e si possono già riscontrare i loro effetti in alcune delle citate difficoltà nel definire l'agenda per Seattle.

Poiché si è risolta in misure non sufficientemente radicali, la riforma non sembra definitiva e potrebbe essere ritoccata per ragioni squisitamente interne (intra-UE). Per comprendere il perché e cosa ciò comporti per i negoziati Wto, è necessaria un'analisi delle differenti pressioni che i decisori europei devono fronteggiare.

3.1.1 L'Agenda 2000

Oltre ai costi determinati dall'allargamento, anche le pressioni in sede multilaterale hanno spinto per una riforma agricola. Prima di tutto, la Clausola di Pace (*Peace Clause*), prevista dall'*Uruguay Round*, scadrà nel 2003, facendo "dolorosamente" entrare in vigore le norme multilaterali anche nel settore agricolo. In secondo luogo, la *built-in agenda* per i negoziati agricoli implicava per l'UE l'obbligo di mettere sul piatto qualcosa da offrire.

La Commissione ha cercato di ripercorrere il processo MacSharry, ma questa volta il ruolo giocato dal Wto nel processo di riforma è decisamente più evidente. Nell'intenzione dei ministri, comunque, la riforma doveva apparire come un'offerta da prendere o lasciare: il mondo avrebbe dovuto adeguarsi alla Pac e non viceversa.

Tali pressioni in sede multilaterale per una riforma della Pac si sono manifestate in molti modi: attraverso gli sforzi di riduzione dei prezzi, il passaggio dagli aiuti alla produzione e al commercio all'integrazione diretta del reddito degli agricoltori, agli aiuti per l'ambiente e all'economia rurale. Questo nuovo approccio, definito multifunzionale, può essere letto come un passaggio ai sussidi *de-linked*, ovvero non direttamente collegati alla produzione agricola, i quali ricadono all'interno della cosiddetta "scatola verde". Più cinicamente, il "multifunzionalismo" può essere visto come un modo attraverso il quale le componenti protezioniste radicali di alcuni Stati membri possono continuare a sovvenzionare la produzione agricola e a mantenere *de facto* la "scatola blu". Quest'ultima è stata creata dall'*Uruguay Round*, che ha definito delle categorie di aiuti all'agricoltura indirettamente connessi alla produzione ma che gli Stati membri hanno deciso di non contestare fino al 2003. Dopo questa data, essi saranno soggetti senza eccezioni alle nuove norme. Nelle posizioni negoziali presentate a Ginevra nel giugno 2000, sia il Cairns Group sia gli Stati Uniti hanno richiesto la totale abolizione della "scatola blu".

La proposta della Commissione (vedi tabella 1), comunque, non si è dimostrata conforme alle regole multilaterali. Almeno sulla base degli attuali prezzi mondiali, le proposte riduzioni dei prezzi di intervento per i cereali, oleaginosi, carne di manzo e latte non sarebbero sufficienti a ricondurre le esportazioni comunitarie, il principale oggetto della contesa, sotto controllo. La proposta della Commissione non ha affrontato l'incompatibilità tra pagamenti compensativi e criteri per la "scatola verde" e l'accesso al mercato. Un recente rapporto della Camera dei Lord in Gran Bretagna ha concluso che la Pac, così modificata, non è ancora pienamente compatibile con gli impegni assunti durante l'*Uruguay Round* e ha sottolineato che quanto approvato a Berlino sulla base dell'Agenda 2000, non è sufficiente a rimettere l'UE in regola, a maggior ragione dopo l'allargamento. Un recente rapporto francese del Consiglio d'Analisi Economica (1999) risulta meno pessimista per ciò che riguarda la compatibilità della politica così come riformata, ma solleva perplessità sul futuro della "scatola blu" e sulla liceità di compensazioni forfettarie da dispensare per le future riduzioni dei prezzi agricoli.

Tabella 1- La riforma della Pac: le riduzioni dei prezzi agricoli, prodotto per prodotto

	Proposta della Commissione	Accordo di Berlino
Cereali	20%	15% (ritardato)
Oleaginosi	20%	15%(ritardato)
Manzo	30%	20% (ritardato)
Latte	10%	Riforma accantonata fino al 2005

L'esame delle proposte della Commissione è cominciato con le aspre critiche dei ministri delle finanze nei confronti del documento sulle prospettive finanziarie della Commissione per il periodo 2000-2006, un elemento centrale dell'Agenda 2000. L'opposizione dei ministri delle finanze è stata causata da due ragioni. In primo luogo, le pressioni per gli undici paesi membri dell'euro, derivanti dall'impegno di portare il deficit di bilancio al di sotto del 3% del prodotto interno lordo (Pil). Quando i deficit, adattati al ciclo economico, sono vicini o al di sopra di questo livello, la disciplina di bilancio può essere mantenuta solo con tagli alla spesa, inclusi i contributi al bilancio dell'UE. In secondo luogo, molti governi, in particolare quelli tedesco e dei Paesi Bassi, hanno ritenuto eccessivo il loro contributo al bilancio comunitario.

Di conseguenza, è nato un dibattito sul finanziamento dei pagamenti e meccanismi di compensazione agli agricoltori. Più in particolare, i governi inglese, francese, tedesco e dei Paesi Bassi hanno spinto per un congelamento delle spese ai livelli nominali di spesa del 1999. Ciò ha stravolto le proiezioni di bilancio della Commissione in materia agricola e ha, soprattutto, impedito il finanziamento dei pagamenti compensativi necessari per ottenere la riduzione dei prezzi agricoli.

Il governo tedesco ha cercato di porre fine all'aumento della spesa e di ridurre il suo contributo al bilancio, proponendo un co-finanziamento, almeno parziale, da parte degli Stati membri. Questa operazione avvantaggerebbe la Germania, che potrebbe continuare a finanziare i suoi agricoltori attraverso prezzi alti e aiuti diretti, riducendo al contempo le spese generali di bilancio. La Francia si trova nella situazione opposta: può mantenere l'aiuto ai propri agricoltori solamente aumentando la spesa, cosa difficile alla luce della necessaria disciplina fiscale da rispettare. In più, se la Francia riducesse gli aiuti diretti a causa dei vincoli di bilancio, i suoi agricoltori perderebbero competitività sul mercato comunitario. In risposta alla Germania, il governo francese ha proposto una riduzione progressiva dei pagamenti compensativi. Ciò ridurrebbe le spese di bilancio a vantaggio di tutti e, con la riduzione del sostegno ai prezzi e con esso della totalità degli aiuti, gli agricoltori più competitivi in Europa (ovvero quelli francesi) risulterebbero avvantaggiati sul mercato dell'UE. La Germania riavrebbe indietro i suoi soldi, ma la Francia riavrebbe il mercato comunitario.

Tali interessi e obiettivi conflittuali hanno portato al deludente risultato di Berlino (vedi tabella 1). Gli interessi di bilancio hanno prevalso sulle considerazioni economiche; la riforma del mercato del latte è stata ritardata e la riduzione dei prezzi più limitata, in modo da contenere i costi delle integrazioni compensative agli agricoltori; il tutto per rispettare i limiti di bilancio.

Guardando al quadro generale, le prospettive di bilancio, con tutte le loro implicazioni per la Pac (che è prevista durare fino al 2006), si presentano instabili, dato il legame tra crescita sostenuta e finanziamento delle spese necessarie. Inoltre, la questione del contributo netto al bilancio della Germania non è stata risolta e potrebbe riproporsi qualora il governo tedesco risultasse sotto pressione a causa dei vincoli di bilancio. Lo scontro con il governo francese sulla questione del co-finanziamento è così solo rimandato e potrebbe rivelarsi fatale per l'alleanza franco-tedesca, che per anni ha difeso la Pac.

3.1.2 Implicazioni per i negoziati Wto

Il deludente risultato emerso dall'Agenda 2000 potrebbe rendere i negoziati nel breve periodo estremamente più complessi. La secca risposta del Commissario Fischler alle manifestazioni di disappunto espresse dal Gruppo di Cairns, all'indomani del Consiglio di Berlino, fornisce solo un assaggio dei problemi interni all'UE. Ma a meno che i prezzi mondiali non salgano notevolmente, le regole multilaterali sui prezzi delle esportazioni risulteranno presto amare per l'UE e continueranno ad esserlo, mettendo il bilancio dell'UE, e quindi le conclusioni dell'Agenda 2000, sotto pressione. Un'accelerazione del processo di allargamento ad est non farà che aumentare la pressione. Se a ciò aggiungiamo gli altri vincoli che graveranno sul bilancio dell'UE, si può ipotizzare che quest'ultima potrebbe essere costretta a rivedere prima di quanto creda l'Agenda 2000, anche se probabilmente non prima delle elezioni presidenziali francesi del 2002. E la pressione continua sulle condizioni fiscali dei paesi membri, conseguenza dell'unione monetaria, potrebbe coinvolgere nel dibattito i ministri delle finanze.

Questioni chiave dei nuovi negoziati sono la disciplina degli aiuti alle esportazioni e la natura della "scatola blu". Le conclusioni di Berlino saranno difficilmente sostenibili, a meno che le regole multilaterali in questi settori non restino invariate. È improbabile, comunque, che gli Stati Uniti e il Gruppo di Cairns accettino lo *status quo*. Di conseguenza, l'UE sarà in prima linea durante i negoziati e sarà costretta a difendersi duramente. Date le difficoltà interne all'UE, è altamente improbabile una soluzione rapida dei negoziati agricoli, anche se verranno legati ad altri temi e nonostante l'incombente pressione causata dalla scadenza nel 2003 della Clausola di Pace. Nel più lungo periodo è facile prevedere forti pressioni sulla Pac, ma non c'è da scommettere sul suo smantellamento a breve periodo.

3.2 Servizi

La posizione dell'UE sui servizi non potrebbe essere più diversa da quella sull'agricoltura. Non solo le divisioni interne non sono altrettanto importanti, ma, quale conseguenza del mercato unico europeo, l'UE presenta un regime liberista in materia di commercio transfrontaliero e di investimenti in molti settori dei servizi. Inoltre, le imprese dell'UE sono tra i principali esportatori di servizi. Di conseguenza, l'UE, così come è già avvenuto durante l'Uruguay Round ed i negoziati successivi in materia di servizi finanziari e telecomunicazioni di base, sostiene attivamente un'ulteriore liberalizzazione.

In particolare, l'UE si sta adoperando per ottenere da parte di tutti i membri del Wto maggiori impegni in materia di accesso al mercato e trattamento nazionale (Consiglio Europeo, 1999a). La Commissione nella sua Comunicazione al Consiglio del 1999, ha affermato che la liberalizzazione unilaterale vincolante, a partire dall'entrata in vigore del Gats, rientra tra gli obiettivi prioritari, ma garantendo contemporaneamente l'impegno a liberalizzazioni progressive. L'UE vorrebbe vedere progressi soprattutto nei servizi professionali (tra cui i servizi legali, ingegneristici, informatici, pubblicitari e di marketing) e dei servizi legati al settore energetico (Dti, 1998). L'UE vorrebbe anche accompagnare una maggiore apertura del mercato con misure che assicurino una maggiore trasparenza ed un quadro normativo più chiaro, e che impediscano azioni private restrittive della concorrenza. Inoltre, l'UE invoca la liberalizzazione delle trasmissioni elettroniche di servizi (commercio elettronico). Infine, vorrebbe portare a termine tutto il lavoro lasciato incompiuto dall'Uruguay Round, ovvero la definizione di regole multilaterali sui sussidi, l'estensione delle normative multilaterali al *government procurement* (appalti pubblici) nel settore dei servizi e la determinazione delle condizioni necessarie per l'applicazione di misure di salvaguardia nei casi in cui le importazioni di servizi aumentino in modo eccessivo.

Tali obiettivi sono ampiamente condivisi dalle singole industrie europee dei servizi, sebbene queste ultime abbiano comprensibilmente degli obiettivi per certi versi più ambiziosi e più espliciti in tema di commercio elettronico (Esf, 1999). British Invisible (BI, 2000), per esempio, vorrebbe l'inclusione del trasporto marittimo nel Gats, l'estensione dell'accordo del 1997 sui servizi finanziari a tutti i membri del Wto, un'ulteriore liberalizzazione, al di là di quanto già realizzato, ed un alleggerimento delle restrizioni alla mobilità delle persone (secondo la quarta modalità di fornitura del Gats).

Come conseguenza dello sviluppo del mercato unico europeo, il mercato dei servizi dell'UE è già alquanto liberalizzato (Commissione Europea, 1997; Wto, 1995). Ci sono, comunque, importanti eccezioni, sebbene circoscritte e, spesso, associate all'erogazione pubblica di servizi. Nel settore dei servizi, le norme comunitarie richiedono l'accesso reciproco al mercato solo per i servizi finanziari, per il settore aeronautico e per l'assegnazione di corridoi aerei (*slot*) per l'atterraggio. Non solo tali misure non sono state ancora invocate, ma l'UE ha anche assunto impegni in materia di accesso al mercato per i servizi finanziari, durante i negoziati successivi all'Uruguay Round. Per il trasporto aereo, in acque interne, e per il trasporto marittimo, il pieno accesso ai vantaggi del mercato unico è ristretto alle società d'origine comunitaria. Nessuno di questi temi, in tutti i casi, è in cima alla lista delle priorità del Gats 2000 (Dti, 1998). Ben più problematici per l'UE rischiano di rivelarsi le sue norme sulla protezione dei consumatori e dei cittadini, come ad esempio le norme sulla protezione dei dati (Ustr, 2000), che, pur non esplicitamente discriminatorie, possono comunque ostacolare gli scambi nel settore dei servizi. Un'altra fonte di tensione, in particolare con gli Stati Uniti, riguarda la liberalizzazione di servizi legati ad importanti obiettivi sociali, quali l'istruzione, la salute e persino i servizi postali. Vi è una forte opposizione alla loro liberalizzazione anche all'interno dell'UE, soprattutto da parte del governo francese e del Parlamento europeo (1999). I servizi audiovisivi, fonte perenne di tensioni tra UE e Stati Uniti, costituiscono il tema potenzialmente più esplosivo per l'UE, poiché le norme comunitarie prevedono un contenuto minimo europeo, risultando quindi esplicitamente discriminatorie. Ciononostante, queste restrizioni sono piuttosto circoscritte.

L'UE ha già definito delle regole interne comuni, così com'è avvenuto durante l'Uruguay Round e i negoziati successivi del Gats. Queste regole costituiscono la base negoziale dell'UE. Avendo poi l'UE delle posizioni relativamente liberiste in materia di servizi, i negoziati in questo settore non dovrebbero di per sé comportare seri problemi di coordinamento per l'UE. Ma come già sottolineato, il fatto che un accordo sui servizi va ratificato da tutti i governi membri potrebbe essere strumentalizzato da quei paesi più riluttanti nell'accettare liberalizzazioni in altri settori, in particolare quello agricolo. Il tutto per ottenere concessioni da partner negoziali interni o esterni all'UE.

Un'ulteriore differenza tra i negoziati sull'agricoltura e sui servizi sta nel fatto che in questo secondo caso, con poche eccezioni (in particolare nel caso dei servizi audiovisivi), l'UE e gli Usa stanno lavorando congiuntamente per promuovere la liberalizzazione sia multilaterale sia bilaterale (Dti, 1998). L'UE vorrebbe che le regole multilaterali sugli scambi di servizi fossero accettate in primo luogo dai Pvs., Questi ultimi, avvicinati con molta titubanza ai negoziati del Gats durante l'Uruguay Round, hanno assunto relativamente pochi impegni in materia.

3.3 I nuovi temi e la questione dell'implementazione¹

Alla Conferenza ministeriale di Singapore del 1996, il Wto ha istituito dei gruppi di lavoro per affrontare i temi della politica di concorrenza e degli investimenti legati al commercio. Altri due "nuovi temi" di rilievo, commercio/lavoro e commercio/ambiente, sono stati lasciati in secondo piano. Entrambi i gruppi di lavoro hanno presentato il loro rapporto nel dicembre 1998, come previsto, ed entrambi hanno suggerito, semplicemente, di proseguire nel 1999 con

¹ I paragrafi riguardanti gli investimenti e la concorrenza sono tratti in gran parte da Holmes, Young, 1999.

ulteriori discussioni, lasciando alle successive conferenze ministeriali il compito di decidere come procedere. Sebbene il legame tra commercio ed ambiente e commercio e standard minimi del lavoro non sia stato oggetto d'analisi da parte dei gruppi di lavoro, entrambe le questioni sono state successivamente incluse nell'agenda del Round. Ciò è dovuto in larga parte alla mobilitazione di nuovi attori - gli ambientalisti - e di attori tradizionali sotto nuove vesti - i sindacati - nei paesi industrializzati, tra cui gli Stati membri dell'UE (Hocking, Smith, 1997; Woolcock, 2000)

Un altro mutamento profondo che ha investito la gestione stessa dei negoziati multilaterali dalla conclusione dell'Uruguay Round ad oggi è legato al crescente coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo (Pvs). Pertanto, un'ulteriore questione ha assunto primaria importanza: quella della implementazione degli accordi.

3.3.1 Investimenti

C'è stato un ampio dibattito nel gruppo su commercio e investimenti sulla necessità o meno di regole multilaterali. Ciò riflette essenzialmente la divisione tra i paesi esportatori di capitali, con a capo gli Stati Uniti, e coloro che importano i capitali, ovvero i Pvs. Questi ultimi, sulla base della passata esperienza dei trattati bilaterali sugli investimenti, non sono convinti che misure a protezione degli investitori incoraggino in modo significativo gli investimenti. Inoltre, molti Pvs non credono che per ottenere un quadro stabile e trasparente per gli Ide siano necessarie regole multilaterali (Wto, 1998b).

Mentre il governo (ed il mondo degli affari) statunitense ha puntato su accordi che disciplinino l'azione dei governi, i Pvs guardano con più interesse a regole multilaterali che controllino gli attori privati. L'UE ed i suoi governi membri tendono a collocarsi a metà strada tra le due posizioni: alcuni governi membri, come il Regno Unito, sono più vicini alla posizione americana, mentre altri, in particolare la Francia, sono maggiormente in sintonia con i Pvs.

La posizione dell'UE nel contesto del Millennium Round, in materia di commercio ed investimenti, riflette la sua esperienza durante i negoziati Ocse per un accordo multilaterale sugli investimenti (Mai). Tali negoziati fallirono nell'ottobre 1998, com'è noto, in seguito all'abbandono unilaterale del tavolo delle trattative del governo francese.

L'UE sostiene che gli stati che ricevono investimenti esteri debbano poter disciplinare le attività degli investitori sul proprio territorio, nel rispetto dei principi del Wto, potendo altresì applicare normative in materia di responsabilità degli investitori (Consiglio Europeo, 1999a). Inoltre, includere gli investimenti nell'ambito Wto significa escludere la possibilità di affrontare le controversie tra investitori e Stato, una questione particolarmente cara al governo francese. Sebbene sussistano delle differenze tra paesi membri, la posizione sopra ricordata risulta accettabile per tutti i paesi europei, anche perché si rivelerà comunque troppo ambiziosa per i governi di molti Pvs.

3.3.2 Concorrenza

Nel gruppo commercio e concorrenza, vi è stato un acceso confronto tra il gruppo di paesi, con a capo l'UE, che voleva limitare il dibattito al possibile impatto distorsivo causato dall'assenza o dalla natura discriminatoria delle norme sulla concorrenza, e quello, guidato principalmente dai Pvs, che cercava di spostare l'attenzione sugli effetti anti-concorrenziali delle politiche commerciali dell'UE e degli Usa (Wto, 1998a).

La Commissione europea che ha utilizzato e utilizza la politica di concorrenza per combattere le barriere commerciali rimaste e continua a sostenere la necessità di un'agenda multi-

laterale accanto alla rete di accordi bilaterali. L'UE vorrebbe che ogni Stato si dotasse di standard minimi sulla concorrenza: quest'argomentazione è in linea con la proposta avanzata dall'UE per un Round negoziale globale (Consiglio Europeo, 1999a). Il governo Usa, viceversa, promuove l'idea di una cooperazione bilaterale "selettiva" per combattere le pratiche anti-concorrenziali, e si oppone ad un regime multilaterale. Un gruppo di paesi di nuova industrializzazione, in particolare Hong Kong, si è spinto oltre, sostenendo che le restrizioni dei governi alle importazioni all'interno dei mercati Ocse siano il problema più eclatante. Il principale obiettivo della loro azione sono le leggi anti-dumping. Nel frattempo la posizione dei Pvs è in qualche modo mutata. Inizialmente, sebbene fosse generalmente riconosciuta l'importanza della concorrenza sia a livello interno che internazionale, la maggior parte dei Pvs era piuttosto restia ad introdurre ulteriori regolamentazioni in materia. Ma il dibattito all'interno del gruppo di lavoro del Wto sembra avere modificato tale posizione. Nell'autunno 1999, i sudafricani hanno presentato una proposta per un nuovo approccio sulla questione della concorrenza, in base al quale i bisogni dei Pvs dovrebbero essere maggiormente considerati, spostando il dibattito lontano dal tema dell'accesso al mercato, sostenuto dall'UE. Il governo britannico, in particolare il Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale, ha sostenuto entusiasticamente questo approccio, promuovendo numerosi incontri internazionali, tra cui quello dell'Ocse del luglio 1999, cui hanno preso parte Sir Leon Brittan, Joel Klein e rappresentanti di tutti i principali Pvs, Cina compresa. Il fallimento di Seattle, paradossalmente, potrebbe favorire l'evoluzione del dibattito sulla concorrenza internazionale, garantendo un tempo maggiore per lo sviluppo di un'agenda più matura e per un'assistenza tecnica che, come richiesto dai sudafricani, operi prima e non dopo i negoziati (vedi Republic of South Africa, 1999).

3.3.3 Commercio ed ambiente

La questione ambientale è entrata nell'agenda "globale" anche perché alcune controversie riguardanti discriminazioni commerciali per ragioni ambientali (tra cui il famoso caso "gamberetti-tartarughe" sollevato dalla Thailandia contro gli Stati Uniti) sono state sollevate nel sistema di risoluzione delle controversie del Wto. L'Organo d'Appello ha interpretato le norme Gatt/Wto in modo decisamente estensivo: nel caso "gamberetti-tartarughe" ha sostenuto che, in determinate circostanze, si possono accettare misure ambientali restrittive del commercio. Il caso ha evidenziato le ancora incerte implicazioni della disciplina Wto per le norme ambientali nazionali ed i problemi aperti di compatibilità tra gli obblighi Wto e la regolamentazione prevista dagli Accordi multilaterali sull'ambiente (Mea).

L'obiettivo dichiarato dall'UE in vista del prossimo Round è l'attuazione di politiche commerciali ambientalmente sostenibili (Consiglio Europeo, 1999a), sebbene sia poco chiaro come si intenda proseguire. In particolare, l'UE invoca una maggiore certezza giuridica sulla relazione tra norme Wto e Mea. L'UE vorrebbe anche che il "principio precauzionale" acquisisse un'importanza maggiore all'interno delle normative Wto.

3.3.4 Commercio e standard minimi del lavoro

I paesi membri dell'UE hanno visioni fortemente contrastanti circa il ruolo che il Wto dovrebbe esercitare nel promuovere standard minimi del lavoro. Si possono individuare sostanzialmente tre raggruppamenti entro l'Unione: ci sono paesi che ritengono che tali regole siano inopportune e che ostacolino lo sviluppo (ad esempio il Regno Unito); paesi con forti tradizioni democratiche (ad esempio la Svezia), che vedono nel Wto uno strumento per promuovere i diritti umani; e quelli (ad esempio la Francia) che vedono nel legame tra standard lavorativi e

commercio un modo per introdurre misure protezionistiche. Queste differenze si risolvono in una posizione, in tema di commercio e standard minimi del lavoro che non comporta nessun passo avanti rispetto allo *status quo*. Sebbene l'Europa si schieri con decisione a favore della protezione di standard minimi del lavoro, è di fondo contraria all'applicazione di sanzioni commerciali atte a proteggerli e non va molto oltre la promozione della già esistente cooperazione tra Wto e Organizzazione Internazionale del Lavoro (Consiglio Europeo, 1999a)

3.3.5 Implementazione

La questione dell'implementazione degli accordi presenta diverse dimensioni. La prima riguarda i Pvs, che stanno cercando di ottenere tempi più lunghi di quelli concordati per l'implementazione degli impegni, in particolare per ciò che riguarda gli impegni in ambito di proprietà intellettuale, assunti nell'Uruguay Round (è il caso del Trips). La seconda ha a che fare con la richiesta da parte dei Pvs di assistenza tecnica, tanto per l'implementazione degli accordi quanto per la preparazione della loro partecipazione al Round di negoziati in corso. In particolare, lamentano il fatto che l'assistenza tecnica per l'implementazione dell'Uruguay Round non sia ancora disponibile (vedi Wang, Winters, 2000).

4. L'Agenda dell'UE dopo Seattle

Il progetto europeo di un'agenda onnicomprensiva è stato contestato a Seattle. Gli Stati Uniti ed il Gruppo di Cairns hanno accusato l'UE di voler negoziare su tutto tranne che sull'agricoltura, mentre i Pvs hanno contestato a Stati Uniti e UE i loro tentativi d'includere la questione del lavoro nell'agenda. Inoltre, le posizioni dell'UE in materia ambientale hanno ottenuto un sostegno davvero limitato.

Sebbene il Consiglio Europeo (1999b), subito dopo Seattle, abbia riaffermato la volontà di proseguire lungo la linea tracciata dalle sue Conclusioni del 26 ottobre 1999, la Commissione ha cercato di costituire un consenso attorno ad una posizione più flessibile (vedi, per esempio, Lamy 2000). Pur sostenendo un approccio ampio, la Commissione ha spinto per una riformulazione degli obiettivi dell'UE in materia ambientale e del lavoro o, per lo meno, in tema di investimenti e concorrenza (Lamy 2000).

