

SPUNTI PER CONFERENZA BANCA D'ITALIA -MAE

I negoziati multilaterali OMC : recenti sviluppi ed accordi settoriali (Roma 27marzo 2014)

Il quadro d'insieme del commercio mondiale oggi appare fundamentalmente diverso rispetto a quanto non fosse in occasione del lancio del Round negoziale a Doha (DDA) nel 2001 .

La rapida crescita delle economie emergenti, l'espansione del commercio sud-sud e la crescita relativamente lenta delle economie sviluppate hanno portato ad una nuova configurazione ed un nuovo equilibrio di interessi e di influenze.

Questa tendenza non si riflette più nell'approccio dell'OMC che ha caratterizzato gli anni passati, mirato al Trattamento Speciale e Differenziato (SDT) che ha ispirato la DDA e continua a basarsi sull'ampia categorizzazione dei paesi in via di sviluppo o dei paesi meno sviluppati.

Con il rallentamento dei negoziati in seno all'OMC c'è stato un corrispondente aumento di interesse per gli approcci alternativi alla liberalizzazione degli scambi, in particolare attraverso un proliferare di accordi commerciali regionali e di iniziative plurilaterali. Alcuni paesi in via di sviluppo hanno percepito la mancanza di progressi sul round di Doha come un segno di abbandono dei loro obiettivi di sviluppo.

Tuttavia, il successo della conferenza MC/9 di Bali ha marcato un possibile inizio di un cambiamento dinamico tra i paesi in via di sviluppo che sembrano essere più pronti a impegnarsi per i risultati positivi .

Gli esiti della MC/9 di Bali

Il 6 dicembre 2013 la IX Conferenza Ministeriale del WTO ha approvato l'accordo multilaterale sulla facilitazione al commercio - Trade Facilitation Agreement (TFA), all'interno di un più ampio pacchetto relativo a misure che interessano anche l'agricoltura e lo sviluppo. Dopo oltre 13 anni di negoziato, il Doha Round ha quindi

prodotto il primo risultato concreto rilanciando così la dimensione multilaterale del commercio mondiale.

Decisiva ai fini del successo della Conferenza di Bali è stata la pervicace e determinata mediazione condotta dal Direttore Generale dell'OMC Roberto Azevedo, oltre alla partecipazione attiva dei principali attori negoziali in particolare gli Stati Uniti, tornati finalmente ad un ruolo "costruttivo" nell'ambito OMC.

In qualche misura ha contribuito al positivo esito finale della MC/9 anche la divisione apertasi nel fronte dei Paesi in via di Sviluppo e dei PMA, la cui maggioranza non ha seguito il radicalismo delle posizioni indiane sulla "food security" sostenendo per contro la conclusione dell'accordo.

Torniamo brevemente ai contenuti del pacchetto approvato a dicembre a Bali.

Il principale risultato è l'Accordo sulla Facilitazione al Commercio che pone al centro della sua attenzione l'armonizzazione del funzionamento delle dogane, attraverso lo sveltimento, l'informatizzazione e la trasparenza dei regimi doganali, soprattutto con riferimento ai Paesi meno sviluppati.

In un momento in cui la crescita economica dell'industria nazionale è più che mai legata alla domanda internazionale, questo accordo assume grande valore per i paesi esportatori, che potranno contare su un quadro di regole più certo e di più chiara lettura. I benefici attesi sono considerevoli in particolare anche perché la spina dorsale del nostro settore economico le PMI è molto sensibile ai costi doganali.

Una volta a regime, l'Accordo TF ridurrà sicuramente i costi degli scambi globali, ma comporterà anche ulteriori benefici indiretti, spingendo i Paesi che vi aderiscono ad innalzare il grado di efficienza delle loro infrastrutture, logistiche, ma anche amministrative, regolamentari e legislative, fornendo una leva per la loro integrazione nel commercio mondiale e sostenendo quindi la crescita economica globale.

