



Bruxelles, 28.2.2013
COM(2013) 103 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO

Relazione 2013 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO

Relazione 2013 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti

INTRODUZIONE

Nel 2012 la Commissione ha presentato al Consiglio europeo la seconda relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti. Tale relazione, al pari della prima, assolveva a un mandato conferito dalla strategia Europa 2020¹, ripreso poi nella comunicazione "*Commercio, crescita e affari mondiali*"² in cui la Commissione si impegnava a pubblicare "*a partire dal 2011 una relazione annuale sul commercio e gli investimenti per il Consiglio europeo di primavera come nostro strumento fondamentale volto a controllare le barriere commerciali e le misure protezionistiche e ad avviare se del caso adeguate azioni di tutela.*"

La relazione intende mettere in evidenza una selezione dei principali ostacoli incontrati dalle imprese dell'Unione europea (UE) e, più in generale, migliorare la sensibilizzazione in merito all'importanza di eliminare gli ostacoli al commercio in modo che le imprese possano beneficiare appieno del mercato globale, conformemente non solo a quanto è stato negoziato con i partner commerciali dell'UE a livello bilaterale o multilaterale, ma anche secondo gli impegni assunti a favore del libero scambio in altre sedi, ad esempio nelle riunioni del G20.

Dato il protrarsi della stagnazione economica nell'UE, questa terza relazione assume una particolare importanza come pilastro della nostra strategia di accesso al mercato e complemento dell'ambiziosa agenda di negoziazione dell'UE. Come sottolineato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sulle fonti esterne di crescita³, il contributo della domanda esterna allo sviluppo economico è destinato in futuro ad aumentare poiché, entro il 2015, il 90% della crescita economica mondiale dovrebbe essere generato dai paesi terzi. Inoltre, data la generalizzazione dell'interdipendenza delle catene di approvvigionamento regionali e mondiali, l'UE deve confermare il proprio ruolo di primo piano come importante fornitore di valore su scala mondiale, che si tratti del settore manifatturiero, della R&S, della progettazione, della logistica ecc. Per consolidare pienamente questo potenziale è quindi essenziale rafforzare i legami con i nuovi poli mondiali di crescita - di cui si è già ampiamente discusso nella relazione 2012 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti - e garantire così una ripresa economica sostenibile nell'UE.

¹ *"Una relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, presentata per la prima volta nel 2011 e poi ogni anno prima del Consiglio europeo di primavera, sui modi per migliorare l'accesso al mercato e il contesto normativo per le imprese dell'UE"* in EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>.

² Commercio, crescita e affari mondiali, COM(2010) 612 del 9.11.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:IT:PDF>. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146959.pdf.

³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "External sources of growth - Progress report on EU trade and investment relationships with key economic partners", 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149807.pdf.

A tal fine, questa terza edizione della relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti (2013) fornisce un resoconto dei progressi realizzati verso l'eliminazione di quegli ostacoli, identificati nelle edizioni precedenti (2011 e 2012), che continuano a costituire un problema per gli esportatori UE e non sono stati ancora completamente eliminati. La relazione 2013 segnala inoltre una serie di nuovi ostacoli, emersi nel corso del 2012, che meritano di rientrare nelle azioni concertate e nelle priorità politiche sia della Commissione che degli Stati membri in alcuni mercati chiave.

Il fatto che la presente relazione si concentri su alcuni partner strategici dell'UE non significa ovviamente che gli ostacoli presenti in altri mercati vadano trascurati. La Commissione, al contrario, collabora attivamente con un gruppo molto più ampio di partner commerciali al fine di migliorare le condizioni di accesso al mercato per le imprese dell'UE che continuano ad incontrare numerosi ostacoli agli scambi.

Monitoraggio degli ostacoli al commercio

La relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti rientra fra le relazioni destinate a valutare, monitorare ed affrontare gli ostacoli commerciali incontrati dagli esportatori dell'UE. Tali relazioni perseguono obiettivi diversi anche se, in certa misura, si sovrappongono meccanicamente.

In primo luogo, come indicato sopra, la relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti evidenzia una selezione dei principali ostacoli incontrati dalle imprese dell'UE in un numero limitato di mercati. Mira a sensibilizzare maggiormente le sfere politiche sull'importanza di considerare l'eliminazione di tali ostacoli come una priorità.

In secondo luogo, il monitoraggio delle misure potenzialmente restrittive per gli scambi⁴ (nona relazione pubblicata nel giugno 2012) costituisce un esercizio di più ampia portata inteso ad identificare le misure adottate nel quadro della crisi economica e finanziaria. Questo esercizio ha dimostrato che il protezionismo è in aumento nei mercati di molti partner dell'UE, in particolare mediante l'attuazione, in diverse economie emergenti, di politiche di industrializzazione spesso basate su requisiti di contenuto locale e pratiche di sostituzione delle importazioni.

In terzo luogo, a partire dal 2009, a seguito di una richiesta specifica del Consiglio, la DG TRADE ha inoltre condotto, nel quadro della strategia di accesso ai mercati, un più ampio esercizio sugli ostacoli principali da cui è risultata una selezione complessiva di 220 ostacoli in 32 mercati. L'obiettivo è definire un ordine di priorità tra le questioni commerciali stabilendo, con il contributo degli Stati membri e delle imprese, elenchi di priorità non superiori a 10 ostacoli per paese, al fine di concentrare gli sforzi su quelli più pertinenti sotto il profilo economico e giuridico. Gli elenchi, regolarmente rivisti, sono accompagnati da *hym sheets* destinati a essere utilizzati dagli Stati membri per garantire la trasmissione di messaggi concordati. Questo esercizio comprende ovviamente ostacoli presenti nei sei paesi oggetto della relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, ma anche ostacoli individuati ad esempio in Ucraina, Indonesia, Messico, Thailandia o Israele.

⁴

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149526.pdf.

Come nell'edizione del 2012, la presente relazione si concentra sugli ostacoli all'accesso al mercato in alcuni partner strategici dell'UE, vale a dire Cina, India, Giappone, Brasile⁵, Russia e Stati Uniti (USA), per tre ragioni principali. In primo luogo, i partner selezionati costituiscono i principali mercati di esportazione dell'UE in termini di beni (40,9% di beni esportati nel 2010), servizi (40%) e investimenti esteri diretti (41,1% degli stock di IED in uscita): gli Stati Uniti sono il primo mercato di esportazione dell'UE, la Cina il secondo, la Russia il quarto, il Giappone il sesto, l'India l'ottavo e il Brasile il nono.