Durante un incontro informale ad Oporto a marzo, comunque, il Consiglio per gli Affari Generali dell'UE ha deciso di restare fedele alle Conclusioni dell'ottobre precedente, almeno per il momento, sebbene il governo britannico, dei Paesi Bassi, finlandese e svedese desiderassero apportare alcuni cambiamenti agli obiettivi negoziali dell'UE, qualora ciò potesse indurre altri governi ad accettare un approccio onnicomprensivo; i governi belga, francese e portoghese si sono opposti, non ritenendo necessaria alcuna modifica.

In tutti i casi, pur rimanendo l'UE ancorata all'idea di un Round globale, da far decollare il prima possibile, vi è crescente consapevolezza che ciò non sarà possibile almeno fino a quando non si insedierà la nuova amministrazione Usa, all'inizio del 2001, e forse addirittura non prima delle elezioni francesi del 2002. Per ragioni riportate nelle conclusioni, non si ritiene tale evenienza tanto negativa.

L'approccio dell'UE ai negoziati rimane invariato dopo Seattle, almeno per ora, ma altre questioni si sono imposte all'attenzione generale sull'onda di Seattle: gli interessi dei Pvs ed il coinvolgimento della società civile. Entrambi i temi sono stati collegati alla questione della riforma istituzionale, già sul tavolo (vedi, per esempio, Byers, 1999) prima che gli eventi di Seattle evidenziassero alcune debolezze istituzionali del Wto.

4.1 I partecipanti rinvigoriti: i paesi in via di sviluppo

Ci sono tre diverse spiegazioni, tra loro collegate, per la nuova attenzione al tema del coinvolgimento dei Pvs. In primo luogo, non ci si può aspettare che i Pvs accettino accordi raggiunti da un piccolo gruppo di paesi industrializzati, con a capo sempre Usa e UE (Dti, 2000). Le importanti e allora sottovalutate implicazioni per i Pvs dell'accordo sui diritti di proprietà intellettuale (Trips) rappresentano un motivo importante per il cambiamento. In secondo luogo, la complessità di molti temi, come il Trips, ora affrontati in sede multilaterale, richiede un'assistenza tecnica prima, durante e dopo i negoziati (Short, 2000). Infine, è necessario che siano garantiti ai Pvs vantaggi chiari ed espliciti dal prossimo Round. Wang e Winters (2000) riportano le stime della Banca Mondiale, in base alle quali i costi amministrativi necessari per far fronte agli obblighi derivanti dal Wto, Trips, dall'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Sps) e Valutazioni doganali (Customs Valuations) equivarrebbero a 130-150 milioni di dollari per ciascun paese. Altri sostengono la necessità di introdurre impegni vincolanti che garantiscano assistenza tecnica (vedi anche Finger, Schuller 2000). La Commissione è considerata in difficoltà sulla questione del centro di assistenza legale congiunto di Wto e Banca Mondiale. Blackhurst e altri. (2000) sottolineano come molti paesi africani non abbiano praticamente alcuna possibilità di far sentire la propria voce in seno al Wto.

Il governo sudafricano ha recentemente presentato una proposta al gruppo di lavoro del Wto sulla politica di concorrenza, in base alla quale l'assistenza tecnica su questioni di concorrenza dovrebbe essere fornita prima dell'inizio dei negoziati. Questa proposta è stata accolta da molti osservatori come un contributo efficace volto a sbloccare l'*impasse* in tema di concorrenza, assolutamente non come un espediente retorico.

Il Rapporto della Camera dei Lord britannica, nel frattempo, fornisce una valutazione piuttosto critica, ad opera del gruppo del Quad, della nuova proposta di offrire accesso *duty free* "essenzialmente a tutti" i prodotti provenienti dai paesi meno industrializzati. Secondo il Rapporto, questa espressione è una versione fortemente annacquata dell'originario "tutti" i prodotti. Ma non è ancora chiaro a quanto ammontino i prelievi fiscali su questi prodotti.

Qualunque cosa accada, i Pvs vorranno esercitare una fortissima influenza sulla definizione del prossimo Round.

4.2 I nuovi attori nel commercio internazionale: la società civile

Sebbene in pochi credano che a provocare il fallimento dei negoziati siano state le manifestazioni di piazza di Seattle (Dti, 2000; Short, 2000; Wdm, 2000), vi è ora una diffusa consapevolezza del fatto che il sostegno dell'opinione pubblica al processo di liberalizzazione e la fiducia nel Wto debbano essere rafforzati. Il governo britannico, per esempio, ha sottolineato l'importanza di una maggiore trasparenza e di una migliore comunicazione con le parti interessate e l'opinione pubblica (Dti, 2000). Più di cento gruppi d'interesse europei hanno ufficialmente partecipato all'incontro ministeriale di Seattle (vedi tabella 2), contro i quasi trecento statunitensi, indubbiamente agevolati dalla vicinanza fisica. La maggioranza di questi gruppi rappresentava gli interessi agricoli, il mondo degli affari e del lavoro erano ugualmente ben rappresentati, ma vi era anche un numero importante di gruppi che tradizionalmente non erano stati attivamente impegnati nell'ambito delle tematiche commerciali. Ciò dà un'idea della natura mutevole delle relazioni commerciali internazionali, all'origine della spinta per una più ampia consultazione della società civile. In risposta, la Commissione Europea, per esempio, ha istituito un "gruppo di contatto"². Il 19 aprile 2000 la Commissione ha invitato ad un incontro sui

² I membri del gruppo di contatto della Commissione sono: Unice, Etuc, Copa-Cogeca, Esf, National Consumer Council (Regno Unito), European Public Health Alliance, Euro-Aid Liaison Committee on Food Security, Consiglio Economico e Sociale.

temi al centro di un nuovo Round 49 organizzazioni del mondo degli affari e dell'agricoltura e 46 gruppi legati alle questioni del lavoro, dei consumatori, dell'ambiente e dello sviluppo. Questi attori si sono riuniti nuovamente a maggio e giugno e riprenderanno ad incontrarsi una volta al mese a partire da settembre.

4.3 Nuove iniziative europee per la riforma istituzionale del Wto

Numerose proposte per una riforma del Wto sono state avanzate in risposta alle due domande parallele di una piena partecipazione dei Pvs e di un maggior coinvolgimento della società civile nei negoziati multilaterali. Il governo britannico è tra i più attivi in tal senso ed ha proposto (Byers, 1999; Dti, 2000):

- 1) Una maggiore trasparenza attraverso una comunicazione più puntuale ad un pubblico più vasto, ad opera sia del Wto sia dei governi;
- 2) Uno sviluppo economico ampiamente distribuito, da ottenere mediante un maggiore ricorso all'assistenza tecnica e affrontando temi di particolare interesse per i Pvs;
- 3) L'eliminazione di conflitti tra regolamentazioni nazionali e regole commerciali multilaterali, nonché dei conflitti tra le esigenze di protezione dell'ambiente e di espansione del commercio;
- 4) Un meccanismo di risoluzione delle controversie più chiaro, al fine di eliminare scappatoie che permettano alle parti in torto di ritardare la "compliance".

Il ministro francese per il commercio François Huwart ha recentemente ribadito l'impegno francese per un nuovo Round nell'ambito del quale siano affrontati i nuovi temi del commercio; la liberalizzazione e la "ri-regolamentazione" devono andare mano nella mano. Il ministro ha affermato di fronte ad una platea a Kuala Lumpur, il 6 marzo 2000:

*"L'esprit dans lequel la France envisage la globalisation, esprit que je viens de rappeler, est aussi celui qui gouverne sa conception du prochain cycle de négociations commerciales : ce cycle doit permettre certes de continuer à libéraliser les échanges internationaux, mais il doit être également cycle de régulation du commerce international"*³.

5. Conclusioni: prospettive e problemi

5.1 L'agenda dell'UE

È improbabile che nel breve periodo l'agenda dell'UE cambi in maniera sostanziale. In tema di agricoltura, l'Unione sarà sottoposta a pressioni interne ed esterne per un cambiamento, ma non prima di qualche anno. Quanto ai servizi, le differenze interne all'UE sono state sostanzialmente ricomposte, sia trovando un accordo su regole comuni sia nei precedenti negoziati multilaterali, pertanto le posizioni dell'UE difficilmente cambieranno. Se saranno aperti negoziati più ampi, l'UE dovrà ridimensionare i suoi obiettivi, soprattutto in materia di investimenti e politica di concorrenza, in modo da ottenere concessioni dai Pvs in tema di servizi.

³ "Lo spirito col quale la Francia guarda alla liberalizzazione, spirito che ho appena ricordato, è anche quello che guida la sua concezione del prossimo ciclo di negoziati commerciali: questo ciclo permetterà certamente di continuare a liberalizzare gli scambi internazionali, ma deve essere anche un ciclo di regolamentazione del commercio internazionale".

5.2 Lo stato dei negoziati

È probabile che i negoziati in corso su agricoltura e servizi si trascinino senza progressi significativi a meno che non sia apra un Round più ampio, che difficilmente potrà avvenire prima delle elezioni americane e forse di quelle francesi del 2002.

In ogni caso, tutto ciò potrebbe non essere una cosa negativa. Molte questioni incluse nell'agenda ampia dell'UE contrastano con gli interessi dei Pvs. Sebbene ci siano alcuni buoni argomenti di natura economica in favore di regole trasparenti e stabili sugli investimenti, vi è solo un debole argomento politico per imporre norme vincolanti a coloro che non vogliono accettarle. In tema di politica di concorrenza, si può anche affermare che, nonostante la liberalizzazione degli scambi, molte pratiche transnazionali restrittive si possono ancora verificare e che risposte nazionali frammentarie possono rivelarsi inefficaci. L'insistenza statunitense sul ricorso ad azioni unilaterali e sulla cooperazione bilaterale sembra per il momento non lasciare aperta nessun'altra via; soprattutto perché i Pvs hanno insistito nel legare qualunque discussione sulle regole di concorrenza alla riforma dell'*antidumping*, il che suona come un anatema per gli Usa ed è problematico per l'UE. Dato che l'idea di un nuovo Round è realizzabile nel medio periodo, c'è margine per un'evoluzione delle varie posizioni. C'è la possibilità di definire meglio la relazione tra regole degli scambi e norme ambientali (sia nazionali, sia multilaterali), anche se un tale tentativo sarà aspramente contestato dai Pvs perché rischia di fornire scuse "ambientaliste" per il protezionismo. Al contrario, non c'è nessun argomento economico valido per richiedere comuni standard minimi del lavoro.

Se davvero l'UE intende promuovere lo sviluppo, dovrebbe puntare meno sulle sue posizioni radicali nei confronti dei Pvs in tema di liberalizzazione degli scambi, affrontando invece i principali problemi derivanti da alcune delle sue politiche. In particolare, dovrebbe:

- Liberalizzare in modo deciso la Pac;
- Non imbrigliare i Pvs in certi accordi preferenziali di liberalizzazione (come ad esempio la Zona di libero scambio con il Sudafrica e le sue preferenze a favore dei paesi africani, caraibici e del Pacifico), che rischiano di generare effetti distorsivi delle loro economie e di vanificare i vantaggi comparati dei Pvs;
- Garantire che nella politica commerciale europea nei confronti dei Pvs non sia permesso il ricorso a misure *antidumping* o ad altri strumenti di protezione temporanea che possano essere considerati un modo per ovviare all'apertura del mercato.

Un'ulteriore azione di generosità, sia di principio sia in senso economico, può rivelarsi necessaria per l'assistenza tecnica, se questioni di più ampio respiro saranno ricomprese nell'agenda. Pochi temi nell'agenda dell'UE, con l'enorme eccezione della liberalizzazione dell'agricoltura, sono di grande interesse per i Pvs, i quali però sono più interessati ad attuare l'impatto dell'Uruguay Round piuttosto che ad ampliare la portata delle regole internazionali.

5.3 Il bisogno di una riforma istituzionale

Saranno necessari dei cambiamenti, se si vuole acquisire una maggiore legittimità in termini sia di rappresentatività globale del processo decisionale sia di responsabilità degli attori principali nei confronti dei loro elettori. Non c'è una facile soluzione. La parola dei grandi attori sarà inevitabilmente determinante (semplicemente per il fatto che rappresenta-

no i grandi mercati in cui tutti vogliono vendere). Qualcosa sta cambiando, e cambierà a maggior ragione con l'accessione della Cina e la volontà dei Paesi più popolosi di giocare un nuovo ruolo nel Wto.

Ciononostante, c'è un bisogno immediato di maggiore trasparenza, innanzitutto permettendo ad osservatori di accedere alle sedute plenarie e ai gruppi di lavoro. Ma non bisogna cadere in errore: queste riunioni sono di natura principalmente declamatoria e procedurale, i veri negoziati si svolgono, e continueranno a svolgersi, lontano dai riflettori, il che è proprio di qualunque sistema politico. E la natura dei negoziati commerciali è tale che spesso persino per gli attori principali è difficile avere totale chiarezza su cosa sia davvero importante. Questo è un problema soprattutto per le delegazioni con poche risorse, specialmente tra i Pvs, e dimostra che l'assistenza tecnica può giocare un ruolo utile nel migliorare la loro efficacia a Ginevra.

Il Meccanismo di Risoluzione delle Controversie (*Dispute Settlement Mechanism*-Dsm) è un tema particolarmente controverso del nuovo sistema istituzionale. Sta svolgendo un lavoro molto più intenso di quanto originariamente previsto, ma sta operando in modo sorprendentemente positivo. È comunque estremamente potente e per certi versi non controllabile, poiché l'opinione dell'Organo d'Appello può essere rovesciata solo dal Consiglio Generale all'unanimità di tutti i membri.

Se si vuole che le decisioni del Dsm siano più largamente accettate ed ammantate di legittimità, sono necessarie alcune modifiche. Queste includono maggiori risorse sia in termini di bilancio che di professionalità da utilizzare durante il primo grado del Panel, le cui decisioni sono soggette al controllo dell'Organo d'Appello. Il Dsm deve diventare anche più accessibile e trasparente. Ammettere degli osservatori almeno ad alcune delle sue sessioni; rendere più chiare le norme; permettere l'accesso a rappresentanze professionali: tutto ciò potrebbe giovare, sebbene i Pvs siano consapevoli della capacità dei gruppi d'interesse del nord e delle Ong di operare pressione attraverso memorie *amicus curiae* dei loro avvocati.

C'è anche un generale bisogno di miglioramenti tecnici del Dsm. Per esempio, la "compensazione" per "non conformità" dovrebbe assumere la forma di liberalizzazione obbligatoria degli scambi ad opera della parte soccombente, e non di ulteriori restrizioni commerciali ad opera della controparte. Sarebbe anche utile trovare un modo di preservare il sistema da sovraccarichi. In generale, i problemi del Dsm derivano dal fatto che agisce in nome di un'organizzazione in sé frammentata, piuttosto che da una intrinseca debolezza fondamentale. Il Dsm resta la punta di diamante del Wto, ma l'UE deve essere consapevole sia dei pericoli esistenti a livello generale per il regime multilaterale del commercio sia dei pericoli specifici derivanti dal dare l'impressione che il Wto sia governata da giuristi nel campo commerciale

Tabella 2 - Gruppi d'interesse europei al terzo incontro ministeriale del Wto a Seattle, dicembre 1999

Tipo di gruppo d'interesse	A	B	Dan	Fin	Fr	G	Gr	It	Ir	L	PB	P	Sp	Sv	RU	UE	Totale	%
Business																		
Agricoltura			1		20	1			1	1	1		4		2	6	37	29
Industrie e generale	1				4	2		2			1		5		1	11	27	21
Servizi					1	1							1		3	7	13	10
Sindacati			1		6			3					1		1	1	13	10
Gruppi d'interesse civici																		
Consumatori													1				1	0.8
Ambientalisti						1									6	1	8	6.6
Sviluppo			1	1		2					2		2	2	6	4	20	16
Altri					1	2									2	3	8	6.6
Totale	0	1	2	2	32	9	0	5	1	1	4	0	14	2	21	33	127	

Nota: Non include le organizzazioni internazionali con sede nei paesi europei.

Fonte: US Information Agency

3. Gats 2000: la liberalizzazione multilaterale dei servizi

Carlo Gamberale

1. Introduzione

Questo articolo descrive l'attuale struttura istituzionale e negoziale dell'Accordo sui servizi e le prospettive del Gats 2000. Dato che il Gats 2000 consiste di una serie di negoziati già in corso sulle regole e di un negoziato principale sugli impegni specifici, prescritto dallo stesso accordo, si vedrà come la struttura negoziale tende a coincidere con quella istituzionale, dove gli organi responsabili dell'ordinaria amministrazione dell'accordo sono anche addetti alla supervisione dei negoziati. Una prima sezione introduce le caratteristiche principali dell'Accordo Gats e l'impatto del fallimento del vertice di Seattle. Successivamente viene descritta l'evoluzione dei "principi guida e le procedure" per i negoziati nei servizi a Seattle e l'inizio dei negoziati a Ginevra nel gennaio del 2000, confermato dalla riunione del Consiglio per i Servizi del 25 febbraio 2000. Le sezioni seguenti analizzano l'evoluzione dei negoziati sulle regole (regolamenti domestici, salvaguardie, sussidi e forniture pubbliche), sui principi guida per la compilazione delle liste di impegni specifici e sulla classificazione nei servizi. Si vedrà come tutti questi negoziati svolgono un ruolo essenziale ed in un certo senso preliminare alla negoziazione di ulteriori aperture di mercato attraverso gli impegni specifici nel campo dei servizi, come prescritto dall'Articolo XIX. Infine un'ultima sezione descrive le tematiche relative alla revisione dell'intesa sugli *accounting rates* del 1997 nel Consiglio dei Servizi e il programma e le modalità della prima fase dei negoziati nella Sessione Speciale.

1.1 Una breve introduzione al Gats

Il Gats (General Agreement on Trade in Services) è l'unico accordo multilaterale che regola la liberalizzazione dei servizi su scala mondiale. Il Gats fa parte della struttura del Wto (World Trade Organization) che all'inizio del 1995, dopo la conclusione dell'Uruguay Round, ha sostituito il Gatt quale foro mondiale per la liberalizzazione degli scambi. Il Gats regola la liberalizzazione progressiva degli scambi nei servizi attraverso ripetuti Round di negoziati, senza imporre da subito una libera concorrenza nei vari settori dei servizi a tutti gli Stati Membri. Nonostante l'inclusione dei servizi nel sistema multilaterale degli scambi possa essere considerato il maggior risultato dell'Uruguay Round, l'accordo sul Gats nel 1995 non ha portato ad una effettiva liberalizzazione dei servizi su scala mondiale, quanto alla definizione di regole vincolanti e di meccanismi per far avanzare in maniera graduale il processo di liberalizzazione.

L'Accordo è composto da una serie di principi di applicazione generale e dagli impegni specifici nei settori. Alcuni principi generali del Gats regolano il processo di liberalizzazione progressiva, che ha luogo attraverso l'assunzione da parte degli Stati Membri di impegni specifici in negoziati ciclici. Il primo Round di negoziati nei servizi che si è svolto durante l'Uruguay Round ha prodotto risultati modesti in termini di impegni specifici, ma è stato seguito da ulteriori negoziati limitati ad alcuni settori (telecomunicazioni, servizi finanziari, servizi marittimi e movimento delle persone fisiche) che si sono conclusi alla fine

del 1997. I negoziati sulle telecomunicazioni di base e sui servizi finanziari hanno portato ad una liberalizzazione sostanziale di questi settori su scala globale. Il secondo Round di negoziati su tutti i servizi è iniziato il 1 gennaio 2000, come previsto dall'Articolo XIX del Gats, che stabilisce le regole della "liberalizzazione progressiva".

Oltre alle regole sull'assunzione degli impegni specifici nei settori, il Gats contiene anche regole generali già in vigore dalla fine dell'Uruguay Round. Tra queste la clausola della nazione più favorita (Mfn – Articolo II), gli obblighi di trasparenza (Articolo III), alcune discipline sui regolamenti domestici e sugli accordi bilaterali di mutuo riconoscimento (Articoli VI e VII), regole sui monopoli e sui pagamenti e trasferimenti di capitali internazionali (Articoli VIII e XI). Sono anche parte integrante del Gats alcuni allegati, che definiscono regole specifiche ad alcuni settori, quali i trasporti aerei, le telecomunicazioni, i servizi finanziari, e le persone fisiche. L'allegato sull'Articolo II ha consentito agli Stati Membri di esentare alcune misure specifiche dall'applicazione generale della clausola della nazione più favorita nel corso dell'Uruguay Round¹.

1.2 Il Gats e la liberalizzazione progressiva dei servizi: il mandato negoziale dell'Articolo XIX

L'Articolo XIX del Gats nel definire il meccanismo di liberalizzazione progressiva (*built-in agenda*) stabilisce che "nel perseguimento degli obiettivi di questo Accordo, gli Stati Membri condurranno ripetuti Round di negoziati, iniziando al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo Wto, e successivamente in maniera periodica, con lo scopo di raggiungere gradualmente più alti livelli di liberalizzazione." I negoziati sugli impegni specifici nei servizi non richiedono dunque un ulteriore accordo tra gli Stati Membri al di là del mandato negoziale già concordato nell'Articolo XIX. L'inizio dei negoziati sui servizi il 1 gennaio del 2000 è stato fissato nel corso dell'Uruguay Round ed è parte integrante dell'accordo Gats. Questa situazione distingue i servizi da altre possibili aree di negoziati, quali la concorrenza, gli investimenti e i dazi doganali sui prodotti industriali che diversamente, per poter iniziare il 1 gennaio 2000, richiedevano un nuovo mandato negoziale da parte della Conferenza Ministeriale di Seattle.

Oltre agli impegni specifici, il pacchetto di negoziati Gats 2000 include anche una serie di negoziati sulle "regole" già in corso dal 1995, il cui svolgimento era stato previsto alla fine dell'Uruguay Round. Questi negoziati riguardano i regolamenti domestici, le salvaguardie, i sussidi e le forniture pubbliche e la classificazione dei servizi. Infine il Gats prevede anche che dall'inizio del 2000, gli Stati Membri si impegnino a riformare tre aree dell'accordo: l'annesso sui servizi aerei, le esenzioni dalla clausola Mfn e, nel campo delle telecomunicazioni, l'intesa sugli *accounting rates* del 1997. Questi ulteriori negoziati, come quello sugli impegni specifici, sono prescritti da norme dell'accordo Gats in vigore dal 1995 e non dipendono da ulteriori accordi politici in seno alla Conferenza Ministeriale.

1.3 L'impatto tecnico e politico del fallimento di Seattle sui negoziati nei servizi

Il fallimento della conferenza di Seattle ha avuto un impatto limitato sui negoziati nei servizi. Infatti se da un lato la conclusione della Conferenza di Seattle senza una dichiarazione ministeriale ha chiuso la porta, almeno per il momento, a negoziati onnicomprensivi

¹ Per un'analisi più approfondita della struttura dell'Accordo Gats e dei negoziati post-Uruguay Round vedi, C. Gamberale, 1999.

(il cosiddetto “Millennium Round”) estesi ad aree quali gli investimenti, la concorrenza, i dazi doganali sui prodotti industriali, l’ambiente ed il lavoro, dall’altro lato il collasso del “Millennium Round” non ha pregiudicato i negoziati sui servizi il cui inizio era stato già concordato alla fine dell’Uruguay Round. Il mancato accordo a Seattle sul Round globale tuttavia potrebbe avere importanti conseguenze politiche sui negoziati nei servizi.

Innanzitutto la dichiarazione di Seattle doveva contenere i “principi guida e le procedure”, che sono richiesti dall’Articolo XIX per lo svolgimento dei negoziati nei servizi. In effetti il testo dei “principi guida e le procedure” per i negoziati nei servizi contenuto nella bozza di dichiarazione ministeriale altro non era che un riassunto dei mandati negoziali già inclusi nel Gats dal 1995. Tuttavia i principi guida e le procedure avrebbero aggiunto due aspetti importanti ai negoziati sui servizi.

Il primo riguarda la revisione tecnica di alcune norme dell’accordo, la cui interpretazione ancora lascia spazio a numerosi dubbi. Nonostante questa possibilità non fosse stata prevista alla fine dell’Uruguay Round lo studio e l’applicazione del Gats negli ultimi cinque anni ha rilevato l’esistenza di importanti lacune in alcune norme, che idealmente potrebbero essere corrette attraverso negoziati tra gli Stati Membri piuttosto che dall’Organo di Appello del Wto nell’ambito della risoluzione delle dispute commerciali.

Il secondo aspetto dei negoziati nei servizi, che per il momento si è perso con il collasso della ministeriale di Seattle, è quello delle scadenze. Infatti con l’eccezione dei negoziati sulle salvaguardie, la cui conclusione è prevista per il 15 dicembre del 2000, tutti gli altri negoziati, ed in particolare quello sugli impegni specifici, non hanno una scadenza.

Il calendario da approvare a Seattle prevedeva negoziati brevi ed onnicomprensivi di tre anni. Nel caso dei servizi l’idea era quella di far precedere il lavoro sugli impegni specifici dalla conclusione o dall’avanzamento del lavoro sulle regole nel primo anno dei negoziati. Il processo di “richieste ed offerte” negli impegni specifici sarebbe potuto iniziare tra l’autunno e la fine del 2000, con la prospettiva di arrivare ad una nuova Conferenza Ministeriale di revisione (Mid-term Review) con un pacchetto sostanziale nei servizi e di chiudere tutti i negoziati onnicomprensivi entro la fine del terzo anno di lavoro. Come si vedrà, il mancato accordo sui “principi guida e le procedure” e quindi sulle scadenze a Seattle non ha arrestato i negoziati nei servizi, dove i gruppi di lavoro sulle regole erano già attivi prima dell’inizio dei negoziati del 2000. La mancanza di scadenze negoziali, tuttavia, sottrae impeto e prospettiva ai negoziati, iniziati il 1 gennaio del 2000, come previsto dall’accordo, ma privi di un punto di arrivo, che secondo l’Articolo XIX era da stabilirsi nei “principi guida nelle procedure negoziali”. In particolare la battuta di arresto di Seattle avrà come conseguenza inevitabile lo slittamento nel tempo del processo di “richieste e offerte” negli impegni specifici.