Per quanto riguarda poi il volet agricolo del pacchetto, le tre componenti dell'Accordo riguardano:

- *la Decisione, di tipo vincolante, sui programmi pubblici di stoccaggio per finalità di sicurezza alimentare" (proposta con insistenza dall'India) è in pratica una deroga mirata a legittimare l'acquisto di derrate alimentari a fini di food security, (ammasso) attraverso il sistema dei prezzi amministrati. La deroga sarà temporanea (4 anni) ma potrà diventare definitiva.*

- *la Dichiarazione sulla “Concorrenza alle Esportazioni” che ribadisce l'impegno per l'eliminazione di ogni forma di sussidio all'export entro il 2013 (obiettivo non raggiunto per la mancata conclusione della DDA) - ma senza l'assunzione di nuovi impegni vincolanti;*
- *la Decisione, di tipo vincolante, sulla “Gestione dei Contingenti Tariffari” volta alla istituzione di un meccanismo che ne assicuri un loro pieno utilizzo soprattutto a vantaggio dei PVS (quando cioè lo sfruttamento delle TRQ sia inferiore al 65% per almeno tre anni).*

Per quanto riguarda il pilastro Sviluppo, a Bali, si sono registrati significativi progressi per favorire i Paesi meno avanzati, attraverso l'adozione di alcune decisioni presenti nella dichiarazione finale:

- *quella di tipo “best endeavour” sulle “Regole d'Origine Preferenziali” mirata a facilitare l'accesso al mercato dei prodotti dei PMA ”;*
- *implementazione del “waiver sui servizi” sempre a vantaggio dei PMA per rendere operativa la “decisione sul riconoscimento di un trattamento preferenziale a vantaggio dei servizi e dei fornitori di servizi dei Paesi meno avanzati” ;*
- *decisione sul “cotone”: si tratta di una decisione dal contenuto non vincolante per rispondere alla richiesta di Benin, Burkina Faso, Chad e Mali, Paesi cd. “Cotton 4” per continuare un dialogo nell'OMC volto a favorire le esportazioni di cotone dai PMA produttori;.*
- *importazione dai PMA in regime di Duty Free/Quota Free: la decisione è indirizzata a quei Paesi industrializzati (e ai Paesi in via di sviluppo “in grado di farlo”) che ancora non abbiano implementato un sistema di dazi e quote zero (per almeno il 97% delle linee tariffarie) a favore dei PMA ;*
- *meccanismo di monitoraggio (MM): si tratta della decisione relativa alla creazione di un Meccanismo con il compito di analizzare e rivedere l'attuazione di disposizioni a favore di PVS e PMA contenute negli accordi multilaterali OMC.*

L'insieme di tali decisioni ha lo scopo di integrare i paesi membri dell'OMC in via di sviluppo ed i paesi meno avanzati nel sistema multilaterale di scambi e che viene realizzata attraverso un insieme di regole ispirate al “trattamento speciale e differenziato”.

L'agenda del post Bali

A partire dai primi mesi di quest'anno, l'attenzione a livello multilaterale si è dunque concentrata in primo luogo sull'implementazione dell'Accordo sulla Facilitazione al Commercio. Attraverso un apposito Comitato Preparatorio costituitosi a Ginevra si punta a garantire una corretta sequenza temporale tra le tre fasi della revisione legale della redazione del protocollo e della ricezione degli impegni di categoria A (quelli cioè che scatterebbero dall'entrata in vigore dell'Accordo) al fine di consentirne l'applicazione a partire dalla fine del prossimo luglio.

Parallelamente si è andata sviluppando un'ampia riflessione sul modo di procedere per delineare l'agenda di lavoro del Post Bali.

A tal riguardo si sono delineati due possibili scenari .

