



L'Acqua nel ciclo di negoziati per il rinnovo dell'Accordo Generale sul Commercio dei servizi (GATS)

Roberto Meregalli



Introduzione

Fra i settori coinvolti nei negoziati per il rinnovo nell'accordo relativo al commercio dei servizi (il GATS General Agreement on Trade in Services) figurano anche i servizi legati all'acqua: raccolta delle acque, servizi di depurazione e distribuzione, reti fognarie, servizi legati alla protezione e alla depurazione di aria, clima, suolo e acqua. L'Unione Europea si sta distinguendo per l'aggressività mostrata nel tentativo di liberalizzare questi servizi, probabilmente perché questo processo in molti paesi Europei è stato avviato da anni o è in piena attuazione, come in Italia e le nostre imprese hanno acquisito un buon livello di competenza.

Perché siamo contro la privatizzazione degli acquedotti ?

Primo perché consideriamo l'acqua come un diritto di ogni essere umano; a nostro parere i costi devono essere coperti ma la generazione di profitti non è un dovere.

Secondo perché non crediamo che il privato sia per definizione meglio del pubblico, può essere meglio di un pubblico inefficiente, ma non di una buona gestione caratterizzata dalla partecipazione dei cittadini.

Piuttosto è vero che con l'aumentare della partecipazione privata aumentano le tariffe perché le società per azioni, per definizione, devono generare utili, come chiarisce una società europea del settore: *"la partecipazione privata è opportuna solo quando il costo operativo e finanziario sono coperti e si può ottenere un **ragionevole** profitto¹".*

Detto questo, perché preoccuparsi del WTO, quando già i governi nazionali privatizzano ?

Innanzitutto perché le normative nazionali possono prevedere molte clausole per limitare gli effetti negativi sui cittadini e per difendere realtà economiche domestiche, inoltre si tratta di leggi che si possono sempre cambiare, al mutare del consenso politico delle forze al governo.

Le regole WTO invece sono molto ma molto difficili da modificare, perché la "megamacchina" WTO ammette solo una direzione di marcia: quella verso il libero mercato. Inoltre le regole sul commercio dei servizi, definite nell'accordo GATS, sono molto insofferenti verso le eccezioni, anzi, la loro cancellazione è l'obiettivo finale del GATS. Per questo parallelamente all'impegno contro le privatizzazioni nazionali occorre evitare che sul piano internazionale il nostro Paese, attraverso l'Unione Europea, assuma impegni che renderebbero inutile ogni resistenza locale.

¹ "However, private participation is only opportune when both the operating costs and the financing costs are covered and a reasonable profit can be expected", sito web AquaMundo.

Cos'è il GATS

L'Accordo Generale sul Commercio nei Servizi (GATS è l'acronimo di General Agreement of Trade in Services) rappresenta uno dei più importanti accordi del WTO, l'Organizzazione Mondiale del Commercio nata il 1 gennaio 1995, al termine dell'Uruguay Round.

Si tratta in effetti del primo e unico accordo multilaterale che regola la liberalizzazione degli scambi di servizi su scala mondiale, un accordo strategico visto il ruolo che il settore terziario gioca nelle economie avanzate. I servizi rappresentano, infatti, il settore più importante e a più rapida crescita, fornendo oltre il 60% del prodotto globale e assorbendo una ancor più larga quota di forza lavoro.

L'Accordo si compone di due pilastri: una serie di principi validi per tutte le categorie di servizi esistenti e una parte di impegni specifici, il cui ambito è limitato al settore in cui il Paese li ha sottoscritti.

Tra i principi di carattere generale il più importante è senz'altro quello della **nazione più favorita** che proibisce ogni forma di discriminazione tra servizi e fornitori di servizi che provengono da diversi paesi. Un altro principio di carattere generale riguarda la **trasparenza**, che richiede ai Membri del WTO di rendere pubbliche tutte le misure di carattere commerciale e di predisporre degli *info-enquiring points* per rispondere alle richieste di informazione da parte di altri paesi.