2. I servizi a Seattle: i principi guida e le procedure per i negoziati; il commercio elettronico

2.1 La preparazione ai negoziati nei servizi

La preparazione ai negoziati sui servizi (Gats 2000) è iniziata nel giugno del 1998, quando il Consiglio dei Servizi ha intrapreso uno scambio di informazioni tra gli Stati Membri nei settori finalizzato ad identificare barriere commerciali e problematiche negoziali da affrontare nel Round. Lo scambio di informazioni ha prodotto una serie di note di analisi del Segretariato sul commercio nei servizi nei settori ed ha spinto alcuni Stati Membri ad espri-

mere posizioni preliminari riguardanti la liberalizzazione di vari settori².

Lo scambio di informazioni è stato seguito da un esercizio di “valutazione degli scambi nei servizi” prescritto dall’Articolo XIX e finalizzato a consentire a tutti gli Stati Membri, ed in particolare ai paesi in via di sviluppo, di poter esprimere posizioni negoziali basate sulla conoscenza dei vantaggi e degli svantaggi della liberalizzazione dei servizi. In particolare la “valutazione degli scambi” avrebbe dovuto consentire a ciascun paese di poter identificare gli interessi alle esportazioni e quelli alle importazioni nei vari settori dei servizi, al fine di poter definire una coerente strategia negoziale. La mancanza di statistiche adeguate sul commercio internazionale nei servizi (in particolare per quel che riguarda la modalità di fornitura 3 – presenza commerciale delle persone giuridiche) e la reticenza di molti Stati Membri a fornire informazioni sui propri mercati dei servizi in fase pre-negoziale hanno in gran parte vanificato lo scopo della “valutazione degli scambi”, che è risultata in una serie di note di analisi del Segretariato del Wto sulle statistiche esistenti e sui vantaggi/svantaggi della liberalizzazione nei servizi per i paesi in via di sviluppo³. Al riguardo una nota di analisi sulla valutazione degli scambi è stata anche prodotta dal Segretariato dell’Unctad⁴ (United Nations Conference on Trade and Development).

Il modesto risultato ottenuto con la “valutazione degli scambi” ha portato i paesi in via di sviluppo a richiedere che questo esercizio non si concludesse con l’inizio dei negoziati, ma che restasse aperto, così da concedere più tempo per il raccoglimento di ulteriori informazioni utili per la definizione delle posizioni negoziali. La mancata conclusione della “valutazione degli scambi” non ha impedito agli Stati Membri di passare al punto successivo nella preparazione al Round di negoziati, come richiesto dall’Articolo XIX, vale a dire all’elaborazione dei “principi guida e le procedure” per i negoziati. Il lavoro sui “principi guida e le procedure” è iniziato nel Consiglio dei Servizi già nell’Aprile del 1999 ed è continuato con spirito costruttivo fino al Settembre del 1999, quando l’elaborazione finale del testo è passata al Consiglio Generale nell’ambito della preparazione della dichiarazione ministeriale di Seattle.

Il trasferimento del lavoro sul testo dei “principi guida e le procedure” per i negoziati nei servizi da un organo tecnico, il Consiglio dei Servizi, ad uno politico, il Consiglio Generale, ha rappresentato il primo sintomo del collegamento tra l’agricoltura e i servizi, voluto da alcuni Stati Membri (Cairns group), intenzionati a condizionare qualsiasi progresso nei servizi ad un accordo sui negoziati nell’agricoltura. Il collegamento servizi-agricoltura è riemerso dopo Seattle, dato che anche i negoziati nell’agricoltura come quelli nei servizi non richiedevano un man-

² Le seguenti note di analisi settoriali sono state preparate dal Segretariato del Wto: Distribution Services, 10 giugno 1998 (S/C/W/37); Construction Services and related Engineering Services, 8 giugno 1998 (S/C/W/38); Postal and Courier Services, 12 giugno 1998 (S/C/W/39); Audiovisual Services, 15 giugno 1998 (S/C/W/40); Legal Services, 6 luglio 1998 (S/C/W/43); Architectural and Engineering Services, 1 luglio 1998 (S/C/W/44); Computer and Related Services, 14 luglio 1998 (S/C/W/45); Environmental Services, 6 luglio 1998 (S/C/W/46); Advertising Services, 9 luglio 1998 (S/C/W/47); Education Services, 23 settembre 1998 (S/C/W/49); Health and Social Services, 18 settembre 1998 (S/C/W/50); Tourism Services, 23 settembre 1998 (S/C/W/51); Energy Services, 9 settembre 1998 (S/C/W/52); Air Transport Services, 5 novembre 1998 (S/C/W/59); Land Transport Services I – Generalities and Road Transport, 28 ottobre 1998 (S/C/W/60); Land Transport Services II – Rail Transport Services, 28 ottobre 1998 (S/C/W/61); Maritime Transport, 16 novembre 1998 (S/C/W/62); Financial Services, 2 dicembre 1998 (S/C/W/72); Accountancy Services, 4 dicembre 1998 (S/C/W/73); Telecommunication Services, 8 dicembre 1998 (S/C/W/74); Presence of Natural Persons, 8 dicembre 1998 (S/C/W/75); Modes 1, 2 & 3, 3 marzo 1999 (S/C/W/99&Corr.1).

³ “Economic Effects of Services Liberalization”, 7 ottobre 1997 (S/C/W/26 e Add.1); “A Review of Statistics on Trade Flows in Services”, 10 novembre 1997 (S/C/W/27); “Recent Developments in Services Trade”, 9 febbraio 1999 (S/C/W/94).

⁴ “Assessment of Trade in Services of Developing Countries: Possible Contribution by Unctad”, 16 agosto 1999 (Unctad/Itcd/Tsb/7).

dato supplementare dalla conferenza ministeriale per poter iniziare. L'ostacolo politico più difficile sulla strada dei negoziati nei servizi al momento è dunque costituito dal collegamento - voluto da alcuni Stati Membri - con la sola altra area di negoziati "obbligatori" (*mandated negotiations*), l'agricoltura, dove i progressi nei negoziati appaiono più difficili.

2.2 Il testo dei principi guida e delle procedure per i negoziati nei servizi

Il testo dei "principi guida e delle procedure" per i negoziati nei servizi, era la sola parte della bozza di dichiarazione ministeriale dedicata ai servizi. Nonostante i servizi rappresentassero l'aspetto più sostanziale dell'agenda di Seattle, non sono stati oggetto di nessuna discussione o negoziato nel corso della turbolenta conferenza ministeriale, dato che un accordo di massima sul testo dei "principi guida e delle procedure" già era stato raggiunto a Ginevra nel corso della preparazione per la conferenza ministeriale. I servizi dunque non hanno nulla a che vedere con la rottura dei negoziati sul "Millennium Round" di Seattle, ed è evidente che se un accordo fosse stato possibile in altre aree, il testo sui servizi era pronto ad essere inserito nella dichiarazione ministeriale. Il vasto consenso sui servizi, da un lato, può essere attribuito alla natura obbligatoria dei negoziati (*mandated negotiations*) ma, dall'altro, è anche il risultato di un intenso lavoro tecnico di preparazione che è iniziato nel Consiglio dei Servizi quasi due anni prima della ministeriale di Seattle.

La bozza del testo dei "principi guida e delle procedure" era fondamentalmente un elenco dei negoziati e delle revisioni prescritte dal Gats con l'aggiunta di scadenze temporali e una clausola per la revisione tecnica di alcune norme dell'accordo. I "principi guida e le procedure" per i negoziati nei servizi, che sarebbero dovuti apparire nella dichiarazione ministeriale di Seattle, contenevano il seguente programma di lavoro:

- a) negoziati sugli impegni specifici ex Articolo XIX;
- b) negoziati sui regolamenti domestici ex Articolo VI:4;
- c) negoziati sul meccanismo di salvaguardia ex Articolo X;
- d) negoziati sui sussidi ex Articolo XV;
- e) negoziati sulle forniture pubbliche ex Articolo XIII;
- f) negoziati sulla classificazione nei servizi e sui principi guida alla compilazione delle liste;
- g) revisione delle esenzioni Mfn e dell'Allegato sui trasporti aerei;
- h) revisione tecnica di norme dell'Accordo. I "principi guida e le procedure" avrebbero anche contenuto alcune regole supplementari riguardanti la partecipazione e il trattamento dei paesi in via di sviluppo, le modalità negoziali (metodo della richiesta-offerta e metodi alternativi) e il trattamento nel corso dei negoziati della liberalizzazione autonoma già intrapresa dagli Stati Membri senza sottoscrivere impegni in sede Gats/Wto (il cosiddetto *status quo*).

Nonostante il testo dei "principi guida e delle procedure" sia naufragato a Seattle con il resto della dichiarazione ministeriale, i negoziati nei servizi in corso riflettono la struttura proposta a Seattle, che altro non era che una razionalizzazione ed una riaffermazione del programma di lavoro negoziale previsto dall'accordo Gats. L'approvazione dei "principi guida e delle procedure" rimane tuttavia all'ordine del giorno del Consiglio dei Servizi (della Sessione Speciale sui negoziati) al fine di definire tra le altre cose il calendario e le modalità negoziali.

2.3 Il testo della dichiarazione ministeriale sul commercio elettronico

La dichiarazione di Seattle avrebbe dovuto contenere anche una sezione dedicata al commercio elettronico. In questo campo la dichiarazione avrebbe dovuto prorogare la moratoria sui dazi doganali sulle transazioni elettroniche e dare nuovo impeto e direzione al programma di

lavoro sul commercio elettronico negli organi del Wto. Un accordo sulla questione dei dazi doganali avrebbe prorogato la moratoria fino alla prossima ministeriale, mentre la questione del programma di lavoro avrebbe potuto portare all'istituzione di un gruppo di lavoro Wto sul commercio elettronico distinto dagli organi esistenti. A prima vista, la conclusione della conferenza di Seattle senza una dichiarazione ministeriale sembrerebbe aver creato maggiori problemi per il commercio elettronico che per il resto dei negoziati sui servizi. Innanzitutto la moratoria concordata nella ministeriale di Ginevra del 1998 scadeva a Seattle in modo da farla cadere formalmente in assenza di una dichiarazione ministeriale. Inoltre la rottura dei negoziati a Seattle ha fermato il programma di lavoro sul commercio elettronico su cui gli organi del Wto hanno riferito alla conferenza ministeriale in attesa di nuove istruzioni. L'assenza di queste istruzioni non solo esclude la creazione di un nuovo organo, addetto ad avanzare il programma di lavoro, ma impedisce anche che gli organi esistenti del Wto continuino ad occuparsi di commercio elettronico, in attesa di un nuovo mandato. Nonostante l'assenza di una dichiarazione ministeriale a Seattle potrebbe in teoria aver arrestato tutte le attività nel campo del commercio elettronico, in pratica gli Stati Membri del Wto già hanno iniziato consultazioni informali per rinnovare la moratoria sui dazi doganali e ridefinire il formato e lo scopo del programma di lavoro.

La ragione più importante per cui Seattle non ha compromesso il futuro dei negoziati sul commercio elettronico è tuttavia un'altra. Sia la moratoria sui dazi doganali sia la continuazione del programma di lavoro non rivestono un ruolo essenziale nella liberalizzazione del commercio elettronico in sede Wto. Uno degli aspetti fondamentali del programma di lavoro terminato a Seattle è stata la concordanza di vedute tra gli Stati Membri sul fatto che il Gats si applica a tutti i servizi che sono forniti elettronicamente (neutralità tecnologica dell'accordo). Premesso che la quasi totalità, se non la totalità, dei prodotti scambiati elettronicamente sono servizi, ci si trova di fronte ad una situazione dove la liberalizzazione di questo settore è soggetta al Gats e quindi ai negoziati in corso sui servizi. L'importanza della moratoria è quindi fortemente diminuita dal fatto che i "dazi doganali" non sono necessari ed in pratica non sono applicati nel campo dei servizi, che diversamente dalle merci, soggette al Gatt, sono soggetti alla liberalizzazione progressiva governata dal Gats. Il commercio elettronico riveste dunque un ruolo centrale nei negoziati sui servizi Gats 2000, in quanto la liberalizzazione di alcuni servizi e di alcuni modi fornitura (in particolare i servizi trasfrontalieri) potrà contribuire in maniera determinante a liberalizzare transazioni elettroniche di grande valore economico.

2.4 L'inizio dei negoziati sui servizi: le sessioni speciali del Consiglio sui Servizi nel primo semestre del 2000

Come si è già accennato in diverse occasioni i negoziati sui servizi sono iniziati il 1 gennaio del 2000, come prescritto dall'Articolo XIX, anche in assenza di una dichiarazione ministeriale a Seattle. Nonostante questa sia una conseguenza legale dell'applicazione di norme di diritto internazionale già in vigore dalla fine dell'Uruguay Round, la rottura delle trattative sul "Millenium Round" a Seattle aveva creato una situazione di incertezza generale in cui anche i negoziati sui servizi sembravano in pericolo. Tale incertezza è tuttavia svanita con la Sessione Speciale del Consiglio dei Servizi tenutasi a Ginevra il 25 febbraio 2000, che ha preso atto dell'avvenuto inizio dei negoziati sui servizi il 1 gennaio 2000. La Sessione Speciale del Consiglio dei Servizi è al momento l'organo di coordinamento dei negoziati che, come si vedrà hanno luogo principalmente negli organi sussidiari del Consiglio e nello stesso Consiglio.

Le prime due questioni di fronte alla Sessione Speciale erano quelle dei "principi guida e delle procedure" (che include la questione delle scadenze) e della frequenza delle riunioni degli organi negoziali nei servizi. Entrambe le questioni presentano serie difficoltà politiche, da-

to il collegamento fatto da alcuni Stati Membri (Cairns group) all'avanzamento dei negoziati nell'agricoltura. Solo un accordo sui negoziati agricoli avrebbe potuto convincere gli Stati Membri del gruppo di Cairns ad accettare un calendario negoziale nei servizi con scadenze precise ed una frequenza di riunioni che facilitasse l'avanzamento dei negoziati Gats 2000. Si vedrà nell'ultima sezione dell'articolo come entrambe le questioni siano state temporaneamente risolte da accordi paralleli nell'agricoltura e nei servizi sulle riunioni negoziali da tenersi entro la fine del 2000 e sulle modalità per la prima fase dei negoziati.

Nonostante l'inizio formale dei negoziati ex Articolo XIX il 1 gennaio 2000 e gli accordi sulle date delle riunioni e sul programma della prima fase dei negoziati, l'attività negoziale del Gats 2000 fino al marzo del 2001 è limitata a questioni tecniche e all'avanzamento dei negoziati in corso sulle regole (regolamenti domestici, salvaguardie, sussidi e appalti), come appare evidente nel programma approvato nel maggio del 2000. Ciò significa che il processo di richiesta ed offerta sugli impegni specifici non inizierà prima dell'estate del 2001. Gli impegni specifici costituiscono la parte più sostanziale del negoziato Gats 2000, in cui gli Stati Membri dovrebbero tornare a scambiarsi concessioni sostanziali riguardanti l'accesso al mercato ed il trattamento nazionale nei vari settori dei servizi. Al momento appare tuttavia improbabile che progressi significativi possano intervenire nel negoziato sugli impegni specifici nei servizi come in altre aspetti chiave dell'agenda Wto (incluso l'eventuale lancio di un Round generale), prima dell'insediamento della nuova amministrazione negli Stati Uniti all'inizio del prossimo anno.

3. I negoziati sui regolamenti domestici: Articolo VI:4 e regolamentazione pro-concorrenziale

3.1 Oltre gli impegni specifici: l'Articolo VI del Gats

L'Articolo VI del Gats disciplina tutti gli aspetti della regolamentazione nazionale che non costituiscono barriere quantitative e discriminatorie (sottoposte invece ai negoziati sugli impegni specifici). A tal riguardo va sottolineato che il Gats traccia una distinzione fondamentale tra "barriere agli scambi" *per se* e regolamenti domestici. Le prime sono costituite dalle restrizioni all'accesso ai mercati (Articolo XVI – "Market Access") e dalle restrizioni al trattamento nazionale (Articolo XVII – "National Treatment"), la cui eliminazione è soggetta ai negoziati sugli impegni specifici prescritti dall'Articolo XIX. Nonostante queste misure siano identificate dal Gats quali restrizioni *per se* agli scambi, la natura progressiva della liberalizzazione dei servizi nel Wto consente agli Stati Membri di mantenere queste misure nei settori dove non hanno sottoscritto impegni specifici ed in parte anche nei settori sottoposti ad impegni specifici. In quest'ultimo caso tuttavia, restrizioni all'accesso ai mercati e al trattamento nazionale possono essere mantenute a condizione che siano elencate nelle liste di impegni specifici.

I regolamenti domestici (definiti negativamente come tutta la regolamentazione nazionale di natura non-quantitativa e non-discriminatoria) invece non sono considerati dal Gats quali restrizioni agli scambi *per se*. Al contrario il Gats riafferma il diritto degli Stati Membri a regolamentare i settori dei servizi anche successivamente alla liberalizzazione. In questo contesto va sottolineato che il Gats è un accordo sulla liberalizzazione progressiva dei servizi, che mira all'eliminazione delle misure restrittive degli scambi e non un meccanismo per la "deregolamentazione" delle attività economiche nei servizi. Nonostante il Gats non richieda la deregolamentazione dei servizi, l'Articolo VI fissa delle regole per prevenire che la regolamentazione domestica possa creare ostacoli agli scambi che non sono necessari. Il diritto degli Stati Mem-

bri a regolamentare il settore dei servizi in maniera non-quantitativa e non-discriminatoria non è dunque assoluto, ma è soggetto a regole multilaterali mirate ad assicurare il minimo impatto della regolamentazione domestica sugli scambi internazionali.

L'Articolo VI contiene varie norme. I paragrafi 1, 2, 3 e 6 contengono norme già pienamente in vigore, mentre i paragrafi 4 e 5 stabiliscono un programma di lavoro sull'elaborazione di norme multilaterali sui regolamenti domestici e la temporanea applicazione di queste norme. Il programma di lavoro (paragrafo 4) costituisce il mandato per i negoziati sui regolamenti domestici in corso nell'ambito del Gats 2000.

Il paragrafo 1 stabilisce che, in quei settori dove hanno sottoscritto impegni specifici, gli Stati Membri devono amministrare tutte le misure di applicazione generale in maniera oggettiva, neutrale ed imparziale. Il paragrafo 2 richiede che tutti gli Stati Membri istituiscano o mantengano in vigore tribunali o procedure per la revisione delle decisioni amministrative che hanno un effetto sugli scambi nei servizi. Il paragrafo 3 contiene regole sulle "autorizzazioni" a fornire servizi incluso l'obbligo di risposta alle domande di autorizzazione e di informazione sullo stato di una domanda. Il paragrafo 6 stabilisce che uno Stato Membro deve mantenere o istituire procedure per la verifica delle qualifiche di un professionista di un altro Stato Membro, in quei settori dei servizi professionali in cui ha intrapreso impegni specifici.

Come già anticipato, i paragrafi 4 e 5 contengono le norme fondamentali per il trattamento dei regolamenti domestici in sede Wto. Il paragrafo 4 utilizza i principi di "trasparenza", "oggettività" e "necessità" quali criteri per identificare i regolamenti domestici che possono costituire ostacoli agli scambi nei servizi. Tuttavia, invece di definire norme vincolanti, contiene un mandato, affidato al Consiglio dei Servizi, per lo sviluppo di discipline sui regolamenti domestici, incentrate su tali principi.

Il paragrafo 5 tenta di colmare la lacuna creata dal paragrafo 4 (negoziati sulle discipline multilaterali) dando applicazione provvisoria, nei settori soggetti ad impegni specifici, ai principi sui regolamenti domestici, identificati dal paragrafo 4 quali fondamento per le discipline multilaterali (necessità, oggettività e trasparenza). Il paragrafo 5 tuttavia esclude l'applicazione provvisoria di questi principi a tutti i regolamenti domestici in materia di licenze, qualifiche e standard tecnici esistenti nel 1995 e a tutti quelli la cui adozione era ragionevolmente prevedibile in quella data.

L'applicazione provvisoria dei principi sui regolamenti domestici dell'Articolo VI è dunque limitata a regolamenti nuovi (la cui adozione o riforma non era prevedibile nel 1995) e ai settori in cui uno Stato Membro ha sottoscritto impegni specifici. Nonostante in attesa dell'adozione delle discipline multilaterali ex Articolo VI:4 la formulazione del paragrafo 5 escluda l'applicazione provvisoria del paragrafo 4 alla gran parte dei regolamenti domestici (*grandfathering*), va tuttavia notato che, in presenza di impegni specifici in un settore, qualora uno Stato Membro decida di regolamentare tale settore per la prima volta o di procedere ad una riforma radicale della regolamentazione esistente, nella maggioranza dei casi (riforma non prevedibile nel 1995) sarebbe soggetto ai principi sulla regolamentazione domestica ex Articolo VI:4-5.⁵

3.2 *Necessità, trasparenza e oggettività della regolamentazione domestica*

Il principio di necessità è la norma fondamentale per il trattamento della regolamentazione domestica nel Gats. Il riferimento alla necessità nell'Articolo VI:4 richiede l'elaborazione di una norma vincolante che assicuri che la regolamentazione domestica non ostacoli gli scam-

⁵ Sulla questione dell'applicabilità provvisoria del paragrafo 5 dell'Articolo VI vedi anche Mattoo, 1997.

bi nei servizi più del necessario ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi che la stessa regolamentazione si pone. Minore importanza hanno invece i riferimenti alla trasparenza e l'oggettività nell'Articolo VI:4 che richiedono l'elaborazione di norme per i regolamenti domestici, in aggiunta a quelle già esistenti negli Articoli III (trasparenza) e XVII (trattamento nazionale) del Gats.

Il principio di necessità consente di identificare la regolamentazione domestica che può creare ostacoli agli scambi nei servizi senza compromettere il diritto degli Stati Membri a regolamentare i settori dei servizi. La "necessità" tuttavia non è un concetto nuovo nel sistema multilaterale degli scambi, dato che già esiste nell'Articolo XX del Gatt quale principio per determinare la legittimità delle misure prese sulla base delle "eccezioni generali". Il principio di necessità costituisce anche il criterio principale per invocare le eccezioni generali al Gats (Articolo XIV). Ad esempio uno Stato Membro può adottare misure, anche in violazione di norme degli accordi (Gatt o Gats), a patto che tali misure siano "necessarie" a proteggere la morale pubblica o ad assicurare l'ordine pubblico. Nell'ambito delle "eccezioni generali", la necessità di tali misure è determinata dall'assenza di misure alternative che servirebbero ad assicurare gli stessi obiettivi di morale pubblica o ordine pubblico, creando meno ostacoli agli scambi. Al contrario ove si potesse dimostrare che esistono misure alternative e meno restrittive degli scambi, che fossero in grado di tutelare gli stessi obiettivi di morale ed ordine pubblico, la misura originale non potrebbe essere considerata come "necessaria" e perciò costituire un'eccezione generale all'accordo.

Nonostante la necessità sia utilizzata quale criterio per determinare la legittimità di misure interne in entrambi i casi, il principio di necessità nelle "eccezioni generali" (Articoli XX Gatt e XIV Gats) e nell'Articolo VI Gats svolge due ruoli ben distinti. Nel caso delle eccezioni generali, ci si trova sempre di fronte ad una misura domestica presa in violazione di una norma dell'accordo. Tale violazione (ad esempio della clausola Mfn) può essere giustificata come eccezione generale se si può provare che la misura è necessaria a tutelare una serie limitata di interessi fondamentali della società (tra cui l'ordine pubblico, la morale pubblica, la salute pubblica, e la sicurezza nazionale) e non costituisce una discriminazione arbitraria o ingiustificata o una restrizione celata agli scambi nei servizi.

Nel caso dei regolamenti domestici il punto di partenza non è una violazione dell'accordo, ma il diritto di ciascuno Stato Membro a regolamentare i servizi. Questo non è tuttavia un diritto assoluto, ma va esercitato assicurandosi che l'effetto restrittivo sugli scambi nei servizi sia minimo. In un contesto diverso dalle eccezioni generali, il principio di necessità offre dunque un meccanismo ideale per identificare le misure interne che sono necessarie a tutelare o assicurare un obiettivo di politica economica o sociale. In considerazione dei fatti che, primo gli Stati Membri conservano il diritto a regolamentare i servizi e che, secondo, diversamente dalle eccezioni generali, non ci si trova di fronte a misure prese in violazione dell'accordo, il test di necessità dell'Articolo VI:4 consente agli Stati Membri di adottare misure atte a tutelare o assicurare una serie "aperta" di obiettivi di politica economica e sociale, minimizzando l'impatto sugli scambi nei servizi. Questo contrasta con il test di necessità negli Articoli XX Gatt e XIV Gats, dove lo schema "violazione – eccezione all'accordo", consente l'adozione di misure necessarie per la tutela di un numero "chiuso" di interessi fondamentali della società, che è elencato nei rispettivi Articoli.

Va rilevato che il perseguimento di obiettivi ed interessi quali la morale, l'ordine e la salute pubblica nei servizi è già ampiamente garantito dall'Articolo XIV, così che l'elaborazione di discipline multilaterali ex Articolo VI:4 non richiede riferimento a tali obiettivi ed interessi per consentirne il perseguimento nella regolamentazione interna.

