

FERRO A. - RAELI G. - La liberalizzazione dei mercati mondiali. Dall'ITO alla WTO passando per il GATT - Ed. fuori commercio - 1999

CAPITOLO SETTIMO

L'ESAME DELLE POLITICHE COMMERCIALI.

7.1 Introduzione.

Guardando al regime GATT, abbiamo già notato come uno degli elementi di novità del regime WTO è costituito dall'introduzione del Meccanismo di Esame delle Politiche Commerciali (**TPRM** - Trade Policy Review Mechanism).

Nei paragrafi successivi vengono illustrati gli obiettivi del Meccanismo, gli organi competenti, la procedura e, affinché l'approfondimento non si limiti solo ad una astratta elencazione di intendimenti e di norme procedurali, vengono riportate anche le sintesi degli esami svolti alle politiche commerciali di alcuni Paesi, riguardanti in particolare:

- L'Ungheria (7 e 8 luglio 1998) ;
- La Malaysia (4 e 5 dicembre 1997) ;
- Il Giappone (1995 e 1997) ;
- L'Unione Europea (1995 e 1997).

Prende così consistenza uno spaccato del commercio mondiale, con le problematiche che di volta in volta investono sia il complesso degli scambi internazionali sia l'economia del singolo Paese.

Si è già ricordato come il Meccanismo di Esame delle Politiche Commerciali costituisca assieme al nuovo Sistema di Soluzione delle Controversie, la novità istituzionale più importante della WTO.

Esso è volto a garantire trasparenza e prevedibilità al sistema commerciale multilaterale attraverso l'analisi e la discussione delle politiche e delle prassi commerciali dei Membri.

È opinione comune, tuttavia, che l'efficacia del meccanismo derivi più dalla volontà di miglioramento dei Membri, che non dal suo carattere istituzionale: nessun meccanismo sanzionatorio è infatti previsto per quei Membri che non si adeguano alle raccomandazioni del TPRB. Le azioni intraprese in conseguenza di una "**Analisi**" sono dettate dalla presa di coscienza dell'importanza del TPRM quale punto di riferimento delle politiche volte al rafforzamento del sistema commerciale multilaterale.

Il carattere di "volontarietà" di questo meccanismo si armonizza con il fondamento della libera adesione alla WTO e con il principio della sua non ingerenza nel processo decisionale che plasma le politiche interne dei membri. Una volta riconosciuta l'importanza del sistema commerciale multilaterale, va da sé che i Paesi cerchino di adeguarvisi con tutti i mezzi a loro disposizione.

Un'ultima considerazione riguarda il contenuto dei rapporti. Non esistendo uno schema preciso di compilazione, si potrebbe pensare a potenziali discrepanze tra il rapporto steso dal Governo del Paese esaminando

e quello redatto dal Segretariato. Nei fatti le esigue differenze rilevate tra i due documenti stanno a dimostrare, anche sotto questo profilo, la radicata volontà dei Membri ad impegnarsi nel cammino della globalizzazione.

7.2 Gli obiettivi.

La WTO conduce ad intervalli periodici regolari, un esame collettivo delle politiche commerciali di ogni Membro al fine di conoscere tendenze e sviluppi che possono avere un impatto sul sistema commerciale multilaterale.

L'esame è condotto sulla base di due rapporti, preparati rispettivamente dal Segretariato della WTO e dal Governo del Paese sotto esame, che trattano tutti gli aspetti commerciali di quel paese, a partire dalle leggi e dai regolamenti nazionali, dall'assetto istituzionale, dall'esistenza di eventuali accordi preferenziali con altri Paesi, per giungere ad un'analisi sulle necessità economiche e sull'ambiente esterno.

Il Meccanismo di Esame delle Politiche Commerciali è uno dei risultati dell'Uruguay Round. Esso fu reso attivo in via provvisoria già nel 1989 nel corso dell'Analisi di Medio Termine. In seguito, l'articolo III del Trattato di Marrakesh lo rese definitivo estendendo la sua portata anche al campo dei servizi e dei diritti di proprietà intellettuale, e stabilendo che una delle funzioni principali della WTO doveva essere proprio quella di esaminare le politiche commerciali dei Membri.

Gli obiettivi sono chiaramente esposti nell'Allegato 3, parte A, del Trattato di Marrakesh: il Meccanismo di Esame delle Politiche Commerciali (Trade Policy Review Mechanism, TPRM) *vuole “contribuire ad aumentare la fedeltà di tutti i Membri alle norme, alle discipline ed agli impegni presi nell'ambito degli Accordi Commerciali Multilaterali e, ove possibile, degli Accordi Commerciali Plurilaterali, ed al più tranquillo funzionamento del sistema commerciale multilaterale, attraverso una maggiore trasparenza delle politiche e delle prassi commerciali dei singoli Membri e il loro impatto sul funzionamento del sistema commerciale multilaterale. [...] La funzione del meccanismo di esame è quella di esaminare l'impatto delle politiche e delle prassi commerciali dei singoli Membri sul sistema commerciale multilaterale”*.

Con l'introduzione del TPRM non si intendono imporre nuove obbligazioni sui Membri, né addossare loro impegni non previsti dagli Accordi.

Il corretto funzionamento del sistema commerciale multilaterale sollecita i Membri ad impegnarsi in uno sforzo comune per seguire le regole ed i principi della WTO. Dato che ogni Paese presenta una propria struttura economica e commerciale e persegue proprie finalità, si è resa necessaria l'armonizzazione di obiettivi e strumenti per una loro piena integrazione reciproca, almeno nel lungo periodo.

La trasparenza imposta dall'intero meccanismo non implica alcuna perdita di sovranità da parte dei Governi nazionali perché viene accettata su base volontaria dei Membri e tiene conto dei sistemi legali e politici in cui operano i diversi Paesi.

7.3 Gli organi competenti.

L'Organo incaricato di sovrintendere l'intero Meccanismo di Esame delle Politiche Commerciali è il TPRB (Trade Policy Review Body, ossia Organo di Esame delle Politiche Commerciali). Dal punto di vista della composizione, questo Organo coincide con il Consiglio Generale. È il Consiglio Generale, infatti, che si riunisce come TPRB per porre in atto le attività previste dall'Allegato 3 del Trattato di Marrakech. Riunendosi nella funzione di TPRB, il Consiglio adotta un regolamento specifico ed elegge, nel corso della prima riunione di ogni anno, un Presidente ad hoc che opererà in tale veste tutte le volte necessarie.

Prima di ogni riunione del TPRB vengono nominate due persone incaricate di dar vita alle discussioni ed agli approfondimenti. Essi agiscono come soggetti indipendenti e non come rappresentanti dei propri Governi.

L'indagine svolta dal TPRB parte, come si è detto, dall'analisi di due rapporti, preparati rispettivamente dal Segretariato della WTO e dal Governo del Paese interessato. In particolare, i rapporti del Segretariato sono stesi a cura della Divisione di Revisione delle Politiche Commerciali (TPRD, Trade Policy Review Division). Per la compilazione di tali rapporti, la TPRD raccoglie dati dal Paese sotto "esame", interpella le Autorità Nazionali, si avvale di una serie di informazioni provenienti da altre fonti. Il processo di stesura dei rapporti richiede una durata di circa dieci mesi.

7.4 La procedura.

L'Allegato 3 dell'Accordo di Marrakech stabilisce che le politiche e le prassi commerciali di tutti i Membri devono essere soggette ad una periodica procedura di revisione. Il fattore determinante per la frequenza di tali revisioni è costituito dall'impatto dei singoli Membri sul funzionamento del sistema commerciale multilaterale, misurato dalla quota del commercio mondiale da essi detenuta in un dato periodo di riferimento.

In particolare:

- le **quattro** più importanti potenze commerciali (attualmente **USA, UE, Giappone e Canada**, che complessivamente vengono definite la "quadrangolare" o la **'tetrade'**) sono soggette all'Esame delle politiche e delle prassi commerciali **ogni due anni**. Si noti la posizione particolare della Comunità Europea. Essa è un Membro della WTO ed è la sua politica commerciale che viene esaminata e non quella dei Paesi aderenti alla Comunità.
- I **sedici** Paesi successivi nella graduatoria delle quote di partecipazione al commercio internazionale, ogni **quattro** anni;
- **tutte** gli altri ogni **sei** anni.

Rientra comunque nella facoltà del TPRB stabilire intervalli più ampi per la revisione dei Paesi meno sviluppati in presenza di situazioni particolari, come pure, in via eccezionale, ed in relazione ad un cambiamento significativo delle politiche o delle prassi commerciali di un Membro, più ristretti, sollecitandolo a sottoporsi ad un esame prima del previsto.

Oggetto dell'intera procedura sono le politiche e le prassi commerciali dei Membri, e la loro sorveglianza è imposta dal raggiungimento degli obiettivi di tutto il meccanismo.

L'Allegato stabilisce inoltre che *"il TPRB dovrà fissare uno schema di base per la conduzione delle analisi. Ha anche la facoltà di discutere e prendere nota di passati rapporti dei Paesi Membri. Il TPRB dovrà determinare per ogni anno il programma delle revisioni in consultazione con i Membri direttamente coinvolti. Sempre in consultazione con il Membro o con i Membri sotto analisi, il Presidente potrà scegliere due relatori che, agendo sotto la propria personale responsabilità, avvieranno le discussioni in seno al TPRB"*.

I due rapporti (quello del Paese e quello del Segretariato) vengono sottoposti alla Conferenza Ministeriale insieme al verbale della riunione del TPRB. I tre documenti saranno oggetto di pubblicazione non appena la procedura di analisi verrà ultimata.

La lettera D dell'Allegato 3 del Trattato di Marrakech disciplina la stesura ed il contenuto dei rapporti presentati dai Membri e stabilisce che il regolare scambio di informazioni tra Membri e TPRB sia improntato alla massima trasparenza possibile nei confronti del sistema commerciale multilaterale.

I rapporti, nella loro forma integrale, devono descrivere le politiche e le prassi commerciali adottate dal Membro o dai Membri sotto esame, e devono seguire uno schema prefissato dal TPRB. Attualmente lo schema utilizzato è l'Abbozzo di Schema per i Rapporti dei Paesi (Outline Format for Country Reports), adottato con la decisione del 19 luglio 1989, e successivamente integrato per estendere la portata dei rapporti a tutti gli aspetti delle politiche commerciali contemplate dagli Accordi Commerciali Multilaterali nell'Allegato 1 e, ove applicabili, agli Accordi Commerciali Plurilaterali.

Nell'intervallo tra una procedura di revisione e l'altra, i Membri sono tenuti ad approntare ulteriori rapporti qualora vi siano cambiamenti rilevanti nelle loro politiche commerciali.

Comprendendo le difficoltà incontrate dai Paesi Meno Sviluppatisi nella stesura di questi rapporti il Segretariato fornisce loro assistenza e supporto tecnico.

Tutte le informazioni presenti nei rapporti dovrebbero essere coordinate con gli obiettivi che il TPRM intende perseguire e, quindi, in sintonia con le disposizioni degli Accordi Commerciali Multilaterali e Plurilaterali.

La lettera F dell'Allegato in questione impone che, non più tardi del 2000 (nel testo *non più tardi di cinque anni dall'entrata in vigore dell'Accordo istitutivo della WTO*), il TPRB ponga in essere una procedura di valutazione del TPRM per apprezzare l'efficacia. L'esito di tale esame dovrà essere vagliato dalla Conferenza Ministeriale, che potrà mantenere, ampliare, modificare le procedure esistenti, a seconda delle contingenze.

Infine, la lettera G dell'Allegato 3 stabilisce che il TPRB deve effettuare, con cadenza annuale, una sintesi degli sviluppi nell'ambiente commerciale internazionale che hanno un impatto sul sistema commerciale multilaterale. Tale sintesi è accompagnata da un rapporto (steso dal Direttore Generale) che evidenzia le principali attività svolte dalla WTO e che solleva le questioni che maggiormente influenzano il sistema commerciale multilaterale.

Il Meccanismo descritto rappresenta una delle innovazioni istituzionali della WTO. Esso impone una trasparenza quasi assoluta delle politiche, delle prassi e delle regolamentazioni commerciali dei Membri. Oltre a garantire un alto grado di coerenza tra politiche commerciali e obiettivi della WTO, esso va anche considerato come strumento di supporto e consulenza a favore dei Membri. La periodicità degli esami, la molteplicità delle informazioni richieste e la pubblicità dei rapporti, rendono il TPRM uno strumento di impiego delle potenzialità dei Membri a favore del sistema commerciale multilaterale.