	Quota delle esportazioni UE di beni (2010)	Quota delle esportazioni UE di servizi (2010)	Quota degli stock UE di IED in uscita (2010)
USA	18,0%	23,9%	28,8%
Cina	8,4%	4,2%	1,8%
Russia	6,4%	4,3%	2,9%
Giappone	3,3%	3,7%	2,3%
India	2,6%	2,0%	0,8%
Brazile	2,3%	1,8%	4,5%
Altri	59,1%	60,0%	58,9%
Totale (Mrd €)	1349,6	531,9	4152,0

In secondo luogo, l'UE mantiene già relazioni commerciali preferenziali con gli altri partner tra i suoi dieci principali mercati di esportazione grazie allo Spazio economico europeo e ad accordi specifici che aprono l'accesso al mercato interno rispettivamente alla Norvegia e alla Svizzera, ad unioni doganali con la Turchia e dal 2011 all'accordo di libero scambio con la Corea del Sud. Le relazioni commerciali con questi quattro partner, rispetto ai sei principali partner oggetto della presente relazione, sono quindi agevolate da strumenti commerciali specifici che forniscono ulteriori mezzi per affrontare il problema degli ostacoli agli scambi.

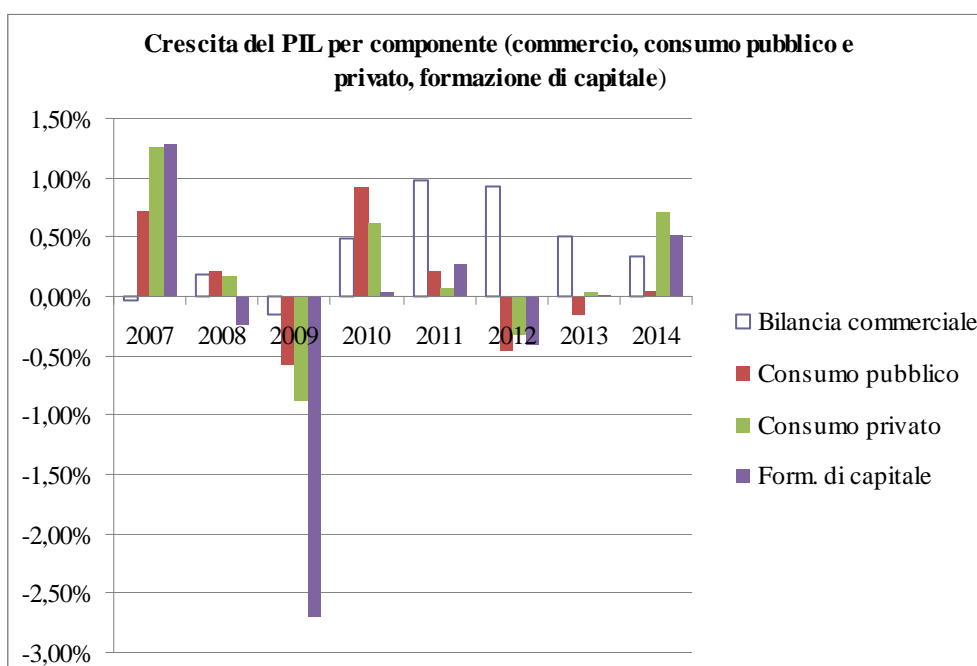
Esportazioni UE di beni verso il resto del mondo (2010)		
	Mrd €	%
USA	242,3	18,0%
Cina	113,3	8,4%
Svizzera	105,4	7,8%
Russia	86,1	6,4%
Turchia	61,2	4,5%
Giappone	43,9	3,3%
Norvegia	41,9	3,1%
India	34,8	2,6%
Brazile	31,4	2,3%
Corea del Sud	28,0	2,1%
Altri	561,3	41,6%
Totale	1349,6	100,0%

I partner strategici selezionati, infine, sono mercati dotati di un forte potenziale di crescita per gli scambi e gli investimenti dell'UE. Paesi emergenti come il Brasile, l'India, la Cina e in certa misura la Russia, ovvero i cosiddetti paesi BRIC, continueranno effettivamente in futuro ad offrire sempre maggiori opportunità per le imprese dell'UE. Secondo i dati della Banca mondiale⁶, nel periodo 2007-2011 il PIL è cresciuto in media del 9,3% in Cina, del 6,9% in

⁵ In alcuni casi anche Argentina/Mercosur.

⁶ data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default.

India, del 4,3% in Russia e del 2,7% in Brasile. Nello stesso periodo il PIL dell'UE è invece diminuito in media dello 0,2% e nei prossimi tre anni potrebbe conoscere una fase di stagnazione, con una crescita media annua dello 0,4% nel periodo 2012-2014 secondo le previsioni d'autunno 2012 della Commissione⁷. Le esportazioni verso questi paesi dovrebbero quindi svolgere un ruolo fondamentale nella futura crescita delle esportazioni dell'UE, che si stima pari in media al 3,6% nel periodo 2012-2014. La bilancia commerciale non ha solamente attenuato gli effetti della crisi a partire dal 2010, ma dovrebbe anche costituire il principale motore di crescita nel 2013, come lo è stata nel 2011 e nel 2012.



Gli scambi con i partner strategici oggetto della presente relazione, benché assai significativi, non hanno tuttavia ancora realizzato il loro pieno potenziale, in parte perché questi mercati stanno registrando una crescita molto rapida, destinata con ogni probabilità a continuare, ma soprattutto in quanto non sono sufficientemente aperti alle esportazioni dell'UE. Il fatto che tale tendenza si sia confermata nel 2012 e che la situazione si sia ulteriormente aggravata in alcuni di questi mercati chiave giustifica l'attenzione rivolta anche quest'anno a questo numero limitato di partner.

Le imprese UE incontrano ancora troppo spesso notevoli ostacoli nell'accedere a questi mercati esteri. Si tratta di solito di ostacoli non tariffari, come regolamenti tecnici e procedure di valutazione della conformità, procedure doganali gravose o scarsa tutela dei diritti di proprietà intellettuale (DPI). L'UE affronta tali questioni con efficacia nel quadro del partenariato per l'accesso ai mercati. Tenuto conto, tuttavia, che tali ostacoli spesso si moltiplicano in ambiti in cui le normative commerciali multilaterali continuano ad essere alquanto incomplete – ad esempio in materia di appalti pubblici e di restrizioni all'esportazione – l'elaborazione, nel quadro della nostra agenda di negoziati commerciali, di normative che vadano oltre le attuali norme dell'OMC resta una priorità assoluta.