Le ragioni che possono giustificare l'adozione di regolamenti domestici restrittivi degli scambi, in base alle future discipline ex Articolo VI:4, sono illimitate e sono rimesse alla discrezione degli Stati Membri. È dunque immaginabile che una clausola sulla necessità nelle future discipline identifichi un numero di "obiettivi tipo", in base ai quali gli Stati Membri possono adottare regolamenti domestici potenzialmente restrittivi degli scambi. Tale lista di obiettivi tuttavia, diversamente dalle liste contenute nelle eccezioni generali, sarebbe di tipo solo indicativo, lasciando agli Stati Membri la discrezione di indicare altri obiettivi di politica economica sociale che giustificano la regolamentazione di un certo settore. Il ruolo del test di necessità non sarebbe dunque quello di sindacare sugli obiettivi di politica economica e sociale della regolamentazione di un dato paese, quanto quello di assicurare un nesso di necessità tra una misura restrittiva degli scambi e qualsivoglia obiettivo economico o sociale uno Stato Membro intenda perseguire. Un test sugli obiettivi (test di proporzionalità) esiste invece nell'Unione Europea, dove la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha esteso il test di necessità sulla regolamentazione interna (Cassis de Dijon) all'analisi della legittimità degli obiettivi di politica economica e sociale che possono giustificare l'adozione di misure non-discriminatorie, restrittive degli scambi. L'armonizzazione degli obiettivi legislativi tuttavia non è immaginabile in sede Wto, dove gli Stati Membri si impegnano ad eliminare le barriere agli scambi, non a perseguire l'integrazione economica e sociale.

3.3 Il Gats e la regolamentazione pro-concorrenziale

Il Gats propone due approcci distinti al problema dell'influenza dei regolamenti interni sugli scambi nei servizi. Entrambi mirano ad assicurare che gli impegni specifici negoziati sulle aperture di mercato e sul trattamento nazionale non siano vanificati da una regolamentazione interna inefficiente. Il primo, illustrato sopra in riferimento alle discipline multilaterali ex Articolo VI, mira a ridurre e trasformare la regolamentazione interna, che pur non creando barriere quantitative o discriminatorie, ostacola gli scambi nei servizi. È questa un'operazione di carattere "negativo", che nonostante non richieda una vera e propria deregolamentazione dei servizi, in pratica dovrebbe portare allo snellimento ed alla semplificazione della regolamentazione interna.

Il secondo approccio, di carattere "positivo", mira ad assicurare che gli Stati Membri, che sottoscrivono impegni specifici all'accesso ai mercati e al trattamento nazionale, si impegnino anche a fare in modo che tali impegni non siano vanificati da pratiche anti-concorrenziali da parte di operatori dominanti. In questo caso, diversamente dalle discipline ex Articolo VI, il Gats richiede agli Stati Membri di regolamentare il mercato in maniera pro-concorrenziale per favorire gli scambi, e non di ridurre l'onere dei regolamenti domestici sugli scambi. Il modello per questo tipo di discipline pro-concorrenziali è costituito dal "documento di riferimento" (Reference Paper), allegato all'accordo sulle telecomunicazioni del febbraio 1997. L'accordo sulle telecomunicazioni di base del 1997 è costituito dagli impegni specifici nei vari settori (telefonia fissa, telefonia mobile, comunicazioni satellitari, dati, *paging*, etc.) e da una serie di principi sulla regolamentazione pro-concorrenziale (Reference Paper), sottoscritti dagli Stati Membri nel corso dei negoziati come "impegni aggiuntivi" ex Articolo XVIII Gats. Questi principi richiedono che gli Stati Membri adottino un quadro legislativo pro-concorrenziale nel settore delle telecomunicazioni di base comprendente norme sulla trasparenza dell'amministrazione delle licenze, sul comportamento degli operatori dominanti, sull'indipendenza dell'autorità di regolamentazione del settore, sull'interconnessione e sulla neutralità degli obblighi di servizio universale.

Le norme Gats che trattano di concorrenza sono gli Articoli VIII e IX. L'Articolo VIII impone il rispetto della clausola della nazione più favorita e degli impegni specifici ai mo-

nopoli pubblici e ai fornitori esclusivi di servizi. L'Articolo IX impone obblighi di cooperazione e consultazione in materia di pratiche anti-concorrenziali agli Stati Membri. Fatta eccezione dunque per le norme dell'Articolo VIII sui monopoli, il Gats non contiene norme cogenti sostanziali in materia di concorrenza. Inoltre, diversamente dall'Articolo VI:4, gli Articoli VIII and IX non contengono mandati per lo svolgimento di negoziati su discipline multilaterali in questo campo. L'elaborazione di discipline multilaterali pro-concorrenziali tipo "Reference Paper" nell'ambito dei negoziati in corso non è rimesso dunque al Wpdr (il cui mandato è limitato all'Articolo VI:4), ma rientra nel mandato dell'Articolo XIX sugli impegni specifici. Infatti, in assenza di un mandato specifico simile a quello dell'Articolo VI:4 sui regolamenti domestici, la soluzione trovata nel campo delle telecomunicazioni fu quella di negoziare ed approvare le discipline pro-concorrenziali del "Reference Paper" parallelamente agli impegni specifici all'apertura di mercato (Articolo XVI) e al trattamento nazionale (Articolo XVII), quali impegni aggiuntivi in materia di regolamentazione interna (Articolo XVIII).

Nell'ambito dei negoziati in corso appare probabile che in alcuni settori, soprattutto quelli in cui la prestazione del servizio dipende dall'utilizzo delle reti (energia, trasporti, commercio elettronico e distribuzione) sarà necessario sottoscrivere impegni aggiuntivi sulla regolamentazione pro-concorrenziale al fine di rendere effettivi gli impegni principali all'apertura di mercato e al trattamento nazionale. È infatti evidente che in settori quali la distribuzione dell'elettricità e del gas o i trasporti la liberalizzazione non può prescindere dalla definizione di norme sull'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, sul comportamento degli operatori dominanti e sull'accesso alle reti, che spesso rimangono sotto il controllo di questi ultimi.

4. I negoziati sulle regole incompiute: salvaguardie, sussidi e forniture pubbliche

4.1 Il lavoro sulle regole Gats nel Gruppo di Lavoro del (Wpgr)

Oltre ai regolamenti domestici, in cui il Gats contiene un mandato per l'elaborazione di discipline multilaterali, la fine dell'Uruguay Round aveva lasciato altri tre Articoli sulle regole incompiute, contenenti anche questi mandati per l'elaborazione di discipline multilaterali cogenti. Questi sono rispettivamente: l'Articolo X sulle salvaguardie, l'Articolo XIII sugli appalti e l'Articolo XV sui sussidi. Il lavoro sulle "regole incompiute" in questi settori è iniziato dopo la fine dell'Uruguay Round nel "Gruppo di Lavoro sulle Regole Gats" ("Working Party on Gats Rules" - Wpgr), ma dal 1995 ad oggi è proceduto molto lentamente limitandosi all'analisi della viabilità e dei possibili effetti delle future discipline.

Quello delle salvaguardie è il solo settore in cui il Gats aveva stabilito una scadenza per la conclusione dei negoziati (1 gennaio 1998), che tuttavia non è stata rispettata. Tale scadenza, spostata al 30 giugno 1999 e nuovamente mancata, è ora fissata al 15 dicembre 2000. Va notato che in assenza dei "principi guida e delle procedure" per i negoziati, quello delle salvaguardie è il solo settore dei negoziati Gats 2000 per cui esiste una scadenza temporale. Il lavoro sugli appalti e sui sussidi, come il resto dei negoziati, è temporaneamente privo di scadenze temporali. Con l'inizio dei negoziati sugli impegni specifici ex Articolo XIX il 1 gennaio 2000, il lavoro del Wpgr sulle "regole incompiute", come quello del Wpdr sui regolamenti domestici, è ora parte integrante dei negoziati Gats 2000 sui servizi. L'inizio dei negoziati Gats 2000 dovrebbe dunque dare nuovo impulso al lavoro in questo settore, che, come si è detto, dal 1995 ad oggi ha proceduto a ritmi molto ridotti.

4.2 Il meccanismo di salvaguardia

Il meccanismo di salvaguardia va distinto da una serie di altre norme del Gats che consentono agli Stati Membri prendere eccezioni agli obblighi dell'Accordo. Tra queste vanno ricordate (i) le eccezioni generali (Articolo XIV); (ii) le eccezioni dovute a crisi nella bilancia dei pagamenti (Articolo XII); e (iii) il meccanismo per la modifica delle liste (articolo XXI). Tutte queste norme introducono un elemento di flessibilità nell'Accordo, ma sono disegnate per far fronte a situazioni specifiche che non hanno nulla a che vedere con "l'emergenza" tipica di una situazione in cui si rende necessaria una salvaguardia. Le eccezioni generali: (i) servono a proteggere alcuni interessi fondamentali della società, quali la morale l'ordine e la salute pubblica, anche quando ciò può comportare una violazione dell'Accordo; l'Articolo XII (ii) esonera dagli obblighi dell'Accordo misure prese dagli Stati per far fronte a crisi nella bilancia dei pagamenti; e l'Articolo XXI (iii) consente agli Stati Membri di modificare o ritirare un impegno specifico, soggetto a negoziati sulla compensazione da offrire agli altri Stati Membri.

La liberalizzazione progressiva del Gats (che consente agli Stati Membri di aprire i settori gradualmente, mantenendo nel contempo importanti barriere agli scambi) e l'esistenza delle altre eccezioni elencate sopra erano alla base della posizione negoziale di alcuni Stati Membri (prevalentemente paesi industrializzati) contrari all'inclusione di un meccanismo di salvaguardia nel Gats. Questa opposizione era anche fondata sulle difficoltà concettuali e pratiche legate ad una eventuale azione di salvaguardia nei servizi e principalmente l'identificazione "dell'industria domestica" da proteggere nel caso di un aumento improvviso e imprevisto delle importazioni. Il lavoro di analisi finora condotto nel Wpgr ha consentito di distinguere il ruolo di un eventuale meccanismo di salvaguardia dalle altre eccezioni al Gats, ponendo l'accento sulle caratteristiche di emergenza e temporaneità di questo tipo di azione, con ciò vincendo l'opposizione pregiudiziale di alcuni Stati Membri alla stessa idea di una salvaguardia nel Gats. La questione della viabilità di un meccanismo di salvaguardia nei servizi è invece ancora al centro del lavoro negoziale del Wpgr.

I negoziati sulle salvaguardie vertono al momento su due problematiche fondamentali: (i) la definizione della forma del meccanismo di salvaguardia; (ii) l'identificazione dei vari elementi di tale meccanismo. Superata l'opposizione pregiudiziale di alcuni paesi industrializzati alle salvaguardie nei servizi, il dibattito si è spostato sulla forma da dare al meccanismo di salvaguardia, con due modelli alternativi al centro dei negoziati: (i) un meccanismo di applicazione generale disponibile per tutti i settori; (ii) salvaguardie specifiche per i settori, legate agli impegni specifici. Una salvaguardia generale (simile a quella disponibile per il commercio di beni nell'Articolo XIX del Gatt e nell'Accordo sulle Salvaguardie) sarebbe disponibile per tutti i Membri in tutti i settori ogniqualvolta si verificano le circostanze prestabilite nel meccanismo. Questa opzione è sostenuta dai paesi in via di sviluppo che vedono in un meccanismo generale una migliore garanzia per poter intervenire a difesa delle industrie domestiche in momenti di crisi.

Alcuni paesi industrializzati invece preferiscono un meccanismo settoriale e possibilmente legato alla sottoscrizione di impegni specifici. Il meccanismo settoriale sarebbe giustificato dalle diversità tra i settori dei servizi per cui la necessità e le modalità di una clausola di salvaguardia possono variare a seconda dell'industria coinvolta. Il legame con gli impegni specifici è richiesto da alcuni Membri per condizionare la disponibilità delle salvaguardie al raggiungimento di un certo livello di liberalizzazione da parte di uno Stato Membro in un determinato settore.

Per quel che riguarda il contenuto di una clausola di salvaguardia nei servizi, gli stessi elementi sono ipotizzabili sia nel caso di un meccanismo generale sia in quello di una clausola set-

toriale legate agli impegni specifici. Il dibattito sul contenuto della clausola di salvaguardia nei servizi verte sulla definizione di concetti quali: (i) l'industria domestica; (ii) i diritti acquisiti degli operatori esteri; (iii) i criteri e gli indici necessari per determinare e quantificare il danno ad una industria domestica; (iv) le misure applicabili come salvaguardie; e (v) l'indennizzo per un'azione di salvaguardia. Le questioni dell'industria domestica e dei diritti acquisiti sono particolarmente complesse. Infatti nel caso in cui si renda necessaria un'azione di salvaguardia a protezione di un'industria domestica, non è chiaro se il concetto di industria domestica includa anche operatori esteri stabiliti (modo 3) o solo operatori nazionali. Ciò vale sia al fine di identificare l'industria domestica da proteggere sia le importazioni estere da cui proteggerla. Una questione legata a quella della definizione di industria domestica è quella dei diritti acquisiti degli operatori esteri presenti nel mercato, che potrebbero continuare a ricevere un pieno "trattamento nazionale", nel caso in cui siano considerati parte integrante dell'industria domestica o essere soggetti, quali operatori esteri nel contesto dell'azione di salvaguardia, a misure penalizzanti, inclusa la vendita forzata.

4.3 Gli appalti

L'Articolo XIII del Gats esclude l'applicazione dell'Accordo all'acquisto di servizi da parte dello stato e di enti pubblici, ma contiene un mandato per l'elaborazione di discipline multilaterali sugli appalti nei servizi. Alcune regole sugli appalti tuttavia già esistono in materia di servizi finanziari e in generale a livello "plurilaterale". L'intesa sui servizi finanziari ("Understanding on Financial Services"), allegata al Gats, e sottoscritta da una trentina di Stati Membri (prevalentemente paesi industrializzati), applica la clausola della nazione più favorita e il trattamento nazionale agli appalti di servizi finanziari. Nonostante l'apertura del mercato pubblico dei servizi finanziari attraverso l'intesa sia estesa a tutti i Membri del Wto su base Mfn, gli Stati che si sono impegnati al riguardo sono un numero limitato di paesi Ocse. Un gruppo di paesi simile (prevalentemente Membri Ocse) è anche parte dell'accordo plurilaterale Wto sugli appalti ("Agreement on Government Procurement" – Gpa) che si applica a vari settori di beni e servizi, ma che non estende i benefici della liberalizzazione su base Mfn. Ciò significa che i Membri dell'accordo plurilaterale sugli appalti, che si impegnano della liberalizzazione dei mercati pubblici, escludono dai benefici risultanti tutti quei Membri del Wto che non fanno parte dell'accordo (non-Mfn). In sede Wto esiste anche un gruppo di lavoro sulla trasparenza negli appalti che ha respiro multilaterale, ma il cui mandato è al momento limitato solo allo studio di possibili regole sulla trasparenza ("Working Group on Transparency in Government Procurement – Wgtgp").

Il mandato dell'Articolo XIII Gats supera dunque tutte le regole esistenti in quanto richiede l'elaborazione di discipline multilaterali (quindi su base Mfn) applicabili agli appalti in tutti i settori dei servizi. I negoziati sugli appalti ex Articolo XIII nel Wpgr sono iniziati nel 1995, ma in mancanza di una scadenza negoziale sono proceduti molto lentamente limitandosi finora ad un lavoro di studio e ricognizione. Anche gli appalti, con l'inizio dei negoziati Gats 2000, dovrebbero ricevere nuovo impeto, soprattutto se i principi guida e le procedure fisseranno una scadenza negoziale.

I negoziati sugli appalti nel Wpgr sono al momento centrati su due questioni fondamentali: le definizioni e le regole sostanziali da sviluppare. In tema di definizioni gli Stati Membri stanno esaminando il significato di termini quali *government procurement* (appalti) e *governmental agencies* (enti pubblici), al fine di delineare l'ambito di applicazione delle future discipline. Una definizione proposta per il termine *government procurement* include gli acquisti di servizi da parte dello stato e degli enti pubblici per consumo proprio, gli acquisti di servizi da

parte dello stato e degli enti pubblici per consumo da parte del pubblico e contratti tra stato o enti pubblici e società private per la fornitura di servizi al pubblico o alle industrie. Una questione importante nella definizione di appalti pubblici riguarda l'inclusione o l'esclusione delle "concessioni", che nella definizione di cui sopra rientrerebbero nella terza categoria di appalti pubblici. È questa tuttavia una questione irrisolta, dato che in alcuni paesi le concessioni non rientrano nella definizione interna di appalti.

La seconda questione terminologica riguarda la definizione di "enti pubblici". Se da un lato è sicuro che, in conformità con l'Articolo I del Gats, il termine *governmental agencies* include lo stato in tutte le sue suddivisioni geografiche (stato centrale, stati federali, regioni, provincie, comuni, circoscrizioni, etc.) così come gli enti pubblici (controllati dallo stato) operanti in regime di monopolio, dall'altro lato esiste incertezza rispetto ad alcuni enti non controllati dallo stato che operano in regime di monopolio, grazie alla concessione di diritti esclusivi, ed enti pubblici controllati dallo stato che operano in regime di concorrenza. Va notato che nel caso fosse adottata un'interpretazione del termine *governmental agencies* che escluda i due ultimi tipi di enti, gli appalti da parte di questi enti non sarebbero soggetti alle discipline ex Articolo XIII, ma allo stesso tempo, non beneficiando dell'esenzione dell'Articolo XIII, sarebbero già pienamente soggetti al Gats.

Parallelamente al lavoro sulle definizioni, il Wpgr ha iniziato il dibattito sulle possibili regole sostanziali da applicare agli appalti pubblici concentrandosi su quattro principi fondamentali: (i) Mfn, (ii) trattamento nazionale, (iii) trasparenza e (iv) "giuste opportunità per gli operatori nazionali".

È abbastanza chiaro che le discipline sugli appalti ex Articolo XIII saranno di carattere "multilaterale", vale a dire basate sull'applicazione generalizzata della clausola Mfn. Ciò significa che anche ove uno Stato Membro non aprisse il mercato interno degli appalti pubblici, sarebbe obbligato a garantire lo stesso trattamento (chiusura o apertura di fatto) a tutti gli operatori esteri di paesi differenti. Secondo lo stesso principio, in un regime multilaterale, gli operatori di uno Stato Membro che non aprisse il mercato interno degli appalti pubblici (o che offrisse un'apertura limitata) avrebbero diritto a ricevere i benefici di aperture di mercato totali o maggiori da parte di altri Stati Membri. A tal rispetto, il carattere multilaterale (*Mfn based*) delle discipline sugli appalti ex Articolo XIII costituirebbe un passo in avanti molto importante rispetto all'accordo esistente ("Government Procurement Agreement"), di carattere plurilaterale.

Più complessa è la questione del trattamento nazionale. Piuttosto che un'applicazione generalizzata del principio di non-discriminazione tra operatori nazionali e operatori esteri ("national treatment"), appare probabile che le future discipline ex articolo XIII adottino un approccio simile a quello degli impegni specifici nei settori, dove gli Stati Membri hanno la possibilità di elencare i settori in cui si impegnano a concedere l'accesso al mercato e il trattamento nazionale ("positive listing") e laddove li concedono, ritengono la facoltà di elencare limitazioni specifiche. La concessione del trattamento nazionale in materia di appalti non coinciderebbe necessariamente con la liberalizzazione intrapresa in materia di impegni specifici (la copertura settoriale, il livello di apertura e le limitazioni potrebbero variare) anche perché molti Stati Membri non sono pronti ad estendere l'applicazione del trattamento nazionale agli appalti pubblici in tutti i settori in cui già hanno concesso impegni specifici al trattamento nazionale. Appare probabile inoltre che un eventuale accordo multilaterale sugli appalti limiterà l'applicazione delle regole a contratti di appalto superiori ad una determinata cifra, come nel caso dell'accordo plurilaterale.

La trasparenza è un altro concetto importante per l'elaborazione di regole sugli appalti pubblici. In quest'area tuttavia il Wpgr dovrà tenere conto del lavoro finora effettuato dal gruppo

di lavoro Wto sulla trasparenza negli appalti (Wgtgp), che sta studiando l'applicazione di regole sulla trasparenza in tutti i settori (merci e servizi).

Un ultimo concetto importante che sta emergendo nell'elaborazione delle regole Gats sugli appalti è quello di "giuste opportunità per gli operatori nazionali", che servirebbe a garantire che l'apertura alla concorrenza estera del mercato degli appalti pubblici non porti all'eliminazione di tutte le opportunità in questo settore per gli operatori nazionali. Dubbi esistono sulla compatibilità di questo principio con i principi della nazione più favorita e del trattamento nazionale, dato che lo scopo dissimulato di una tale norma potrebbe essere quello di assicurare una parte del mercato degli appalti pubblici ad operatori nazionali poco competitivi. Una tale regola potrebbe invece essere compatibile con Mfn e trattamento nazionale, se l'idea fosse quella di fare in modo che in una situazione di libero mercato, in cui lo stato e gli enti pubblici vanno alla ricerca delle offerte economicamente più vantaggiose, gli operatori nazionali non siano messi da parte ma abbiano giuste e piene opportunità per competere.

Infine va notato che discipline multilaterali sugli appalti nei servizi ex Articolo XIII potrebbero essere introdotte, nel corso dei negoziati sugli impegni specifici del Gats 2000, quali "impegni addizionali" ex Articolo XVIII Gats, nella forma di "Reference Paper". Ciò consentirebbe di introdurre regole di applicazione generale quali Mfn e trasparenza, ma anche di definire e limitare l'applicazione del trattamento nazionale per gli appalti pubblici nei settori in modo distinto rispetto al trattamento nazionale concesso nel settore privato ex Articolo XVII.

4.4 I sussidi

Quello dei sussidi è il settore in cui i negoziati nel Wpgr sono al momento meno avanzati. L'Articolo XV contiene un mandato per l'elaborazione di discipline multilaterali sulle distorsioni agli scambi nei servizi causate dai sussidi. Tuttavia, l'Articolo XV, diversamente dall'Articolo XIII sugli appalti, non esclude l'applicazione delle regole Gats, ed in particolare Mfn e trattamento nazionale, ai sussidi nei servizi. I sussidi discriminatori sono dunque proibiti dal Gats laddove uno Stato Membro non abbia elencato un'esenzione specifica dalla clausola Mfn (per ogni sussidio non-Mfn che vuole attribuire o mantenere) e abbia assunto impegni specifici al trattamento nazionale in un settore. Uno Stato Membro che volesse attribuire un sussidio solo ad operatori nazionali in un settore soggetto ad impegni specifici, può farlo elencando il sussidio in questione nelle liste, quale limitazione al trattamento nazionale.

Le discipline sui sussidi ex Articolo XV sono dunque necessarie per contenere gli effetti restrittivi dei sussidi discriminatori, in assenza di impegni specifici o laddove limitazioni sono state inserite nelle liste, così come a regolamentare i sussidi che sfuggono alla regola del trattamento nazionale quali: (i) i sussidi che favoriscono le esportazioni (*export enhancing*) e (ii) i sussidi che penalizzano le importazioni (*import substituting*). Nel primo caso sussidi attribuiti ad operatori stabiliti (nazionali ed esteri), quali banche, società telefoniche e operatori turistici, conferirebbero a questi operatori una posizione di vantaggio in mercati esteri rispetto ad operatori di altri paesi che non ricevono sussidi. È evidente che la regola del trattamento nazionale (non-discriminazione tra operatori nazionali e esteri) non proibisce questo tipo di sussidio, che non discrimina tra operatori stabiliti nazionali ed esteri ed il cui effetto distorcente sul commercio ha luogo fuori dal territorio dello Stato Membro che elargisce il sussidio.

Nel secondo caso dubbi esistono circa la possibile applicazione della regola del trattamento nazionale a sussidi elargiti ad operatori stabiliti (nazionali ed esteri), che risultano in uno svantaggio per le importazioni di altri operatori esteri, che sono stabiliti fuori dal territorio dello Stato Membro che elargisce il sussidio (modo 1 e modo 2). Infatti se da un lato questo tipo di sussidio, come il primo, non discrimina tra operatori stabiliti nazionali ed esteri, dall'altro lato at-

tribuisce un vantaggio economico agli operatori stabiliti rispetto agli operatori esteri che forniscono servizi nel territorio dello Stato Membro che elargisce il sussidio (modo 1) o ai consumatori di quest'ultimo (modo 2). Il trattamento dei sussidi che penalizzano le importazioni solleva la questione più generale dell'applicabilità del trattamento nazionale a servizi e fornitori di servizi nazionali ed esteri operanti "attraverso" diversi modi di fornitura o dell'applicabilità limitata a servizi e fornitori di servizi nazionali ed esteri "all'interno" di ciascun modo di fornitura⁶. Nel caso dei sussidi un'applicazione generalizzata del trattamento nazionale "attraverso" i modi di fornitura potrebbe tuttavia portare a risultati paradossali qualora la regola della non-discriminazione obbligasse uno Stato Membro a attribuire un sussidio non solo a tutti gli operatori stabiliti (nazionali e esteri), ma anche a tutti gli operatori non-stabiliti che potrebbero fornire lo stesso servizio nel territorio dello Stato Membro in questione o a suoi consumatori attraverso i modi 1 e 2.

Il Wpgr dunque, oltre a elaborare regole sui sussidi non soggetti a regole Gats, ha anche la possibilità di chiarire l'applicazione del trattamento nazionale ai sussidi, nel contesto di una serie di discipline coerenti finalizzate a contenere gli effetti distorcenti dei sussidi sul commercio nei servizi. Infine va ricordato che l'Articolo XV riconosce il ruolo importante che i sussidi possono avere nelle politiche di sviluppo, così che appare probabile che future discipline sui sussidi ex Articolo XV contengano importanti elementi di flessibilità per i paesi in via di sviluppo, nella forma di eccezioni/esclusioni per categorie di sussidi e/o dilazioni temporali.