7.5 Riepilogo degli esami effettuati dal dicembre del 1989 ad oggi.

Dal dicembre 1989 sono state **completate** le analisi delle politiche commerciali dei seguenti Membri :

Argentina (1992 & 1999), Australia (1989, 1994 & 1998), Austria (1992), Bangladesh (1992), Benin (1997), Bolivia (1993), Botswana (1998), Brasile (1992 & 1996), Burkina Faso (1998), Camerun (1995), Canada (1990, 1992, 1994, 1996 & 1999), Cile (1991 & 1997), Colombia (1990 & 1996), Co-

sta Rica (1995), Costa d'avorio (1995), Cipro (1997), Ceca, Repubblica (1996), Dominicana, Repubblica (1996), Egitto (1992), El Salvador (1996), Europea, Comunità (1991, 1993, 1995 & 1997), Figi (1997), Finlandia (1992), Ghana (1992), Guinea (1999), Hong Kong (1990, 1994 & 1998), Ungheria (1991 & 1998), Islanda (1994), India (1993 & 1998), Indonesia (1991, 1994 & 1998), Israele (1994), Giamaica (1998), Giappone (1990, 1992, 1995 & 1998), Kenya (1993), Corea, Rep.(1992 & 1996), Lesotho (1998), Macao (1994), Malaysia (1993 & 1997), Mali (1998), Maurizio (1995), Messico (1993 & 1997), Marocco (1989 & 1996), Nuova Zelanda (1990 & 1996), Namibia (1998), Nigeria (1991 & 1998), Norvegia (1991 & 1996), Pakistan (1995), Paraguay (1997), Perù (1994), Filippine (1993), Polonia (1993), Romania (1992), Senegal (1994), Singapore (1992 & 1996), Slovacchia, Repubblica (1995), Salomone, Isole (1998), Sud Africa (1993 & 1998), Sri Lanka (1995), Swaziland (1998), Svezia (1990 & 1994), Svizzera (1991 & 1996), Thailandia (1991 & 1995), Togo (1999), Trinidad e Tobago (1998), Tunisia (1994), Turchia (1994 & 1998), Stati Uniti d'America (1989, 1992, 1994 & 1996), Uganda (1995), Uruguay (1992 & 1998), Venezuela (1996), Zambia (1996) e Zimbabwe (1994).

7.6 Il calendario previsto per il 1999.

Argentina	20-22 gennaio 1999
Togo	27-28 gennaio 1999
Guinea	25-26 febbraio 1999
Egitto	24-25 giugno 1999
Stati Uniti d'America	12-14 luglio 1999
Bolivia	28-29 luglio 1999
Israele	14-15 settembre 1999
Filippine	27-28 settembre 1999
Romania	4-5 ottobre 1999
Nicaragua	28-29 ottobre 1999
Papuasia - Nuova - Guinea	15-16 novembre 1999
Thailandia	15-17 dicembre 1999

7.7 Le sintesi degli esami delle politiche commerciali di alcuni Membri.

7.7.1 Ungheria – 1998.

Un'analisi delle politiche commerciali dell'Ungheria è stata fatta dal TPRB il 7 e l'8 luglio 1998.

La peculiarità di questo Paese risiede nel processo di transizione da un'economia centralizzata ad una forma di economia di mercato. L'Ungheria ha dovuto affrontare, e sta tuttora affrontando, importanti aggiustamenti strutturali e macroeconomici in seguito al crollo del commercio con i Paesi dell'ex blocco comunista ed alla volontà di partecipare attivamente al sistema commerciale multilaterale. Fanno parte del processo di rinnovamento di questa Nazione anche gli sforzi che essa sta compiendo per accedere all'Unione Europea.

I dati e le informazioni riportati in questo paragrafo sono tratti dai Rapporti del Segretariato e del Governo ungherese al TPRB, e dalle Conclusioni Finali del Presidente del TPRB.

Tra il 1990 ed il 1996 la quota del commercio ungherese con i Paesi dell'ex blocco socialista si è pressoché dimezzata. Nello stesso arco di tempo, la percentuale delle esportazioni ungheresi verso l'Unione Europea è passata dal 45% al 65%, mentre quella delle importazioni provenienti dall'Unione Europea è aumentata, passando dal 49% al 60%. L'importo complessivo è cresciuto, assestandosi nel 1996 attorno al 41% del PIL, contro il 34% del 1991.

Attualmente circa il 96% delle tariffe applicate dall'Ungheria rientrano in quelle disciplinate dagli accordi WTO. Tale dato si assestava intorno all'83% nel 1991. La media semplice delle tariffe è cresciuta da un 11% nel 1991 al 14,3% nel 1997, ma questo incremento va visto in maniera positiva perché è da ascrivere al processo di "tarifficazione" di tutti gli strumenti non tariffari.

Significativa appare anche la quota degli investimenti esteri diretti, assestantesi attorno al 5% del PIL (circa 2 miliardi di dollari) nel 1997. A partire dal 1990 l'Ungheria ha attratto 18 miliardi di dollari dall'estero (circa il 40% del capitale straniero complessivamente investito in Europa Centrale e dell'Est).

La privatizzazione delle imprese statali attuata a partire dal 1990 ha consentito al settore privato di formare il 75%-80% del PIL, contro il 10% del decennio precedente.

Questi dati, ancorché sintetici, consentono una miglior chiave di lettura dei rapporti.

7.7.1.1 I rapporti del Governo Ungherese e del Segretariato WTO.

Il rapporto del Segretariato evidenzia che il processo di transizione verso l'economia di mercato verificatosi in Ungheria ha avuto luogo in un quadro sociale ed economico assai critico. La sparizione di più della metà dei precedenti mercati esteri di sbocco ed il fallimento di un gran numero di società hanno provocato una perdita, anche se temporanea, di posti di lavoro. Nonostante questo il Governo ungherese ha contrastato le spinte protezionistiche riducendo, e talora eliminando molte delle restrizioni interne e non, con una spinta progressiva all'apertura al commercio internazionale. In aggiunta sono stati incoraggiati gli Investimenti Esteri Diretti (FDI, ossia Foreign Direct Investment) in Ungheria.

Il rapporto steso dal **Governo** sottolinea le grosse trasformazioni cui si è sottoposta l'Ungheria negli ultimi anni. Il cambiamento del regime politico ed il processo di transizione verso l'economia di mercato hanno imposto azioni specifiche indirizzate a:

- 1) creare e consolidare la struttura destinata ad accogliere un'economia di mercato, attraverso la deregolamentazione su ampia scala;
- 2) privatizzare le imprese un tempo gestite dallo Stato;
- 3) facilitare l'aggiustamento strutturale;
- 4) riorientare il commercio estero e le relazioni economiche verso le economie di mercato, e prepararsi all'entrata nell'Unione Europea;
- 5) stabilire le condizioni economiche e sociali per lo sviluppo sostenibile.

Questi processi hanno imposto agli operatori economici di intraprendere enormi sforzi di aggiustamento. Uno dei fattori chiave nell'affrontare questa evoluzione è stata la volontà e la fermezza della popolazione nell'accettare i costi sociali della transizione.

Come conseguenza della contrazione della domanda verificatasi in molti Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, le imprese hanno perso una grossa parte dei propri mercati tradizionali.

Tra il 1991 ed il 1993 il PIL di questo Paese ha subito una contrazione complessiva del 15%, prima di crescere del 2,9% nel 1994. Anche la domanda reale nazionale è diminuita nel 1991-1992, ma è cresciuta del 9,9% e del 2,2% rispettivamente negli anni 1993 e 1994. Questo incremento è da ascrivere alla crescita

delle importazioni. L'inflazione si è mantenuta intorno al 20% - 30%, mentre il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 7,5% (1991) al 12,1% (1993), prima di tornare al 10,4% nel 1994.

Nel frattempo è emerso un considerevole deficit, che ha raggiunto nel 1994 l'8,4% del PIL. Questo ha comportato anche un deficit dei conti correnti, che è cresciuto a più del 9% nello stesso anno. Sempre nel 1994 il debito pubblico lordo era dell'85-90% del PIL, mentre l'indebitamento netto con l'estero si attestava al 46% del PIL. All'inizio del 1995 l'economia ungherese era sull'orlo di una crisi perché gli interessi sul debito pubblico superavano le entrate.

Fu così che nel marzo del medesimo anno il Governo ungherese varò una serie di provvedimenti volti alla stabilizzazione, che insieme ad altri accordi ed all'intervento del Fondo Monetario Internazionale, portarono ad un risanamento della bilancia macroeconomica. Il disavanzo passò al 3.5% del PIL nel 1996 e al 5.1% nel 1997; il deficit di parte corrente si posizionò intorno al 3.7% nel 1997; il debito pubblico lordo che era all'85% del PIL nel 1995, diminuì al 66% nel 1997; l'indebitamento netto con l'estero si contrasse al 30% nel 1997.

Il risanamento degli indicatori macroeconomici e la ristrutturazione radicale dell'economia hanno indubbiamente migliorato le prestazioni economiche ungheresi, mantenendo la rotta sull'apertura degli scambi.

Assieme alla stabilizzazione della bilancia macroeconomica l'economia ungherese ha compiuto grossi aggiustamenti strutturali nella sua transizione verso un'economia di mercato. Gli strumenti utilizzati furono le politiche commerciali da un lato e le politiche relative agli investimenti esteri diretti dall'altro.

La caratteristica dominante del processo di aggiustamento strutturale appare il cambiamento dei partners commerciali dall'ex blocco comunista alla Comunità Europea.

Il processo in questione ha imposto l'attuazione di importanti misure economiche di liberalizzazione commerciale. L'impatto positivo dell'abolizione di molte restrizioni si rivela nello sviluppo del commercio e dei flussi di investimento. Infatti l'economia ungherese si dimostra molto più aperta rispetto agli anni precedenti: le importazioni crescono dal 34% del PIL nel 1991, al 41% nel 1996, le esportazioni dal 33% del PIL al 40%. L'incremento del commercio è da ascrivere al mutamento dei partners commerciali nella direzione di Paesi occidentali.

Per stimolare gli investimenti esteri il Governo ha istituito un organismo ad hoc per promuoverli. Gli investimenti sono arrivati, attratti da una manodopera qualificata e disponibile a bassi costi e dal riorientamento dell'economia ungherese all'apertura verso i mercati.

I rapporti stesi dal Governo e dal Segretariato sono concordi nell'affrontare il tema delle tariffe e delle misure non tariffarie. Se da un lato è evidente che tutte le tariffe applicate dall'Ungheria sono ad valorem, dall'altro circa il 96% delle linee tariffarie sono del tipo permesso dalla WTO (nel 1991 tale dato si attestava intorno all'83%). Tutte le altre imposte relative al commercio sono state eliminate. È stato posto in essere un processo di tarifficazione per rendere trasparente il sistema commerciale.

L'Ungheria ha abbattuto quasi tutte le restrizioni quantitative alle importazioni, soprattutto grazie all'Uruguay Round, sia in campo industriale che in campo agricolo. Permangono tuttavia, come sottolinea il rapporto del **Segretariato**, alcune misure di promozione alle esportazioni, rese possibili solo in virtù di una deroga speciale agli accordi WTO.

Per attrarre investimenti stranieri, il Governo ungherese ha offerto agli investitori esteri una vasta gamma di incentivi tariffari e non tariffari. Molti di questi sono ora oggetto di una progressiva abolizione, ma ciò che è importante, come sottolinea il rapporto del Segretariato, è che molte di queste misure prevedevano una sorta di "**discriminazione positiva**", ovvero di discriminazione a **favore** degli investitori stranieri.

Tra il 1996 ed il 1997, circa 1/3 degli investimenti diretti stranieri riguardava l'acquisto di imprese statali nell'ambito del programma di privatizzazione. Attualmente il settore privato contribuisce a circa il 75%-80% del PIL, a confronto del 10% di dieci anni fa. Una massiccia partecipazione straniera nella privatizzazione del settore bancario ha consentito il conseguimento di una buona solidità strutturale e relazionale a questo ramo dell'economia, così importante per il corretto funzionamento dei mercati finanziari.

Assieme alle misure menzionate il Governo ungherese ha avviato le negoziazioni per entrare a far parte dell'Unione Europea, per cui gran parte della legislazione riguardante le misure interne venne sottoposta a confronto per adattarla a quella dell'UE.