Gli impegni specifici fanno riferimento all'accesso al mercato, al trattamento nazionale e ad ogni altro impegno addizionale. Questi impegni sono specificati nelle liste nazionali allegate al testo del GATS e possono andare da una piena apertura commerciale alla negazione di qualsiasi possibilità di accesso e di trattamento nazionale.

Il risultato del primo negoziato che produsse la versione del GATS attualmente in vigore, ottenne risultati piuttosto modesti in termini di impegni specifici, concentrandosi più sulla definizione delle regole generali.

Il secondo round di negoziati sui servizi è iniziato il 1 gennaio 2000, come previsto dallo stesso accordo attraverso uno dei suoi articoli, il numero XIX².

Dopo una prima fase di studio e di organizzazione delle trattative, la **Conferenza Ministeriale di Doha** ha dato nuovo impulso al negoziato, stabilendo le date entro le quali presentare le richieste di liberalizzazione agli altri partner WTO (30 giugno 2002) e la propria offerta negoziale (31 marzo 2003). Dopo queste date i Paesi membri del WTO avranno almeno un anno e mezzo per trattare e definire la nuova versione dell'accordo.

L'acqua nel GATS e la proposta europea

Nel GATS 1995 venne definita una classificazione di tutti i settori dei servizi (contenuta del documento W/120/CPC) che non faceva che adottare la Classificazione comune dei prodotti delle Nazioni Unite (CPC).

Secondo questa classificazione, l'acqua rientra nei cosiddetti servizi ambientali che risultano divisi in quattro macro categorie piuttosto generiche che non evidenziano la distribuzione dell'acqua potabile.

L'Unione Europea aveva invece subito puntato gli occhi sul "mercato degli acquedotti", tant'è che nella sua guida sul GATS pubblicata dopo l'Uruguay Round scriveva che *"una ulteriore liberalizzazione in questo settore offrirà nuove opportunità commerciali alle imprese europee, come mostrano le espansioni ed acquisizioni fatte all'estero da varie imprese europee del settore"*

La prima mossa fu quella di presentare, il 28 settembre 1999, qualche mese prima dell'inizio ufficiale dei negoziati, una proposta per una nuova classificazione (documento S/CSC/W/25).

Per quale motivo? Ufficialmente perché quella in vigore non rifletteva una divisione dei servizi ambientali per elemento fisico (acqua, rifiuti solidi, aria), perché due sottosectori

² "...gli Stati Membri condurranno ripetuti Round di negoziati, iniziando al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo OMC, e successivamente in maniera periodica, con lo scopo di giungere gradualmente più alti livelli di liberalizzazione."

della classificazione esistente risultavano uguali ("refuse disposal" and "sanitation services"), perché l'industria stava sviluppando nuove tipologie di servizi che non trovavano posto nella classificazione esistente, troppo orientata alle forniture pubbliche ai cittadini, poco ai servizi ambientali direttamente forniti alle imprese.

Ma c'è un'altra ragione che le fonti UE hanno taciuto e continuano a tacere: nella classificazione vigente non è esplicitata una importante categoria: "water for human use", la distribuzione di acqua potabile.

La nuova classificazione proposta prevede infatti queste aree

- ◆ raccolta delle acque - (water collection)
- ◆ servizi di depurazione e distribuzione (acquedotti) - (purification and distribution services)
- ◆ reti fognarie - (sewage services)
- ◆ servizi di smaltimento rifiuti - (waste management services)
- ◆ servizi legati alla protezione e alla depurazione di aria, clima, suolo e acqua - (services related to protection and clean up of air and climate, soil and water)
- ◆ servizi legati alla protezione della biodiversità - (services related to the protection of biodiversity)
- ◆ altri servizi collegati - (and other related services,).