5. I presupposti per l'inizio dei negoziati sugli impegni specifici: la classificazione

L'attuale classificazione settoriale Gats (Services Sectoral Classification List, documento Mtn.Gns/120), preparata nel 1991 appare superata in alcune aree, dove cambiamenti tecnologici e di mercato hanno portato all'emersione di nuovi settori o semplicemente reso inadeguate le attuali suddivisioni settoriali. Per questa ragione nel 1995 il Consiglio dei Servizi ha istituito il "Comitato sugli Impegni Specifici" (Committee on Specific Commitments - Csc), con il compito di portare a termine lavori di tipo tecnico relativi all'assunzione e all'attuazione degli impegni specifici ex Articolo XIX. Il principale tra questi "negoziati tecnici" in corso nel Csc riguarda la revisione dell'attuale classificazione Gats. La revisione della classificazione è sull'agenda del Csc dal 1996, ma, come i negoziati sulle regole nel Wpdr e nel Wpgr, finora ha proceduto a ritmi molto lenti, limitandosi ad un lavoro di ricognizione ed analisi. A tal riguardo con l'inizio dei negoziati Gats 2000 il lavoro sulla classificazione, come la parte dell'agenda negoziale sulle "regole" (Wpdr-Wpgr), dovrebbe intensificarsi al fine di produrre un risultato prima dell'inizio del processo di "richieste e offerte" negli impegni specifici. La priorità da assegnare alla conclusione del lavoro sulla classificazione rispetto all'inizio dei negoziati sugli

⁶ A tal riguardo va rilevato che il Panel in *Canada - Certain Measures Affecting the Automotive Industry* (WT/DS139/R) (*Canada-Auto*) ha stabilito che, considerato che i servizi forniti dagli operatori stabiliti attraverso i modi 3 e 4 erano gli stessi di quelli forniti da operatori esteri non-stabiliti attraverso i modi 1 e 2, una violazione del trattamento nazionale poteva esistere laddove una misura del governo canadese favoriva gli operatori stabiliti (nazionali ed esteri) rispetto ai non-stabiliti. Nonostante la misura in questione non fosse un sussidio, è evidente come l'applicazione del trattamento nazionale "attraverso" i modi di fornitura in questo caso potrebbe avere importanti ripercussioni nel dibattito sui sussidi. Il giudizio del Panel sull'applicazione del trattamento nazionale nel caso *Canada-Auto* non è stato oggetto di ricorso in Appello. Va notato tuttavia, che nonostante la decisione di un Panel possa esercitare un'importante influenza di fatto in un dibattito del genere, da un punto di vista legale essa si applica solo al caso in questione (*Canada-Auto*) e non costituisce un precedente vincolante nel sistema Wto, che possa in alcun modo limitare l'azione di un gruppo negoziale quale il Wpgr.

impegni specifici è ancora più logica della conclusione preliminare dei negoziati sulle regole, dato che lo scambio degli impegni specifici nei settori deve essere basato su una classificazione comune dei servizi.

La classificazione riveste un'importanza fondamentale dato che consente di identificare con precisione le varie attività economiche nei servizi che uno Stato Membro si impegna a liberalizzare con gli impegni specifici e di distinguere con precisione tra attività totalmente liberalizzate, parzialmente liberalizzate e chiuse alla concorrenza estera. La classificazione ha anche un ruolo centrale nell'applicazione delle regole Gats/Wto sulla non-discriminazione, vale a dire Mfn e trattamento nazionale. Infatti in entrambi i casi il principio di non-discriminazione si applica solo a servizi e fornitori di servizi simili ("like"); ad esempio Mfn richiede che uno Stato non discrimini tra due operatori di telefonia fissa ("like") di due paesi stranieri ma non tra un operatore di telefonia ed una banca o tra un operatore di telefonia fissa ed un operatore di telefonia mobile. Negli ultimi due casi il trattamento differente assegnato ai due operatori è giustificato dalla diversità delle attività economiche in questione ("unlike") e non dalla nazionalità. La classificazione riveste un ruolo fondamentale in questo campo perché consente di identificare i settori dei servizi (comunicazioni, servizi finanziari, trasporti, distribuzione, servizi professionali, ecc.) e le attività economiche all'interno dei settori (telefonia fissa e mobile, banche, assicurazioni, trasporti marittimi, aerei e ferroviari, servizi legali, servizi contabili, ecc.), a cui applicare lo stesso trattamento, indipendentemente dalla nazionalità.

Con l'inizio dei negoziati Gats 2000, il lavoro tecnico nel Csc sulla classificazione è orientato al raggiungimento di due risultati distinti: (i) la riforma della classificazione Gats (Mtn.Gns/120) attraverso la classificazione di nuovi settori e il miglioramento delle suddivisioni esistenti; e (ii) la creazione di raggruppamenti di classificazione ("clusters") finalizzati a facilitare i negoziati in aree di interesse coinvolgenti più attività economiche, già classificate sotto diversi settori.

Il lavoro di riclassificazione è necessario in alcuni settori attualmente esclusi dalla classificazione Gats, quali ad esempio alcuni servizi attinenti l'ambiente, l'energia (trasmissione e distribuzione di elettricità e gas) e la distribuzione dell'acqua. L'inclusione di questi settori nella classificazione Gats è essenziale al fine di consentirne la liberalizzazione attraverso lo svolgimento di negoziati sugli impegni specifici. Altri settori, quali le telecomunicazioni, i servizi postali e i servizi legali, sono già inclusi nella classificazione Gats, ma le attuali suddivisioni settoriali non riflettono i cambiamenti tecnologici o l'evoluzione economica del mercato dal 1991 ad oggi. Per questa ragione una modifica della classificazione esistente appare necessaria al fine di favorire gli imminenti negoziati di liberalizzazione. Ad esempio nelle telecomunicazioni la voce "telefonia vocale" non riflette i cambiamenti tecnologici che hanno portato alla creazione di nuovi importanti mercati di servizi quali la telefonia mobile, la telefonia satellitare e la distinzione tra servizi forniti tramite infrastruttura propria e quelli forniti tramite infrastruttura di altri operatori⁷.

Nei servizi legali, invece, il problema non è rappresentato dal cambiamento tecnologico, ma dal fatto che la sola voce di classificazione esistente (servizi legali – "legal services") non riflette la complessità del mercato in quest'area. Distinzioni tra servizi di consulenza giuridica e rappresentazione legale e tra diritto nazionale, diritto internazionale e diritto di paesi terzi, rifletterebero meglio la realtà economica in questo settore e potrebbero consentire agli Stati

⁷ Va notato che i negoziati sulle telecomunicazioni successivi all'Uruguay Round, che si sono conclusi nel 1997, non si sono basati sulla classificazione del 1991, in gran parte inadeguata, ma su una classificazione *ad hoc*, concordata dal gruppo negoziale sulle telecomunicazioni ("Group on Basic Telecommunications – GBT"). Nel caso delle telecomunicazioni il lavoro del Csc può dunque basarsi su questa classificazione *ad hoc*, che nel 1997 teneva conto dei principali cambiamenti tecnologici intervenuti fino ad allora.

Membri di offrire una maggiore liberalizzazione in alcune di queste aree. Infatti mentre molti Stati Membri sarebbero pronti a liberalizzare i servizi di consulenza legale nel diritto del paese di origine del fornitore e nel diritto internazionale, maggiori difficoltà, anche legale alla questione delle qualifiche, esistono nel caso dei servizi di rappresentazione legale e nell'esercizio della professione legale nel diritto nazionale. Per concludere va notato che sia l'inclusione di nuove voci di classificazione sia il miglioramento di voci esistenti richiedono una modifica della classificazione attuale, vale a dire il documento Mtn.Gns/120.

La creazione di raggruppamenti di classificazione ("clusters") non rappresenta invece un lavoro di ri-classificazione e perciò non richiede modifiche alla classificazione esistente. È questo piuttosto un lavoro finalizzato alla creazione di strumenti negoziali che dovrebbero facilitare i negoziati in aree di interesse, che spesso vedono il sovrapporsi di settori classificati separatamente. Ad esempio, nel caso dell'ambiente o dell'energia, servizi specifici di consulenza o di costruzione di infrastrutture sono rilevanti per la liberalizzazione di questi settori, nonostante appartengano a settori più vasti e siano classificati nel W/120 sotto le voci generiche "servizi di consulenza" e "servizi di costruzione". Allo stesso modo nel caso del turismo (una voce a se stante nel W/120) una relazione stretta esiste con altre voci principali quali i vari settori dei trasporti.

La creazione di "clusters" servirebbe a riflettere l'alto livello di interdipendenza delle attività economiche nei servizi, senza allo stesso tempo sconvolgere l'attuale classificazione settoriale. Un tale strumento negoziale dovrebbe dunque consentire di mettere in relazione varie attività economiche nei servizi, che contribuiscono alla crescita e allo sviluppo di un settore (energia, ambiente, turismo, ecc.), ma che sono classificate in seno ad altri settori principali. Ciò a sua volta favorirebbe la liberalizzazione coerente di importanti attività economiche nei servizi che coinvolgono più voci nella classificazione settoriale Gats.

6. Un aspetto dei negoziati: i servizi di telecomunicazione e la revisione dell'intesa sugli *accounting rates*

All'ordine del giorno della sessione ordinaria del Consiglio dei Servizi c'è la revisione dell'intesa del 1997 sugli *accounting rates*. Gli *accounting rates*, che sono stabiliti in base ad accordi bilaterali sotto l'egida dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni – Uit, costituiscono il metodo con cui gli operatori di telecomunicazioni dividono i costi e i profitti del traffico internazionale. L'intesa, raggiunta nel febbraio 1997 alla fine del negoziato sulle telecomunicazioni di base, esonera il sistema degli *accounting rates* dall'applicazione generalizzata della clausola della nazione più favorita. (Mfn)⁸. Infatti l'accordo sulle telecomunicazioni di base del 1997, oltre ad importanti aperture di mercato nei vari settori, estende l'applicazione della non-discriminazione verso i paesi terzi a tutti i settori delle telecomunicazioni, mentre gli *accounting rates* praticati dagli operatori di telecomunicazioni variano da paese a paese.

Questo contrasto tra Mfn e *accounting rates* è stato risolto dall'intesa del 1997 che ha sospeso l'applicazione di Mfn agli *accounting rates* e ha stabilito una moratoria sul ricorso al meccanismo per la soluzione delle controversie commerciali in questo campo. I termini dell'intesa prevedevano una revisione entro l'inizio dei nuovi negoziati nei servizi, vale a dire il 1 gennaio 2000. L'obiettivo della prevista revisione era quello di ritornare sulla relazione Mfn – *accoun-*

⁸ Il testo dell'intesa è contenuto nel rapporto finale del gruppo negoziale sulle telecomunicazioni di base (GBT) al Consiglio dei Servizi, vedi "Report of the Group on Basic Telecommunications", 15 febbraio 1997 (S/GBT/4), paragrafo 7.

ting rates successivamente alla conclusione della riforma del sistema degli *accounting rates* in corso nell'Uit e prima dell'inizio dei nuovi negoziati sui servizi.

La situazione tuttavia è complicata dal mancato raggiungimento di un accordo sulla riforma degli *accounting rates* all'Uit, nonostante l'esistenza di una bozza di riforma che gode del sostegno della grande maggioranza dei Membri dell'Uit. La bozza di riforma prevede la trasformazione degli *accounting rates* in tariffe non-discriminatorie basate sui costi e perciò presumibilmente compatibili con la clausola Mfn del Gats. Nonostante la bozza preveda il superamento del sistema degli *accounting rates* (così come della loro natura discriminatoria) essa prevede anche tempi relativamente lunghi per la transizione dagli *accounting rates* a tariffe basate sui costi per i paesi in via di sviluppo, che ha provocato l'opposizione di alcuni paesi industrializzati.

È dunque prevedibile che in attesa di un accordo sulla riforma degli *accounting rates* in sede Uit, gli Stati Membri del Wto decidano di prorogare l'intesa del 1997. Tuttavia anche in mancanza di un accordo UIT, la questione dell'incompatibilità tra *accounting rates* e Mfn potrebbe essere risolta dalla crescente liberalizzazione globale delle telecomunicazioni, che già consente ad una grande quantità di traffico internazionale di aggirare il sistema degli *accounting rates*⁹.

7. La prima fase dei negoziati nel dopo-Seattle

La prima sessione speciale del Consiglio dei Servizi (la "Sessione Speciale") sui negoziati sugli impegni specifici ex Articolo XIX ha confermato l'inizio di questi negoziati il 1 gennaio 2000. La seconda Sessione Speciale, tenutasi il 14 aprile 2000, ha stabilito il calendario negoziale fino alla fine del 2000 e la terza Sessione Speciale ha visto l'approvazione del programma negoziale per la prima fase dei negoziati da concludersi nel marzo del 2001. Il calendario negoziale e il programma per la prima fase riflettono sviluppi paralleli nei negoziati sull'agricoltura, che nonostante presentino difficoltà politiche maggiori dei servizi, sono anch'essi negoziati prescritti dall'accordo sull'Uruguay Round del 1995 ("mandated negotiations") ed in un certo senso indipendenti dal fallimento della conferenza ministeriale di Seattle. L'accordo sulle date e sul programma nell'agricoltura consente dunque l'avanzamento dei negoziati nei servizi.

La seconda Sessione Speciale ha deciso il calendario negoziale fino alla fine del 2000. Nonostante il tentativo di alcuni Stati Membri di imporre un rigido parallelismo nelle date (e nei progressi) tra servizi e agricoltura, il calendario della prima fase dei negoziati nei servizi è già più intenso del calendario dei negoziati agricoli. Il calendario dei servizi prevede quattro sessioni speciali in seguito alla seconda (quindi un totale di sei nell'anno), precedute ogni volta da una riunione ordinaria del Consiglio dei Servizi e da sessioni negoziali degli organi sussidiari (Csc, Wpdr e Wpgr), che sono tenuti a riferire alla Sessione Speciale sull'andamento dei propri lavori. La Sessione Speciale e gli altri organi dei servizi si riuniscono ogni volta per la durata di uno o due giorni, così che l'accorpamento delle riunioni porterebbe alla definizione di settimane negoziali dei servizi ("Services Weeks"). Oltre alle settimane negoziali il calendario dei servizi prevede anche sessioni speciali dedicate alla revisione delle esenzioni Mfn e alla revisione dell'allegato sui trasporti aerei.

⁹ Per un'analisi più approfondita della relazione tra liberalizzazione Gats e *accounting rates* si veda anche Gamberale, 1999.

La terza Sessione Speciale ha visto l'approvazione del programma per la prima fase dei negoziati, che (nonostante non rappresenti ancora il testo dei "principi guida e le procedure", come richiesto dall'Articolo XIX per l'avvio dei negoziati) costituisce un tentativo di mettere ordine nelle attività che hanno luogo in questo primo anno di negoziati. Il programma prevede come punto di arrivo della prima fase l'elaborazione di dettagliati "principi guida e procedure", che probabilmente costituiranno un documento più complesso ed avanzato del testo di Seattle, dato l'avvenuto inizio dei negoziati e l'accordo sul calendario e sul programma fino a marzo del 2001. Un testo avanzato dei "principi guida e delle procedure" potrebbe già delineare con precisione l'ambito e gli obiettivi dei negoziati con scadenze precise, principi negoziali e priorità settoriali e probabilmente ridefinire le attuali strutture negoziali (ora basate sugli organi ordinari del Gats) con la creazione di organi specifici addetti ai negoziati.

Il programma prevede la discussione nella Sessione Speciale di materie, che prevedibilmente faranno parte dei principi guida e delle procedure e la continuazione del lavoro sulle regole negli organi sussidiari del Consiglio (Wpdr, Wpgr e Csc). Secondo il programma, la discussione sui principi guida e sulle procedure nella Sessione Speciale dovrebbe vertere sulle seguenti materie: (i) le modalità tecniche per i negoziati, (ii) la partecipazione dei paesi in via di sviluppo e il trattamento speciale per i paesi meno sviluppati, (iii) la liberalizzazione autonoma, (iv) questioni sistematiche legate al Gats e (v) questioni legate al lavoro degli organi ordinari del Gats (Cts, Wpdr, Wpgr e Csc). Il dibattito su queste materie avrà luogo sulla base di proposte avanzate dagli Stati Membri. Una proposta negoziale sostanziale, già nell'agenda della Sessione Speciale, è stata presentata da un gruppo di paesi in via di sviluppo e riguarda l'istituzione di un "allegato sul turismo" al Gats. La proposta sul turismo (settore in cui molti Pvs possiedono un importante "vantaggio comparato") contiene discipline sul raggruppamento di altri settori chiave alla liberalizzazione del turismo ("clusters"), quali i trasporti aerei e discipline sulla concorrenza simili a quelle contenute nel "Reference Paper" sulle telecomunicazioni di base. Importanti proposte sui principi guida e sulle procedure dei negoziati sono state presentate nella Sessione Speciale del luglio 2000 dalla Comunità Europea e dagli Stati Uniti.

In sostanza il programma concordato nella Sessione Speciale del 26 maggio esclude per il momento il lavoro sostanziale sugli impegni specifici (accesso al mercato e trattamento nazionale) e mira ad organizzare il lavoro pre-negoziale da questa data fino a marzo del 2001, data in cui gli Stati Membri saranno in posizione di decidere, anche alla luce di sviluppi in altre aree Wto, come e quando iniziare i negoziati sugli impegni specifici nei servizi. I risultati di questa fase pre-negoziale dovrebbero dunque essere l'avanzamento dei negoziati sulle regole (Wpdr, Wpgr e Csc) l'accordo sui principi guida e sulle procedure ed il lancio dei negoziati sugli impegni specifici nel corso del prossimo anno.

8. Conclusioni

Nel contesto delle difficoltà di Seattle è senza dubbio un fatto positivo che i negoziati sui servizi siano iniziati il primo gennaio 2000, come previsto dall'Articolo XIX:3 del Gats e che la Sessione Speciale del Consiglio dei Servizi sui negoziati sia riuscita ad approvare un calendario negoziale e un programma per la prima fase dei negoziati. In aggiunta va notato che i negoziati sulle regole, già in corso dal 1995, dovrebbero ricevere nuovo impeto e direzione quale parte integrante del Gats 2000.

Nonostante il mandato contenuto nell'Articolo XIX del Gats non richiedeva una

dichiarazione ministeriale per il lancio dei negoziati nei servizi, non si può certo dire che il fallimento del "Millennium Round" a Seattle sia stato del tutto influente per il Gats 2000. Infatti il lancio di un pacchetto di negoziati comprensivi avrebbe facilitato di molto il lavoro nei servizi, dato che tutti gli Stati Membri poco interessati alla liberalizzazione nei servizi avrebbero potuto bilanciare la loro partecipazione attiva al Gats 2000 con l'ottenimento di concessioni in altre aree. Il fallimento di Seattle e la riduzione del pacchetto negoziale ai negoziati previsti ("mandated negotiations") nei servizi e nell'agricoltura diminuisce di molto le possibilità di bilanciamento e compensazione tra le varie materie del commercio internazionale che spesso rappresenta la chiave per il successo dei negoziati multilaterali. In pratica nei servizi il mancato accordo di Seattle sul "Millennium Round" ha allontanato l'inizio dei negoziati sugli impegni specifici alla liberalizzazione, senza tuttavia alterare il resto della struttura negoziale del Gats 2000.

A tal riguardo è possibile ipotizzare due scenari per l'avanzamento dei negoziati nei servizi Gats 2000. Il primo scenario è legato al lancio di un Round comprensivo nei prossimi mesi, più probabilmente dopo l'insediamento nel gennaio del 2001 della nuova amministrazione americana, in seguito alle presidenziali del novembre 2000. Il Round comprensivo potrebbe riflettere il programma del fallito "Millennium Round" di Seattle, o più probabilmente iniziare con un'agenda meno ambiziosa basata su un ampliamento della *built-in* agenda. In quest'ultimo caso ai negoziati sui servizi e sull'agricoltura e al lavoro sull'attuazione degli accordi (Trips, tessili, anti-dumping, etc.) si aggiungerebbero negoziati sui dazi doganali nei prodotti industriali, il commercio elettronico e l'iniziativa a favore dei paesi meno sviluppati. In una fase successiva è possibile immaginare l'ingresso nei negoziati della concorrenza e degli investimenti, mentre ancora più incerto appare il futuro di materie quali l'ambiente e le questioni sociali.

Nell'ambito del Gats 2000, il periodo di tempo disponibile in attesa del possibile lancio del Round comprensivo (primavera – estate 2001?), potrebbe risultare utile a definire tutte le questioni procedurali e preliminari al lancio dei negoziati sugli impegni specifici ("i principi guida le procedure per i negoziati") e a portare avanti i negoziati sulle regole (Wpdr e Wpgr) e sulla classificazione (Csc). Un accordo su un Round comprensivo nella prima metà del 2001 potrebbe coincidere con l'approvazione dei principi guida e della procedura per i negoziati nei servizi, contenenti scadenze e modalità per il processo di "richieste e offerte" negli impegni specifici alla liberalizzazione dei settori.

Un secondo scenario vedrebbe la continuazione dei negoziati Gats 2000, senza il sostegno di un negoziato comprensivo. La prima difficoltà in questo scenario sarebbe costituita dal legame stretto che alcuni Stati Membri richiederebbero tra l'avanzamento dei negoziati sui servizi e di quelli sull'agricoltura. Infatti le prospettive in questi ultimi appaiono poco promettenti, soprattutto alla luce del fatto che la posizione dell'Unione Europea difficilmente potrà evolversi prima della riforma della politica agricola comune e delle accessioni dei paesi dell'Est, previste non prima del 2005. Nel medio periodo tuttavia, anche in assenza di un negoziato comprensivo e di un accordo sull'agricoltura, è immaginabile un avanzamento ed un successo dei negoziati nei servizi. In questo caso un accordo a sé stante sul Gats 2000 sarebbe il risultato di un'operazione di bilanciamento e compensazione all'interno dei servizi. Nonostante uno scenario simile sarebbe apparso impossibile nell'Uruguay Round, dove il Gats e i negoziati nei servizi furono fortemente voluti dai paesi industrializzati (che avevano un vantaggio comparativo alle esportazioni nei settori principali) e osteggiati dai paesi in via di sviluppo (prevalentemente importatori di servizi), i successi dei negoziati a sé stanti sulle telecomunicazioni (febbraio 1997) di base e di quelli sui servizi finanziari (dicembre 1997), sembrano raccontare una storia differente.

Innanzitutto se da un lato è vero che i paesi industrializzati possiedono un forte vantaggio

comparativo alle esportazioni di alcuni servizi basati sulla tecnologia, la conoscenza e il capitale, quali le telecomunicazioni e i servizi finanziari, dall'altro lato nel campo dei servizi il vantaggio comparativo nelle esportazioni non sembra essere il solo fattore chiave nel determinare l'interesse di un paese alla liberalizzazione. Un altro fattore chiave, emerso nel corso dei negoziati sulle telecomunicazioni e sui servizi finanziari, è quello dell'interesse all'importazione di servizi, laddove l'apertura del mercato favorirebbe l'ingresso di tecnologia, conoscenze e capitale attraverso gli investimenti esteri. Ciò è dimostrato dal fatto che un alto numero di paesi in via di sviluppo ha sottoscritto impegni specifici alla liberalizzazione delle telecomunicazioni e dei servizi finanziari nel 1997, anche in assenza di un vantaggio comparativo alle esportazioni e al di fuori di un Round di negoziati comprensivi.

Va anche notato che il vantaggio comparativo alle esportazioni nei servizi non può essere considerato appannaggio esclusivo dei paesi industrializzati. In settori quali il turismo e i servizi marittimi diversi paesi in via di sviluppo hanno chiari vantaggi comparativi alle esportazioni, e potrebbero trarre vantaggio da un'effettiva liberalizzazione del mercato globale di questi settori. Inoltre in vari settori dei servizi in cui i paesi in via di sviluppo non possiedono un vantaggio comparativo alle esportazioni, attraverso lo stabilimento all'estero delle persone giuridiche, tali paesi possiedono un vantaggio comparativo nella fornitura degli stessi servizi da parte delle persone fisiche. È il caso ad esempio dei servizi professionali e del software, dove se è vero che i maggiori beneficiari della liberalizzazione del modo 3 (stabilimento delle persone giuridiche) sarebbero fornitori di paesi industrializzati, è anche vero che nella fornitura degli stessi servizi da parte di persone fisiche i paesi in via di sviluppo sono potenziali esportatori. Ciò vale sia nel caso dei fornitori di servizi individuali quali avvocati, medici e consulenti, sia nel caso di manodopera al servizio di società di servizi, quale ad esempio un'impresa di costruzioni che si sposta da un paese all'altro attraverso il modo 3 (stabilimento di una presenza commerciale). In quest'ultimo caso un impegno specifico nel modo 3 consentirebbe alla società di costruzioni di fornire i propri servizi all'estero, ma solo un impegno parallelo nel modo 4 (movimento delle persone fisiche) consentirebbe alla stessa società di continuare ad impiegare la manodopera del paese di origine. Date le differenze nei costi della manodopera, è evidente come il vantaggio comparativo alle esportazioni dei paesi in via di sviluppo sia legato in questo caso alla liberalizzazione del modo 4.

In conclusione va rilevato che nonostante i negoziati Gats 2000 prescindano da un punto di vista legale da accordi in altre materie Wto, su cui è chiaramente mancato un accordo a Seattle, il lancio di un Round comprensivo avrebbe un effetto molto favorevole sul processo di liberalizzazione dei servizi. Il sostegno di un Round comprensivo tuttavia, non sembra essere una condizione imprescindibile per il successo dei negoziati nei servizi. Al di là dell'indipendenza legale e formale dei negoziati Gats 2000, sancita dall'Articolo XIX, gli scambi internazionali nei servizi sembrano contenere elementi sufficienti a bilanciare gli interessi dei vari paesi Membri del Wto, industrializzati o in via di sviluppo ed eventualmente a garantire il successo di un accordo di liberalizzazione, che prescinda dall'accordo su un "Millennium Round".

4. Il commercio elettronico tra dimensione globale e regole multilaterali

Catherine Mann

1. Introduzione

Il mercato globale e dinamico del commercio elettronico è destinato ad avere un'influenza crescente sulla natura delle relazioni economiche e sul governo dell'economia sia a livello nazionale che a livello internazionale. La natura dell'attività economica via Internet e attraverso il commercio elettronico è infatti di portata "globale".