L'Accordo di Associazione tra Ungheria ed Unione Europea è stato firmato nel 1991. Esso prevedeva un periodo di transizione di dieci anni per la piena eliminazione delle barriere al commercio. Nel 1994 l'Ungheria si è ufficialmente proposta alla UE per divenirne membro a pieno titolo. I negoziati di accesso sono iniziati nell'aprile del 1998. Parte importante del lavoro che deve svolgere l'Ungheria riguarda l'armonizzazione delle sue politiche commerciali con quelle dell'Unione Europea.

Come rileva l'ultima parte del rapporto steso dal Governo ungherese, il motivo ricorrente delle politiche economiche dell'Ungheria è stato quello della piena integrazione nell'economia mondiale. Infatti, essendo un Paese piccolo, fortemente dipendente dall'estero e ampiamente esposto agli sviluppi futuri dei mercati internazionali, l'Ungheria si è adoperata per valorizzare gli sforzi cooperativi per lo sviluppo del sistema commerciale multilaterale.

L'obiettivo principale delle politiche economiche e commerciali dei prossimi anni sarà quello di preparare l'entrata definitiva nell'Unione Europea. Il necessario processo di armonizzazione del quadro normativo è avvenuto ed avverrà in futuro, in piena armonia con le discipline multilaterali della WTO. Infatti, ribadisce nuovamente il rapporto del Governo, l'Ungheria, pur essendo un partecipante attivo dei processi di integrazione regionale, rimane fermamente impegnata nel rafforzamento del sistema commerciale multilaterale.

I **due rapporti**, rispettivamente quello steso dal Governo ungherese e dal Segretariato della WTO, pur essendo costruiti su basi autonome e non seguendo un modello prefissato, risultano **pienamente concordi** nell'evidenziare il processo di integrazione in un nuovo sistema economico che questo Paese sta affrontando. Proprio l'indipendenza dei due documenti attesta come l'Ungheria si stia aprendo positivamente al mondo, in totale coerenza col processo di globalizzazione che si appresta ad affrontare. La valutazione del TPRB che viene esposta di seguito ne è una conferma.

Si ritiene significativo sottolineare ancora una volta che i due rapporti partono da analisi diverse per giungere a trarre le medesime conclusioni. La corrispondenza del contenuto dei rapporti conduce a giudicare reali ed effettivi i cambiamenti intervenuti nell'economia dell'Ungheria, e veramente trasparenti, e quindi in linea con i principi della WTO, i metodi utilizzati.

7.7.1.2 Le conclusioni del TPRB.

Queste osservazioni sono tratte dalle Considerazioni Conclusive del Presidente del TPRB in seguito all'analisi delle politiche e delle prassi commerciali cui è stata sottoposta l'Ungheria il 7 e l'8 Luglio 1998.

I **Membri** si sono congratulati con l'Ungheria per i considerevoli cambiamenti intervenuti a partire dall'analisi fatta dal GATT nel 1991, nella transizione verso una forma di economia di mercato. È stato riconosciuto che queste trasformazioni sono avvenute nel quadro di condizioni economiche e sociali molto difficili, come il crollo del commercio con il blocco comunista, il fallimento di gran parte delle imprese e la

conseguente perdita di numerosi posti di lavoro. Nonostante queste circostanze, l'Ungheria ha insistito col processo di liberalizzazione ed ha continuato a collaborare con la WTO.

Per quanto riguarda la gestione macroeconomica, i Membri hanno sottolineato il forte impegno del Governo nell'aggiustamento della bilancia commerciale nazionale ed estera avvenuta in seguito al pacchetto di stabilizzazione introdotto nel marzo del 1995. Sono state sollevate due questioni, una sulla possibilità che la stabilità fiscale possa essere mantenuta in assenza di nuovi introiti dalla privatizzazione, attualmente giunta alla fase finale, e nella prospettiva della creazione di un sistema fiscale efficiente ed equo, l'altra sul timore che l'impatto della recente rivalutazione della moneta sulla bilancia commerciale con l'estero possa condurre ad ulteriori misure restrittive.

Il **rappresentante ungherese** sul primo punto ha risposto che il risanamento delle finanze pubbliche non è stato il risultato della privatizzazione, ma dei tagli alle spese pubbliche per cui la situazione dovrebbe rafforzarsi ulteriormente grazie ad un nuovo sistema fiscale. Sul secondo punto ha aggiunto che i miglioramenti registrati nel commercio e nella bilancia dei conti correnti potevano portare a dei rischi di effetti negativi derivanti dall'apprezzamento della moneta, che non si sono manifestati grazie ai forti incrementi di produttività registrati nei settori di esportazione.

Riconoscendo l'utilità dei cambiamenti strutturali avvenuti grazie alla privatizzazione ed al meccanismo del prezzo come metodo di allocazione delle risorse, i Membri hanno sollevato la questione della influenza delle politiche industriali sulla futura struttura dell'economia, contestata dal rappresentante ungherese in quanto gli investimenti diretti in Ungheria sono pienamente liberalizzati, e le facilitazioni fiscali concesse dal Governo sono disponibili per tutti i settori di attività.

Per quanto riguarda i processi di integrazione regionale, i **Membri** hanno osservato che il processo di integrazione verso l'Europa è risultato elemento chiave nel processo di liberalizzazione, sollevando però dei dubbi circa le possibili distorsioni del commercio derivanti dal sistema di preferenze. Il **rappresentante ungherese** ha replicato che le norme e gli impegni WTO sono e saranno sempre rispettati anche nel corso dell'integrazione europea, aggiungendo che questa non ha mai portato a svantaggi per Paesi terzi. Infatti, da un lato i flussi commerciali si sono mossi verso i mercati occidentali già prima dell'introduzione del sistema di preferenze europeo, dall'altro le importazioni provenienti da partners commerciali non europei sono cresciute più velocemente di quelle provenienti dai Paesi facenti parte dell'Unione Europea.

Nel campo delle misure relative al commercio, le preoccupazioni dei **Membri** riguardano l'uso di tariffe "non consentite" dagli accordi WTO su una serie di articoli, al che il rappresentante ungherese fa notare che il 95,7% delle linee tariffarie rientrano in quelle disciplinate ed ammesse dalla WTO.

Nelle osservazioni conclusive, il **Presidente** del TPRB riconosce il forte impegno dell'Ungheria all'interno della WTO e giudica in maniera positiva il processo di transizione in atto; i Membri hanno molto da apprendere dall'Ungheria e dal ruolo da essa attribuito al commercio ed alla liberalizzazione degli investimenti.

È una dichiarazione ampiamente condivisibile, alla cui base sta la volontà e la determinazione delle istituzioni, del popolo e delle forze sociali ungheresi di non rimanere indietro nel processo di liberalizzazione, nella consapevolezza delle grosse opportunità ad esso intrinseche.

7.7.2 La Malaysia (4 e 5 dicembre 1997).

Rispetto alla situazione evidenziata dall'Esame delle Politiche Commerciali della Malaysia dal GATT nel 1993, questo Paese ha registrato una forte crescita, accompagnata da grosse trasformazioni in campo economico. Nella metà del 1997, la Malaysia è stata colpita dalla crisi finanziaria originatasi in Thailandia, tuttavia, rispetto agli altri Paesi del Sud Est asiatico, gli effetti della crisi sono stati meno pesanti. Questo fatto rispecchia la forza intrinseca dell'economia malaysiana, che ha addirittura preso parte al pacchetto finanziario in favore della Thailandia.

Le considerazioni che seguono sono tratte dai rapporti del Governo e del Segretariato e dalle Conclusioni Finali del TPRB in occasione dell'analisi delle politiche e delle prassi commerciali della Malaysia, svoltosi il 4 e 5 dicembre 1997.

7.7.2.1 I Rapporti del Governo e del Segretariato.

Il rapporto steso dal **Segretariato** esordisce rilevando che i risultati macroeconomici raggiunti dalla Malaysia negli ultimi anni sono stati sorprendenti. I dati lo confermano: la crescita annua del PIL si attesta intorno all'8,6%, il tasso di disoccupazione e di inflazione sono vicini al 3%, ed il debito estero è molto basso (dati riferiti al 1996).

Tuttavia, anche in un tale contesto, il rapporto evidenzia che l'economia malaysiana, per proseguire in quella tendenza, deve affrontare nuovi impegni.

Innanzitutto c'è il problema della manodopera, o meglio, della manodopera qualificata, divenuta sempre più scarsa. Questo, osserva il rapporto, può provocare una perdita di competitività dell'industria e dare l'avvio a spinte inflazionistiche. Inoltre, tale carenza può ostacolare il recepimento di nuove tecniche di produzione e, di conseguenza, frenare il ritmo di crescita della produttività. Per scongiurare questo pericolo è necessario che il Governo malaysiano si adoperi per creare nuovo capitale umano, attraverso specifici interventi di carattere macroeconomico nel campo della formazione.

In secondo luogo, evidenzia il rapporto, il processo di crescita della Malaysia è una conseguenza dell'aumento del volume di produzione, più che di una ottimale allocazione del capitale. Ne deriva che la crescita di produttività totale dei fattori di produzione ha subito un notevole ribasso, passando dal 2,9% nel periodo 1987-1990, allo 0,9% nel 1990-1996. Ciò significa che se fosse stato mantenuto lo stesso tasso di crescita del precedente periodo la medesima quota di crescita del PIL avrebbe potuto essere realizzata con livelli di investimento molto inferiori.

Un'ulteriore questione che deve risolvere la Malaysia è quella del deficit dei conti correnti causata dal divario tra risparmio ed investimento. Il risparmio totale si attestava intorno al 33% del PIL nel periodo 1992-1996, ma era ben al di sotto del livello degli investimenti (40%). Il gap così originatosi fu colmato dall'afflusso di investimenti diretti stranieri. Il deficit in questione raggiunse il 10% nel 1995 ed, in seguito ad una serie di misure di carattere monetario, fu ridotto al 5,2% nel 1996.

L'obiettivo di lungo termine della Malaysia è quello di divenire, per il 2020, un Paese Sviluppato a tutti gli effetti. Come sottolinea il rapporto steso dal Governo, la politica commerciale di questo Paese è volta alla promozione della crescita economica. L'apertura economica e le politiche commerciali di stampo liberista costituiscono gli strumenti di tale politica, adatti ad un'economia in corso di globalizzazione.

In particolare, continua il rapporto, la Malaysia attribuisce grande importanza al sistema commerciale multilaterale, che così tanto ha contribuito alla stabilità ed alla crescita del commercio internazionale. Di conseguenza, questo Paese enfatizza il ruolo della WTO nel sistema commerciale multilaterale.

In conformità con l'Accordo di Marrakech, la Malaysia ha ridotto, a partire dal 1993, le proprie tariffe sulle importazioni della metà ed ha assunto tutta una serie di impegni nel campo dei servizi.

Nell'ambito degli accordi regionali, la Malaysia è membro dell'ASEAN¹ e dell'APEC² che costituiscono aree commerciali preferenziali e ove può coordinare le politiche con quelle dei propri vicini. In conformità all'Accordo AFTA³, la Malaysia ha ridotto in modo sostanziale le tariffe applicate sulle importazioni di prodotti provenienti dagli altri Paesi aderenti. Anche se questi prodotti ricevono un trattamento preferenziale, e ciò è in contrasto con il principio della nazione più favorita, il rapporto del Segretariato rileva che, dato che molte tariffe verso i Membri WTO sono in corso di riduzione, gli impegni AFTA possono essere considerati un veicolo di liberalizzazione multilaterale.

Passando alle politiche commerciali, le tariffe sono state liberalizzate in modo sostanziale. La tariffa media sulle importazioni, infatti, è scesa dal 15.2% (1993) all'8.1% (1997), mentre le linee tariffarie disciplinate dalla WTO sono passate da meno dell'1% a circa i 2/3.

Lo strumento delle licenze alle importazioni è tuttora la principale misura non tariffaria, riguardando il 17% di tutte le linee tariffarie. La maggior parte di tali licenze è concessa automaticamente, o comunque in maniera determinata, in seguito al soddisfacimento di alcuni criteri.

Anche le misure di promozione alle esportazioni giocano un ruolo di primaria importanza nella politica industriale malaysiana. Le esportazioni sono facilitate da esenzioni, o da rimborsi di dazi doganali o di altre tariffe indirette, o da incentivi interni ed iniziative di supporto del Governo. Apparentemente, tali misure di promozione sono in parte destinate a compensare i disincentivi che derivano da altre politiche, come per esempio le imposte sulle importazioni di certi fattori di produzione. Alcuni tipi di tasse sulle esportazioni vengono giustificate dalle autorità malaysiane dalla necessità di compensare i danni derivanti dai processi di produzione. Il Segretariato evidenzia, però, che specifiche imposte sulla produzione sarebbero un meccanismo più efficiente di correzione dell'esternalità ambientale rispetto alle tasse sulle importazioni.