Lo scorso anno, parallelamente al suo impegno di applicazione delle normative, l'UE ha quindi portato avanti in modo proattivo il suo ambizioso programma di negoziati. L'accordo

⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-7_en.pdf.

di libero scambio con la Corea è entrato in vigore il 1° luglio 2011 e ha già iniziato a procurare vantaggi economici significativi alle imprese e ai consumatori dell'UE. Sono stati conclusi negoziati commerciali bilaterali con l'America centrale, il Perù e la Colombia e tali accordi sono stati approvati dal Parlamento europeo nel dicembre 2012. Sono stati conclusi negoziati per un accordo di libero scambio globale e approfondito (DCFTA), comprendente disposizioni di ampia portata sulle questioni tecniche e regolamentari, con l'Ucraina e nel dicembre 2012 sono stati finalizzati i negoziati per un accordo di libero scambio con Singapore. I negoziati commerciali con il Canada hanno raggiunto la fase finale, mentre sono tuttora in corso negoziati con India, Mercosur, Malaysia, Armenia, Georgia e Moldova e nel 2012 sono stati avviati negoziati con il Vietnam. Nel dicembre 2011 il Consiglio ha autorizzato l'apertura di negoziati per un accordo di libero scambio globale e approfondito con il Marocco. A seguito di un utile esercizio esplorativo riguardante anche disposizioni specifiche sugli ostacoli non tariffari, nel novembre 2012 il Consiglio ha autorizzato l'apertura di negoziati per un accordo di libero scambio con il Giappone. Per quanto riguarda gli USA, ovvero il principale partner commerciale dell'UE, sono in corso preparativi in vista dell'avvio di negoziati per un accordo di libero scambio. Il gruppo di lavoro ad alto livello su occupazione e crescita ha presentato la sua relazione finale in cui raccomanda l'avvio di negoziati per la conclusione di un partenariato transatlantico globale su commercio e investimenti.

Sono iniziati colloqui preparatori con la Tunisia, la Giordania, l'Egitto e il Marocco in vista dell'avvio di negoziati per la conclusione di DCFTA non appena tali paesi saranno pronti. Infine, sono in corso discussioni con l'Indonesia, la Thailandia e le Filippine in vista di possibili negoziati commerciali che verrebbero ad integrare questo ambizioso programma di accordi di libero scambio nella regione ASEAN. L'adesione della Russia all'OMC, un importante evento commerciale del 2012, ha aperto nuove prospettive per i negoziati in corso su un nuovo accordo destinato a sostituire l'accordo di partenariato e di cooperazione (APC). In seguito alle discussioni che si sono svolte nel quadro del vertice UE-Cina, sono in corso lavori preparatori al fine di avviare trattative per un accordo di investimento autonomo. Per quanto riguarda infine le due maggiori economie mondiali, Stati Uniti e Cina, l'UE è impegnata con entrambi i paesi in dialoghi ad alto livello riguardanti, tra l'altro, gli ostacoli all'accesso al mercato.

I negoziati commerciali devono andare di pari passo con l'impegno applicativo per garantire l'inserimento dell'UE nelle catene del valore mondiali e creare condizioni quadro stabili e prevedibili per le attività economiche a livello mondiale. Senza una strategia decisa di applicazione delle norme, attuata contemporaneamente per mezzo della diplomazia commerciale, delle procedure di risoluzione delle controversie e dei negoziati, e che comporti interventi a diversi livelli, compresi i più alti livelli politici, in particolare nei vertici con i paesi terzi, l'UE non può garantire la dovuta parità di condizioni alle sue imprese sul mercato mondiale. La Commissione, gli Stati membri e l'industria devono continuare a collaborare secondo la strategia di accesso ai mercati per garantire l'eliminazione degli ostacoli presenti nei paesi terzi e contrastare i tentativi di introdurre nuovi ostacoli. In questo modo le imprese dell'UE potranno beneficiare di un migliore accesso a mercati stranieri in rapida espansione e contribuire efficacemente alla ripresa economica dell'Unione.

Questa terza edizione della relazione è così strutturata: la sezione 1 descrive i progressi realizzati verso l'eliminazione degli ostacoli identificati nella precedente relazione e illustra le possibilità di ulteriore intervento nei settori in cui i progressi non sono ancora soddisfacenti. La sezione 2 identifica una serie di altri ostacoli che dovranno, in futuro, essere oggetto di

interventi prioritari. La sezione 3 esamina le modalità per combinare gli strumenti disponibili al fine di lottare contro gli ostacoli agli scambi nel modo più efficiente possibile.

1. OSTACOLI 2012: PROGRESSI REALIZZATI

La relazione 2012 aveva identificato 25 ostacoli in sei regioni/partner commerciali (USA, Cina, Giappone, India, Russia e Brasile/Argentina). Questi ostacoli sono stati considerati di particolare rilevanza per le imprese dell'UE tenuto conto del loro potenziale impatto economico o sistemico come pure dell'importanza strategica dei paesi in cui sono presenti. Le questioni relative all'accesso ai mercati hanno assunto un'importanza prioritaria nelle relazioni commerciali bilaterali dell'UE con i paesi interessati. Ciò significa che la Commissione le ha sistematicamente sollevate in tutte le riunioni bilaterali, spesso fino al livello politico più elevato (ad esempio durante i vertici). Va inoltre osservato che l'adesione della Russia all'OMC il 22 agosto 2012 ha aperto nuove possibilità per risolvere molti annosi problemi di accesso al mercato, benché tale processo abbia anche visto l'emergere di nuovi ostacoli.

La presente sezione riferisce in merito ai progressi realizzati nel corso del 2012. In alcuni casi si è giunti all'eliminazione completa di un ostacolo. In altri casi, anche se sono stati ottenuti alcuni miglioramenti, l'ostacolo sussiste in parte. Per alcuni ostacoli, malgrado i numerosi provvedimenti adottati, la situazione è peggiorata rispetto all'anno scorso. L'analisi contenuta nella presente sezione si articola in queste tre categorie, corrispondenti al livello di progresso raggiunto.

a. Ostacoli per i quali sono stati compiuti progressi sostanziali

Per quanto riguarda la **Cina**, si segnalano sviluppi positivi grazie alle misure prese dall'UE in materia di restrizioni alle esportazioni di **materie prime**. Il 23 giugno 2009 è stato avviato in sede OMC un procedimento per la risoluzione delle controversie su iniziativa dell'UE e degli USA, cui si è poi aggiunto il Messico. Il 31 gennaio 2012 la relazione dell'organo di appello ha riconosciuto la fondatezza di tutte le principali argomentazioni formulate dall'UE e confermato le conclusioni presentate dal gruppo speciale nel luglio 2011. Le restrizioni all'esportazione imposte dalla Cina su varie materie prime industriali sono state riconosciute contrarie agli impegni assunti da tale paese in sede OMC e non potevano essere giustificate per motivi di protezione dell'ambiente o in nome di una politica di conservazione. Si è trattato di un notevole successo economico e sistemico, che ha imposto l'applicazione delle norme che la Cina si è impegnata a rispettare aderendo all'OMC. La Cina, cui è stato concesso un termine fino al 31 dicembre 2012 per l'attuazione, ha annunciato alla fine dell'anno l'adozione di misure che sopprimono i dazi e i contingenti all'esportazione. Il paese applica tuttavia obblighi di licenza di esportazione a quasi tutti i prodotti precedentemente soggetti a un contingente. La Commissione continuerà a seguire attentamente la situazione e l'andamento delle esportazioni, in particolare per quanto riguarda i nuovi obblighi in materia di licenze di esportazione.