È un dato di fatto che dall'incontro-scontro del mercato globale di Internet e le giurisdizioni politiche locali si possono sviluppare conflitti e sovrapposizioni tra politiche. Questa analisi individua alcune problematiche in cui si manifestano divergenze sostanziali a livello transatlantico: dagli aspetti commerciali del commercio elettronico, all'orientamento in materia di regime fiscale, alla questione della protezione dei dati personali. Le istituzioni di governo delle due sponde dell'Atlantico devono sfruttare la tecnologia e promuovere incentivi per il settore privato in modo da tentare di risolvere i problemi causati dalla sovrapposizione di giurisdizioni.

I *decision maker* devono tuttavia affrontare una seconda sfida, oltre a quella della sovrapposizione giurisdizionale transfrontaliera. A livello nazionale, infatti, il carattere integrato di Internet e del commercio elettronico fa sì che vi sia crescente convergenza tra i vari temi affrontati dalle politiche di governo. La natura integrata del mercato del commercio elettronico fa sì che la linea politica seguita per un tema, anche a livello nazionale, condizioni le scelte politiche a disposizione del legislatore per la regolamentazione di altre questioni. Ciò significa che le scelte dei legislatori in un settore, per esempio la politica commerciale, influenzano altre scelte in una differente area tematica, quale, per esempio, la politica fiscale. Pertanto, le politiche nazionali di uno stesso paese dovrebbero essere elaborate in modo da risultare compatibili tra loro, con un'attenzione particolare alla coerenza che devono manifestare di fronte alle forze in gioco nel nuovo mercato globale di Internet.

I prossimi paragrafi si concentrano, quindi, sulle tre aree tematiche in cui i governi degli Stati Uniti e dei paesi dell'Unione Europea (UE) agiscono diversamente quando si propongono di servire meglio le loro circoscrizioni nazionali: il trattamento del commercio nel mercato di Internet, in particolare nel contesto del Wto; la tassazione delle transazioni attraverso il commercio elettronico; le questioni che rivelano un particolare impatto sociale determinato dal commercio elettronico, in particolare il problema della protezione dei dati personali. Queste sono le tre aree tematiche in cui la convergenza dei temi si rivela di più difficile soluzione.

2. Questioni commerciali

Il Wto ha lavorato molto nell'ultimo biennio sul tema del commercio elettronico (Mann, Knight, 2000). Tuttavia, l'evoluzione rapida delle tecnologie informatiche e del commercio elettronico pone numerose sfide sia al trattamento funzionale del commercio all'interno del Wto (e del Gatt e Gats) sia al futuro programma di lavoro del Wto. Gli Stati Uniti e l'UE hanno segui-

to linee d'azione diverse in materia di commercio elettronico, che derivano dalla diversa classificazione delle transazioni elettroniche come beni o come servizi.

In occasione della seconda Conferenza Ministeriale del Wto, tenutasi a Ginevra nel 1998, i paesi membri hanno raggiunto un accordo per una moratoria dei dazi doganali per tutti prodotti forniti via Internet. La vera ragione della moratoria consisteva nella difficoltà di distinguere tra consegna fisica e consegna elettronica nel caso di prodotti acquistati in rete e nel venir meno della tradizionale distinzione tra beni e servizi. Da una parte, i prodotti acquistati in rete ma consegnati a mano (come ad esempio i libri di Amazon.com che raggiungono i loro destinatari via corriere espresso) sembrerebbero dover sottostare alla normativa esistente in ambito Wto per il commercio dei beni. D'altro canto, una scannerizzazione di immagini effettuata elettronicamente più probabilmente configura un servizio. Prendiamo, però, il caso di un software scaricato da Internet (che potrebbe presentarsi sotto forma sia di supporto rigido come un CD, ma potrebbe anche non essere disponibile in tale formato). In questo caso si tratta di un bene o di un servizio? Andrebbe fatto ricadere nell'ambito del Gats, del Gatt o in nessuno dei due?

Per fare chiarezza su questi temi, la dichiarazione della Conferenza Ministeriale di Ginevra ha previsto che il Consiglio Generale del Wto intraprendesse un'analisi complessiva di tutti gli aspetti squisitamente commerciali del commercio elettronico. Il Consiglio Generale ha ripartito il programma di lavoro tra il Goods Council, il Services Council, il Trips Council e il Comitato per il Commercio e lo Sviluppo. Il programma di lavoro, oltre ad esaminare la problematica del trattamento dei prodotti trasmessi via Internet, ha affrontato anche la questione del collegamento tra attività del Wto sul commercio elettronico e degli altri organismi internazionali, quali ad esempio l'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (Wipo), l'Oce e gli accordi di integrazione regionale.

Anche se sono stati fatti molti passi in avanti, alcune questioni chiave rimangono irrisolte. I governi degli Stati Uniti e dei paesi dell'UE affrontano tali quesiti di fondo con un approccio diverso, dandosi conseguentemente risposte diverse. Le questioni aperte riguardano l'estensione della moratoria, la classificazione del commercio elettronico, le modalità di riformulazione del programma di lavoro. Un tema centrale dovrebbe riguardare l'utilizzo del commercio elettronico in modo da promuovere la continua liberalizzazione del commercio globale, piuttosto che allocare tempo e risorse scarse per capire se liberalizzare il comparto o meno.

2.1 Sull'estensione della moratoria

I negoziatori del Wto sono arrivati a Seattle con un consenso considerevolmente ampio sull'estensione della moratoria sui dazi doganali. La maggior parte dei membri del Wto concordava nel volere astenersi dall'imporre nuove barriere, d'altra parte in linea con l'approccio generale del Wto sulla liberalizzazione. In caso di creazione di nuove barriere, queste sarebbero comunque state oggetto di negoziati in futuro. Inoltre, l'applicazione dei dazi doganali su prodotti digitali è piuttosto difficile da un punto di vista tecnologico e l'assenza di dazi sta provocando solo perdite di entrate fiscali minime (Unctad, 2000).

Di fatto, in mancanza di un accordo a Seattle sul lancio di un nuovo *Round* di negoziati, lo status della moratoria non è chiaro. Gli Stati Uniti considerano la moratoria ancora effettiva, definendo la Conferenza non conclusa, ma solo sospesa. L'UE ed altri membri considerano la moratoria valida temporalmente solo sino a Seattle e, sia nel caso si consideri la Ministeriale sospesa che chiusa, scaduta in assenza di un accordo formale sull'estensione della moratoria. Tuttavia, nessuna delle due parti (e, comunque, nessun'altra oltre alle due) ha posto nuovi dazi, sebbene l'UE cerchi di imporre l'Iva sui servizi.

L'ideale sarebbe che i membri del Wto rendessero permanente e vincolante la pratica di non imporre dazi doganali sui prodotti digitali. Più i paesi mantengono il commercio elettronico libero dai dazi doganali e più queste attività si radicheranno, prospereranno e renderanno evidenti i benefici tipici di un ambiente commerciale nazionale e internazionale più libero. Se i membri del Wto non ripristineranno la moratoria, verrà incoraggiato un ambiente frammentato in mille e diversi dazi e tariffe internazionali, portandoci verso un "forum-shopping" che distoglierà risorse da imprese e consumatori e scoraggerà la crescita tecnologica. Anche se la gamma di prodotti tassabili nell'ambito del Gatt è relativamente limitata rispetto alla gamma di prodotti che può essere prevista nell'ambito del Gats (Mattoo, Schuknecht, 2000), sarebbe opportuno rendere permanente la moratoria sui dazi doganali secondo il principio generale di liberalizzazione del Wto.

2.2 Sulla questione della classificazione

Con l'espansione a livello globale del commercio elettronico e delle sue infrastrutture (sistemi di comunicazione, finanziari, di distribuzione e consegna), è essenziale che i membri del Wto si impegnino a favorire il più avanzato livello di liberalizzazione. È innegabile che l'universo elettronico pone nuove sfide all'attuale struttura della politica commerciale, ma i tradizionali principi del Wto sulla non discriminazione, trasparenza, e apertura di mercato rimangono validi e pienamente applicabili allo stesso commercio elettronico.

L'UE ha affermato che "tutte le trasmissioni elettroniche sono dei servizi" e quindi, riportabili nell'ambito Gats (Wto, 1999). La maggior parte dei paesi, inclusi gli Stati Uniti, sono d'accordo nel ritenere che i servizi consegnati via Internet rientrino nel Gats, ma altri prodotti più probabilmente sono da considerarsi beni o ibridi tra beni e servizi (libri elettronici e software scaricati sono gli esempi più frequentemente fatti). Per questo gli Stati Uniti hanno sostenuto che ci vuole più tempo per monitorare gli sviluppi del commercio elettronico, prima che si possa giungere ad una classificazione finale.

Il fatto è che il commercio elettronico è ancora nella sua "infanzia" e si evolve rapidamente; è prematuro collocare i prodotti digitali consegnati via Internet all'interno della tradizionale classificazione di beni e servizi. Classificare questi prodotti sotto il Gats potrebbe renderne la disciplina meno libera, perché l'accesso ai mercati è regolamentato dal Gats solo per quei settori per i quali i membri abbiano preso impegni specifici (gli *specific commitments* del Gats). Inoltre, ancora si discute se gli impegni già presi includano le trasmissioni elettroniche come mezzo di consegna (Wto, 1999). È abbastanza evidente come, a fronte di già molte risorse spese per risolvere il problema, quest'ultimo potrebbe essere di fatto insolubile, poiché i prodotti del commercio elettronico presentano aspetti sia dei beni che dei servizi¹.

Un possibile compromesso tra l'UE e gli Stati Uniti potrebbe consistere nel classificare i prodotti digitali come servizi, ma sottoponendoli automaticamente alla clausola della nazione più favorita e al principio del trattamento nazionale; di fatto, tale soluzione trasformerebbe gli impegni del Gats in qualcosa di simile al Gatt. Un compromesso leggermente diverso, ma anch'esso capace di dar corso alla liberalizzazione, aggira il problema della classificazione. Seguendo la regola-base della liberalizzazione nell'ambito del Wto, gli stati-membri dovrebbero seguire il principio del trattamento più aperto e liberista per le transazioni del commercio elettronico, sia in ambito Gatt che Gats, particolarmente quando una data transizione non rientra pienamente all'interno di un impegno negoziato nel settore dei servizi. In alcuni casi, ciò può

¹ Per un'ulteriore discussione delle caratteristiche economiche dei prodotti del commercio elettronico, vedere il capitolo 2 di Mann, Eckert, Knight, 2000.

significare che la consegna elettronica di beni e servizi riceva un trattamento più favorevole di quello riservato ad altri metodi di consegna disciplinati nel Gats. Per esempio, software digitali potrebbero essere venduti in rete senza incorrere nei dazi doganali applicati al prodotto "confezionato". Oppure, prodotti assicurativi potrebbero essere venduti via Internet anche se la presenza fisica di una società assicurativa straniera non sia stata ancora prevista dalla liberalizzazione nell'ambito del Gats. Oppure, un progetto architettonico potrebbe essere trasmesso da un ufficio all'altro qualora l'agenzia che dà la licenza applichi un accordo di mutuo riconoscimento. Questo approccio a favore della liberalizzazione agirebbe come una forza benefica, stimolando ulteriormente lo sviluppo del commercio elettronico ed incoraggiando una più profonda liberalizzazione e deregolamentazione nei vari settori dell'economia².

2.3 Il problema del programma di lavoro

I paesi membri del Wto devono decidere in che modo continuare l'azione in materia di commercio elettronico. È chiaro che il dibattito sull'unicità delle tematiche riguardanti il commercio richiede tempo; ma è anche chiaro che tali tematiche fanno parte del mandato a liberalizzare affidato al Wto. Il programma di lavoro attuale ha permesso soltanto una comprensione superficiale dei cambiamenti apportati dal commercio elettronico all'economia mondiale.

Tuttavia, gli aspetti istituzionali legati al rilancio del programma di lavoro e alla sua ampiezza rimangono poco chiari. Le differenze tra gli Stati Uniti e l'UE sulla classificazione portano a differenti proposte per il programma di lavoro. L'UE sostiene che il programma di lavoro deve procedere sotto gli auspici del Services Council, visto che tutte le consegne elettroniche configurano dei servizi. Per promuovere la natura trasversale del commercio elettronico, gli Stati Uniti hanno proposto l'istituzione di un "gruppo di lavoro non negoziale" in seno al Consiglio Generale del Wto.

Gli Stati Uniti e l'UE non concordano neanche su quali temi includere nel programma di lavoro. L'UE vorrebbe che il programma coprisse più approfonditamente gli aspetti legati al commercio, compresi l'autenticazione, i contratti, la privacy, la protezione del consumatore. Gli Stati Uniti, invece, sostengono che questi temi sono oggetto di discussioni in altri fora internazionali come il Global Business Dialogue on Electronic Commerce, l'Ocse, l'Uncitral, la Wipo e altri (Lukas, 1999).

Un futuro programma di lavoro del Wto dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche: in primo luogo, il programma di lavoro dovrebbe essere costituito sotto il Consiglio Generale piuttosto che rimanere frammentato nelle varie sezioni del Wto o procedere sotto gli auspici del Services Council. Se è vero che gli stimoli provenienti da altri consigli e comitati è importante, è altrettanto innegabile che la natura trasversale del commercio elettronico rende essenziale il ruolo del Consiglio Generale. Inoltre, un puntuale coordinamento del programma di lavoro da parte del Consiglio Generale aiuterebbe i paesi in via di sviluppo, di solito rappresentati da delegazioni meno numerose, a partecipare più pienamente ai negoziati. Infine, dovrebbe trattarsi di un forum non negoziale come suggerito dagli Stati Uniti, poiché la commistione di temi da approfondire e negoziati veri e propri comporta un sicuro insuccesso.

La partecipazione del settore privato ha caratterizzato le discussioni sul commercio elettronico di tutti i fora regionali (inclusi quelli che procedono in ambito Apec e di area di libero scambio panamericana - Ftaa). Il settore privato fissa *de facto* gli standard tecnologici globali per il commercio elettronico; esso può anche essere d'aiuto nel risolvere i problemi di regola-

² Secondo altri studiosi di questo tema tale approccio comporta contraddizioni insanabili con gli impegni Gats presi nell'Uruguay Round. Si veda Drake, Nicolaidis, 1999; Barfield, Groombridge, 1999.

mentazione (amministrazione fiscale e protezione della *privacy*, ad esempio). Il contributo che il settore privato può dare al programma di lavoro del Wto è quindi essenziale.

2.4 Il potenziale di liberalizzazione del commercio elettronico

A Seattle è emersa identità di vedute quantomeno sull'opportunità da parte dei membri del Wto di evitare nuove barriere al commercio elettronico. Nel caso fosse stato avviato il Round, esso avrebbe probabilmente incluso una dichiarazione per l'estensione della moratoria sui dazi e il rafforzamento del principio che vieta la regolamentazione del commercio elettronico. Tuttavia, si è continuato ad eludere il problema di cosa ciò significhi per la classificazione. Con lo svanire delle prospettive di soluzione del problema, le posizioni degli Stati Uniti e dell'UE anziché avvicinarsi sono divenute ancor più divergenti.

I membri del Wto si trovano ad un bivio: stabilire un clima di liberalizzazione in cui il commercio elettronico possa prosperare, o limitarne il potenziale bloccandolo in schemi frammentati e "ill-liberal" degli impegni già presi in ambito Gats. La posta in gioco è enorme. Negli Stati Uniti, la roccaforte del commercio elettronico, il settore della tecnologia dell'informazione contribuisce a circa l'8% del prodotto interno lordo e negli ultimi quattro anni le imprese della nuova economia hanno contribuito ad oltre un terzo della crescita dell'output dell'economia reale americana (Department of Commerce, 2000).

I vantaggi di questo nuovo universo elettronico sono accessibili a tutti, non solo ai *first-users*, quali gli Stati Uniti ed i paesi europei; la liberalizzazione attraverso il commercio elettronico non è un gioco a somma zero. In effetti, il commercio elettronico offre particolari prospettive ai paesi in via di sviluppo (Pvs). Le innovazioni di mercato e l'accresciuta efficienza dovute al commercio elettronico e alle infrastrutture che esso presuppone avranno un impatto tanto maggiore in quei settori e quei paesi in cui più alti sono i costi di coordinamento e transazione. Le ricerche dimostrano che la liberalizzazione completa dei servizi da cui il commercio elettronico dipende potrebbe far crescere l'economia globale tra i quattro e i sei punti percentuali, rispetto ad una crescita media di lungo periodo prevista tra il 3,2% e il 5% (Hufbauer, Warren, 1999; Ocse, 1997; Brookes, Wahhaj, 2000).

Non riconoscere che il commercio elettronico integra pienamente sia il settore dei servizi che quello dei beni, trattarlo come un settore separato o tassarlo come un servizio minerebbe l'obiettivo generale di liberalizzazione alla base del Wto, potrebbe impedire l'esplorazione di nuovi processi, prodotti, e mercati e rallentare lo sviluppo economico.

3. Questioni fiscali³

"Morte e tasse, o la morte delle tasse?". Non dovrebbe sorprendere che nel mondo della politica si sia tempestivamente prestata molta attenzione al tema degli effetti fiscali di Internet e del commercio elettronico. La maggior parte delle analisi su commercio elettronico e tassazione riguarda specificamente l'implementazione dei regimi fiscali esistenti in un ambiente che cambia: sia i contabili delle società che le autorità pubbliche di bilancio devono occuparsi fin da subito di questioni molto concrete tipo "quante tasse sono dovute a chi" e quanto denaro si può prevedibilmente far affluire nelle casse dello Stato⁴.

³ Questa parte si basa sul capitolo 6 di Mann, Eckert, Knight, 2000

⁴ Si veda *International Tax Review*, settembre 1999, per una trattazione dell'adeguamento da parte dei seguenti paesi e regioni delle norme fiscali esistenti alle esigenze dell'*e-commerce*: Australia e Nuova Zelanda, Canada, Germania, India, Irlanda, Israele, Giappone, America Latina, Olanda, Singapore, Sud Africa, Regno Unito.

I governi sono generalmente restii ad agire precipitosamente quando si tratta di regimi fiscali. Mantenere un ambiente in cui esistono regole chiare e certe è importante per gli affari, i consumatori e il governo. I *decision maker* percepiscono oggi il rischio di un'erosione delle loro entrate fiscali, anche se i calcoli fatti suggeriscono che i mancati introiti sarebbero modesti⁵.

Il mercato di Internet si evolve e con i suoi sviluppi e caratteristiche influenza il regime fiscale; basti ricordare la sua diffusione universale, la creazione di valore attraverso la vendita di prodotti ad alto contenuto d'informazione nel tempo e nello spazio, la frammentazione del processo produttivo fino a raggiungere i paesi più lontani. Inoltre, la maggiore mobilità e il potenziale maggiore anonimato nell'attività economica tra i partecipanti nell'arena di Internet sono questioni particolarmente importanti per il fisco. Ciò detto, il commercio elettronico e Internet rappresentano una sfida per un regime fiscale ad oggi basato su flussi transfrontalieri identificabili e che dipende da attività e transazioni a valore aggiunto e dal concetto di *permanent establishment*.

I paesi membri dell'Ocse, insieme ad alcuni paesi non membri, a gruppi del settore privato ed esperti in materia fiscale, hanno cominciato nel 1997 a studiare l'impatto che il commercio elettronico potrebbe avere sulla tassazione internazionale e nazionale. Il risultato di tale lavoro è stato il rapporto sulle "Tax Framework Conditions", che riafferma cinque principi chiave per guidare i governi in materia di tassazione: neutralità, efficienza, certezza e semplicità, efficacia e correttezza, flessibilità⁶. La neutralità fiscale e, probabilmente, la correttezza sembrano i principi più importanti per i *decision makers* alle prese con il commercio elettronico, anche se vi sono interpretazioni diverse del concetto di "neutralità".

La conclusione dell'indagine dell'Ocse è che generalmente i sistemi fiscali esistenti sia a livello nazionale che internazionale sono in grado di far fronte alle sfide del mondo in rete (Ocse, 1997). Alcune aree tematiche legate alla tassazione indiretta sono state selezionate per ulteriori approfondimenti: l'applicazione transfrontaliera delle imposte sul consumo e valore aggiunto, con particolare riferimento al diverso trattamento dei beni e dei servizi da parte dei governi. Nell'area della tassazione diretta la "Model Tax Convention" in ambito Ocse (che è usata come base per molti trattati bilaterali in materia di tassazione internazionale)⁷ è generalmente considerata applicabile; tuttavia sono necessari degli approfondimenti sulle modalità di applicazione del regime di *permanent establishment* per il commercio elettronico, sull'interpretazione delle transazioni quali profitti diretti aziendali o come *royalty income*, e sull'effetto in termini di *transfer pricing*. In effetti, i temi che secondo l'Ocse meriterebbero un ulteriore approfondimento sono esattamente quelli in cui i governi cercano di estendere le esistenti normative fiscali alle transazioni di commercio elettronico, generando così incoerenze nel trattamento delle transazioni interne e transfrontaliere.

⁵ Gli sforzi per misurare la perdita potenziale delle entrate fiscali sono difficili a causa degli effetti dinamici. Per gli Usa (Goolsbee, Zittrain, 1999) è prevista una perdita inferiore al 2% delle entrate. Per tutti i paesi del mondo (Teltscher, 2000) è rilevata una perdita inferiore all'1%, in alcuni casi leggermente più elevata.

⁶ http://www.Ocse.org/daf/fa/e_com/e_com.htm#top_e_commerce

⁷ La "Model Tax Convention" dell'Ocse è un modello che molti paesi hanno usato come *framework* per i trattati fiscali bilaterali che distribuiscono responsabilità fiscale ed entrate per evitare la doppia tassazione del reddito da investimenti esteri. Una veduta d'insieme si può avere su: <http://www.Ocse.org/daf/fa/treaties/treaty.htm>. Si veda anche: http://www.Ocse.org/daf/fa/material/mat_07.htm#material_Model con le informazioni più recenti sugli articoli sulla *model convention*.

3.1 L'approccio di Usa e UE nei confronti della tassazione indiretta

Molti sistemi fiscali dipendono dalla tassazione indiretta, come ad esempio nel caso delle imposte sulle entrate, delle imposte sul valore aggiunto (Iva), o delle imposte su beni e servizi (*goods and services taxes*, Gst) che servono a far lievitare una parte delle entrate dello stato⁸. Gli Stati Uniti e l'UE si sono scontrati sull'applicazione delle imposte sulle entrate e delle imposte sul valore aggiunto alle transazioni domestiche ed internazionali legate al commercio elettronico⁹. Nessun organismo accetta che decisioni prese a livello nazionale possano influenzare l'applicazione a livello transfrontaliero di questo tipo di imposte. Sono già emersi i segni di un incoerente trattamento fiscale delle transazioni tra gli Stati Uniti e l'UE, e di quelle interne a ciascun paese.

Negli Stati Uniti, nel 1998, con l'approvazione da parte del Congresso dell' "Internet Tax Freedom Act" (che manteneva le transazioni Internet nazionali libere da nuove tasse per tre anni ma non revocava le esistenti imposte sulle entrate), veniva anche avviata un'indagine relativa agli effetti del commercio elettronico sulle imposte delle entrate domestiche. La maggioranza dei membri della Commissione Gilmore ha, quindi, proposto che i prodotti digitali scaricati da Internet (compresi software, libri, e musica) fossero esenti da tassazione. Inoltre, nell'interesse della neutralità fiscale, si sarebbero considerati esentasse anche i loro equivalenti tangibili. Ciò rappresenta un atteggiamento di armonizzazione verso il basso che potrebbe portare ad incoerenze fiscali a danno di prodotti non esplicitamente esentati. Uno degli obiettivi della proposta era di incoraggiare Stati ed enti locali ad armonizzare le loro aliquote e a ridurre le numerose imposte statali e locali (circa 30.000 negli Stati Uniti), che rappresentano sia un impaccio amministrativo che una fonte di concorrenza fiscale.

Al contrario degli Stati Uniti, le autorità fiscali dell'UE hanno operato una chiara distinzione tra beni e servizi acquistati in rete e hanno già cominciato ad includere queste transazioni all'interno della loro orbita fiscale in misura maggiore di quanto non sia accaduto negli Stati Uniti. Tutte le trasmissioni elettroniche legate ai *soft goods* (come i *software*, i libri o i progetti architettonici) sono state considerate come servizi e conseguentemente tassate al dovuto livello di Iva¹⁰. Mentre la regolamentazione europea sembra semplificare le cose ed aumentare la certezza in ambito fiscale, rimangono in piedi diversi regimi legati alla localizzazione e varie aliquote per la tassazione dei servizi, cosicché la semplicità è solo illusoria.

Inoltre, riconoscendo la natura transfrontaliera dell'attività in rete, l'UE ha proposto che le imprese dentro e fuori l'UE applichino, raccolgano e restituiscano l'Iva sui prodotti (inclusi *software* libri e musica) acquistati o scaricati da Internet da soggetti senza partita Iva (normalmente si tratta di individui)¹¹. L'UE ha stabilito che le imprese non europee dovrebbero stabilire la loro identità fiscale all'interno di una località europea per fissare quale debba essere il livello dell'imposta da applicare alla vendita di prodotti *business-to-business*. In sostanza, usando l'argomento della neutralità, l'UE sta armonizzando verso l'alto, applicando l'Iva dei servizi alle vendite di tutti i prodotti digitali e proponendo che tutte le imprese non europee diventino europee, al fine di stabilire una loro presenza fiscale, anche se non ne hanno un reale bisogno.

⁸ All'Ocse, tutti tranne gli Usa hanno già o avranno presto un sistema Iva/Gst. Nei paesi dell'Unione Europea l'Iva ammonta a circa il 30% di tutte le entrate fiscali. Negli Stati degli Usa, le imposte sulle entrate generali e sui beni ammontano a circa il 12% delle entrate totali, ma in alcuni stati raggiungono percentuali più alte.

⁹ L'Iva è un'imposta applicata all'offerta di beni e servizi in tutte le fasi del processo produttivo.

