



# Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE

DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA COMMERCIALE INTERNAZIONALE

## IL NEGOZIATO TISA

### **Il GATS (General Agreement on Trade in Services)**

L'accordo generale sugli scambi di servizi dell'OMC (GATS) è stato firmato a Marrakech nel 1994 quando è nata l'OMC. Il GATS è strutturato in base alla modalità in cui sono forniti i servizi :

Modo 1 o commercio transfrontaliero (*cross-border*) dal territorio di uno Stato membro al territorio di un altro membro. Il fornitore di un servizio rimane nel suo paese, così come il consumatore del servizio, è il servizio che attraversa il confine per andare da un paese all'altro (ad esempio, la formazione a distanza);

Modo 2 o consumo all'estero, quando il consumatore si sposta fisicamente dal territorio di uno Stato membro per ricevere il servizio nel territorio di un altro Stato membro (ad esempio il turismo o le cure mediche all'estero);

Modo 3 o presenza commerciale /stabilimento di un fornitore di servizi di un membro nel territorio di un altro membro. Si riferisce ai servizi forniti da una società controllata di uno Stato membro in un altro Stato membro (ad esempio, un gruppo di hotel, una filiale di una società);

Modo 4 o movimento temporaneo di persone fisiche. Le persone fisiche di un paese si trasferiscono temporaneamente nel territorio di un altro paese al fine di fornire servizi nell'ambito di un'attività, di solito professionale.

Il campo di applicazione del GATS copre tutti i servizi, ad eccezione dei servizi offerti dalle autorità governative e dei diritti di traffico aereo. Tuttavia, i diritti e gli obblighi di ogni Paese possono essere valutati in concreto tramite le liste di impegni specifici che ogni paese sottoscrive.

In queste liste, i servizi sono classificati in 12 categorie: servizi alle imprese, compresi i servizi professionali e i servizi informatici, servizi di comunicazione, di costruzione e relativi servizi di ingegneria, servizi di distribuzione, servizi di istruzione, servizi ambientali, servizi finanziari, comprese le assicurazioni e le banche, servizi sociali e relativi alla salute, turismo e i servizi legati ai viaggi, servizi ricreativi, culturali e sportivi, servizi di trasporto, e altri servizi non indicati altrove. Il GATS poi adotta una "lista positiva", ovvero sono oggetto di liberalizzazione solo quei settori di servizi esplicitamente indicati (alle condizioni indicate)<sup>1</sup>.

Le principali disposizioni del GATS sono il **principio della nazione più favorita** (NPF)<sup>2</sup>, **dell'accesso al mercato** (MA)<sup>3</sup> e del **trattamento nazionale** (NT)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Per avere una idea delle varie categorie di servizi compresi nel GATS si può consultare il sistema di classificazione ONU (*Central Product Classification, Ver.2* - <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=25> - i servizi inclusi nel GATS partono dalla categoria 6).

<sup>2</sup> Il Principio NPF del GATS (art. II) stabilisce che il miglior trattamento che un membro dà ai servizi e fornitori di servizi di un qualsiasi altro membro deve essere esteso a tutti i membri OMC.

<sup>3</sup> L'art. XVI GATS sull'accesso al mercato attraverso le modalità di fornitura sopra dette, stabilisce che ciascun membro accorderà ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro il trattamento previsto nelle sue liste di impegni specifici, con le limitazioni lì specificate. Le concessioni di accesso al mercato del GATS definiscono il trattamento

La NPF è una clausola orizzontale, si applica cioè a tutti gli scambi di servizi, mentre le altre due clausole, l'accesso al mercato e il trattamento nazionale, sono principi adattabili, cioè ogni Paese OMC può adattare la sua adesione alle suddette clausole. Le liste di impegni specifici che ogni Paese sottoscrive, che sono parte integrante del GATS, servono a capire in quali settori ogni paese prende impegni di liberalizzazione e quanto ampi sono gli stessi, dal momento che quelle liste traducono la modalità di adattamento dei principi di MA e NT (ossia se sono limitati o condizionati).

*In sintesi, il principio NPF si applica a tutti i servizi forniti da operatori economici di tutti i membri dell'OMC, salvo eccezioni specifiche che si trovano in uno speciale allegato GATS (la lista delle esenzioni NPF), mentre il NT e MA si applicano solo ai servizi inclusi nella lista di impegni specifici di ogni membro e con le riserve lì descritte.*

## **Il TiSA (Trade in Services Agreement)**

Il 18 marzo 2013 un gruppo di Paesi appartenenti all'OMC, e già firmatari del GATS, i cosiddetti *Really Good Friends* (o RGF)<sup>5</sup> hanno dato avvio ai negoziati TiSA per liberalizzare ulteriormente il commercio di servizi.

L'obiettivo è 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. Nonostante la liberalizzazione portata dal GATS, infatti, gli ostacoli agli scambi internazionali di servizi permangono e sono costituiti da regolamentazioni nazionali che spesso impediscono, limitano o discriminano l'importazione di servizi da paesi stranieri.