Il 13 marzo 2012, dopo che l'UE, gli USA e il Giappone avevano chiesto consultazioni sulle restrizioni cinesi all'esportazione di terre rare, tungsteno e molibdeno, è stata avviata una seconda vertenza nei confronti della **Cina**. È stato istituito un gruppo speciale e si attende una decisione verso la fine del 2013.

Per quanto riguarda l'**India**, la relazione dell'anno scorso aveva segnalato i progressi compiuti nei confronti delle restrizioni quantitative introdotte nel 2010 sulle esportazioni di **cotone**, in particolare filati di cotone e cotone greggio. Nell'agosto 2011 il governo indiano aveva effettivamente revocato tutte le restanti restrizioni quantitative sul cotone greggio. Questi passi avanti sono stati tuttavia compromessi subito dopo la pubblicazione della relazione nel 2012 con l'introduzione di un nuovo divieto parziale il 5 marzo 2012, poi ufficialmente revocato in data 4 maggio. A seguito di colloqui bilaterali e settoriali con il governo indiano, l'UE ha ottenuto dall'India l'impegno a non introdurre restrizioni all'esportazione nel corso della stagione successiva.

La relazione dell'anno scorso aveva segnalato alcuni progressi riguardanti il **Giappone**. In seguito al vertice UE-Giappone del maggio 2011, è stato avviato un esercizio esplorativo al fine di esaminare la portata e il livello di ambizione dei futuri negoziati per un accordo di libero scambio. Nel quadro di tale esercizio, nel 2012 è stato discusso un elenco completo di ostacoli non tariffari. Per alcuni dei problemi individuati, l'esercizio esplorativo ha già prodotto risultati e i seguenti ostacoli non tariffari, presenti nell'elenco, sono stati eliminati: alimenti biologici, licenze per il commercio all'ingrosso di bevande alcoliche, trasparenza, estensione a 12 nuovi Stati membri dell'UE dell'accordo di reciproco riconoscimento tra UE e Giappone sulle buone prassi di fabbricazione dei medicinali e designazione di due additivi alimentari. Sono stati inoltre compiuti progressi verso la soluzione delle questioni relative ai dispositivi di sicurezza pirotecnici nel settore automobilistico e alla prevedibilità dei prezzi dei prodotti farmaceutici. Il Giappone ha altresì deciso di abolire il divieto di importazione dalla Francia e dai Paesi Bassi di carni bovine provenienti da animali di età inferiore a 30 mesi. Le domande provenienti da altri Stati membri sono attualmente oggetto di esame. L'apertura effettiva è prevista nella primavera del 2013. Per quanto riguarda altri settori (apparecchiature radio, dispositivi medici, settore automobilistico, prodotti farmaceutici), il Giappone dovrebbe adottare, entro la fine di marzo 2013, ulteriori misure per rispondere alle preoccupazioni dell'UE. I negoziati sul futuro accordo di libero scambio dovrebbero consentire ulteriori progressi per le questioni ancora in sospeso.

Con l'adesione della **Russia** all'OMC il 22 agosto 2012, i dazi russi all'importazione sono stati vincolati per la prima volta. La conseguenza principale è stata la soppressione dei picchi tariffari introdotti nel 2008 durante la crisi.

b. Ostacoli per i quali sono stati realizzati alcuni progressi

Secondo la relazione 2011 l'azione svolta con tenacia dalla Commissione era stata coronata da successo per uno dei maggiori problemi sistemici che perturbavano gli scambi bilaterali con la **Cina**. Nella prima metà del 2011 erano stati infatti compiuti importanti progressi sulla cosiddetta politica di "**innovazione indigena**", basata sul principio di dare accesso agli appalti pubblici solo ai prodotti innovativi la cui proprietà intellettuale è di origine cinese.

All'inizio del luglio 2011 il ministero delle Finanze aveva abrogato tre regolamenti di base ed erano stati fatti annunci politici al più alto livello. Vi sono tuttavia ancora prove del fatto che, a livello regionale, sono pubblicati atti legislativi che richiedono la sincronizzazione delle norme tecnologiche con gli sviluppi dell'innovazione indigena (ad esempio, regolamento del governo di Guangdong, entrato in vigore nel marzo 2012). Analogamente, continuano a riapparire in varie forme elementi di innovazione indigena, che si tratti delle norme sulla sicurezza dell'informazione elaborate a sostegno del sistema di protezione multilivello (*Multi-Level Protection System* - MLPS), dei nuovi cataloghi sugli appalti pubblici (ad esempio, per le auto destinate ai funzionari o ai dirigenti del partito) o del nuovo progetto di catalogo sulle

industrie strategiche emergenti elaborato dalla commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma. I progressi realizzati restano quindi fragili: la separazione tra politica di innovazione indigena e appalti pubblici non sembra essere un principio pienamente consolidato e continua ad essere necessario un attento monitoraggio, soprattutto dal momento che la legislazione recente sembra essere sempre più sofisticata.

In materia di standardizzazione e di regolamentazione tecnica, gli ostacoli **cinesi** nel settore della **sicurezza dell'informazione** che sono stati individuati come prioritari [per es. il regolamento dell'Ufficio di amministrazione della crittografia commerciale dello Stato (OSCCA) sulla cifratura commerciale e sul sistema di protezione multilivello MLPS] restano un motivo di preoccupazione. Sono stati realizzati alcuni limitati progressi⁸, ma permangono difficoltà nell'ottenere la certificazione OSCCA per i prodotti della tecnologia di cifratura e l'attuazione del sistema MLPS è ancora in corso.

Un altro punto critico riguarda le **condizioni di finanziamento delle esportazioni e le sovvenzioni in Cina**. Il paese utilizza crediti all'esportazione - sollevando dubbi in relazione alle discipline OCSE/OMC - per stimolare le esportazioni dell'industria nazionale (i cosiddetti "campioni nazionali") in settori ad alta intensità di capitale, spesso ad alta tecnologia. Nel 2012 sono stati realizzati alcuni passi avanti dal momento che la Cina ha manifestato la propria disponibilità, in linea di principio, ad aprire negoziati internazionali sulle condizioni di finanziamento delle esportazioni. Una prima riunione di un gruppo di lavoro internazionale si è svolta nel novembre 2012 e la Cina si è offerta di ospitare la prossima sessione nel maggio 2013. L'avvio del processo di negoziato, tuttavia, non è stato facile. Nel frattempo, per consentire ai partecipanti del gruppo di lavoro internazionale di continuare a discutere a livello informale le questioni relative ai crediti all'esportazione, l'UE organizzerà una riunione tecnica nel marzo 2013.