Puntualmente nel febbraio del 2000, nonostante il fiasco della Conferenza di Seattle nel dicembre '99, i negoziati per il "nuovo" GATS3 presero il via; due ulteriori anni di lavoro condussero alla Conferenza di Doha, la cui dichiarazione ministeriale stabilì l'impegno, far le altre cose, di liberalizzare propri i servizi ambientali, tanto cari alla "verde" Unione Europea.

Gli obiettivi e le linee guida della proposta negoziale europea sono state preparate basandosi sulla nuova classificazione ed in stretta relazione con gli imprenditori, come ben dimostrato dalla corrispondenza fra la Commissione Europea ed imprese come Thames Water, Vivendi, AquaMundo, e Suez Lyonnaise des Eaux⁴.

Negli obiettivi dichiarati dalla Commissione Europea non c'è posto per garanzie di accesso universale all'acqua, alla sua qualità e ai suoi costi.

Le richieste agli altri Paesi

Con grande puntualità, nel giugno 2002, l'UE ha presentato le sue richieste a ben 109 Paesi.

Impossibile ottenere per via ufficiale questi documenti, ma una buona idea la si era ricavata dalla lettura di quelli rivelati da una organizzazione olandese (CEO5).

Ebbene, in tutti i 29 documenti usciti dal buio dei negoziati, c'era la medesima richiesta di liberalizzazione dei servizi ambientali, e la prima categoria citata era:

"water for human use & wastewater management", che nella nuova classificazione europea comprende la raccolta delle acque, i servizi di depurazione e di distribuzione attraverso acquedotti.

Più precisamente, la Commissione Europea ha chiesto completa apertura del mercato, in termine tecnico "full market access", e l'applicazione senza restrizioni della clausola di trattamento nazionale ("National treatment") che equipara imprese nazionali a imprese straniere.

Ai paesi che nel '94 avevano assunto impegni nel settore, è stata chiesta l'eliminazione delle clausole restrittive applicate.

Il 25 febbraio 2003, tutti i 109 documenti⁶ contenenti le richieste sono stati resi pubblici, sempre attraverso canali non ufficiali, e quanto sopra espresso è stato confermato.

³ Questi negoziati sono stati spesso citati come "GATS 2000".

⁴ Corrispondenza fra la Commissione Europea, DG Trade, Trade in Services with Thames Water, AquaMundo, Vivendi and Suez Lyonnaise des Eaux, May 15 to July 9, 2002, fonte Chris Keen, in possesso dell'autore.

⁵ Corporate Europe Observer.

La Commissione Europea aveva giurato e spergiurato che le richieste presentate non miravano in alcun modo a dismettere i servizi pubblici o a privatizzare imprese statali, non solo, secondo i comunicati stampa ufficiali, l'UE aveva modulato le proprie richieste verso i PVS e non aveva chiesto loro l'apertura del settore relativo all'acqua.

La lettura delle 109 richieste mostra al contrario un quadro impietoso dell'arroganza europea:

- 1) i Paesi in Via di sviluppo risultano il principale target delle richieste UE
- 2) l'UE ha chiesto la liberalizzazione del servizio idrico a tappeto anche a loro
- 3) ha "colpito" Paesi in cui vasti movimenti popolari si sono mobilitati per difendere alcuni servizi di base
- 4) ha ribadito a tutti la sua intenzione di procedere allo sviluppo di un sistema WTO che verifichi che leggi e regolamenti nazionali non siano più restrittivi del necessario rispetto al commercio (impegno compreso nell'art. VI del GATS)

Per la precisione, sono 72 i paesi a cui l'UE ha richiesto l'apertura del servizio idrico, ad esempio il Brasile, dove 3.800 comunità su 5.517 sono servite da compagnie statali e il resto da imprese municipali; il Bangladesh e la Bolivia che porta ancora le ferite dell'esperienza di Cochabamba, dove la Bechtel Corporation venne cacciata da una rivolta popolare dopo meno di un anno dalla privatizzazione dell'acquedotto di questa città.