Da un lato scenario "massimalista": in base al quale bisogna affrontare con determinazione i "core issues" DDA dell'accesso al mercato nei tre pilastri negoziali dell'Agricoltura, dei Nama (non agricultural market access) e dei Servizi : con mente aperta e realismo ma anche con il fine di capire definitivamente se sia possibile chiudere la DDA, e con quale livello di ambizione. Questo è lo scenario su cui spinge Azevedo, dicendo che l'obiettivo resta la chiusura della DDA.

Dal lato opposto c'è lo scenario "minimalista": che punta ad individuare orizzontalmente, in ogni dossier, dei singoli temi su cui sia possibile trovare il consenso per definire - analogamente a quanto avvenuto per Bali - un "pacchetto negoziale" per un nuovo "early harvest" per la MC10 (ad es. eliminare l'acqua, consolidare le tariffe, lavorare a obiettivi realizzabili nelle NTBs, ecc.), cercando eventualmente di includere anche componenti minime di accesso al mercato.

Allo stato attuale - come Italia e come UE - propendiamo ovviamente per l'approccio più ambizioso ed inclusivo possibile: la DDA va portata avanti nel suo insieme, puntando alla conclusione del single undertaking. In pratica un'agenda negoziale capace di includere tutti i tre pilastri della DDA in maniera equilibrata, evitando di sbilanciare il negoziato a svantaggio del pilastro agricolo. Non dimentichiamo che dall'inizio del 2014 abbiamo dato applicazione alla nuova PAC anticipando una serie di riduzioni in termini di sussidi all'export. Inoltre vorremmo vedere nell'agenda anche temi a noi particolarmente cari come la tutela delle IIGG.

In tale scenario i Paesi emergenti, e la Cina in primis, devono essere chiamati a fare uno sforzo in più rispetto agli anni scorsi . Devono essere previsti per loro maggiori obblighi e responsabilità e meno trattamenti preferenziali, oltre a un loro coinvolgimento costruttivo nelle discussioni.

Ovviamente se nei prossimi mesi non fosse possibile individuare il giusto equilibrio nei o tra i tre pilastri o dovesse emergere che il livello di ambizione non è tale da poter chiudere dignitosamente la DDA nel suo complesso, si dovrebbe verosimilmente ripiegare su uno scenario alternativo più pragmatico e “minimalista”.

I negoziati plurilaterali

In ambito OMC esistono poi negoziazioni che riguardano particolari settori che coinvolgono non tutta la membership dell'organizzazione ma un certo numero limitato di Paesi Membri che condividono l'interesse a raggiungere intese in determinati settori. Ovviamente si tratta di intese che - in funzione della clausola MFN - possono poi essere aperti a processi di outreach mirati ad ampliarne la partecipazione. Il primo caso è quello dell' **Accordo plurilaterale sugli appalti pubblici** dell'OMC del 15 aprile 1994 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1996 (GPA - Government procurement agreement) in cui si spera di coinvolgere alcuni grandi paesi)

IL GPA crea un quadro giuridico internazionale condiviso tra i paesi firmatari ed il suo scopo è quello di garantire parità di condizioni per le imprese dei paesi aderenti in materia di accesso al mercato degli appalti pubblici di ciascun membro dell'accordo, chiarendo anche i livelli di apertura che ciascun paese concede agli altri firmatari.

Nel 2011- alla MC8 di fine dicembre - i paesi membri hanno concordato una revisione del GPA con nuovi impegni sugli appalti pubblici da parte dei firmatari. L'accordo riveduto ed ampliato una volta firmato e ratificato potrà finalmente entrare in vigore il 6 aprile p.v. a seguito del deposito dello strumento di accettazione di Israele che ha consentito di finalmente raggiunto il quorum (10 Stati su 15 membri.)

Il livello di incremento del commercio è calcolato dall'OMC in 80-100 miliardi di dollari l'anno

Sempre in considerazione del lungo stallo dei negoziati multilaterali di liberalizzazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) – noti come Doha Development Agenda, DDA – una ventina di paesi (i cosiddetti Really Good Friends of services o RGS, su impulso degli USA) hanno iniziato a discutere nel 2012 un possibile **accordo plurilaterale sui servizi**.