La relazione dell'anno scorso aveva segnalato che nessun progresso sostanziale era stato realizzato in **India** sull'apertura agli **investimenti esteri** di certi settori, come la vendita al dettaglio, i servizi legali, la contabilità, le assicurazioni, i servizi bancari e finanziari. La riforma del settore postale e i possibili effetti negativi sui servizi di consegna espresso continuavano inoltre ad essere motivo di preoccupazione. Nel 2012 sembra però che il governo abbia intrapreso un programma di riforma economica. Alcuni risultati concreti di tale processo sono l'apertura della vendita al dettaglio (marca unica e multimarca) agli investimenti esteri diretti (IED) e la decisione di aumentare gli IED nelle compagnie aeree. Altre riforme che il Parlamento sta attualmente esaminando sono la riforma del settore bancario e l'apertura delle assicurazioni agli IED, che confermerebbero l'intenzione del governo di proseguire sulla strada delle riforme economiche.

In **India** sono stati inoltre registrati alcuni progressi riguardo ai **requisiti di sicurezza nel campo delle telecomunicazioni**. In primo luogo, i requisiti di sicurezza introdotti nel 2010 per le apparecchiature per le telecomunicazioni sono stati modificati per eliminare le condizioni più gravose, in particolare l'obbligo iniziale di depositare i codici sorgente (*source code escrow*). Permangono preoccupazioni in merito all'obbligo di certificare le

⁸ Nel maggio 2012 la Cina ha concesso una certificazione obbligatoria per i prodotti della sicurezza dell'informazione (CC-IS) ad un'impresa di proprietà straniera, sulla base di una licenza di prova di cifratura dell'OSCCA. Era la prima volta che l'OSCCA rilasciava una licenza di questo tipo a un'impresa straniera. La certificazione era tuttavia subordinata all'obbligo che il chip utilizzato nella smart card fosse prodotto da un fabbricante cinese di semiconduttori con algoritmi nazionali cinesi di cifratura (fonte: Camera di commercio dell'Unione europea in Cina, Position Paper, 2012).

apparecchiature che in India sono ritenute sensibili sul piano della sicurezza, in contrasto con le prassi internazionali fondate su criteri di riconoscimento reciproco. L'India applica inoltre da molto tempo un regime di certificazione dell'Ufficio indiano di normazione (*Bureau of Indian Standards – BIS*) sui **pneumatici** importati ed **esportati**. Nel settembre 2012 il paese ha abolito uno dei vincoli più onerosi di tale regime, ossia il divieto di vendere fuori dal mercato indiano pneumatici dotati del marchio IS (*Indian Standard*). Si trattava di una richiesta formulata da tempo dall'industria dell'UE. Resta però tutta una serie di problemi in merito alla certificazione dei pneumatici (tasse applicate per pneumatico, lunghezza delle procedure, ispezioni degli stabilimenti, esigenze di garanzia bancaria ecc.). Per quanto riguarda la certificazione BIS dei **prodotti di acciaio**, l'India ha rinviato al marzo 2013 l'entrata in vigore delle prescrizioni di certificazione per alcuni prodotti (in precedenza il termine era il settembre 2012). Le prescrizioni in materia di certificazione restano però sproporzionate e non conformi alle pratiche internazionali in questo settore (ispezioni degli stabilimenti, tempi lunghi, prove eccessive, tasse). I regimi di certificazione relativi sia ai pneumatici che ai prodotti di acciaio sono stati notificati dall'India nel quadro dell'accordo OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi (accordo TBT) e sono regolarmente oggetto di discussione in sede di comitato TBT.

Negli **Stati Uniti** sono stati confermati i progressi segnalati nella relazione dell'anno scorso. Si trattava in particolare dei passi avanti realizzati in merito alla legislazione "**100% scanning**". Dopo una serie di iniziative, anche da parte dell'UE, il *Department of Homeland Security* degli Stati Uniti aveva rinviato di due anni l'entrata in vigore dell'obbligo di scanning del 100% dei container, prevista per il luglio 2012. Nel loro riesame della politica commerciale, gli Stati Uniti hanno confermato che tale misura non entrerà in vigore fino al 1° luglio 2014. Tale obbligo di legge continua ad essere valido, ma è cambiato il termine per la sua applicazione. Il segretario del *Department of Homeland Security* ha la facoltà di prorogare nuovamente il termine, ma sinora non è stata raggiunta alcuna decisione in merito ad un'ulteriore proroga.

Sempre negli USA, si era avuto un certo successo riguardo alla legislazione "**Buy American**", che resta però problematica. Gli incentivi di notevole portata introdotti durante la crisi finanziaria del 2009 sono giunti a scadenza nel settembre 2011 e non sono stati prorogati.

Il 25 gennaio 2013, otto mesi dopo l'avvio di consultazioni in seno all'OMC per la risoluzione delle controversie in materia di misure commerciali restrittive, l'**Argentina** ha abrogato le licenze di importazione non automatiche. Questo importante passo avanti è il frutto dell'impegno continuo dell'UE per far sì che l'Argentina rispetti i suoi obblighi nel quadro dell'OMC e indica che il meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC è adeguato alle sue finalità. Non sono state però affrontate tutte le misure commerciali restrittive in vigore in Argentina. Il 28 gennaio 2013 l'UE ha quindi chiesto la costituzione di un gruppo speciale dell'OMC affinché si cerchi di abrogare altre due misure illegali (cfr. la sezione seguente).

c. Ostacoli per i quali non sono stati compiuti progressi nel 2012

Nonostante gli sforzi profusi dall'UE nel corso del 2012, in alcuni casi anche al massimo livello politico, non vi sono stati progressi significativi relativamente a una serie di ostacoli, che restano quindi nell'elenco delle priorità per il 2013.