Invece sul fronte opposto delle richieste, pare che almeno 8 Paesi (Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Svizzera, Stati Uniti, Brasile e Messico) abbiano formulato specifiche domande sui servizi ambientali all'Unione Europea e che Australia e Giappone abbiano utilizzato la nuova classificazione, citando l'acqua per "human use". [fonte governo Belga]

L'evoluzione dopo Cancun

Le luci dei riflettori su questo negoziato si sono spente alla vigilia della conferenza ministeriale di Cancun. Da quel momento il centro della scena dei negoziati internazionali è stato preso dall'agricoltura e dai prodotti industriali.

A Cancun in effetti di GATS si era parlato ben poco e dopo il fallimento del vertice, il punto maggiormente discusso è sempre stato quello agricolo, perlomeno sino all'accordo del 1 agosto 2004, quando, il Doha round è tornato in pista e i vari gruppi negoziali sono usciti dal letargo in cui erano piombati.

In quella data a Ginevra, si è concluso un anomalo consiglio generale che approvò un documento che superati i contrasti di Cancun elencava i temi su cui concentrare i negoziati del Doha round, fra questi figurava il GATS per cui era stata fissata che entro maggio 2005 si svolgerà un nuovo round di scambi di richieste/offerte fra i 148 paesi aderenti all'organizzazione mondiale del commercio.

Alla data di stesura di questo aggiornamento⁷, l'UE ha già ridefinito e ripresentato le sue richieste. Anche questa volta il processo non ha rispettato alcuna regola di trasparenza, anzi la Commissione europea ha definito regole più severe per evitare la divulgazione delle sue proposte.

Anders Jessen, della direzione al commercio europea, lo aveva chiarito nel corso di un incontro con le organizzazioni non governative e le lobby imprenditoriali svoltosi il 9 dicembre 2004 a Bruxelles, anticipando che attraverso due incontri con gli stati membri, la Commissione avrebbe definito entro il 31 dicembre 2004 le sue nuove richieste in modo da presentarle nella maratona negoziale del 7 - 25 febbraio 2005 a Ginevra, e che i documenti non sarebbero stati resi pubblici.

Puntualmente, il 25 gennaio 2005, la Commissione Europea ha consegnato ufficialmente le sue nuove "richieste"; Peter Mendelson, il nuovo commissario al commercio, ha

⁶ Tutti i documenti sono stati ottenuti da Canadian Polaris Institute ed ora sono disponibili a questo indirizzo:
<http://www.gatswatch.org/requests-offers.html>

⁷ Aprile 2005.

affermato che "Le nuove richieste chiariscono l'ambizione europea [...] i nostri partner devono essere ugualmente ambiziosi".

Rispetto alla prima versione, consegnata nel giugno 2002, il numero complessivo di paesi è diminuito di 6 unità (103 le nuove richieste rispetto alle 109 originali⁸); riguardo ai contenuti non è possibile sapere nulla di sicuro perché i documenti sono riservati.

Però da fonti dei vari ministeri, in maniera non ufficiale, appare confermato che le richieste di apertura dei mercati dei servizi idrici non sono state cancellate, pare che solo per i paesi meno sviluppati siano state inserite delle eccezioni⁹.

Le conseguenze delle regole del GATS su acquedotti e fognature

Detto in poche parole, l'applicazione completa delle regole di non discriminazione scritte nel GATS, porta ad una completa liberalizzazione dei servizi di distribuzione, depurazione e gestione delle fognature, trasformando queste attività in un normalissimo mercato, in cui una risorsa tanto semplice ed essenziale come l'acqua diventa "core business" per le imprese.

Premesso che il GATS indirizza verso la fine dei monopoli, una volta creata una società per azioni, si entra nel girone infernale che impegna ad applicare la clausola di trattamento nazionale il che significa la fine delle politiche indirizzate a favorire la crescita economica interna, attraverso particolari incentivi ad aziende locali, come prestiti o finanziamenti agevolati (tenendo conto che la definizione di fornitore presente nel GATS non fa distinzione fra quelli "for profit" e quelli "no-profit", né fra pubblici e privati).