Per quanto concerne le politiche interne, la caratteristica principale della politica industriale malaysiana è lo scoraggiamento delle attività di tipo "labour intensive" a favore di processi "capital intensive", favorendo a tal fine gli investimenti esteri diretti in tali tipi di attività.

Sono, inoltre, presenti una serie di incentivi tariffari e non, alcuni validi per tutti i settori, altri per particolari attività o componenti industriali. Il rapporto del Segretariato evidenzia che il danno causato dagli incentivi sull'economia malaysiana è duplice:

- ◆ da un lato essi portano ad una non ottimale allocazione delle risorse;
- ◆ dall'altro riducono il risparmio, ampliando il gap tra risparmio ed investimento e di conseguenza aggravando il deficit dei conti correnti.

Ma tali incentivi possono condurre anche ad una situazione del tipo "beggar-my-neighbour", forma di politica iperprotezionistica nel cui ambito gli altri Paesi reagirebbero offrendo a loro volta incentivi alle proprie industrie nazionali.

La Malaysia non è tra i firmatari dell'Accordo Plurilaterale sugli Appalti pubblici. Di conseguenza, ed in contrasto con le regole generali, il Governo favorisce espressamente i fornitori nazionali di beni e servizi grazie ad un sistema di preferenze specifico ed a meccanismi di informazione di ambito locale. Il sistema di preferenze stabilisce forme di assistenza nei confronti delle imprese nazionali, ma allo stesso tempo aumenta il costo sostenuto dal Governo e dalle imprese statali, determinando inefficienze economiche. Tuttavia, rile-

¹ ASEAN sta per Association of South East Nations, ossia Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico.

² APEC sta per Asian Pacific Economic Cooperation, ossia Cooperazione dei Paesi Asiatico-Pacifici.

³ AFTA sta per ASEAN Free Trade Agreement, ossia Accordo di Libero Scambio dei Paesi dell'ASEAN.

va il rapporto del Segretariato, nonostante questo sistema di preferenze, ai partners stranieri risulta assegnata una buona parte dei contratti statali.

Data la presenza di imprese nazionalizzate, lo Stato è non solo un acquirente di beni e servizi ma anche un fornitore. Tuttavia, per favorire l'efficienza economica, ad alcune imprese statali è stata riconosciuta ampia autonomia gestionale, mentre altre sono state privatizzate. Il processo di privatizzazione ha reso un grosso contributo alla crescita economica ed all'aumento delle entrate pubbliche. Gli investitori stranieri sono stati incoraggiati a partecipare a questo processo.

La Malaysia non ha leggi sulla concorrenza e questa carenza opera talvolta come una ulteriore forma di assistenzialismo nei confronti dei produttori nazionali, proteggendoli dai concorrenti stranieri e non. Questo è il risultato di una situazione nella quale il commercio e l'allocazione delle risorse non risultano distorti tanto dalle azioni del Governo, quanto dalla sua incapacità di adottare misure contro le pratiche private anticompetitive. La protezione che viene così a prendere forma è ottenuta a scapito sia dei produttori nazionali non protetti, sia dei consumatori malaysiani.

Anche se il sistema di controllo dei prezzi limita la possibilità di alzare i listini di alcuni prodotti ritenuti essenziali, lo stesso sistema può essere configurato come un'ulteriore potenziale distorsione alla concorrenza.

La conclusione del rapporto del Segretariato evidenzia che se risparmio ed investimento si manterranno sugli alti tassi degli ultimi anni, e se verranno mantenute l'apertura al commercio e l'attrattiva per gli investimenti, favorevoli appaiono le prospettive per l'economia malaysiana, nonostante la turbolenza finanziaria in cui questo Paese si trova coinvolto. La produttività e la crescita futura dovranno essere stimolate dallo sviluppo del capitale umano, mentre l'apertura commerciale promossa dall'implementazione degli Accordi dell'Uruguay Round incoraggerà la competitività e la specializzazione.

Nonostante le buone prospettive, però, la Malaysia dovrà affrontare cambiamenti macroeconomici e strutturali, se vuole continuare nel processo di crescita. La politica industriale perseguita negli ultimi anni da questo Paese ha comportato ingenti investimenti pubblici in infrastrutture e resi disponibili forti incentivi per la promozione di investimenti privati in settori specifici. La conseguente allocazione del capitale non è risultata ottimale. Se il capitale avesse seguito criteri allocativi più efficienti, gli stessi livelli di crescita della produzione sarebbero stati possibili con quote di investimento inferiori, portando questi ultimi a dimensioni prossime a quelle del risparmio nazionale.

La liberalizzazione in atto potrà contribuire ad un uso più efficiente delle risorse. Le misure prese in applicazione degli Accordi WTO andranno a ridurre il deficit dei conti correnti ed a depotenziare l'uso di misure restrittive sulle importazioni o di incoraggiamento per categorie particolari di beni e servizi.

Il rapporto del **Segretariato** conclude esaminando i contenuti del Budget per il 1998. E' stata prestata una grossa attenzione al tentativo di ridurre il deficit dei conti correnti attraverso, tra gli altri provvedimenti, un pacchetto di misure dirette a ridurre le importazioni e ad aumentare le esportazioni di beni e servizi. Tale pacchetto comprende aumenti delle tasse sulle importazioni di particolari beni di consumo ed esenzioni dalle imposte sul reddito per le ditte esportatrici di prodotti manifatturieri, agricoli, e di servizi.

Nel contempo, il **Governo** ha ribadito la sua volontà nel deregolamentare e liberalizzare, in particolare modo il settore finanziario. A tale proposito sono state introdotte alcune misure volte ad estendere all'accesso straniero l'acquisto di beni immobili e a sviluppare il mercato dei capitali.

Anche nel Budget 1998 la Malaysia ha confermato il proprio impegno nelle negoziazioni sui servizi finanziari. Il Budget in parola ha aggiunto tutta una serie di nuove misure finalizzate ad ampliare la gamma degli incentivi presenti in Malaysia. Sembrerebbe, rileva il rapporto del Segretariato, che il Governo stia cercando di ridurre il deficit dei conti correnti più adottando misure restrittive, che correggendo le cause macroeco-

nomiche dello stesso (cioè il gap tra risparmio ed investimento). Tuttavia il rallentamento dell'economia ed il deprezzamento della valuta registrati in seguito alla crisi del luglio 1997 dovrebbero comunque tendere a scoraggiare le importazioni ed incoraggiare le esportazioni. Data la stabilità di base dell'economia malaysiana e la riduzione già verificatasi nel deficit dei conti correnti, il **Segretariato** si augura che le misure restrittive appena menzionate saranno di breve durata.

I rapporti stesi dal **Segretariato** e dal **Governo** evidenziano, pur in maniera **diversa**, le stesse tendenze di base. Entrambi pongono enfasi sulla serietà del deficit dei conti correnti e sugli importanti traguardi economici raggiunti a partire dal 1993, ma, mentre il primo sottolinea e propone misure alternative per creare una solida infrastruttura economica e commerciale, il secondo è interessato a contemplare ed osservare i risultati già conseguiti. Senza dubbio questo fatto non implica discordanza tra i due documenti, anzi, può essere considerato come una sorta di "influenza soggettiva" esercitata dai diversi organi incaricati di stendere i rapporti. E' chiaro che gli sforzi compiuti a partire dal 1993 meritano di essere evidenziati, senza però considerarli, come appare dalla lettura del rapporto del Governo, quali punti di arrivo, quanto piuttosto come punti di partenza per nuove tendenze allo sviluppo.

7.7.2.2 Le conclusioni del TPRB.

In seguito all'Analisi delle Politiche Commerciali della Malaysia, i **Membri** hanno avuto espressioni di compiacimento per gli importanti risultati macroeconomici raggiunti a partire dal 1993. Gli alti tassi di crescita sono stati accompagnati da bassi livelli di inflazione e di disoccupazione e da un aumento del benessere della popolazione. Tutto ciò è stato associato al perseguimento di politiche di libero scambio. E' stata sottolineata anche la rapida trasformazione dell'economia malaysiana da dipendente dalle esportazioni di materie prime ad esportatrice di manufatti.

In generale tutti i Membri hanno valutato in maniera positiva i fondamentali dell'economia di questo Paese, senza però trascurare le questioni riguardanti le misure restrittive già esistenti e destinate ad aumentare per correggere la crisi in atto, con l'attuazione del Budget del 1998, ed anzi chiedendo un piano di graduale abolizione di tali misure.

Il **rappresentante malaysiano** ha replicato che le difficoltà economiche in atto sono state causate da spostamenti in massa dei flussi di capitale e che le autorità sono convinte che i rischi associati a tali mutamenti dovrebbero minimizzarsi dall'equilibrio tra conti correnti e riserve. Ha continuato precisando che superiori livelli di risparmio e l'incoraggiamento degli investimenti possono portare a più alti tassi di ritorno. L'accresciuto divario tra risparmio ed investimento ha influito negativamente sulla Bilancia dei Pagamenti. Il livello di crescita del debito pubblico deve essere ridotto per ragioni prudenziali, ma i prestiti concessi per aumentare le potenzialità produttive o di esportazione non ne verranno a risentire.

Inoltre il rappresentante malaysiano ha fatto notare che, pur continuando a mantenere solide basi economiche, la Malaysia necessita di misure mirate a contrastare la crisi in atto. Ha sottolineato che gli incrementi tariffari e le altre misure previste dal Budget 1998 sono conformi alle obbligazioni WTO e che, comunque, sono di natura provvisoria.

I Membri hanno anche encomiato il forte impegno della Malaysia nel sistema commerciale multilaterale garantito dalla WTO, anche alla luce dei negoziati sui servizi finanziari. Il regionalismo di questo Paese è stato visto come uno strumento di liberalizzazione ed un mezzo per avanzare sul versante dell'efficienza, soprattutto visto il regime di libero commercio presente in esso.

Nel periodo di riferimento per l'analisi, la Malaysia era in piena crisi finanziaria. Ciononostante la valutazione complessiva del TPRB risulta positiva, soprattutto alla luce dei miglioramenti e delle aperture attuati dal 1993. Chiaramente le osservazioni fatte in sede GATT hanno contribuito alla recente ristrutturazione economica, ma il tutto non sarebbe stato possibile senza la precisa volontà di cambiamento manifestata dalle autorità di questo Paese. Volontà, questa, che trova la sua più radicata conferma nella partecipazione attiva della Malaysia alla WTO.

7.7.3 Il Giappone - (1995 e 1998).

In questo paragrafo sono sintetizzate le due più recenti "Analisi" fatte alle politiche ed alle prassi commerciali del Giappone: quella del **1995** e quella del **1998**. I dati e le informazioni riportati provengono, come sempre, dai rapporti redatti dal Segretariato e dal Governo del Giappone, e dalle Considerazioni Finali del TPRB.

7.7.3.1 L'analisi dell'aprile 1995 : i rapporti del Governo e del Segretariato.

Nel 1992 il GATT pose in essere un'analisi delle Politiche e delle Prassi Commerciali di questo Paese. A partire da quella data, nota il rapporto del **Segretariato**, il Giappone ha manifestato uno sviluppo delle politiche commerciali. In particolare questa crescita ha conosciuto una contrazione nel periodo 1991-1993, ed una ripresa a partire dal 1994. Nel corso del periodo in esame, il Governo ha introdotto una serie di incentivi fiscali, ha seguito una linea di politica monetaria accomodante, ed ha promosso energici cambiamenti strutturali, comprendenti misure di liberalizzazione commerciale e di deregolamentazione. Lo stesso modello commerciale su cui si è sempre basato il Giappone ha subito dei mutamenti, mentre la direzione del commercio e degli investimenti si è spostata verso l'Asia.

Le misure di carattere monetario e fiscale introdotte a partire dal 1992 si sono concretizzate in riduzioni dei tassi di interesse ed in sussidi per l'acquisto di immobili. Questi incentivi hanno stimolato le attività di costruzione ed il consumo privato.

I pochi cambiamenti della struttura istituzionale intervenuti a partire dal 1992 hanno avuto ad oggetto progetti di rafforzamento dei poteri di organismi di natura commerciale.