Gli **investimenti** continuano a rappresentare un ambito fondamentale nelle relazioni bilaterali con la **Cina**, dato l'enorme potenziale che offre questo paese. Persistono tuttavia barriere agli

investimenti e la situazione non è molto migliorata lo scorso anno. Il catalogo degli investimenti esteri, che è stato rivisto alla fine del 2011, si è rivelato deludente in quanto ha indicato una liberalizzazione solo in un numero limitato di settori, mentre in altri l'accesso al mercato è stato addirittura sottoposto a ulteriori restrizioni. Un esempio di come la situazione sia peggiorata è dato dagli investimenti esteri nella "fabbricazione di componenti" per l'industria automobilistica, che per legge non erano sottoposti ad alcuna restrizione fino all'adozione del catalogo degli investimenti esteri del 2011. Il catalogo della fine del 2011 limita ora ad un massimo del 50% gli investimenti nelle batterie per veicoli elettrici. Sebbene in occasione del vertice UE-Cina del 20 settembre 2012 entrambe le parti abbiano ribadito di essere disposte a prepararsi all'apertura di negoziati in materia di investimenti, continuano i contatti preliminari tra le due amministrazioni mentre i preparativi interni di entrambe le parti sono tuttora in corso. Nel 2012 vi sono state numerose dichiarazioni ufficiali su una maggiore apertura agli investimenti, in particolare nel settore dei servizi, ma resta da vedere se tali dichiarazioni avranno un seguito concreto.

Nel corso del 2011 la **Cina** ha adottato un **meccanismo di esame delle fusioni e delle acquisizioni** cui partecipano investitori esteri, che le permette di bloccare, per ragioni di sicurezza nazionale, le acquisizioni straniere. Il meccanismo definitivo è stato adottato nel settembre 2011. Il problema non è l'introduzione di tale meccanismo di per sé - meccanismi di questo tipo esistono anche in alcuni Stati membri dell'UE - ma il fatto che la sua applicazione sia molto ampia (per quanto riguarda sia i settori che la definizione di sicurezza nazionale), andando ben oltre i principi concordati a livello internazionale (OCSE). Non è stato segnalato alcun progresso e la Commissione è venuta a conoscenza di un caso recente riguardante una joint venture con una società dell'UE che è attualmente oggetto del meccanismo di controllo degli IED le cui regole e procedure sono ancora poco chiare e prevedibili: questo genera notevole incertezza e scoraggia i potenziali investitori.

In **India** il nuovo **quadro politico in materia di telecomunicazioni** è tuttora in fase di elaborazione, ma alcune parti già pubblicate prevedono requisiti di contenuto locale (almeno il 30%), che favoriscono le apparecchiature e i prodotti elettronici di produzione nazionale nelle procedure di appalto. Disposizioni analoghe esistono anche in altri settori industriali, come quelli dell'energia rinnovabile e della produzione di energia solare. Benché tale paese non aderisca all'accordo sugli appalti pubblici, questi sviluppi politici sono alquanto preoccupanti - soprattutto se si considerano gli attuali negoziati per un accordo di libero scambio - in quanto confermano l'intenzione dell'India di promuovere "campioni nazionali" in settori industriali chiave indiani in cui gli operatori UE detengono interessi importanti. Queste politiche potrebbero quindi compromettere le opportunità commerciali attualmente offerte dall'India. Suscita preoccupazione anche il fatto che l'India preveda di imporre, per motivi particolarmente sensibili di sicurezza, requisiti di contenuto locale negli appalti privati di apparecchiature per le telecomunicazioni, un progetto che è di grande interesse per l'industria.

Come indicato nella relazione dell'anno scorso, nel 2011 sono stati compiuti progressi con l'**India** sulle questioni **sanitarie e fitosanitarie** (SPS). Più in particolare, sono migliorate le prospettive di un allineamento alle norme internazionali per il materiale genetico dei bovini (sperma). Tuttavia, nonostante l'impegno dell'India a modificare tali condizioni d'importazione, nel 2012 non è stato conseguito alcun progresso reale significativo. La Commissione continua a seguire da vicino la questione con l'India, ma resta la preoccupazione per l'approccio generale adottato da tale paese di applicare misure SPS inutili e ingiustificate come mezzo per mantenere il suo mercato agroalimentare chiuso alle importazioni.

Nel 2011 non vi erano stati miglioramenti riguardo agli ostacoli identificati per i paesi del **Mercosur**, nei quali si era invece osservato il persistere di tendenze protezionistiche, in particolare in relazione alle misure applicate dall'Argentina e dal Brasile. Per alcuni di questi ostacoli (ad esempio, restrizioni nel settore dei **trasporti marittimi** e **restrizioni all'esportazione di materie prime** in Argentina e Brasile) si è ritenuto che il contesto più adatto per discuterne fossero i negoziati per la conclusione di un accordo di libero scambio. Anche se i negoziati con il Mercosur sono avanzati assai lentamente, il 26 gennaio 2013 le parti hanno concordato a livello ministeriale di procedere a uno scambio di offerte entro l'ultimo trimestre del 2013.

Nel complesso, le **misure di restrizione alle importazioni** sono in aumento. L'Argentina applica una politica di reindustrializzazione e sostituzione delle importazioni che discrimina le importazioni. Nel febbraio 2012 il paese ha istituito un nuovo sportello elettronico unico per tutte le importazioni, che prevede l'obbligo per gli importatori di rilasciare una dichiarazione giurata anticipata per ogni importazione, sottoposta all'approvazione discrezionale delle varie agenzie statali. Ciò contribuisce ad aggravare i notevoli ritardi che già caratterizzano le importazioni in molti settori. Nell'aprile 2012 tale sistema è stato esteso al settore dei servizi. Le società straniere sono inoltre sempre più colpite da restrizioni applicate al trasferimento di valuta estera, dividendi e royalties, mentre gli importatori sono tenuti a rispettare obblighi di bilanciamento delle importazioni. Queste misure sono in contraddizione, in particolare, con il divieto di introdurre restrizioni quantitative, con l'obbligo di non discriminazione e il principio del trattamento nazionale a norma del GATT 1994 nonché con le disposizioni dell'accordo relativo alle procedure in materia di licenze di importazione. Il 25 maggio 2012 l'UE ha chiesto consultazioni in seno all'OMC per la risoluzione delle controversie in materia di licenze non automatiche (poi abrogate nel gennaio 2013 – vedi sopra), di dichiarazione giurata anticipata degli importatori e di obblighi di bilanciamento delle importazioni, ma le consultazioni di luglio non hanno dato risultati. Il 6 dicembre 2012 l'UE ha chiesto all'OMC di pronunciarsi sulle legittimità delle misure commerciali restrittive dell'Argentina e di istituire un gruppo speciale. Lo stesso giorno anche gli USA e il Giappone hanno chiesto la costituzione di un gruppo incaricato di esaminare le stesse misure.

L'**Argentina** continua inoltre ad applicare restrizioni nel **settore dei servizi di riassicurazione**. Nel febbraio 2011 l'autorità argentina di vigilanza per il settore delle assicurazioni (*Superintendencia de Seguros de la Nación*) ha adottato una risoluzione che modifica la disciplina della riassicurazione. La nuova regolamentazione, tra le altre disposizioni, limita l'accesso al mercato autorizzando solo le società nazionali o le filiali locali di società straniere a fornire servizi di riassicurazione nel paese. Non è stato compiuto alcun progresso.