Il TiSA avrà una struttura simile al GATS: un **testo giuridico** formato da quattro parti (v. seguito) e **le liste di ciascun membro con gli impegni** migliorati rispetto al GATS grazie a delle clausole particolari. L'Italia nello specifico (come tutti gli stati membri dell'UE) può evidenziare singolarmente propri impegni o eccezioni nella lista di impegni dell'UE in modo da rispecchiare le esigenze nazionali ed in particolare l'adeguamento alle proprie leggi nazionali.

Costruendo sul GATS, il TiSA sarà un accordo più ambizioso: alcuni elementi rendono infatti il TiSA un **GATS plus**. Il primo fra tutti è un impegno di trattamento nazionale rafforzato: agli operatori dei paesi aderenti all'accordo plurilaterale sarà garantito lo stesso trattamento dato agli operatori nazionali, a parte alcune eccezioni espressamente indicate. Questo è un primo elemento di differenziazione con il GATS: mentre il trattamento nazionale del GATS si applica solo ai settori oggetto di impegni specifici nelle liste (e con le condizioni e le restrizioni lì riportate) e non a tutti i servizi, nel TiSA il trattamento nazionale è un principio orizzontale valido per tutti i settori (indipendentemente da quelli indicati nella lista), fatte salve le eccezioni indicate.

---

minimo che deve essere accordato a un servizio o fornitore estero di servizi (tipiche limitazioni di accesso al mercato sono le limitazioni numeriche dei fornitori di servizi, limitazioni al valore delle transazioni, limitazioni di capitale, delle operazioni o limitazioni del numero dipendenti ammesso).

<sup>4</sup> L'art. XVII GATS sul trattamento nazionale stabilisce che ogni membro riconosce ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro, nei settori inseriti nelle liste di impegni e fatte salve le restrizioni ivi indicate, un trattamento non meno favorevole di quello accordato ai propri servizi e fornitori di servizi.

<sup>5</sup> Canada, Messico, USA, Cile, Colombia, Costa Rica, Panama, Paraguay, Perù, Pakistan, Giappone, Corea, Hong Kong, Taipei, Singapore, Australia, Nuova Zelanda, Israele, Islanda, Liechtenstein, UE, Svizzera, Norvegia, Turchia.

Un secondo elemento di miglioramento rispetto al GATS è l'uso di clausole particolari, quali la ratchet e lo standstill<sup>6</sup>, che innalza il livello di impegni che assumono i membri; infine l'ultimo elemento di miglioramento è la presenza di discipline regolamentari rafforzate nei settori di interesse (v. seguito). Con il TiSA si vuole migliorare la trasparenza e la prevedibilità delle misure di regolamentazione, uniformare le stesse ed eliminare alcune fra le principali barriere agli scambi di servizi.

Gli RGF si sono orientati per un accordo che circoscriva i benefici della maggiore apertura ai soli partecipanti, per evitare in tal modo il *free riding* degli emergenti, cioè che India e Brasile traggano vantaggio delle maggiori opportunità di accesso al mercato offerte dai RGF, mantenendo i propri mercati chiusi agli operatori di servizi stranieri. Questo è possibile con l'inserimento nel testo del TiSA di una clausola NPF condizionata (benefici estesi solo ai partecipanti) e, se non si vuole violare le regole OMC, rispettando nel TiSA le condizioni dell'articolo V GATS per la creazione di accordi regionali di integrazione economica<sup>7</sup>.

### **Lo stato dell'arte del negoziato**

Finora hanno avuto luogo quattro round (marzo, maggio, giugno e settembre) nel corso dei quali si sono discussi soprattutto il testo giuridico, che oggi risulta abbastanza stabile nelle sue due prime parti, e le discipline settoriali.

Più in dettaglio lo stato dell'arte del negoziato è il seguente.

La **parte I** del testo giuridico riproduce i principali articoli del GATS ed è importante perché permette l'ancoraggio all'OMC. Il testo è ormai pressoché concordato per quanto riguarda ambito di applicazione, definizioni, accesso al mercato, trattamento nazionale, riconoscimento di licenze/qualifiche, pagamenti/trasferimenti, salvaguardie per la bilancia dei pagamenti, monopoli e diritti esclusivi, eccezioni generali, eccezioni per la sicurezza nazionale, impegni addizionali.

Riguardo alla *clausola NPF*, il testo non è ancora definitivo ma la clausola è condizionata (benefici estesi solo ai partecipanti).

Il testo è ancora tra parentesi o da scrivere per quanto riguarda trasparenza, clausola diniego dei benefici, appalti pubblici, sussidi, dove bisogna decidere che tipo di obblighi inserire.

La **parte II** include gli impegni orizzontali sul trattamento nazionale (e limitate eccezioni) e le regole per gli impegni specifici di ogni membro.