Le politiche economiche attivate nel periodo si sono poste l'obiettivo di stimolare la domanda nazionale attraverso la liberalizzazione commerciale e la deregolamentazione. Le modifiche delle strutture tariffarie sono risultate di scarso rilievo, ma, stando agli impegni presi nell'Uruguay Round, destinate ad assumere un ruolo importante.

Anche se gli standard giapponesi corrispondenti alle norme internazionali si sono pressoché raddoppiati a partire dal 1992, molti appaiono i cambiamenti ancora necessari in tale ambito.

A cavallo tra il 1993 ed il 1994 il Giappone ha introdotto un Piano volto ad aumentare la trasparenza nel campo degli appalti pubblici, grazie al quale sono aumentati i fornitori di provenienza straniera.

La portata delle misure di promozione delle importazioni è stata ampliata nel 1994, con possibile conseguente protezione di articoli poco competitivi. Tuttavia, nel corso dell'Uruguay Round, il Giappone si è impegnato a ridurre il numero delle restrizioni sulle esportazioni.

La deregolamentazione e la ratifica dell'Uruguay Round hanno indirizzato il Paese verso una maggiore integrazione nell'economia globale. In particolare, con la prima si tende a rendere l'economia giapponese più aperta verso l'esterno superando il semplice orientamento alle esportazioni, mentre con la seconda può aumentare l'accesso al mercato per gli altri Paesi.

7.7.3.2 Le conclusioni del TPRB.

I **Membri** hanno riconosciuto la capacità di adattamento di questo Paese all'ambiente esterno, grazie alla quale il Giappone è stato in grado di mostrare segni di ripresa rispetto all'analisi del 1992. Inoltre sono stati giudicati in maniera positiva gli sforzi delle autorità volti ad incoraggiare la crescita della domanda nazionale. La composizione geografica delle relazioni commerciali internazionali è andata concentrandosi verso nuovi Paesi, in particolare modo verso l'Asia. Anche questo fenomeno è significativo di una maggiore integrazione del Giappone nel sistema commerciale multilaterale. Infatti la percentuale di investimenti esteri diretti verso i Paesi asiatici è andata aumentando dal 1992, con un contemporaneo aumento delle importazioni provenienti da quei Paesi.

I Membri hanno notato un rafforzamento delle strutture istituzionali di natura commerciale, ma hanno rilevato anche come il loro raggio d'azione avrebbe potuto essere più ampio. Inoltre, rileva la conclusione del TPRB, c'è un apparente contrasto tra la politica di deregolamentazione e la sua limitata messa in pratica. È stata sottolineata la necessità di rafforzare la politica competitiva e di accelerare il processo di deregolamentazione, concretizzando i piani ed i programmi esistenti.

Nonostante il riconoscimento del contributo apportato dal Giappone al sistema commerciale multilaterale, i Membri hanno espresso dubbi relativi a svariate questioni: il mantenimento di taluni picchi tariffari, la persistente protezione in campo agricolo o l'incompleto adeguamento agli standard internazionali.

Nonostante alcune questioni ancora aperte, i Membri hanno sottolineato che il Giappone gioca un ruolo importante nel funzionamento del sistema commerciale multilaterale. Proprio per questo è stata enfatizzata l'importanza dell'accoglimento, da parte di questo Paese, del principio della nazione più favorita. A tale proposito è stata evidenziata la necessità di applicare tale principio anche a tutti gli accordi di natura bilaterale.

La breve esposizione dell'analisi del 1995 ha la funzione di servire come punto di partenza per la valutazione dell'analisi del 1998, allo scopo di apprezzare se ed in quale misura essa sia stata spunto di miglioramento e di maggiore integrazione del Giappone nella WTO, e di stabilire, in ultima istanza, se l'intero meccanismo può essere considerato efficace.

7.7.3.3 L'analisi del 1998 : i rapporti del Governo e del Segretariato.

L'ultimo esame delle Politiche Commerciali del Giappone rileva l'intento di questo Paese di rafforzare i meccanismi di mercato attraverso la deregolamentazione e le riforme strutturali, e di riorientare la politica interna verso un aumento della domanda nazionale, anziché di quella estera. Tuttavia, nota il rapporto del **Segretariato**, permangono settori soggetti a regolamentazioni restrittive che influenzano sia l'accesso al mercato, sia l'allocazione delle risorse.

L'economia giapponese non ha conosciuto significativi mutamenti dal 1995. Una serie di provvedimenti di natura fiscale e monetaria introdotti a partire da quell'anno hanno promosso una moderata crescita economica, ma hanno anche causato un peggioramento delle finanze pubbliche. Inoltre, osservano i rapporti, l'ondata di crisi finanziaria che ha investito i Paesi del Sud Est Asiatico è suscettibile di influenzare il Giappone in modo molto più severo rispetto agli altri Paesi industrializzati, a causa dei numerosi legami commerciali e di investimento nella regione.

Il rapporto del **Segretariato** evidenzia che dal 1995 la situazione economica del Giappone non può dirsi migliorata. Gli incentivi fiscali e monetari introdotti nel 1995 hanno provocato un aumento del 5% del deficit del Governo e di oltre il 100% del debito pubblico. Come si legge dal rapporto, il settore finanziario è stato afflitto sia da problemi strutturali, sia dalla crisi economica degli altri Paesi del Sud Est Asiatico, in particolare della Thailandia e della Corea che sono i principali destinatari degli investimenti giapponesi.

Nel novembre del 1997 il Governo ha preannunciato una serie di misure volte a ridurre le barriere economiche, a stabilizzare i mercati finanziari, a rivedere il sistema fiscale.

La crisi finanziaria e strutturale delle economie del Sud Est Asiatico influisce in maniera molto negativa sul Giappone perché la struttura commerciale e degli investimenti di questo Paese è assai interrelata con quelle aree. Nel periodo dal 1990 al 1996 la quota di esportazioni verso l'Asia è cresciuta dal 30% al 43%, mentre quella delle importazioni provenienti da quei Paesi è passata dal 28% al 36%.

Come rileva il rapporto del **Segretariato**, il Giappone ha beneficiato della liberalizzazione del commercio internazionale resa possibile dal sistema commerciale multilaterale. Dal canto suo, ha contribuito alla crescita dell'economia mondiale attraverso la progressiva liberalizzazione e l'eliminazione di barriere tariffarie e non tariffarie.

Come Membro originario della WTO, esso attribuisce grande importanza al corretto funzionamento del sistema commerciale multilaterale. Riconosce la necessità di armonizzare gli accordi commerciali regionali alle norme della WTO, affinché questi siano strumenti di integrazione e non di isolamento.

Per godere appieno delle opportunità che offre la WTO il **Governo** del Giappone ha posto in atto una serie di riforme, comprendenti deregolamentazione ed aumento dell'accesso al mercato, misure, queste, in grado di aumentare l'efficienza e l'adattabilità dell'economia giapponese.

La politica economica più recente è stata orientata a rafforzare il meccanismo di mercato attraverso le riforme strutturali, la deregolamentazione e l'attribuzione di una maggiore importanza alla domanda nazionale, piuttosto che a quella estera. Un apposito Piano di Deregolamentazione ha cercato di ridurre la portata della normativa nazionale.

Le strutture tariffarie non hanno subito grossi mutamenti successivamente all'Analisi del 1995. Infatti la tariffa media sui prodotti industriali si attestava, nel 1997, intorno al 4,9%, e su una serie di prodotti permanevano picchi tariffari. Ciò non significa che il Giappone sia venuto meno agli impegni presi, ma semplicemente che la struttura e la portata degli strumenti tariffari dovranno in futuro essere revisionati per il corretto funzionamento del sistema commerciale multilaterale.

Il Giappone, riconosce il rapporto del **Segretariato**, sta compiendo sforzi notevoli allo scopo di coordinare le regole e gli standards tecnici nazionali con quelli internazionali. A partire dal 1995, il numero di standards industriali giapponesi conformi a quelli internazionali è aumentato in modo significativo.

Nel campo degli appalti pubblici, sono stati conseguiti numerosi progressi rispetto alla scorsa Analisi del TPRB, anche grazie ad un apposito piano varato al fine di aumentare la correttezza e la trasparenza in questo settore.

Il campo dei servizi, secondo il rapporto del Segretariato, necessita di un'accelerazione, perché la produttività di questo settore è ancora troppo bassa e rallenta il ritmo di crescita dell'economia. Il nodo sta nelle complesse regolamentazioni presenti in questo Paese, anche se il Giappone sta cercando di ridurre le ingerenze del Governo in questo campo.

Il Giappone ha avuto un ruolo attivo nell'implementazione dei risultati dell'Uruguay Round. Le iniziative volte a concentrare commercio ed investimento verso l'Asia, però, hanno reso questo Paese più sensibile alla crisi finanziaria ed economica che ha investito la regione.

Il rapporto del Segretariato conclude evidenziando da un lato gli sforzi compiuti verso la liberalizzazione e la deregolamentazione, dall'altro la completezza dei risultati nella convinzione che insistere su questa direzione servirà a stimolare la domanda nazionale e ad incoraggiare l'accesso al mercato.

7.7.3.4 Le conclusioni del TPRB.

Nel corso delle discussioni i **Membri** hanno rilevato l'importanza del ruolo del Giappone nell'ambito di un'economia globale, soprattutto alla luce della crisi verificatasi nei Paesi del Sud Est Asiatico. Inoltre hanno valutato in maniera positiva le misure prese da questa Nazione volte a stimolare la domanda nazionale. Tuttavia sono sorte perplessità riguardo l'idoneità di queste misure ad affrontare e risolvere la crisi in atto. I partecipanti sono stati concordi nell'affermare la necessità di stimolare la domanda nazionale attraverso strumenti più efficaci.

Sono stati apprezzati i traguardi raggiunti nei campi della deregolamentazione e delle riforme strutturali, ma è stato notato che vi sono alcuni settori tuttora fortemente regolamentati. Proprio per questo motivo il Giappone è stato invitato ad estendere il processo di deregolamentazione e ad aumentarne il ritmo.

Inoltre è stata sollevata la necessità di rafforzare il regime delle politiche volte a favorire la concorrenza.

Nel corso della discussione i Membri hanno riconosciuto l'importanza attribuita da Giappone al sistema commerciale multilaterale ed hanno osservato che questo Paese opera in maniera quasi esclusivamente multilaterale, evitando accordi preferenziali particolari.

Sono stati valutati in maniera positiva anche gli sforzi compiuti nella direzione dell'armonizzazione agli standards internazionali e della stipula di accordi di mutuo riconoscimento. È stato rilevato, tuttavia, che anche in questo campo appaiono molti i progressi ancora da fare.

La questione agricola rimane ancora aperta: alti sono, infatti, i livelli di sostegno e di protezione in questo campo.

Pur riconoscendo il ruolo attivo svolto dal Giappone nei negoziati sulle telecomunicazioni e sui servizi finanziari, è stata notata la bassa produttività, la presenza di svariate regolamentazioni e l'assenza di concorrenza in certi settori di servizi.

Anche se richiamate in modo sommario, le questioni ancora da risolvere in questo Paese appaiono numerose. Sarebbe quasi che negli ultimi tre anni il Giappone non abbia compiuto progressi; ma prima di trarre delle conclusioni, bisogna considerare che il Giappone sta affrontando un difficile momento congiunturale, per la crisi economica e finanziaria dei Paesi del Sud Est Asiatico, che attualmente rappresentano i suoi principali partners commerciali. Inoltre il Giappone ha superato un'altra crisi nei primi anni di questo decennio. Tuttavia, se da un lato la non recessione, in simili circostanze, è già da considerarsi un traguardo, dall'altro emerge una certa rigidità nell'affrontare riforme strutturali e cambiamenti, forse proprio a causa del ruolo e delle dimensioni come potenza economica.

7.7.4 Unione Europea (1995-1997).

È il primo esame non riservato ad un Paese, ma ad un'area. L'apporto rilevante dell'UE al commercio internazionale rende, anche sotto tale aspetto, assai interessante questo approfondimento, affidato nelle pagine che seguono alle due note ufficiali del TPRB del '95 e del '97.

7.7.4.1 Rapporto TPRB del 1995.

Il **24 e 25 luglio 1995** il Trade Policy Review Body ha esaminato la politica commerciale dell'UE. Allegato c'è il testo delle note finali del Presidente che riassumono i punti essenziali su cui si è sviluppato il dibattito⁴.