La situazione non è migliorata per quanto riguarda l'accesso agli **appalti pubblici in Brasile**. Nel 2010 il paese ha introdotto un margine preferenziale orizzontale del 25% nella normativa nazionale sugli appalti pubblici, che è stato immediatamente applicato al settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Non si sono registrati progressi nel 2012.

A partire dall'ultimo trimestre del 2011 il Brasile ha inoltre rafforzato le procedure per le importazioni di **prodotti tessili e dell'abbigliamento** mediante controlli doganali più rigorosi. Le importazioni di questi prodotti sono ora soggette alle procedure doganali grigie e rosse. Questo significa che le merci sono sottoposte a un'ispezione fisica e che i campioni possono essere oggetto di esami di laboratorio. Non si segnalano progressi in questo campo.

2. ALTRI OSTACOLI SIGNIFICATIVI COMPRESI LE PRIORITÀ DELLA RELAZIONE DI QUEST'ANNO

Oltre agli ostacoli segnalati come irrisolti nella relazione del 2012, vari nuovi ostacoli all'accesso ai mercati sono apparsi quest'anno e sono stati posti tra le questioni prioritarie da affrontare.

a. Nuovi ostacoli

La relazione 2012 segnalava che nel settembre 2011 il **Brasile** aveva aumentato l'**imposta sui prodotti industriali (IPI)** per le vendite di autoveicoli e autocarri che non soddisfacevano certe condizioni di produzione locale. Nell'ottobre 2012 le norme temporanee IPI del 2011 sono state sostituite da nuove norme per il periodo 2013-2017, con l'introduzione di ulteriori condizioni e requisiti (il cosiddetto programma di sostegno INOVAR-AUTO). I fabbricanti locali saranno in grado di beneficiare di riduzioni sull'imposta IPI se rispetteranno una serie di condizioni relative, tra l'altro, agli investimenti nella R&S e all'esecuzione di un numero crescente di fasi di fabbricazione in Brasile. Gli sgravi fiscali sono concessi sotto forma di un credito d'imposta incrementale legato all'impiego di parti di veicoli fabbricate sul territorio nazionale. Il Brasile ha quindi in sostanza prorogato il regime fiscale discriminatorio introdotto nel 2011. Il regime per il periodo 2013-2017 continua ad offrire incentivi a favore della produzione locale a scapito delle importazioni.

L'uso di **imposte indirette** per proteggere i fabbricanti brasiliani nei confronti delle importazioni non si limita al settore automobilistico. Sono state segnalate misure problematiche anche in altri settori, come l'elettronica e le apparecchiature per le telecomunicazioni. Vi è preoccupazione per la possibile estensione di pratiche fiscali discutibili ad altri settori, anche allo scopo di sovvenzionare imprese esportatrici brasiliane.

I problemi rilevati in materia di imposizione fiscale interna sono ulteriormente aggravati dalla decisione presa dal Brasile nell'ottobre 2012, a seguito di una decisione del vertice Mercosur, di **aumentare i dazi doganali applicati a 100 linee tariffarie** portandoli ai tassi consolidati OMC, come eccezione alla tariffa comune del **Mercosur**. Pur non violando gli impegni assunti nel quadro dell'OMC, tale decisione non è conforme all'impegno politico preso in occasione del G20 di astenersi dall'adottare misure di restrizione delle importazioni. Rientrano in questa misura numerosi prodotti (prodotti ceramici e materiali refrattari, carta, filati di viscosa, patate trasformate, prodotti chimici, ecc.), molti dei quali sono di notevole importanza economica per l'UE. Per l'inizio del 2013 altre 100 linee tariffarie dovrebbero essere interessate da un aumento dei dazi doganali come eccezione alla tariffa comune Mercosur.

Per quanto riguarda il settore automobilistico, il Brasile tende ad applicare i propri **regolamenti nazionali** e le proprie **procedure di certificazione per le parti di veicoli**, mentre in passato il paese accettava i prodotti dotati di certificato e marchio UNECE senza richiedere ulteriori prove, certificazioni o marcature. Idealmente, il Brasile dovrebbe aderire all'accordo multilaterale relativo all'adozione di prescrizioni tecniche uniformi e alle condizioni del riconoscimento reciproco delle omologazioni dei veicoli a motore e delle loro parti (accordo UNECE del 1958), ma non è sicuro che vi sia la necessaria volontà politica. Il ricorso ad altri mezzi per facilitare l'accettazione da parte del Brasile delle procedure di valutazione della conformità dell'UE (test e audit) aiuterebbe i fabbricanti dell'Unione.

La tendenza ad applicare **requisiti di contenuto locale** illustrata sopra nel caso di Brasile e India può essere osservata anche in **Cina**, benché tali requisiti in genere non siano pubblicati nelle normative locali o nazionali cinesi. Ciò non significa che i requisiti di contenuto locale siano inesistenti, quanto piuttosto che siano diventati molto più sofisticati e meno visibili rispetto al passato. Negli ultimi anni anche gli appalti pubblici sono diventati un settore problematico. In Cina gli appalti pubblici sono essenzialmente disciplinati da due leggi: la legge sugli appalti pubblici (valore stimato di mercato pari a 1130 miliardi di CNY, non applicabile alle imprese di proprietà dello Stato) e la legge sulle offerte d'appalto e le licitazioni (valore stimato di mercato pari a 8300 miliardi di CNY, applicabile alle imprese di proprietà dello Stato). In alcuni casi le amministrazioni locali hanno stabilito requisiti di contenuto locale del 70%. Nella pratica, il requisito relativo ai "prodotti nazionali" nella documentazione delle gare d'appalto e la mancanza di orientamenti chiari sulla definizione di tale tipo di prodotti hanno impedito a società a capitale straniero stabilite in Cina di avere parità di accesso agli appalti pubblici.

È preoccupante il fatto che in **Argentina** il governo si sia attivamente adoperato negli ultimi anni affinché determinati settori e industrie aumentassero il **contenuto locale** dei loro processi di produzione. Un ampio ventaglio di settori e industrie risulta quindi soggetto a requisiti di contenuto locale, tra cui in particolare il settore estrattivo, l'industria automobilistica, le calzature, l'agricoltura, i macchinari, i materiali da costruzione, i medicinali, i prodotti chimici e tessili. Questa politica di governo interessa anche in ampia misura il settore dei servizi: forti requisiti di contenuto locale si applicano ai servizi bancari, delle assicurazioni e dei media.