¹⁰ Per una visione d'insieme del trattamento delle transazioni di *e-commerce* si veda <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l31041.htm>

¹¹ Vedi "Europe Plans to Collect Tax on Some Internet Transactions" di Edmund L. Andrews, New York Times, 2 marzo 2000; <http://www.nyt.com/library/tech/00/03/biztech/articles/02tax.html>. Ad oggi, l'ammontare delle entrate fiscali perdute sulle vendite *cross-border* sembra, da tutti i punti di vista, minimo. Sembra più rilevante lo svantaggio dei negozi tradizionali di fronte ai commercianti in rete che non devono raccogliere l'Iva.

3.2. Le sfide del commercio elettronico alla tassazione indiretta

Cinquant'anni fa l'Iva rappresentava un sistema semplificato di amministrazione e controllo, di qui la sua popolarità. Tuttavia, i tempi sono cambiati, ma così non è avvenuto per l'Iva. Le transazioni dei servizi sono un chiaro banco di prova della chiarezza e semplicità dell'Iva e ci possono dare importanti indicazioni sui problemi che causerà l'ulteriore sviluppo del commercio elettronico al sistema dell'Iva.

Per molti servizi, l'Iva è riscossa dal fornitore perché vige la presunzione che l'acquirente del servizio debba essere relativamente vicino dal punto di vista geografico per fruire di tale servizio. Tuttavia, nel caso di servizi immateriali o intellettuali (*copyright*, licenze, pubblicità, servizi professionali e di consulenza, e transazioni finanziarie) l'Iva è pagata dall'acquirente. Se il cliente non ha partita Iva deve dichiarare la transazione e pagare l'imposta (Ocse, 1997). Alcuni tipi di società di servizi, anche quelle che fanno intermediazioni finanziarie, e, in futuro, anche i *provider* di Internet, spesso non possono recuperare l'Iva e così finiscono per pagarla come se fossero un consumatore finale.

Se i prodotti digitali sono trattati come servizi, le incoerenze dovute all'Iva crescono. Alcuni prodotti, come libri e musica, quando sono acquistati come beni tangibili sono gravati da un'Iva più bassa di quanto non accadrebbe se, in quanto digitali, fossero considerati servizi. D'altronde, un prodotto digitale scaricato da un sito al di fuori dell'UE spesso non produce entrate fiscali, a meno che il consumatore non le dichiari e le paghi. In questo esempio, un singolo prodotto rende in termini fiscali secondo tre possibili parametri a seconda della forma e "geografia" della transazione. Sembra difficile che ciò possa configurare l'obiettivo Ocse di "neutralità, efficienza, certezza e semplicità, effettività e correttezza, flessibilità".

In queste circostanze, non sorprende che si spenda del tempo e ci si sforzi di elaborare strategie atte ad aggirare il fisco (*tax strategizing*). Per esempio, i *provider* di Internet (*Internet service provider - Isp*) sono il "portale" o il punto di partenza per molte attività in rete. In futuro, gli Isp potrebbero avere il ruolo del collettore fiscale (così come il fattorino fa con i fiori) o dovrebbero pagare direttamente l'Iva sui servizi (come accade agli intermediari finanziari). Tali possibili circostanze costituiscono un incentivo a spostare *off-shore* le attività degli Isp, in modo da rendere meno definita la responsabilità di pagare o riscuotere l'Iva; alcuni Isp si sono già stabiliti in giurisdizioni a bassa pressione fiscale.

Le questioni che gli Stati Uniti devono affrontare per ciò che riguarda le imposte sulle entrate offrono altri esempi di *tax strategizing*. BarnesandNoble.com, ad esempio, è stata presentata dalla compagnia madre come un'entità d'affari separata, al fine di evitare il legame (o la presenza fisica) e l'obbligo di applicare le imposte sulle entrate su tutti gli acquisti in rete. Ma visto che queste entità devono rimanere separate, le sinergie del business e le *brand extension* non possono essere sfruttate. Per esempio, quelli che preferiscono comprare un libro *online* perché apprezzano le caratteristiche aggiuntive delle recensioni ivi disponibili non troverebbero il libro in un negozio locale legato al sito.

Insomma, il mercato di Internet, caratterizzato dal commercio transfrontaliero di prodotti ad alto contenuto di informazioni, renderà sempre più inadeguato il sistema di tassazione indiretta sia perché la copertura diminuisce, sia perché l'esistenza di molte fasce fiscali è costosa da amministrare ed invita al *tax strategizing*. In particolare le transazioni economiche generate da vari passaggi internazionali e nazionali rendono sempre più difficile capire o applicare il sistema *credit-invoice* per il computo dell'Iva sulla base delle varie fasi della catena del valore. In realtà non vi è una catena del valore, ma una rete che crea valore. Visto che i governi hanno bisogno di acquisire le entrate, devono trovare altre strade per farlo.

3.3 Gli Stati Uniti e l'approccio internazionale alla tassazione diretta

L'altra forma di tassazione è quella diretta sul lavoro e sul reddito d'impresa. Mentre le imposte indirette hanno ricevuto gran parte dell'attenzione, l'adeguata contabilità per tener conto della distribuzione globale ed origine delle entrate da affari è un tema fiscale in evoluzione, alle prese con il quale sono sia i legislatori dei paesi industrializzati che quelli dei paesi in via di sviluppo. Il commercio elettronico lo renderà ancora più rilevante.

Negli Stati Uniti, le imposte sul reddito coprono il 60% del totale delle entrate fiscali a livello federale, con l'80% circa proveniente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche. Come affermazione generale, i redditi guadagnati da imprese e cittadini americani sono tassati in base alle aliquote americane, senza tener conto del luogo in cui il reddito è stato prodotto - la cosiddetta tassazione basata sulla residenza. Anche i paesi in via di sviluppo dipendono in misura variabile dall'imposta sul reddito, inclusa l'imposta sul reddito generato dalle imprese non residenti ma operanti all'interno del paese - la cosiddetta tassazione basata sulla "fonte".

Visto che sia la tassazione "*source based*" sia quella "*residence based*" comportano la doppia imposizione di un dato reddito, i trattati fiscali bilaterali e multilaterali tendono ad allocare il reddito prodotto alla fonte e alla residenza secondo il *permanent establishment* e a prevedere crediti d'imposta, in conseguenza, per evitare la doppia tassazione (Lukas, 1999; Sher, 1999). Nella convenzione fiscale dell'Ocse, la possibilità di tassare il reddito prodotto in un particolare paese è limitata al reddito prodotto da un *permanent establishment* in quel paese. I trattati internazionali sull'imposta sul reddito sono pensati per assegnare il reddito tra le parti dell'accordo ed evitare la doppia tassazione dei flussi di reddito. Tuttavia, molti paesi che non fanno parte dell'Ocse non aderiscono alla convenzione, non partecipano ai trattati fiscali internazionali e considerano ogni reddito prodotto da un qualsiasi attore nel loro paese come rientrante all'interno della loro giurisdizione fiscale (Maguire, 1999).

Inoltre, la natura del reddito prodotto (profitti di impresa e *royalties*) non è classificata allo stesso modo in ogni paese. Nel marzo 2000, il Gruppo di consulenza tecnica (Technical Advisory Group - Tag) dell'Ocse, che include tutti i membri dell'organizzazione, alcuni non membri e gruppi consultivi che rappresentano il mondo degli affari, si è riunito per esprimersi sul "Treaty Characterization of E-Commerce Payments"¹². Esso non ha risolto i temi sul tavolo, anche se ha presentato le vedute di maggioranza e minoranza sul trattamento del reddito prodotto da selezionate transazioni di commercio elettronico. È da notare che il Tag aveva un mandato per interpretare i codici fiscali esistenti, non per modificarli.

3.4 La sfida del commercio elettronico ai sistemi di imposizione diretta

Le caratteristiche delle catene di creazione del valore nel mercato globale *online* renderanno sempre più difficile la definizione di un *permanent establishment* e più difficoltosa l'assegnazione di un reddito alle differenti giurisdizioni governative. Cresce la minaccia della doppia imposizione, come anche gli incentivi ad eludere le normative in modo particolare da parte di imprese mobili.

La definizione di un *permanent establishment* riposa su due presupposti: una sede fissa d'affari o la presenza fisica ed agenti dipendenti che, tra le altre attività, devono essere in grado di concludere contratti a nome di una società nell'ambito dell'ordinaria attività. Il *permanent establishment* incontra problemi nel mondo in rete a causa delle caratteristiche di questo mercato.

¹² Si veda <http://www.Ocse.org/daf/fa/treaties/tcecommmpay.htm>

In primo luogo, per le produzioni ad alto contenuto d'informazione e che si realizzano in rete, la presenza fisica è molto meno importante per la creazione di valore (basti pensare ad un *software*). In secondo luogo, la mobilità delle imprese basate sull'informazione riduce ulteriormente l'importanza della presenza fisica e chiama in causa la natura degli agenti dipendenti. Infine, la complessità dei mercati Internet (consideriamo gli esempi di aste virtuali e scambi per transazioni *business-to-business*) pone una sfida alla nozione secondo cui l'organizzazione ha un solo "vertice" che consenta di definire sia la presenza fisica che l'agente dipendente.

La maggior parte dell'attenzione è concentrata su siti web e *server*: la domanda è se essi costituiscano un esempio di presenza fisica se localizzati in un paese, oppure costituiscano un agente dipendente anche se non sono basati in un paese ma sono "*open for business*" in quel paese stesso. Non vi è ancora accordo su tutto ciò, ma la questione ruota attorno alla gamma di attività che un utente può svolgere su un sito web e l'intensità del legame che unisce il *server* alle imprese.

I *server* controllano flussi di dati tra computer all'interno di un network e i siti web sono la presentazione dell'informazione o la sede di attività per una società. I flussi di dati possono partire dal *server* ed essere incanalati attraverso un sito web (per esempio, la pubblicità mirata) oppure possono essere oggetto di accesso remoto da parte dell'utente (per esempio, la raccolta di informazioni). Una di queste due attività rappresenta un *permanent establishment*¹³. Se il *server* o il sito web si limitano a trasmettere l'informazione o la pubblicità, allora nessuna dei due entra in contatto con il compratore, ma è quest'ultimo che entra e contatta il sito web, il quale a sua volta contatta il *server*. In questo caso sembra impossibile che la locazione fisica del *server* e/o del *web site* possa costituire un agente dipendente o un nesso di causalità.

In futuro, però cosa accadrebbe se il *server* potesse "mirare" direttamente ad un consumatore in un altro paese? Cambierebbe la nozione di *permanent establishment*, di agente dipendente e nesso causale? Consideriamo due acquirenti dello stesso paese che comprano lo stesso prodotto e lo scaricano in via digitale dal *server*. Immaginiamo che un compratore sia contattato individualmente dal *server* che lo scelga come obiettivo; immaginiamo che l'altro compratore capiti sul sito web e scarichi il prodotto. Avrebbe senso che i due ricevessero un diverso trattamento fiscale? E quali incentivi ne deriverebbero? Si può immaginare una specie di "percorso del servizio" in cui il *server* instrada automaticamente gli acquisti attraverso l'ambiente più favorevole dal punto di vista fiscale così come i servizi telefonici *call-back* reinstradano e riducono i prezzi per i clienti dei paesi con le tariffe telefoniche più alte.

Due altre questioni in tema di tassazione diretta del reddito d'impresa sono il trattamento delle *royalties* ed i prezzi "da trasferimento". Il reddito generato dalle vendite e quello generato dalle licenze o *royalties* sono tassati differentemente e la natura delle transazioni in rete che produce il reddito da *royalties*, come abbiamo già visto, cambia da paese a paese. Il più alto contenuto di informazione dei prodotti *online* evidenzia queste disparità ed incentiva l'evasione fiscale.

Il *transfer pricing*, potenzialmente, è un problema ancora più rilevante nel mercato di Internet, ma non necessariamente come forma di evasione fiscale. Il *transfer pricing* si verifica più probabilmente nel contesto di prodotti complessi basati sull'informazione in cui gli effetti del network sono componenti chiave dei prezzi. O ancora, possiamo considerare contesti simili ad aste, in cui i prezzi sono endogeni rispetto al numero dei partecipanti nel mercato (Rolph, Niederhoffer, 1999).

¹³ L'analogia con l'imposta generale sulle entrate è il nesso causale.

3.5 La tecnologia è la risposta

È la tecnologia di per sé la risposta per adeguare i sistemi fiscali esistenti? I governi potrebbero usare le capacità tecnologiche di rilevazione delle informazioni legate alle attività in rete per cercare di individuare l'origine e la destinazione di ciascuna transazione o di ciascun elemento in una massa di prodotti e applicare l'imposta appropriata. Ma una tale applicazione della tecnologia finirebbe per violare altri diritti dei cittadini? Non richiederebbe tutto ciò un raggio d'azione extraterritoriale da parte delle autorità fiscali o non porterebbe all'imposizione di barriere commerciali alle frontiere?

Un approccio per migliorare il rendimento dei regimi fiscali esistenti si incentra sul "*proprietary software*" e sui "*trusted third parties*" (Ttp) per porsi tra compratore e venditore per calcolare, incassare e girare l'imposta alla giurisdizione competente. Negli Usa, questa proposta è emersa nell'ambito della commissione Gilmore e durante lo studio di approcci alternativi per amministrare le imposte sull'entrata. L'UE ha proposto una leggera variante di questa idea quando ha affermato che le compagnie di carte di credito internazionali dovrebbero esigere e restituire l'Iva. Più in generale, l'idea di un'Organizzazione Mondiale del Fisco potrebbe essere la sede per discutere questi ed altri problemi (Tanzi, 1999).

La tecnologia ed i Ttp potrebbero esercitare la funzione di collettori delle imposte, ma una tale attività, se effettuata con sufficiente approfondimento e accuratezza, costituirebbe una fonte di informazioni sui dettagli delle transazioni e delle attività dei partecipanti assai maggiore di quanto non accada quando il venditore al dettaglio o il fattorino della consegna riscuote l'Iva. L'identità di un individuo e le abitudini di acquisto sarebbero nelle mani di un Ttp. Le informazioni raccolte dal Ttp per le imposte sui profitti di impresa potrebbero rivelare dettagli su strategie proprietarie o alleanze della stessa impresa. Almeno alcuni dei Ttp potrebbero avere un raggio di azione internazionale visto che gli aspetti più difficili della tassazione del commercio elettronico derivano dalle attività transfrontaliere.

La dipendenza dai Ttp per l'amministrazione delle imposte solleva numerosi problemi che vanno ben al di là del regime fiscale e sui quali i governi sono già in disaccordo. In primo luogo, avere un'istituzione privata per l'amministrazione dell'imposizione sarebbe per i governi un boccata d'ossigeno. Se i Ttp dovessero funzionare per il commercio elettronico, perché non privatizzare l'intero sistema fiscale? In secondo luogo, che dire della giurisdizione di tali entità? Essi operano in nome di un governo ma fuori dalla sua giurisdizione politica. Quindi sarebbero necessari anche degli accordi internazionali nell'ambito delle loro attività. In terzo luogo, *l'enforcement*. In altri contesti, come il Wto, i paesi hanno considerato inaccettabili le interferenze all'interno dei propri confini da parte di un'autorità multilaterale:¹⁴ e il fine di una tale autorità sarebbe quello di tassare!

Inoltre, l'UE e gli Stati Uniti (e anche altri paesi) presentano già differenze in tema di trasferimento transfrontaliero di dati, in particolare di dati personali (vedi successivamente in dettaglio). Nel contesto fiscale internazionale, l'UE avrebbe dovuto permettere la raccolta di dati da parte delle Ttp. Ma l'UE ha già significativamente ristretto le possibilità di raccogliere informazioni da parte delle imprese a fini commerciali. Al contrario, gli Stati Uniti lo permettono, ma vietano all'Internet Revenue Service americano di raccogliere tali informazioni automaticamente.

I contrasti sui dati da raccogliere a fini fiscali potrebbero condizionare le strategie delle imprese così come accade per il livello delle aliquote. Provare a fare entrare i siti web o i *server* o

¹⁴ Si considerino le difficoltà emerse a Seattle a novembre del 1999 sui temi del lavoro e dell'ambiente. La politica della concorrenza è stata costantemente rifiutata perché considerata estranea all'ambito della Wto.

le *royalties* all'interno delle definizioni esistenti di *permanent establishment* o tipo di reddito è un'impresa improba. Visto che i prodotti Internet e le attività sono sempre più caratterizzate da informazioni e da proprietà intellettuale, la natura del reddito sarà più difficile da determinare. Poiché la tecnologia estende il numero degli strumenti di consegna esistenti e la presenza web per le attività Internet ai telefoni e alla tv, il principio del *permanent establishment* sarà eroso dalla realtà del mercato di Internet. Di conseguenza, i governi devono guardare ad una unica aliquota d'imposta per tutti i tipi di reddito di impresa e a modi di ovviare al bisogno di riallocare il reddito tra diversi paesi.

3.6 Alternative - tassazione dei redditi da lavoro

Il nuovo mercato internazionale è guidato dalle rete ed è ricco di informazioni. Il valore è creato in ogni punto del globo nel corso di interazioni complesse ed in tempo reale. In contrasto con tutto ciò, le imposte e le nuove tariffe sono basate su giurisdizioni nazionali, confini geografici, semplicistiche nozioni della catena di valore, produzione contigua e consumo. I sistemi sono statici e basati su regole formate incrementalmente attraverso *case law* o rari negoziati multilaterali.

La validità dei sistemi fiscali a base nazionale è sempre più limitata dall'ambiente globale. L'attenzione si dovrebbe incentrare sulla configurazione di un sistema fiscale *international-based*. Un approccio incrementale basato sull'attuale regime fiscale finirebbe per aggravare le distorsioni commerciali, l'evasione fiscale e minerebbe i benefici economici che ai paesi derivano da Internet e dal commercio elettronico. È quindi necessaria una completa revisione dei regimi fiscali esistenti. Nuove forme per la creazione di valore e sovrapposizioni giurisdizionali richiederanno una maggiore cooperazione internazionale e regimi fiscali che concentrino la tassazione sugli obiettivi più rilevanti (reddito, non transazioni) e sulla fonte ultima di valore (gli individui, non le aziende).

L'elemento umano è al centro sia della giurisdizione governativa sia del valore aggiunto globale. Sebbene il commercio elettronico accresca la mobilità di buona parte dell'attività economica, le persone sono generalmente meno mobili delle aziende. Inoltre, i servizi prestati dai governi sono generalmente indirizzati ai cittadini residenti all'interno della giurisdizione e aventi diritto di voto. Considerando questi fattori, ha senso considerare la tassazione dei redditi da lavoro come un mezzo per raccogliere le entrate e differenziare la legislazione.

L'imposta sul reddito da lavoro non risolve tutti i problemi. L'evasione di queste imposte è leggendaria, sebbene la tecnologia potrà migliorarne l'amministrazione. Inoltre, sempre più spesso il valore aggiunto globale può essere creato con lo sforzo intellettuale del lavoro senza cambiare la sua ubicazione geografica (prendiamo per esempio il *software*). I governi dovrebbero assicurarsi l'assistenza di aziende globali che forniscano dati sui salari e le compensazioni, in modo da lasciare il compito dell'esazione e dell'*enforcement* al governo della giurisdizione dove le persone risiedono. Le aziende private non dovrebbero trasformarsi in autorità fiscali ma dovrebbero cooperare con esse.

In generale, il nuovo regime fiscale dovrebbe avere un'aliquota più bassa ed uniforme sul giro d'affari, un approccio minimalista per l'aliquota fiscale sulle transazioni, e un sistema diffuso di tassazione dei redditi personali. Il sistema fiscale di un paese si differenzerebbe, quindi, per la preferenza accordata dalle parti alla progressività e per le aliquote e la prestazione di servizi sociali.

4. Trattamento dei dati personali¹⁵

Con la diffusione del commercio elettronico arriva anche la sfida della gestione dell'informazione sulle persone. Il commercio elettronico crea tracce di informazioni, raccolte di dati sui consumatori e grandi quantitativi di notizie sui dettagli della vita della gente. La raccolta dei dati in rete è divenuta una pratica diffusa (e anche un grande affare) con il 92 % di tutti i siti web commerciali impegnati in una qualche forma di raccolta di informazioni personali di identificazione¹⁶. Mentre la ricerca delle informazioni personali è andata avanti per anni, con i codici a barre, le carte di credito e simili, ciò che è fundamentalmente diverso a proposito del mondo elettronico di oggi è la facilità con cui i dati possono essere manipolati e usati per scopi diversi.

Con la crescita esponenziale del mercato *online*, i consumatori sono sempre più preoccupati dall'ammontare di informazioni di carattere personale disponibile nel mondo elettronico e dall'utilizzo di esse. Secondo un recente sondaggio, l'85% degli intervistati considera il mantenere segreta l'informazione trasmessa in rete come la questione più importante legata ad Internet (superando, per importanza, la censura)¹⁷. Se i consumatori temono che le informazioni da essi fornite *online* possano essere usate in modo improprio, essi esiteranno a partecipare al nuovo commercio, rallentandone così la crescita e limitando i molti benefici che deriverebbero dalla sua piena espansione.

L'industria, d'altra parte, nella ricerca di prodotti mirati apprezza notevolmente l'apporto di informazioni. Le aziende raccolgono informazioni da tutti e tenderanno ad ignorare le richieste pressanti dei clienti che non vogliono far conoscere i propri dati. Ma l'industria non ha interesse a destare preoccupazioni nei consumatori e a subire gli effetti perversi di un eccesso di raccolta di informazioni.

La risposta dei governi a questa mancanza di fiducia da parte del consumatore, specificamente la possibilità di adottare un approccio basato sul mercato o su regolamentazioni d'ispirazione governativa, avrà un effetto significativo sul futuro del commercio elettronico. Le domande essenziali sono due. La prima: l'autoregolamentazione e l'innovazione tecnica saranno in grado di soddisfare la domanda di protezione della *privacy*? Se la risposta è negativa (ed è questa la seconda domanda): come può ridursi l'impatto distorsivo sul commercio elettronico derivante da soluzioni regolamentatorie?

4.1 L'approccio alla *privacy* orientato al mercato versus l'approccio orientato alla regolamentazione

Lo scarso consenso internazionale esistente in tema di protezione della *privacy* può essere analizzato alla luce dei vari passaggi storici. Il documento dell'Ocse "Linee guida sulla protezione della *privacy* e i flussi transfrontalieri di dati personali", compilato nel 1980, (quindi prima dell'avvento di Internet,) ha presentato solidi principi in materia di corrette pratiche d'informazione. Alla conferenza di Ottawa nel 1998 i Ministri hanno adottato la

¹⁵ Questa parte si basa sul capitolo 7 di di Mann, Eckert, Knight, 2000.

¹⁶ Georgetown Internet Privacy Policy Survey (<http://www.msbs.edu/faculty/culnanm/Gipps/mmexs.Pdf>) preparato per la relazione della Federal Trade Commission, "Privacy Online: A Report to Congress," giugno 1998, disponibile su <http://www.ftc.gov/reports/privacy2/toc.htm>.

¹⁷ Press release di @plan, @plan Internet Poll™ Reveals Privacy as Most Important Internet Issue Among Online Users", 6 marzo 2000; e John Schwartz, "Poll: Hack Attacks Dent E-Confidence", *Washington Post*, 2 marzo 2000. Altri sondaggi hanno prodotto risultati simili. Il numero di coloro che sono preoccupati da questioni riguardanti la *privacy* è cresciuto negli ultimi anni.

“Dichiarazione sulla protezione della *privacy* in rete” riaffermando il loro impegno a favore l’effettiva protezione della *privacy* e impegnandosi a “costruire ponti tra i diversi approcci nazionali basati sul diritto e l’autoregolamentazione” (Ocse, 1999).

Nonostante il consenso sulle *guidelines*, i paesi hanno dato esecuzione ai principi in esse contenute in modo diverso. L’UE ha adottato una prospettiva omnicomprensiva, includendo generalmente una legislazione sulla protezione dei dati che serve più scopi e regola la raccolta, l’uso e la disseminazione dell’informazione sulle persone. Esplicite leggi prevedono che i raccoglitori di dati si registrino presso gli “Uffici della *Privacy*” governativi e proibiscono od impongono limiti ad alcuni tipi di utilizzazione dei dati come ad esempio il *marketing* diretto (che è una prassi di routine negli Stati Uniti). Nel 1995 l’UE ha adottato la “Direttiva sulla protezione delle informazioni personali” (95/46/EC) che richiedeva agli Stati membri di adottare leggi che proibiscano il trasferimento di dati sulle persone a Stati non membri quando questi ultimi non assicurino un adeguato livello di protezione della *privacy*¹⁸. La direttiva dà ai consumatori europei una capacità di controllo senza precedenti sui dati che li riguardano e richiede alle aziende di ottenere un permesso esplicito da parte dei consumatori prima di usare dati personali. Gli Stati europei sono ancora nella fase di approvazione delle leggi che dovrebbero dare attuazione alla direttiva, ed è incerto se si possa ritenere vincolante la direttiva perché essa è ancora da applicare¹⁹.

Gli Stati Uniti hanno incoraggiato l’autoregolamentazione, per cui le aziende e le industrie stabiliscono dei codici di condotta. In aggiunta, esiste una legislazione apposita per la protezione di certi settori come l’informazione finanziaria e quella sui bambini e per restringere certe pratiche come l’uso non autorizzato di *ID* e *password*. Il sistema americano prevede impegni all’autoregolamentazione sotto la supervisione e l’*enforcement* da parte della Commissione Federale per il Commercio (Ftc).

In connessione con l’uso di incentivi di mercato, l’approccio a favore dell’autoregolamentazione ha portato alla diffusione di meccanismi *user-friendly*, al fine di facilitare la consapevolezza e l’esercizio di scelta *online*, l’adozione di tali buone pratiche di informazione e risoluzione delle dispute da parte del settore privato. Tali sforzi mirano ad assicurare che i consumatori conoscano le regole, che le aziende le applichino e che i consumatori abbiano accesso alle informazioni personali in possesso delle imprese, come anche alle possibilità di ricorsi quando riportino dei danni per la non osservanza delle norme da parte delle imprese.