L'esame permette al TPRB di valutare collettivamente, in maniera regolare, tutta la gamma delle politiche e delle prassi commerciali di ciascun Membro WTO, al fine di seguire le linee di tendenza ed i nuovi fatti importanti che possono incidere in qualche modo sul sistema organizzato del commercio mondiale in ambito WTO.

L'esame del TPRB si basa sui soliti **due** rapporti, l'uno compilato dal Segretariato WTO e l'altro dal Governo del Paese interessato che riguardano tutti gli aspetti della politica commerciale del Paese, ivi comprese le leggi e i regolamenti nazionali, il quadro istituzionale, gli accordi bilaterali e regionali, gli altri accordi preferenziali, i bisogni generali dell'economia e l'ambiente interno.

Le conclusioni esposte dal Presidente costituiscono una valida sintesi di questo esame dell'Unione Europea, per cui vengono riportate quasi integralmente.

NOTE FINALI DEL PRESIDENTE

Nel corso dei due giorni di riunione trascorsi, il TPRB ha effettuato il terzo esame della politica e delle prassi commerciali dell'Unione Europea.

Le presenti note, formulate sotto la mia personale responsabilità, hanno lo scopo di riassumere i punti essenziali e non sostituiscono la valutazione collegiale dell'organo che figura nel rapporto della riunione.

Il dibattito si è articolato su **cinque** grandi temi:

- il contributo globale dell'UE al sistema WTO;
- l'incidenza dell'integrazione europea, delle nuove adesioni e degli accordi preferenziali sui Paesi terzi;
- le politiche settoriali e l'accesso al mercato;
- il ricorso agli strumenti di politica commerciale;
- le altre questioni di politica generale;

...

(1) Il contributo globale dell'UE al sistema WTO.

⁴ Il contenuto di questa nota è stato tratto dal comunicato stampa PRESS/TPRB/13 datato 26 luglio '95, con una traduzione dall'originale francese.

I Membri hanno posto l'accento sul ruolo dell'UE in quanto prima entità commerciale del mondo e, quindi, sulle conseguenti responsabilità che incombono su di essa nel quadro del sistema multilaterale.

È stato molto apprezzato il contributo offerto dall'UE, durante l'Uruguay Round, alla liberalizzazione del commercio dei prodotti manufatti e dei servizi ed alla elaborazione di nuove regole.

Nello stesso spirito, numerosi Membri si sono felicitati delle iniziative prese dall'UE durante i negoziati in corso sui servizi finanziari.

Tuttavia, sono state sollevate alcune questioni in ordine all'attuazione di taluni impegni nei principali settori agricoli, per i quali molti Membri sperano in un miglioramento concreto nell'ambito delle condizioni di accesso al mercato.

Alcuni Membri hanno ancora manifestato le loro preoccupazioni per il calendario dei negoziati e l'interpretazione data dall'UE agli articoli XXIV.6 del Gatt e V.2 del GATS riguardante gli effetti del recente ampliamento dell'Unione.

Sottolineando l'importanza che rivestono per un gran numero di Paesi, parecchi partecipanti hanno proposto che, in occasione di futuri ampliamenti, questi negoziati dovrebbero essere svolti prima dell'attuazione dell'allargamento.

È, inoltre, messa in discussione l'estensione automatica delle misure antidumping ai nuovi Stati Membri.

In risposta alle suddette osservazioni, il **rappresentante dell'UE**, dopo aver enfatizzato l'importanza di un sistema commerciale fondato sulle regole, ha sottolineato come l'UE ponga tutti i suoi sforzi per giungere ad un accordo sui servizi finanziari.

In campo agricolo le riforme procedono come previsto dall'Accordo: le più recenti riguardano il tabacco, il vino e lo zucchero. È ancora troppo presto per valutare le riforme attuate nella PAC secondo gli impegni conseguenti l'Uruguay Round.

Come negli ampliamenti precedenti, l'UE non ha disatteso le procedure seguite dal GATT; il Memorandum d'accordo WTO prevedeva che la procedura di cui all'Art. XXVIII doveva essere iniziata prima della modifica delle concessioni tariffarie.

Il buon funzionamento della politica commerciale comune esige l'applicazione delle misure esistenti, come i diritti antidumping, a territori interessati all'allargamento. Secondo il rappresentante dell'UE, ciò è compatibile con il codice antidumping.

(2) L'incidenza dell'integrazione europea, delle nuove adesioni e degli accordi preferenziali sui Paesi terzi.

I Membri WTO hanno sottolineato la rapidità dell'evoluzione della struttura istituzionale e delle relazioni con i Paesi extracomunitari dell'UE.

In questi due ultimi anni, l'UE ha attuato il mercato unico, promulgato il trattato di Maastricht, ammesso tre nuovi Stati Membri, costituito lo Spazio Economico Europeo, avviato sei Accordi Europei, firmato numerosi accordi di libero scambio e di cooperazione e intrapreso una nuova politica euro-mediterranea.

Molti Membri hanno sottolineato gli effetti benefici del Mercato unico per gli operatori tanto comunitari quanto extracomunitari e la necessità di conservarne l'integrità. In questa ottica è stato chiesto alla Commissione Europea di fornire delle precisazioni sulla sua capacità di impedire ai diversi Stati Membri dell'UE di prendere delle iniziative, che potrebbero causare effetti distorsivi, in materia di standardizzazione e di etichettamento.

Qualcuno dei Paesi associati ha insistito sugli effetti benefici dei propri accordi commerciali preferenziali con l'UE, ma altri partecipanti si sono chiesti in quale misura la rete sempre più fitta di accordi preferenziali fosse compatibile con il sistema multilaterale.

Molti Membri hanno chiesto che l'UE vigili in modo che l'evoluzione futura tenga conto degli interessi e dei diritti di tutti i Membri della WTO.

Un certo numero di partecipanti si è dichiarato preoccupato per gli elementi del nuovo schema di preferenze dell'UE, richiamando l'attenzione sul fatto che esso sembra penalizzare i beneficiari più dinamici facendo agire differenti meccanismi di graduazione e subordinando l'attuazione del GSP a delle concessioni non commerciali legate a campi quali l'ambiente o l'occupazione.

Il rappresentante dell'UE, notando come il mercato unico sia un esempio di regionalismo aperto, ha risposto che l'integrazione regionale va al di là del libero scambio per includere la cooperazione economica, l'assistenza finanziaria, la armonizzazione delle legislazioni, la politica della concorrenza e del dialogo politico.

Tutto ciò potrebbe richiedere un nuovo approccio a qualche elemento dell'art. XXIV del GATT, per farli corrispondere alle realtà politiche e non ad un quadro troppo vincolante.

Gli scambi intracomunitari sono stabilizzati da un certo tempo ed i timori dei partners commerciali di essere tenuti in disparte dall'UE sono, dunque, ingiustificati.

Su campi "sensibili" come l'agricoltura ed il tessile, gli accordi e gli impegni dell'Uruguay Round saranno perseguiti con puntualità: in agricoltura raggiungendo livelli di maggiore liberalizzazione e nel campo del tessile rispettando i termini fissati.

Per quanto riguarda lo schema delle preferenze, esso ha come scopo quello di tenere in maggior conto l'evoluzione economica dei PVS e di aiutare i meno sviluppati di essi.

Il regime speciale di incentivazione che lega gli scambi alla protezione ambientale ed alle condizioni sociali, non sarà attuato prima del 1998.

Solamente il Consiglio dei Ministri, a seguito di una procedura d'esame, può ritirare una concessione. Globalmente, l'UE ritiene che il nuovo schema non avrà una grande incidenza sul volume degli scambi. Il processo decisionale relativo alla sensibilità dei prodotti ed alla gradualità applicata ai Paesi Terzi non sarà modificato prima del 1998.

I partecipanti hanno riaffermato che le disposizioni dell'art. XXIV, senza essere un quadro vincolante, tuttavia prevedono delle regole multilaterali chiare, in relazione alle quali tutti gli ambiti del libero-scambio vanno sottoposti con procedure forti, perché nell'interesse di tutti.

In particolare, gli accordi preferenziali dovrebbero essere globali e coerenti, estendendo la riduzione degli ostacoli al resto del mondo.

Per altro, lo schema delle preferenze non deve mai, per l'intreccio delle condizioni, svantaggiare i PVS.

(3) Le politiche settoriali e l'accesso al mercato.

I partecipanti hanno notato con soddisfazione l'estensione e l'ampiezza delle riduzioni tariffarie operate in numerosi settori manifatturieri, ma hanno giudicato deludenti le moderate riduzioni apportate nei settori "sensibili" dell'UE, come i tessili e l'abbigliamento, i veicoli automobilistici e l'elettronica.

Le tariffe doganali rimangono elevate per i prodotti forestali ad alto valore aggiunto ed una forte progressività tariffaria pervade ancora certi settori come quello dei metalli non ferrosi.

Alcuni partecipanti si sono lamentati per la lentezza con cui avviene il processo di liberalizzazione del regime del tessile o dell'abbigliamento.

I partecipanti hanno anche sottolineato la necessità di imporre delle discipline più rigide agli Stati Membri in materia di sovvenzioni nel settore del carbone e hanno aggiunto che attendono con impazienza la soppressione delle misure a salvaguardia applicate dalla Germania. Un membro ha notato che l'aiuto accordato ai cantieri navali della vecchia Repubblica democratica avrebbe effettivamente provocato un aumento delle capacità produttive tale da giustificare le misure.

Le tariffe sui prodotti agricoli sono anche troppo elevate e sono ulteriormente aumentate con i nuovi meccanismi.

I partecipanti hanno chiesto dei chiarimenti in ordine all'attuazione di contingentamenti per l'accesso minimale e corrente e si sono chiesti se l'UE possa adempiere agli impegni sottoscritti con l'accordo della WTO, in particolare per quanto riguarda le sovvenzioni alle esportazioni, senza riformare ancora e profondamente la sua politica agricola.

I nuovi accordi che riguardano l'importazione dei cereali (frumento e riso), della frutta e dei legumi costituiscono una fonte di gravi preoccupazioni.

Il regime relativo allo zucchero, che è stato modificato in maniera molto tenue, continua a costare caro ai consumatori interni e ad essere restrittivo nei confronti degli esportatori non privilegiati.

I nuovi regolamenti sanitari dell'UE prevedono degli obblighi più pesanti per alcuni prodotti alimentari e agricoli.

I Membri hanno constatato che i diritti doganali rimangono ancora alti e che la loro progressività persiste nel settore della pesca, la cui sensibilità è messa in evidenza dalle misure di salvaguardia adottate recentemente.

Dei chiarimenti sono stati chiesti sulla armonizzazione interna dei controlli sanitari.

I partecipanti hanno invocato una chiara suddivisione delle competenze tra Stati Membri e Comunità per quanto riguarda il commercio dei servizi. Sono state sollevate alcune questioni relative alle clausole di reciprocità previste nei regolamenti dell'UE e alla applicazione dei contingenti di diffusione di programmi europei nel settore degli audiovisivi.

Alcuni Membri hanno lamentato l'esistenza di problemi di accesso riscontrati da fornitori di servizi che fanno ricorso al movimento di persone fisiche, perché le disposizioni attinenti al settore varierebbero sensibilmente tra i vari Paesi della Comunità.

Il **rappresentante** dell'UE ha risposto che le riduzioni tariffarie operate dall'UE sono state rilevanti e che il livello delle tariffe applicato nel settore dei veicoli automobilistici, degli articoli confezionati e dell'abbigliamento era relativamente basso se confrontato a quello di altri partners commerciali. In più le tariffe dell'UE sono tutte consolidate e l'UE non prevede altri negoziati in questa fase.

La Comunità si conforma pienamente alle disposizioni dell'Accordo sui tessili; il Consiglio dei Ministri si pronuncerà, a breve, sull'integrazione di altri prodotti, tenendo conto che una liberalizzazione troppo rapida potrebbe avere effetti turbativi, tanto per gli importatori quanto per gli esportatori.

Nel campo dell'agricoltura, le prescrizioni sanitarie in vigore negli Stati Membri sono in corso di armonizzazione; l'UE dispone dell'autorità e del potere necessario per vigilare in modo che i suoi obblighi ai sensi dell'accordo SPS siano debitamente rispettati.

Sono già in corso delle note scritte per quanto riguarda la pesca, il carbone e i servizi.

(4) Il ricorso agli strumenti di politica commerciale.

Il legame organico tra le nuove regole sugli ostacoli al commercio e gli obblighi internazionali dell'UE è stato accolto con viva soddisfazione.