Impegnandosi nell'apertura del mercato la possibilità d'intervento, per governi ed amministrazioni locali, si fanno ancora più ridotte perché non possono più utilizzare tutta una serie di misure atte a regolare la fornitura di un servizio come limitazioni al numero di prestatori di servizi, concessioni di diritti di esclusiva, imposizione di una verifica della necessità economica, misure che limitano o impongono forme specifiche di personalità giuridica, limitazioni alla partecipazione di capitale estero, eccetera.

Ma non basta, perché il GATS, attraverso l'articolo VI, impegna il WTO a definire un sistema che prevede una sorta di organismo interno atto a validare le normative redatte da tutti i livelli di governo (nazionali e locali) di tutti i 148 Paesi membri del WTO affinché queste "non costituiscano inutili ostacoli agli scambi di servizi".

A titolo esplicativo, lo specifico gruppo di lavoro WTO ha identificato varie normative contrarie al GATS, fra cui:

- restrizioni sulle tariffe, cioè la possibilità, utilizzata anche in Italia, di definire limiti agli aumenti tariffati
- requisiti per ottenere una licenza eccessivamente gravosi, requisiti sulla qualità dell'acqua, sulla depurazione sulla manutenzione delle infrastrutture
- licenze e prerequisiti definiti a livello regionale o locale, (alla faccia di federalismo e devolution)

Tutte queste limitazioni vanno direttamente a colpire le nostre amministrazioni locali a cui è stato sinora affidato il compito di costruire e mantenere gli acquedotti per uso potabile e che stanno affrontando l'imposizione relativa al conferimento della gestione a società per azioni.

Ciò che è grave è che l'affidamento della gestione ad imprese private, finisce con l'aprire le porte al GATS anche in mancanza di una specifica sottoscrizione del settore servizi ambientali poiché rende totalmente invalidata la clausola generale che esenterebbe dal GATS i servizi forniti sotto l'autorità governativa (Articolo I.3).

Questo articolo definisce infatti un'esenzione per i servizi non forniti in regime di competizione con i privati e non forniti su base commerciale, con la creazione delle S.p.a. questa seconda prescrizione verrebbe certamente meno.

⁸ Pare siano stati trascurati alcuni paesi in grave crisi come la Repubblica Democratica del Congo, lo Zimbabwe e Myanmar.

⁹ Nella sintesi diffusa dall'UE, è specificato che le autorità pubbliche saranno libere di scegliere la modalità di gestione dei servizi (operatore pubblico, concessione a privati o partenariato pubblico-privato).

Se sino ad ora le privatizzazioni degli acquedotti non hanno ancora fatto sorgere alcun problema in sede WTO è perché l'Unione Europea, conscia dell'ambiguità della definizione dei servizi forniti sotto l'autorità governativa (Articolo I.3), a suo tempo stabilì una esenzione per tutti i servizi pubblici, compresi quelli gestiti in regime di monopolio o con diritti esclusivi affidati ad un operatore privato.

Guarda caso, questa esenzione è una di quelle che alcuni Paesi nelle loro recenti richieste hanno chiesto all'UE di eliminare [fonte Ministero Commercio Estero inglese].

Se cade questa barriera per le nostre amministrazioni locali non ci sarà più alcuna sovranità da esercitare. Sarà la disciplina stabilita dal GATS a regolare la corsa delle multinazionali per accaparrarsi la maggior fetta possibile del mercato dell'oro blu.



Roberto Meregalli (Beati i Costruttori di pace – Rete di Lilliput)
TradeWatch – Osservatorio sul commercio internazionale e il WTO www.tradewatch.it.
Pubblicato il 20 aprile 2005. Per Informazioni: www.beati.org/wto – stopwto@unimondo.org