La **parte III**, attualmente ancora bianca, vedrà regole e discipline settoriali rafforzate nei settori di interesse. I lavori sono organizzati sulla base di proposte di testi avanzate da un Paese o da un gruppo di paesi, particolarmente interessati a migliorare la regolamentazione specifica di alcuni settori di servizi (si tratta in genere di migliorare e uniformare tra i partecipanti la trasparenza delle procedure amministrative interne, rendere pubbliche alcune informazioni, fissare principi di non discriminazione e trasparenza nell'applicazione delle regole procedurali, conoscere il referente del procedimento, o un punto di contatto, notificare agli altri membri eventuali cambi di regole, ecc). Attualmente le proposte sul tavolo riguardano la **regolamentazione interna** in generale (proposta

---

<sup>6</sup> La *clausola ratchet* consente di vincolare automaticamente nell'accordo, senza negoziati di revisione successivi, la futura maggiore liberalizzazione che un Paese introduce autonomamente. *Lo standstill* è un impegno a non adottare misure più restrittive rispetto a quelle indicate nell'accordo.

<sup>7</sup> Il TiSA cioè deve: a) avere una copertura settoriale sostanziale (tutte o quasi le 12 categorie di servizi classificate nel GATS), anche in termini di modi di fornitura (tutti e 4 i modi) e volumi di scambio; b) eliminare tutte le discriminazioni esistenti e vietare nuove misure discriminatorie.

congiunta di Hong Kong, Messico, Nuova Zelanda e Svizzera), i **servizi finanziari** (due proposte da Norvegia e UE), gli **ICT** (diverse proposte da US-Panama, Giappone-Svizzera), le **professioni** (proposta dell'Australia), i **trasporti marittimi** (una proposta dalla Norvegia), il **modo 4** (diverse proposte ma ci si è concentrati su quella della Turchia).

Questi tre blocchi dovranno poi essere traghettati nell'architettura GATS, grazie alle disposizioni della parte IV.

La **parte IV** presenta le disposizioni finali e istituzionali: soluzione delle controversie, futura partecipazione di altri membri, multilateralizzazione e revisione/modifica degli impegni. Attualmente questi articoli sono tutti da scrivere.

L'aver sostanzialmente chiuso un atto con gli articoli principali del testo giuridico (accesso al mercato, trattamento nazionale, impegni migliorati, eccezioni, regole sull'inserimento degli impegni e delle riserve nella lista specifica di ogni membro), permette ora di pensare alla fase della **presentazione delle offerte**.

Queste verranno scambiate tra i RGF a novembre (5° round) e conterranno gli impegni specifici delle parti. Le offerte saranno discusse però nella sessione di febbraio. L'offerta iniziale UE copre quasi tutti i settori sopramenzionati; il livello di apertura si misura, al contrario, con le limitazioni/condizioni ivi poste all'accesso al mercato e al trattamento nazionale (tante meno limitazioni sono presenti, tanto più si è aperti). L'UE e gli SM inseriscono tali limitazioni/condizioni in modo distinto. Gli RGF, dopo aver valutato l'offerta UE, faranno all'UE e ai singoli SM richieste specifiche per ridurre ulteriormente le limitazioni<sup>8</sup>. Lo stesso farà l'UE con gli altri partecipanti: valuterà le offerte che metteranno sul tavolo a novembre e poi chiederà i miglioramenti a quei paesi e in quei settori di nostro interesse, sulla base delle indicazioni degli SM e delle associazioni di settore europee o nazionali.

Se l'Italia riceverà richieste specifiche, la nostra DG PCI dovrà valutare se e come ridurre alcune limitazioni specifiche dell'Italia in base ai margini di manovra che la legislazione nazionale consente. Per questo dovremo lavorare in coordinamento con le altre Amministrazioni.

Per fare richieste specifiche di ulteriori aperture ai RGF, la nostra DG PCI dovrà lavorare in coordinamento con le imprese e le amministrazioni pubbliche, che ci dovranno indicare barriere di accesso nei vari mercati, discriminazioni subite rispetto ai fornitori nazionali, limitazioni allo stabilimento o al possesso di capitale, quote, numero massimo di operatori ammessi, restrizioni al rilascio di licenze, procedure amministrative non trasparenti, ostacoli al movimento di persone fisiche. Tutto questo serve ad indirizzare le richieste che la Commissione farà agli altri paesi per il miglioramento delle loro offerte e quindi per un migliore accesso al mercato e trattamento nazionale dei nostri operatori in quei paesi.

Recentemente, secondo quanto riporta la stampa, la Cina avrebbe evidenziato il proprio interesse ad inserirsi nel negoziato. L'ingresso della Cina, che aprirebbe scenari nuovi e più ambiziosi, verrà esaminato dai Paesi RGF nei prossimi mesi. Anche Uruguay avrebbe intenzione di aggregarsi.

---

<sup>8</sup> E' probabile che l'UE si trovi sotto pressione nel modo 4 (fornitura dei servizi tramite la presenza di persone fisiche): alcuni RGF (come Turchia, Pakistan, Colombia) potrebbero avanzare richieste di maggiore trasparenza sulle norme nazionali che regolano l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori temporanei, nonché di modifica delle procedure di rilascio dei visti per l'ingresso e il soggiorno (queste ultime non rientrano comunque nell'ambito di applicazione del modo 4). Ciò rappresenterebbe per gli Stati Membri UE un punto critico.