Alcuni Membri hanno chiesto conferma del fatto che il nuovo regolamento non potrà essere applicato se non in conformità degli accordi WTO; altri si sono posti il quesito se, in queste condizioni, il regolamento fosse necessario e non superfluo, apparendo bastevole solamente un richiamo alle norme WTO.

Desti, invece, motivo di preoccupazione il ricorso frequente nell'Unione alle misure antidumping e le incertezze relative alla loro applicazione.

Riconoscendo l'esistenza di una legislazione comunitaria in materia di appalti pubblici nel quadro del Mercato Unico, i Membri si sono dichiarati delusi della parte poco rilevante che continuano a rappresentare le forniture extracomunitarie; in questo campo l'UE è stata invitata a fornire dei chiarimenti dettagliati sui fatti nuovi intervenuti recentemente.

Sono state, infine, espresse forti preoccupazioni in ordine alla clausola di reciprocità prevista nella direttiva relativa agli appalti pubblici nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni.

Alcuni partecipanti hanno stimato che le regole d'origine degli accordi commerciali preferenziali dell'UE mancano di uniformità e sono inutilmente complicate. Il sistema del cumulo dell'origine, in virtù dei differenti accordi, va migliorato.

Il **rappresentante** dell'UE ha indicato che il nuovo regolamento sugli ostacoli al commercio aggiorna le procedure stabilite dal precedente regolamento, senza peraltro modificare le prescrizioni di base.

Come per il passato, possono essere solamente adottate misure autorizzate da disposizione degli Accordi contratti in sede WTO.

Le modifiche della legislazione antidumping riguardano unicamente la attuazione dell'Accordo WTO; quasi tutte le misure esistenti sono state prese conformemente alle "vecchie" regole.

L'UE ha ratificato l'Accordo sugli appalti pubblici e applicherà completamente le sue disposizioni a partire dal 1° gennaio 1996. Applicherà il principio di non-discriminazione nello stesso campo in cui è riconosciuto e applicato da tutti i Membri della WTO.

Il sistema del cumulo all'origine in virtù di differenti accordi è oggetto di discussione con alcuni dei partners commerciali preferenziali.

(5) Le altri questioni di politica generale.

Parecchie dichiarazioni sono state fatte in relazione all'importanza crescente dei regolamenti legati al commercio adottati per ragioni che riguardano la protezione dell'ambiente e della salute, ivi compresi i sistemi di "eco-etichettatura" attuati recentemente.

I **partecipanti** hanno raccomandato vivamente l'approvazione di criteri obiettivi e trasparenti per evitare la creazione di nuovi ostacoli al commercio.

La stessa attenzione è stata richiamata sull'interazione tra politica commerciale e politica della concorrenza e sulla necessità di assicurare un approccio coerente in questi due campi.

Un Membro ha chiesto maggiori chiarimenti sulla ripartizione delle competenze tra gli Stati Membri e la Comunità, per quanto riguarda la politica della concorrenza.

Il **rappresentante** dell'UE ha fornito chiarimenti in relazione ai criteri su cui si basano le interdizioni commerciali relative alle prove dei prodotti cosmetici sugli animali così come sulle regole riguardanti gli imballaggi e l'eco-etichettatura.

Non avendo dati precisi sulla concentrazione industriale risultante dal Mercato Unico ha parlato, però, di una evidente tendenza ad una maggiore integrazione industriale.

Altri commenti sull'interazione delle politiche comunitarie, sulla concorrenza, comunitaria e nazionale, sono stati presentati per iscritto.

Il Commento conclusivo del Presidente.

“Io credo che il TPRB abbia svolto un esame approfondito e fruttuoso della politica e della prassi commerciale dell'UE e dei loro effetti sul sistema multilaterale. Questo esame ha riguardato i temi tradizionali, come le politiche nel campo dell'agricoltura, le industrie “sensibili” ed il ricorso agli strumenti di difesa commerciale, così come le riforme conseguenti l'Uruguay Round, dando luogo ad un importante dibattito sui problemi relativi all'Art. XXIV.

Se non è stato possibile proseguire in profondità il dibattito sulle “nuove questioni”, come quella dei servizi, ciò è dovuto allo stato della negoziazione in corso in ambito WTO.

La rapidità con cui si evolve la situazione del commercio mondiale dimostra assai efficacemente l'utilità di esaminare regolarmente e globalmente la politica commerciale.

Il consolidamento e l'ampliamento dei risultati dell'Uruguay Round contribuiscono ad attenuare gli elementi di frizione tra gli approcci interni, regionali e multilaterali e aiuteranno l'UE a mantenere un orientamento internazionale, aperto.

Tuttavia, è essenziale attenersi e ricorrere, sotto tutti gli aspetti, alle disposizioni degli accordi della WTO”.

7.7.4.2 Il rapporto del 1997.

Il **25 e 26 novembre 1997** il TPRB ha provveduto per la **seconda volta** all'esame della politica commerciale⁵...

... NOTE FINALI DEL PRESIDENTE

... In questi due giorni il TPRB ha proceduto al **quarto** esame – il **secondo** in ambito WTO – della politica commerciale dell'UE... ed ha concentrato la sua attenzione essenzialmente sull'evoluzione della politica commerciale nel corso degli ultimi due anni su determinate questioni settoriali, piuttosto che effettuare un esame globale⁶...

Il dibattito si è articolato intorno a cinque temi principali:

- l'interazione tra mercato unico e liberalizzazione multilaterale;
- l'allargamento dell'UE e la rete di accordi regionali o preferenziali;
- le questioni sistematiche della politica commerciale;
- le questioni settoriali;
- l'UE e l'avvenire del sistema multilaterale.

⁵ Il contenuto di questa nota è stato tratto dal comunicato stampa PRESS/TPRB/66 datato 27 novembre '97, con la traduzione dall'originale francese.

⁶ A nostro avviso, ciò è stato dettato dall'esistenza di un esame precedente e dall'evoluzione in atto nella UE.

(1) L'interazione tra il mercato unico e la liberalizzazione multilaterale: questioni istituzionali.

I Membri hanno notato con soddisfazione che, in un numero crescente di settori, il mercato unico e la liberalizzazione mondiale si sono reciprocamente rafforzati, procurando un miglioramento nell'accesso al mercato per i fornitori esteri ed **“esponendo”** maggiormente l'economia dell'UE alla concorrenza mondiale.

Per esempio, alcuni aspetti della partecipazione dell'UE ai recenti negoziati multilaterali sui servizi erano dettati da riforme interne al sistema comunitario.

Tuttavia, i Membri hanno notato che rimangono ostacoli non secondari al commercio ed alla ripartizione efficace delle risorse, ostacoli che potrebbero creare seri pregiudizi ai fornitori extracomunitari.

L'attenzione, in particolare, è rivolta all'alto livello degli aiuti pubblici ed alla loro concentrazione su un numero di settori relativamente deboli, come, per esempio, quei provvedimenti in materia di appalti pubblici che non facilitano l'apertura degli stessi.

Riconoscendo, tutti, che le regole della WTO servono sempre di più come riferimento nella elaborazione delle politiche dell'UE, i Membri hanno tuttavia chiesto che nuovi sforzi siano impiegati per ottenere che tutte le norme UE rispettino sempre i principi di trasparenza e di non-discriminazione e che siano debitamente notificate alla WTO.

Qualcuno ha sollevato dei problemi relativi alla **“competenza della Comunità”** in materia di negoziati commerciali.

Le iniziative prese recentemente in vista del rafforzamento delle misure relative alla salute dei consumatori ed alla sicurezza o alla protezione dell'ambiente hanno suscitato elementi di inquietudine.

Altri Membri lamentano che, in riferimento al commercio dei prodotti manufatti, lo scambio intracomunitario sia aumentato in questi ultimi anni a danno degli scambi extracomunitari.

In risposta, **il rappresentante dell'UE**, ha sottolineato che il processo interno di armonizzazione può essere assimilato ad un processo di liberalizzazione.

I fornitori dei Paesi terzi beneficiano completamente delle misure adottate per eliminare gli ostacoli al commercio intra-comunitario.

L'espansione di questo commercio non si è sviluppata a danno dei Paesi non Membri dell'UE; infatti la loro quota totale di importazioni nell'UE rimane stabile al 40% circa, mentre la quota della domanda interna di prodotti manifatturieri tende ad aumentare.

Il portavoce dell'UE ha fornito alcuni dettagli sul **“Piano d'Azione”** tendente ad eliminare gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati e si è impegnato a fornire ulteriori chiarimenti sui programmi di semplificazione della legislazione dell'UE. Infine, il rappresentante dell'UE ha indicato che la **“nuova”** formulazione dell'art. 133 del Trattato di Roma chiarisce il problema della competenza delle Comunità: la competenza sul commercio delle merci è **“esclusiva”** della Comunità e gli Stati Membri non hanno alcun **“campo riservato”** per quanto riguarda il settore dei servizi e dei TRIPS.

(2) L'allargamento dell'UE e la rete di accordi regionali o preferenziali.

I Membri hanno preso nota dei programmi relativi alla prosecuzione del processo di ampliamento dell'UE e dell'allargamento della sua rete di accordi preferenziali, regionali o settoriali. E si sono domandati quali potrebbero essere le conseguenze di questi accordi per il commercio dei Paesi terzi.

Taluni temono un eventuale deterioramento del traffico commerciale ed hanno ricordato, sotto questo aspetto, gli ostacoli tariffari e non tariffari in vigore in comparti come il tessile, l'agricolo o l'automobilistico.

Alcuni Membri hanno ancora sottolineato che l'integrazione regionale deve restare conforme alle regole della WTO; un Paese Membro ha avvertito l'esigenza che queste regole siano adattate al fenomeno in atto della moltiplicazione e delle nuove strutture degli accordi preferenziali e regionali.

I Membri hanno preso nota dell'appello lanciato recentemente dai ministri dell'UE affinché sia esaminata più accuratamente la conformità degli accordi preferenziali con le regole WTO e che siano meglio precisate le regole WTO sugli accordi commerciali regionali.

Altri temi del dibattito hanno riguardato l'armonizzazione delle regole d'origine preferenziali dell'UE e le disposizioni in materia di cumulo che esse contengono.

Alcuni Membri hanno indicato che i negoziati (in materia di compensazione e relativi all'Art. XXIV.6) in seguito all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia, erano stati conclusi in maniera soddisfacente, mentre altri hanno affermato che non si sono definiti ancora, auspicandone la pronta conclusione.

Pure in questo esame è stato ribadito che questo tipo di negoziazione (ex. Art. XXIV.6 del GATT) deve essere intrapreso prima dell'attuazione di altri ampliamenti dell'UE.

Da più Paesi è stata espressa una preoccupazione di carattere sistematico nei confronti di certi nuovi aspetti dello schema di preferenze dell'UE, ed in particolare ai criteri di ammissibilità che ne subordina la concessione alla protezione dell'ambiente o alle condizioni di lavoro; anche i legami stabiliti con la lotta al traffico di stupefacenti hanno suscitato qualche inquietudine.

Il rappresentante dell'UE ha risposto che gli accordi non vanno assolutamente contro la lettera e lo spirito della WTO, che tende alla liberalizzazione multilaterale progressiva. Ha fatto notare che il libero scambio non è che uno degli elementi degli accordi conclusi dall'UE, che poggiano anche su altri aspetti quali la democrazia, la cooperazione economica, le relazioni politiche e le relazioni in materia di sicurezza, l'avvicinamento delle legislazioni, i flussi migratori, gli aiuti finanziari per le riforme strutturali, etc.

L'UE ha sempre scrupolosamente vigilato e vigila con cura che tutti questi accordi siano compatibili con i trattati WTO.

L'UE ha riconosciuto che le divergenze in tema di regole sull'origine dei prodotti potrebbero porre problemi ai negoziatori ed alle autorità doganali.

Delle regole sull'origine dei prodotti, uniformi, che integrino l'attuale "cumulo diagonale", dovranno dunque essere stabilite negli Accordi Europei e l'UE si fa carico di introdurle nella "nuova generazione" di Accordi Mediterranei.

L'UE si impegna a fare in modo che queste regole d'origine siano conformi agli accordi WTO.

Lo schema delle preferenze dell'UE, pur considerandole autonome e non creando dei diritti assoluti, rappresenta, secondo la Comunità, l'insieme più completo di ogni altro, ed incoraggia l'applicazione di politiche per la protezione dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente.