Dopo diversi mesi di consultazioni, ha preso forma l'idea di un accordo preferenziale tra i partecipanti che rispetti le regole OMC e contribuisca ad aprire ad integrare ulteriormente i mercati dei servizi dei partecipanti.

Il gruppo dei RGF ha dato avvio a questi negoziati per liberalizzare ulteriormente il commercio di servizi il 18 marzo 2013. L'obiettivo è quello di aprire maggiormente i mercati nazionali alle forniture di servizi di altri paesi e garantire parità di trattamento tra fornitori di servizi nazionali e stranieri. L'accordo coprirà tutti i settori, senza nessuna esclusione a priori, inoltre saranno incluse norme per la regolamentazione che dovrebbero aumentare la trasparenza e la prevedibilità delle procedure interne.

Sono incorso contatti con Cina e Uruguay ai fini della loro eventuale adesione al negoziato, a condizione che accettino i progressi già registrati nel negoziato. Ad aprile è previsto un nuovo round negoziale.

Altro esempio di Accordo plurilaterale di carattere settoriale è l'ITA è un accordo relativo ai prodotti dell'Information Technology varato durante la Conferenza Ministeriale di Singapore del WTO, nel Dicembre 1996. L'ITA consiste essenzialmente in un meccanismo di riduzione tariffaria per tali prodotti. I benefici previsti dall'ITA si basano sulla Clausola della Nazione più favorita (MFN-Most Favoured Nation, art. IX del GATT Agreement, in base al quale tutte le concessioni di maggior favore offerte ad uno o più membri dell'Accordo si estendono automaticamente a tutti gli altri) per cui i benefici aumentano per tutti i membri del WTO. Attualmente è in corso una revisione di tale accordo mirata ad ampliarne la copertura merceologica. Tuttavia la posizione di chiusura della Cina ha fatto sì di bloccare per il momento tale processo .

Da ultimo, alcuni dei maggiori paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio hanno annunciato a Davos, lo scorso gennaio, il lancio di negoziati diretti a sviluppare il libero commercio mondiale di beni ambientali (fra cui beni necessari ad impianti di energia rinnovabile, al trattamento dei rifiuti, al controllo dell'ambiente).

L'Italia ha pienamente sostenuto il lancio di tale iniziativa lo scorso 24 gennaio da Australia, Canada, Costa Rica, Chinese Taipei, Unione europea, Hong Kong, Giappone, Corea, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Singapore, Stati Uniti e Cina.

Il nostro paese ritiene infatti fondamentale la dimensione multilaterale del commercio, anche nel campo della lotta al cambiamento climatico; la liberalizzazione dei beni ambientali è per noi basilare proprio per il grande

contributo che potrebbe fornire contro il climate change; in secondo luogo per i benefici economici che ne deriverebbero, specie alle nostre imprese leader del settore ricerca e sviluppo tecnologico. Si tratta pertanto di una strategia doppiamente vincente (“win-win”).

Dunque noi sosteniamo gli sforzi volti a cercare una intesa in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio, lavorando intanto con quei paesi che sono disponibili ad individuare i beni ambientali ed a liberalizzarne il commercio, così gettando le basi per un accordo che sarà poi aperto all’adesione di tutti i membri.

Già lo scorso anno era emersa una proposta dei membri della Cooperazione Economica Asiatico-Pacifica (APEC) che può essere la base per lavorare a partire da oggi, insieme a quei paesi, in sede OMC, per ottenere un accordo in un settore molto importante per la UE.

Speriamo che l’avvio del negoziato possa spingere altri paesi interessati a convergere sul nuovo negoziato e fare “massa critica”. Serve infatti l’adesione alle trattative anche dei grandi paesi emergenti per creare un accordo plurilaterale capace di promuovere davvero i mercati dei beni ambientali.

Dr. Natalino Loffredo