Un certo numero di iniziative sulla protezione delle informazioni private trasmesse elettronicamente sono state organizzate da gruppi privati guidati da Online Privacy Alliance. Alcune aziende e associazioni di imprenditori hanno adottato le linee guida per le politiche sulla *privacy online* e hanno guidato una campagna d’informazione per gli utenti di Internet su come schermare i propri dati *online*. Molte organizzazioni come Bbc Online e Truste forniscono un meccanismo di *enforcement* attraverso l’utilizzo di “sigilli per la *privacy*” per i siti web. Tuttavia, troppe “scelte” ed “informazioni” presentate agli utenti possono minare l’approccio *market oriented* alla protezione della *privacy*.

¹⁸ Si veda Parlamento Europeo e Consiglio, 1995

¹⁹ Si veda Swire, Litan, 1998 per una discussione esauriente dei temi legati alla direttiva europea sulla *privacy*.

4.2 Gli sforzi europei ed americani per superare le differenze tra gli approcci

Dai diversi approcci in tema di *privacy* derivano rilevanti implicazioni transfrontaliere. Se le imprese americane fossero sottoposte ad un embargo con riguardo ai flussi transfrontalieri di dati, l'effetto economico per le aziende americane sarebbe sostanziale e un minor numero di prodotti sarebbe "confezionato" su misura per gli utenti europei, riducendo in tal modo i benefici del commercio elettronico di cui essi godono. Per prevenire questo risultato gli Stati Uniti e gli stati europei hanno negoziato per più di un anno e mezzo seguendo l'applicazione della direttiva nel 1998.

Il cosiddetto accordo "*safe harbor*" del 14 marzo 2000 include alcuni principi il cui effetto sarebbe di permettere alle aziende americane di ricevere dati dall'UE, di iscriversi ad organizzazioni autoregolamentate come Bbc Online, di fornire resoconti ad un'autorità europea per la protezione dei dati e di sottoporsi ad un'azione legale intrapresa dalla Ftc americana se non rispettano le regole²⁰. Gli europei mantengono la possibilità di ispezionare e cambiare i dati su di essi raccolti e di vietare ogni trasferimento a terzi²¹.

Nonostante l'accordo, il problema non è completamente risolto. Alcune domande essenziali sull'osservanza, l'applicabilità e l'effetto sulle aziende non americane devono ancora trovare una risposta. Il compromesso è stato anche criticato dai consumatori e da gruppi industriali, da parte europea per la riduzione dei meccanismi di protezione, da parte statunitense per l'introduzione di norme comunitarie sulla *privacy* negli Stati Uniti. La "National Business Coalition for E-Commerce and Privacy" ha sollevato questioni di sovranità nazionale e caratterizza l'accordo come un esempio di barriera non tariffaria. Questa ed altre questioni, saranno riviste negli ulteriori negoziati con l'UE in cui si tratterà della protezione dei dati nel settore dei servizi finanziari²². È quindi necessario stabilire un ponte tra questi due approcci.

4.3 Le implicazioni economiche dei due approcci

È il modello normativo dell'UE a proteggere meglio la *privacy online* o è preferibile la combinazione americana di leggi e autoregolamentazione, in quanto permette al settore privato di continuare ad innovare, alla ricerca di soluzioni tecnologicamente superiori per soddisfare i bisogni dei governi e dei consumatori, permettendo al contempo di superare le differenze tra i due diversi approcci da parte delle due sponde dell'Atlantico?

Non vi è una risposta univoca. La questione della *privacy* chiama in causa valori individuali e, più in generale, il modo in cui diverse società percepiscono se stesse. Inoltre, l'economia della *privacy* nel commercio elettronico è contraddistinta da imperfezioni di mercato, inclusa la differenza (in termini di potere di mercato) tra coloro che raccolgono l'informazione (industria) e coloro che usano Internet (gli individui), nonché dalla divergenza tra il valore sociale dell'informazione e il suo valore privato (beni pubblici o *spillover*)²³.

²⁰ Brandon Mitchener e David Wessel, "US in Tentative Pact Protecting Europeans' Privacy", *Wall Street Journal*, 24 febbraio 2000.

²¹ Glenn R. Simpson, "US, EU Negotiator Reach Agreement on Electronic Commerce Privacy Rules", *Wall Street Journal*, 15 marzo 2000.

²² I negoziatori americani hanno sostenuto che i servizi finanziari non dovrebbero rientrare nell'accordo sulla *privacy* poiché esistono già norme specifiche che assicurano una protezione "adeguata", come il Financial Service Act. I funzionari dell'UE, tuttavia non concordano sull'esclusione dei servizi finanziari dalle disposizioni *safe harbor*. Si veda *Inside US Trade*, 31 marzo 2000.

²³ L'"economia dell'informazione" è trattata in maggior dettagli nel cap. 2 di di Mann, Eckert, Knight, 2000

Quando i valori sociali e privati divergono, l'intervento pubblico è uno degli approcci possibili, anche se è altrettanto percorribile l'ipotesi di lasciare al mercato stesso la ricerca di soluzioni che chiudano il gap tra il valore sociale e quello privato dell'informazione. La teoria economica del "*second best*" dimostra che le soluzioni di mercato e quelle basate sulla regolamentazione non possono essere classificate usando come unico criterio il livello di benessere economico che esse permettono di raggiungere ad un paese nel suo complesso. E in nessun caso tutte le richieste del singolo saranno soddisfatte. Ma regolamentazioni governative sul come l'industria dovrebbe trattare i dati personali porteranno probabilmente ad un indebolimento dei meccanismi di innovazione da parte della stessa industria e, come risultato, a un tipo di Internet che potrebbe non promuovere i valori d'uso dell'utente singolo tanto quanto accadrebbe se l'intervento governativo fosse limitato.

D'altro canto, un maggiore interventismo da parte del governo potrebbe soddisfare le domande sociali che comportano pressioni politiche e scelte di opportunità, anche se il risultato è uno sviluppo più lento del commercio elettronico ed una possibile balcanizzazione dell'ambiente di Internet a detrimento di tutti. Si può gestire, e magari minimizzare, l'effetto negativo nei confronti del commercio elettronico insito in tale interventismo governativo?

4.4 La tecnologia come soluzione?

La tecnologia è al contempo causa del problema e mezzo per risolverlo. Indubbiamente, i mezzi sempre più sofisticati per la raccolta dei dati sulle persone esasperano i problemi della *privacy*. Ma la tecnologia dà sempre più potere agli individui affinché possano scegliere quale livello di *privacy* pretendere. Per esempio, il World Wide Web Consortium (W3C) Open Profiting Standard permette agli utenti di determinare che tipo di informazione rivelare ai siti web. Programmi *software* diffusi ed economici come Guard Dog, Internet Junkbuster, Anonymiser e altri consentono agli utenti di bloccare l'invio di *cookies* da parte dei siti.

Quando sarà concluso (entro il 2000), il programma P3P, una evoluzione del W3C, questo trasformerà affermazioni di principio sulla *privacy* nei siti Web in moduli leggibili da macchine. Gli utenti potranno specificare quali informazioni vogliono divulgare e se queste possono essere condivise con dei terzi. Quando gli utenti visitano un sito che non ne soddisfa i criteri, è data notizia di ciò permettendo così agli utenti di bloccare l'accesso di tali siti. Questo rappresenta un importante sviluppo che consente di costruire meccanismi di protezione della *privacy* nel mondo *online*. La Microsoft ha già annunciato l'inclusione gratuita del P3P tra gli strumenti di Internet della versione 2000.

La tecnologia non è "la" risposta al dilemma della *privacy*. È uno strumento che permette agli individui di prendere decisioni basate sulle proprie preferenze. L'approccio "autoregolamentare" genera più incentivi per il mondo del *business* e promuove approcci *user-self-directed* per risolvere il problema della *privacy*. Il settore privato che lavora con questi approcci *user-directed* può superare le differenze tra gli approcci governativi che tutelano la maggioranza all'interno di ciascun paese, soddisfacendo al contempo i bisogni dell'utente individuale.

5. Conclusione: sovrapposizione delle giurisdizioni e convergenza delle tematiche

Commercio, fisco e *privacy* sono tre aree in cui il conflitto tra il mercato economico globale e la giurisdizione governativa locale è più ovvio. Cosa dovrebbero fare i *decision maker*? Ignorare il mercato globale e imporre regole e mandati nazionali? Ignorare le loro responsabilità nazionali e aprire le frontiere senza regole? Ovviamente, nessuna delle due ipotesi è soddisfacente.

I *decision maker* devono avere degli obiettivi e certamente sono influenti. Ma in questo ambiente dinamico e in perenne accelerazione tecnologica essi dovrebbero evitare approcci che predeterminano regole sulla base del principio di "esclusione". Il segreto è creare incentivi per il settore privato per aiutare a gestire i problemi della sovrapposizione giurisdizionale. Il settore privato raccoglie i benefici della rete e dei mercati-nicchia ed è alla ricerca di approcci flessibili per risolvere i problemi creati dalla sovrapposizione giurisdizionale. Politiche flessibili permettono alle politiche nazionali di riflettere le differenze presenti in ciascun paese e ai benefici del network del mercato globale di manifestarsi pienamente. Imporre delle politiche basate su regole e costrizioni comporta il rischio di chiudersi in soluzioni sub-ottimali. I *decision maker* dovrebbero invece porre degli obiettivi (proteggendoli con l'*enforcement*) per creare i giusti incentivi per le aziende affinché queste possano rispondere alla sfida e lavorare così per trovare una soluzione, invece di lavorare per aggirare i limiti nazionali.

Oltre alla sovrapposizione transfrontaliera delle giurisdizioni, c'è il problema della convergenza e della sovrapposizione delle politiche all'interno dei paesi. Le politiche di uno Stato devono essere meglio coordinate tra loro con un'attenzione particolare alla coerenza di fronte alle forze del commercio elettronico. Per esempio, decidere come tassare le transazioni commerciali influenza le scelte politiche sul regime fiscale. La questione del ricorso o meno di Ttp per sostenere il sistema fiscale attuale condiziona le politiche sul trattamento di dati personali; la scelta di un dato approccio sui dati personali può costituire indirettamente una nuova barriera commerciale. Le politiche sulla gestione di una tematica, anche a livello nazionale, influenzano il set di politiche disponibili per il trattamento di altri temi da parte dei legislatori.

Per essere concreti, se l'UE vuole trattare tutte le transazioni di commercio elettronico come servizi per preservare il sistema dell'imposta sul valore aggiunto, quasi sicuramente ciò porterà alla decisione di classificare il commercio elettronico come servizio e di metterlo sotto l'ombrello del Gats. Se gli Stati Uniti vogliono usare i Ttp per sostenere l'attuale sistema di tasse di imposte sulle entrate attraverso gli Stati, essi devono consentire la raccolta di molti più dati a fini fiscali di quanto non sia normalmente permesso per legge. Se l'UE adotta un approccio restrittivo nella gestione dei dati personali, e non prevede nessuna apertura al settore privato in linea con l'approccio *market oriented* degli Stati Uniti, questi ultimi potrebbero minacciare una azione legale ed una nuova guerra commerciale.

Riassumendo, il commercio elettronico causa sempre più spesso la sovrapposizione in settori di competenza dei *decision maker* non solo a livello trans-nazionale ma anche all'interno di ciascun paese. Il modo in cui i *decision maker* si porranno di fronte all'ambiente di Internet è cruciale per stabilire se i cittadini e le imprese potranno partecipare al nuovo villaggio globale e beneficiarne pienamente. I *policy maker* potranno usare il potere dell'innovazione per migliorare le interazioni tra imprese e consumatori all'interno del mondo di Internet, oppure regolare e imbrigliare le dinamiche dell'innovazione. Essi dovrebbero lavorare insieme ai nuovi poteri legati alle nuove tecnologie, nella piena consapevolezza di come le tecnologie stanno cambiando il contesto economico, sia in patria che all'estero.

Acronimi

AD	Antidumping
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of South East Asian Nations
CEFTA	Central European Free Trade Area
CIG	Conferenza Intergovernativa
CSC	Committee on Specific Commitments, nel Gats
CTS	Council for Trade in Services
Dlgs	Decreto legislativo
DOC	Denominazione d'Origine Controllata
DSM	Dispute Settlement Mechanism
DSU	Dispute Settlement Understanding
DTI	Department of Trade and Industry
EFTA	European Free Trade Area
FTC	Federal Trade Committee
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GATS	General Agreement on Trade and Services
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GPA	Government procurement Agreement
GST	Goods and Services Taxes
IDE	Investimenti Diretti Esteri
ILO	International Labour Organization
ISP	Internet Services Provider
ITA	Information Technology Agreement
ITU	International Telecommunication Union
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
MAI	Multilateral Agreement on Investments
MEA	Multilateral Environmental Agreements
MERCOSUR	Mercado Comun do Sur
MFN	Most Favourite Nation

NAFTA	North America Free Trade Area
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OGM	Organismi Geneticamente Modificati
OMC	Organizzazione mondiale per il commercio
ONG	Organizzazioni Non Governative
PAC	Politica agricola comunitaria
PDO	Protected Designation Of Origin
PGI	Protected geographical indication
PI	Paesi Industrializzati
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMA	Paesi meno avanzati
PVS	Paesi in via di sviluppo
SPS	Sanitary and Phitosanitary Agreement
Tag	Technical Advisory Group, nell'OCSE
TBT	Technical barriers to Trade
TRIMs	Trade-Related Investment Measures
TRIPS	Trade Related Intellectual Property Rights
TTP	Trusted Third Parties
UE	Unione Europea
UIT	Unione internazionale delle Telecomunicazioni
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UR	Uruguay Round
USA	United States of America
WGTGP	Working Group on Transparency in Government Procurement
WIPO	World Intellectual Property Organisation
WPDR	Working Party on Domestic Rules
WPGR	Working Party on Gats Rules
W3C	World Wide Web Consortium
WTO	World Trade Organization

Bibliografia

- Aggarwal V.K. (1999), "Le Strategie degli Stati Uniti nel Millennium Round", in *Il Millennium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Falautano I., Guerrieri P., IAI Quaderni n. 8, Istituto Affari Internazionali, Roma, ottobre 1999
- Barfield C., Groombridge M. (1999), *E-Commerce and the GATS 2000*, mimeo, American Enterprise Institute, Washington DC, June 1999
- Bergsten C.F. (2000a), "The United States' Interests in New Global Trade Negotiations", in *The WTO after Seattle*, a cura di J.J. Schott, Institute for International Economics, Washington DC
- Bergsten C.F. (2000b), *The Next Trade Policy Battle*, International Economics Policy Briefs, Institute for International Economics, Washington DC, 00-1, January 2000
- Blackhurst R., Lyakurwa B., Oyejide, A. (2000) "Options for improving Africa's participation in the WTO", *World Economy*, vol. 23, n. 4, pp. 491-510
- British Invisibles (2000), "Memorandum to the House of Lords European Union Committee Enquiry into The World Trade Organisation: The EU Mandate Post-Seattle, E/99-00/A51, January 28, 2000
- Brookes M., Wahhaj Z. (2000), *The Shocking Effect of B2B*, Goldman Sachs Economics Paper n. 37, February 3, 2000
- Byers S. (1999), "Speech on Globalisation", Keidanren, Tokyo, June 14, 1999
- Commissione Europea (1997), *External Access to European Markets*, Single Market Review, Subseries IV, vol. 4, Kogan Page, London
- Commissione Europea (1999a), *The EU Approach to the Millennium Round*, Bruxelles, 8 luglio 1999
- Commissione Europea (1999b), *The EU and the Millennium Round: More Trade Based on Better Rules*, <http://europa.eu.int/comm/trade/newround.htm>;
- Conseil d'Analyse Economique (1999) "Agriculture et négociations", *Documentation Française*, Parigi
- Conseil d'Analyse Economique (1999) "Le Cycle Du Millénaire", *Documentation Française*, Parigi
- Consiglio Europeo (1999a), *Preparation of the Third WTO Ministerial Conference*, Conclusioni del Consiglio del 25 ottobre 1999
- Consiglio Europeo (1999b), *Special Session of the Council: Conclusions*, 3 dicembre 1999
- Department of Commerce (2000), *Digital Economy 2000*, Washington DC, www.e-commerce.gov/ede
- Drake W., Nicolaidis K. (1999), "The Information Revolution and Services Trade Liberalization After 2000," paper presentato nella Conferenza *Services 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Atlanta, June 2, 1999
- Dti (1998), "Liberalising Trade in Services: A Consultative Document on the "GATS 2000" Negotiations in the World Trade Organisation and Forthcoming Bilateral Negotiations", Department of Trade and Industry, Londra
- Dti (2000), *Memorandum to the House of Lords European Union Committee Enquiry into The World Trade Organisation: The EU Mandate Post-Seattle*, E/99-00/A18, Department of Trade and Industry, Londra, 13 gennaio 2000
- Esf (1999), "Towards the Millennium Round: Declaration of the European Service Industries", *The World Trade Brief: WTO Ministerial Conference, Seattle, 30 November – 3 December 1999*, Agenda Publishing, Londra

- Falautano I. (2000), "I conflitti commerciali transatlantici e la posizione dell'Italia", in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura dello Iai e dell'Ispi, Il Mulino, Bologna
- Falautano I., Guerrieri P. (2000a), "L'agenda negoziale del WTO nel 2000 e le opzioni strategiche dell'Italia", su *Politica Internazionale*, Rivista Bimestrale dell'Ipalmo, Roma, n.1/2000
- Falautano I., Guerrieri P. (2000b), "New Trade Issues, Developing Countries and the Future of the WTO", *The International Spectator*, IAI, Roma, n.2/2000, p. 71-86
- Falautano I., Guerrieri P. a cura di (1999), *Il WTO, il Millennium Round e l'Italia*, IAI Quaderni n. 8, Roma, ottobre 1999
- Finger M., Schuler P., (2000) "The Implementation of Uruguay Round Commitments", *World Economy*, vol. 23 n. 4, pp. 511-526
- G8 (2000), *Communiqué Okinawa* (Comunicato finale del Vertice di Okinawa), 23 luglio 2000
- Gamberale C. (1999), "GATS 1995-2000 e la liberalizzazione dei servizi", in *Il Millennium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Falautano I., Guerrieri P., IAI Quaderni n. 8, Istituto affari internazionali, Roma, ottobre 1999
- Ganesan A.V. (2000), "Seattle and beyond: Developing-Country Perspective", in *The WTO after Seattle*, a cura di Schott J.J., Institute for International Economics, Washington DC
- Goolsbee A., Zittrain J. (1999), *Evaluating the Costs and Benefits of Taxing Internet Commerce*, mimeo, University of Chicago, 20 maggio 1999
- Guerrieri P., «The Wto Trading regime: Functioning, Equity and Democratic Legitimacy», paper presented at the Cepr/Ecares/World Bank Conference, *The World Trading System Post-Seattle: Institutional Design, Governance and Ownership*, Ulb, Bruxelles, July 14-15, 2000, www.cepr.org
- Guerrieri P., Hans-Eckart Scharrer, a cura di, (2000) *Global Governance, Regionalism and the International Economy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Bonn
- Hocking B., Smith M. (1997), *Beyond Foreign Economic Policy: The United States, the Single European Market and the Changing World Economy*, Pinter, Londra
- Holmes, P., Young A. R. (1999), "Concorrenza, investimenti ed il nuovo Round di negoziati", in *Il Millennium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Falautano I., Guerrieri P., IAI Quaderni n. 8, Istituto affari internazionali, Roma, ottobre 1999
- Hufbauer G. C., Warren C. (1999), *Globalization of Services: What has happened? What are the implications?*, Working Paper no. 99-12, Institute for International Economics, Washington DC, October 1999
- Huwart F. (2000), *La conception française et européenne de l'avenir des négociations commerciales multilatérales*, discorso all'Institute of Strategic and International Studies, Kuala Lumpur, 6 marzo 2000, www.commerce-exterieur.gouv.fr
- Lamy P. (2000), *What are the Options after Seattle?*, Speech to the European Parliament, January 25, 2000
- Jackson J. H. (1998a), "Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects", in *The WTO as an International Organization*, a cura di Krueger A. O., The University of Chicago Press, Chicago, 161-180
- Jackson J. H. (1998b), "Reflections on and implications of the WTO constitution", in *The World Trade Organization Constitution and Jurisprudence*, a cura di Jackson J.H., Chatham House Papers, The Royal Institute of International Affairs, Pinter, Londra
- Jackson J. H. (2000), "Dispute Settlement and a New Round", in *The WTO after Seattle*, a cura di Schott J.J., Institute for International Economics, Washington DC
- Lash III W.H., Griswold D. (2000), *WTO Report Card III: An Exercise or Surrender of U.S. Sovereignty*, CATO Institute, Washington DC, Trade Briefing paper n. 9, Washington, May 4, 2000

- Lawrence R.Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington DC
- Lukas A. (1999), *Tax Bytes A Primer on the Taxation of Electronic Commerce*, Cato Institute, Washington DC, December 17, 1999, p. 26-27
- Maguire N. (1999), "Taxation of E-commerce: An Overview," *International Tax Review*, p. 3-12
- Mann C.L., Cleeland Knight S. (2000), "Electronic Commerce in the World Trade Organization" in *The WTO After Seattle*, a cura di Schott J., Institute for International Economics, Washington DC, July 2000
- Mann C.L., Eckert S.E., Cleeland Knight S. (2000), *Global Electronic Commerce: A Policy Primer*, Institute for International Economics, Washington DC
- Mattoo A. (1997), "National Treatment in the Gats: corner-stone or Pandora's box?", in *Journal of World Trade*, vol. 31, n. 1, February 1997
- Mattoo A., Schuknecht L. (2000), *Trade Policies for Electronic Commerce*, World Bank mimeo, Washington DC, April 20, 2000
- Michalopoulos C. (1998), *Developing Countries' Participation in the World Trade Organization*, World Bank, Washington (Policy Research Working Paper 1906), www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1906/wps1906.pdf
- New York Times, vari numeri
- Ocse (1997), *The Communications Revolution and Global Commerce: Implications for Tax Policy and Administration*, Comitato per gli affari fiscali, Ocse, Parigi
- Ocse (1997), *Electronic Commerce: The Challenges to Tax Authorities and Taxpayers*, An informal Round Table Discussion between Business and Government, Turku, Finlandia, November 18, 1997, p. 15-19
- Ocse (1999), "Progress Report on the OECD Action Plan for Electronic Commerce", Ocse, Parigi, 23 settembre 1999 http://www.oecd.org/dsti/sti/it/ec/act/paris_ec/pdf/progrep_e.pdf
- Ocse (1999), *The World in 2020: Towards a New Global Age*, Ocse, Parigi
- Ostry S. (2000), *Institutional Design for Better Governance*, paper presentato alla conferenza *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University Cambridge, Massachusetts, June 1-2, 2000 www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/papers.htm
- Parlamento Europeo e Consiglio (1995), *Direttiva relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati* (95/46/CE), 24 ottobre 1995 (GU, L 281, 23 novembre 1995, p. 31-50)
- Parlamento Europeo (1999), *Report on the Commission's Communication "The EU Approach to the Millennium Round"*, November 18, 1999
- Republic of South Africa, (1999), *Communication to the WTO Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy*, WT/WGTCP/W/138, October 11, 1999
- Rolph B., Niederhoffer J. (1999), "Transfer Pricing and E-commerce", *International Tax Review*, September 1999, pp. 34-39
- Ruggiero R., (2000) Foreword "Reflections from Seattle", in *The WTO after Seattle*, a cura di, edito da Schott J.J., Institute for International Economics, Washington DC
- Schott J.J. (2000), *The WTO after Seattle*, Institute for International Economics, Washington DC
- Schott J.J., Watal J. (2000), "Decision Making in the WTO", in *The WTO after Seattle*, a cura di, edito da Schott J.J., Institute for International Economics, Washington DC
- Sher J.A. (1999), "A Band-Aid or Surgery: It is Time to Evaluate the Health of the Permanent Establishment Concept," *Tax Management Journal*, Washington, July 9, 1999, pp. 415-426

- Short C. (2000), "Lifting a Billion People Out of Poverty: The Role of Trade and Investment", speech to Unctad X, Bangkok, February 16, 2000
- Stiglitz J. (1999), *Two Principles for the Next Round. Or, How to Bring Developing Countries in from the Cold*, The Wto/World Bank Conference on "Developing Countries' in a Millennium Round", Wto secretariat, Centre William Rappard, Ginevra, 20-21 settembre 1999
- Swire P.P., Litan R.E. (1998), *None of Your Business: World Data Flows, Electronic Commerce, and the European Privacy Directive*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 1998
- Tanzi V. (1999), "Does the World Need A World Tax Organization," in *The Economics of Globalization*, a cura di Razin A., Sadka E., Cambridge University Press, Londra, p. 173-186.
- Teltscher S. (2000), "Revenue Implications of Electronic Commerce: Issues of Interest to Developing Countries," mimeo, Unctad, April 2000
- The Economist, vari numeri
- Unctad (2000), *Building Confidence: Electronic Commerce and Development*, Unctad, giugno 2000
- Ustr (2000), *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2000*, Ustr, Washington DC
- Wall Street Journal, vari numeri
- Wang Z. K., Winters L.A. (2000), *Breaking the Seattle Deadlock*, RIIA working paper, Londra
- WDM (2000), *Memorandum to the House of Lords European Union Committee Enquiry into The World Trade Organisation: The EU Mandate Post-Seattle*, E/99-00/A37, January
- Woolcock S. (2000), "European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints", in *Policy-Making in the European Union*, a cura di Wallace H., Wallace W., quarta edizione, Oxford University Press
- World Trade Organization (1995), *Trade Policy Review: European Union 1995*, Wto, Ginevra
- World Trade Organization (1998a), "Report (1998) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council", Wto, Ginevra
- World Trade Organization (1998b) "Report (1998) of the Working Group on the Relationship between Trade and Investment to the General Council", Wto, Ginevra, WT/WGTI/2, December 8
- World Trade Organization (1999), *Communication from the European Communities and their Member States on the WTO Work Programme on Electronic Commerce*, Ginevra, August 9, 1999
- World Trade Organization (2000), *Rapporto Annuale*, Wto, Ginevra