Il programma di incentivi speciali è facoltativo e mira a sostenere gli sforzi compiuti dai Paesi nella lotta contro il traffico internazionale degli stupefacenti o ad introdurre delle politiche ambientali e sociali.

(3) Le questioni sistematiche di politica commerciale.

In linea generale i **Membri** hanno riconosciuto l'avanzamento costante dell'UE verso un regime di commercio estero più aperto e libero nel corso degli ultimi due anni, grazie particolarmente alla attuazione degli impegni tariffari presi nell'ambito WTO, alla eliminazione progressiva dei contingentamenti e all'autolimitazione delle esportazioni.

Hanno anche concordemente riconosciuto la funzione chiave avuta dall'UE durante le negoziazioni sulle telecomunicazioni di base e sui prodotti delle tecnologie dell'informazione ed il fatto che essa svolge un ruolo trainante nei negoziati in corso sui servizi finanziari.

Tuttavia, i Membri hanno notato che forme di difesa contro le importazioni, particolari meccanismi di aiuto ed il ricorso alle misure d'urgenza proteggono in maniera sostanziosa settori sensibili, alcuni dei quali presentano un interesse particolare per i PVS. Le tariffe doganali applicate ai prodotti industriali sono attualmente, mediamente, inferiori al 5% ma devono essere ridotte, entro il 2000, al di sotto del 3%; rimangono, però, picchi molto elevati per i tessili, l'abbigliamento, i veicoli automobilistici e alcuni prodotti dell'elettronica di base.

Nel settore agricolo sussistono ancora tariffe doganali troppo elevate per prodotti importanti quali i cereali, la carne, i prodotti lattieri, lo zucchero ed il tabacco.

Inoltre la struttura tariffaria dell'UE è ancora ispirata a criteri di progressività.

È stato anche sollevato il problema degli effetti restrittivi della riclassificazione tariffaria.

Alcuni Membri hanno deplorato la grande frequenza del ricorso alle misure antidumping, che si aggiungono alle distorsioni di un mercato protetto.

In questo senso sono state sollevate riserve sulla compatibilità di talune disposizioni normative comunitarie antidumping con gli Accordi relativi contrattati in sede WTO.

I Membri hanno rilevato l'incidenza sempre maggiore di misure "interne", quali l'aiuto pubblico, sul commercio estero, insistendo sulla necessità di imporre agli Stati Membri limiti più stretti in materia di sovvenzioni.

Alcuni hanno rappresentato le loro preoccupazioni in ordine al debole grado di apertura degli appalti pubblici ed al rispetto dell'Accordo WTO in materia.

Per altro i Membri hanno sottolineato che in nessun caso le direttive UE in materia di salute, sicurezza ed ambiente devono costituire ostacoli superflui al commercio.

Al riguardo, da parte di alcuni Membri sono state espresse preoccupazioni a proposito dell'approccio del "rischio zero", che sembra essere stato adottato per certe proibizioni che colpiscono tanto Paesi dell'UE quanto Paesi terzi.

Altri, infine, hanno chiesto che il sistema di "eco-etichettatura" (ecolabel) dell'UE sia amministrato in maniera più trasparente.

Il **rappresentante dell'UE** ha fornito alcune precisazioni sulla nomenclatura tariffaria dell'UE, come sull'amministrazione tariffaria e doganale e sulle procedure giudiziarie nazionali e comunitarie. Ha ugualmente fornito chiarimenti dettagliati sulle questioni legate alle misure ed alle procedure antidumping dell'UE.

Secondo l'UE tali misure mirano a ristabilire un commercio "leale" e sono conformi alle norme WTO; peraltro il numero di procedure attuate è in fase decrescente.

L'UE assicura che tali procedure sono aperte e trasparenti e che nessun settore o esportatore è preso di mira in particolare.

Una maggiore attenzione viene accordata ai PVS ma la Commissione può solo accettare delle soluzioni costruttive per rimediare al dumping che causa il danno.

Trattando del commercio intra-comunitario tutte le misure antidumping risultano proibite nel mercato integrato; ma sono state istituite delle norme in materia di concorrenza per risolvere problemi quali la fissazione del prezzo d'evizione.

L'UE ha precisato di aver notificato alla WTO i suoi aiuti statali; prende atto con soddisfazione che siano stati riconosciuti gli sforzi sostenuti per instaurare la trasparenza a livello comunitario, nazionale e sub-nazionale.

Nel fornire dettagliate informazioni sul funzionamento dei fondi strutturali, il rappresentante dell'UE, condivide che gli aiuti statali devono essere utilizzati con moderazione ed essere trasparenti. Studi accurati hanno dimostrato che il ricorso a queste misure, nel lungo termine, tende alla diminuzione nell'UE e questa tendenza andrà mantenuta.

In relazione alle norme sull'ambiente e sull'eco-etichettatura, l'UE ritiene che questo programma non sia discriminatorio e che le procedure adottate vadano incontro agli interessi di tutti i produttori.

L'esclusiva utilizzazione del sistema metrico per l'etichettatura è conforme alle norme ISO ed ha il fine di semplificare le procedure...

...Per quanto riguarda gli Appalti Pubblici l'UE afferma con energia che l'accordo WTO ha forza di legge comunitaria. Nel luglio 1996, 140 delle 155 misure nazionali attuate in base alle direttive comunitarie sono state notificate alla Commissione Europea. L'assenza di una completa armonizzazione non significa assolutamente che vi sono delle contraddizioni o differenze dalle regole comunitarie o dalle prescrizioni WTO in materia di appalti pubblici, particolarmente nei casi in cui si riscontrava già una compatibilità.

Non risulta necessario pubblicare il bando di una gara d'appalto pubblico quando il valore della fornitura prevista è al di sotto delle soglie fissate dalla Comunità Europea o dell'Accordo WTO.

Più ampie precisazioni su questo argomento sono già state presentate, mentre un altro rapporto dettagliato ulteriore viene preannunciato entro il 31 dicembre 1997.

(4) Le questioni settoriali.

Nel settore agricolo, l'attuazione della riforma della PAC e degli impegni presi in sede WTO, facilitati in larga misura dalle tendenze favorevoli del mercato, è stata percepita come un cammino intrapreso verso la giusta direzione.

La media delle tariffe risulta abbassata, ma come le tariffe elevate sulle importazioni che eccedono le quote continuano a proteggere i prodotti sensibili, anche le sovvenzioni alla produzione presentano aumenti.

Gli accordi relativi all'importazione delle carni, dei prodotti lattiero-caseari, del riso, della frutta e dei legumi rimangono oggetto di forti preoccupazioni.

I **Membri** invitano l'UE a perseguire le riforme della sua politica agricola, ricorrendo più ai pagamenti diretti e meno al sostegno dei prezzi ed alle sovvenzioni all'esportazione.

A questo proposito le recenti proposte della Commissione contenute nell'Agenda 2000 sono state accolte con interesse, anche se con qualche perplessità, sollevata da qualche Membro WTO in relazione all'accoglienza non entusiasta di alcuni Membri UE.

I Membri hanno rilevato che è stato migliorato l'accesso al mercato nel settore manifatturiero, in virtù del duplice effetto dell'entrata in vigore del Mercato Unico e della riduzione delle misure tariffarie e non tariffarie...

... tuttavia, si è lamentata ancora una lentezza nella liberalizzazione del mercato del tessile e dell'abbigliamento...

... e si è sottolineata la difficoltà dell'UE ad adattarsi alle nuove tendenze del mercato automobilistico, in cui i produttori UE beneficiano ancora di una protezione tariffaria troppo elevata e di diritti finanziari troppo importanti. La maggior parte dei Membri ha espresso apprezzamenti per l'atteggiamento dell'UE nella liberalizzazione del commercio dei servizi, delle telecomunicazioni e dei servizi finanziari.

Il **rappresentante dell'UE** ha replicato che il settore tessile è in corso di reintegrazione nel quadro del GATT; comunque gli elenchi tariffari risultano in armonia con gli obblighi della liberalizzazione; tuttavia l'UE

si impegna a riesaminare la sua prima tappa di integrazione sulla base delle raccomandazioni del TMB (l'Organo di supervisione del tessile – Textiles Monitoring Body).

In relazione ai problemi in tema di agricoltura il rappresentante UE ha fornito solo alcune risposte interlocutorie, riservandosi successive precisazioni scritte...

(5) L'UE e l'avvenire del sistema commerciale multilaterale.

I Membri hanno sottolineato che l'esame è stato effettuato in un momento di grandi cambiamenti politici all'interno dell'UE: da qui le preoccupazioni per le conseguenze sia del passaggio alla UEM sia dei nuovi ampliamenti dell'UE a Paesi oggi ancora terzi.

Alcuni Membri ritengono che la moneta unica potrebbe avere effetti benefici sulla trasparenza, la sicurezza e la prevedibilità degli scambi commerciali dell'area dell'Euro. Ma è stato chiesto all'UE di fornire un'analisi più dettagliata sulle conseguenze dell'UEM per i Paesi europei che non fanno parte di quest'area. In linea generale, i Membri hanno riconosciuto che il rafforzamento dell'integrazione europea, con il raggruppamento del mercato unico, i preparativi in vista dell'introduzione dell'Euro e la riforma delle istituzioni comunitarie, non hanno in alcun modo rallentato la partecipazione dell'UE al sistema multilaterale.

Anzi, è stato unanimemente riconosciuto che l'UE ha contribuito attivamente al successo dei negoziati successivi all'Uruguay Round ed ha favorito il ricorso alle procedure di risoluzione delle controversie, in particolare accettando i rapporti dei panels che le erano sfavorevoli e incoraggiando la iscrizione di nuove questioni nel programma di lavoro della WTO.

Taluni Membri hanno accolto con soddisfazione le dichiarazioni del rappresentante dell'UE sulla necessità che, nel prossimo Round, sia adottato il metodo dei negoziati "globali" invece dei negoziati settoriali.

Il **rappresentante dell'UE** ha ricordato la sua dichiarazione preliminare, nella quale riaffermava l'attaccamento fedele dell'UE al sistema multilaterale.

Ha richiamato i programmi che sono e saranno stabiliti nel quadro dell'"Agenda 2000" al fine delle riforme interne dell'UE, ed i negoziati in corso con i Paesi candidati alle nuove adesioni per l'ulteriore ampliamento. In tutta questa attività l'UE onorerà sempre i suoi impegni contratti in sede WTO, relativi al GATT o al GATS. Il suo ampliamento rafforzerà ancora di più un mercato unico più ampio e, come per il passato, saranno perseguite contemporaneamente tanto l'integrazione interna quanto la liberalizzazione esterna.

È troppo presto, infine per prevedere gli effetti che la moneta unica avrà sul commercio intra-comunitario e mondiale.

L'obiettivo è quello di avere una moneta unica stabile.

LE CONCLUSIONI DEL PRESIDENTE.

Risulta inequivocabilmente da questo esame che i Membri della WTO sono assolutamente convinti della influenza dell'UE sul sistema multilaterale e sulla sua evoluzione.

Ciò ha due conseguenze:

- i Membri attribuiscono un grande valore agli effetti positivi di attività di liberalizzazione quali quelle attuate dal Mercato unico;
- ma sono anche molto attenti alle politiche o alle misure commerciali dell'UE che potrebbero, in qualche caso, falsare il commercio mondiale.

Peraltro, i Membri hanno espresso qualche preoccupazione in relazione all'espansione dell'UE, per la nascita di una nuova generazione di accordi commerciali con i Paesi vicini e con altri, nonché ad altre questioni specifiche o settoriali.

Risulta molto evidente che le politiche e le misure commerciali dell'UE non lasciano indifferente nessun membro della WTO, come hanno dimostrato il gran numero di argomenti trattati e il livello del dibattito svoltosi nel corso della riunione.

Questo esame sopraggiunge in una fase importante nell'evoluzione delle politiche commerciali dell'UE.

Stanno per accadere molti avvenimenti di grande importanza, tra i quali, quello del passaggio all'Unione economica e monetaria (che rafforzerà il processo di integrazione e di liberalizzazione del Mercato unico), la revisione della Convenzione di Lomé, il progressivo ampliamento dell'UE verso i Paesi dell'Europa centrale.

Noi speriamo che le osservazioni presentate nel corso di questi ultimi due giorni saranno tenute nel giusto conto dagli Organi competenti dell'UE – la Commissione e gli Stati Membri – quando definiranno le loro relazioni estere nel quadro del sistema commerciale multilaterale ed elaboreranno le politiche interne dell'UE che hanno una incidenza diretta o indiretta sul sistema WTO.