Nell'aprile 2012 il governo argentino ha deciso di espropriare il 51% delle quote YPF detenute dalla società spagnola **Repsol** e il 51% delle quote della Repsol YPF GAS S.A., di proprietà della società spagnola Repsol Butano S.A.. In primo luogo, questa espropriazione può essere considerata discriminatoria in quanto ha interessato le quote YPF detenute da un unico azionista e non altre. In secondo luogo, contrariamente alle disposizioni del trattato bilaterale sugli investimenti concluso tra Spagna e Argentina, quest'ultimo paese non ha fornito alcuna compensazione per le perdite subite dal proprietario precedente.

L'**India** ha recentemente notificato al comitato TBT la propria intenzione di istituire un **regime di registrazione obbligatoria per i prodotti elettronici e delle tecnologie dell'informazione**. Il sistema in questione (che prevede, ad esempio, l'obbligo di testare i prodotti nei laboratori indiani a partire dall'aprile 2013) stabilisce una procedura di valutazione della conformità più rigorosa del necessario per quanto riguarda i rischi che potrebbe comportare la mancata conformità. Nell'UE tali prodotti sono considerati a basso rischio e sono pertanto soggetti alla dichiarazione di conformità dei fornitori. Gli scambi di tali prodotti tra UE e India potranno subire ripercussioni significative.

L'**esenzione dall'IVA** applicata dalla Cina agli **aeromobili per il trasporto regionale di produzione nazionale** costituisce un altro motivo di preoccupazione. Tale esenzione comporta infatti gravi difficoltà in relazione agli obblighi di non discriminazione nel quadro dell'OMC e ostacola l'accesso al mercato ai produttori stranieri. La questione continuerà ad essere seguita affinché la Cina rispetti gli impegni assunti a livello internazionale.

b. Russia – Nuovi ostacoli malgrado l'adesione all'OMC e problemi di accesso al mercato che perdurano

Dopo un processo negoziale durato 18 anni, la Russia ha formalmente aderito all'OMC il 22 agosto 2012. Tale adesione è stata accolta come una tappa fondamentale nel miglioramento dei rapporti commerciali con questo paese. Tuttavia, durante il periodo preparatorio che ha portato all'adesione, la Russia ha mantenuto o adottato una serie di misure protezionistiche, la maggior parte delle quali sono in contrasto con gli impegni assunti in sede OMC.

Per quanto riguarda la **tassa di riciclaggio per i veicoli**, il 1° settembre 2012 sono entrati in vigore una nuova normativa quadro e il suo decreto attuativo, con cui è stato istituito un sistema di riciclaggio che prevede tasse sui veicoli destinati ad essere messi in circolazione. Si tratta chiaramente di una misura discriminatoria: i fabbricanti nazionali, invece di pagare questa tassa, possono fornire una garanzia relativa al riciclaggio dei loro veicoli, mentre i fornitori stranieri che intendono immatricolare veicoli importati sono tenuti a pagarla. Sono in corso negoziati bilaterali al fine di trovare una soluzione a questo problema. Se non ci saranno risultati, l'UE prenderà in considerazione l'avvio di un procedimento di risoluzione delle controversie dell'OMC.

Dalla sua adesione all'OMC la Russia applica ad un'ampia gamma di prodotti, tra cui veicoli usati, carta e scocche, **dazi all'importazione** più elevati dei livelli consolidati (ad esempio, aggiungendo al dazio *ad valorem* esistente un dazio specifico sotto forma di un prezzo minimo all'importazione)⁹. Queste misure violano gli impegni assunti nell'ambito dell'OMC e andrebbero abrogate quanto prima. Sono in corso negoziati bilaterali. Vi sono stati alcuni passi avanti per quanto riguarda la modifica di una serie di linee tariffarie entro il 1° marzo 2013, ma non per i dazi sulle scocche.

In materia di **ostacoli tecnici agli scambi**, sono stati recentemente elaborati vari regolamenti tecnici (ad esempio, sulle bevande alcoliche, gli autoveicoli e i prodotti tessili) nel quadro dell'Unione doganale tra Russia, Kazakistan e Bielorussia. Se saranno approvati nella forma attuale sarà più difficile per gli operatori dell'UE immettere i propri prodotti sul mercato russo. Alla Russia è stato chiesto di rispettare i suoi obblighi nel quadro dell'accordo TBT dell'OMC notificando i suoi progetti di regolamenti tecnici con adeguato anticipo per dare la possibilità agli altri membri dell'OMC di esaminarli e di formulare osservazioni. Finora sono state ricevute due notifiche (sulle bevande alcoliche e sugli autoveicoli), ma la Russia non ha dato agli altri membri dell'OMC la possibilità di esprimere osservazioni, contrariamente a quanto richiesto dall'accordo TBT. I problemi relativi alle bevande alcoliche e ai prodotti tessili sono stati ampiamente discussi a livello bilaterale e multilaterale.

Con l'adesione della Russia all'OMC si prevedevano progressi su molte **questioni sanitarie e fitosanitarie** dal momento che il paese doveva assicurare fin dal primo giorno il pieno rispetto dell'accordo SPS dell'OMC e delle norme internazionali pertinenti. In particolare doveva garantire che le sue misure sanitarie e fitosanitarie fossero basate su principi di trasparenza e di giustificazione scientifica e che fossero proporzionate e giustificate. Sono stati invece introdotti nuovi ostacoli e permangono alcune restrizioni. La Russia ha vietato l'importazione di animali vivi dall'UE a partire dal 20 marzo 2012. Le autorità russe hanno giustificato il divieto sproporzionato di importare suini da macello con le irregolarità riscontrate nei certificati sanitari di alcune spedizioni provenienti dall'UE. I produttori di alimenti dell'UE continuano a dover far fronte a lunghissimi ritardi o si vedono opporre un

⁹ Va osservato che una situazione analoga potrebbe verificarsi nel caso dell'Ucraina, che sta rivedendo alcune delle aliquote applicate. L'Ucraina ha inoltre avviato in sede di OMC una procedura di revisione dei propri dazi consolidati per un gran numero di linee tariffarie, il che potrebbe creare uno spiacevole precedente.

rifiuto quando chiedono il rilascio di una nuova autorizzazione per esportare in Russia o nei paesi dell'Unione doganale. Gli Stati membri, d'altra parte, sono invitati a richiedere controlli del loro sistema. Sono in corso negoziati bilaterali, ma finora non si sono avuti risultati soddisfacenti. La Russia ha di recente adottato una serie di nuove misure SPS riguardanti il divieto di importare carni refrigerate e semi di patate provenienti dalla Germania. L'Unione europea è preoccupata per il fatto che la Russia introduca sistematicamente divieti sui prodotti UE non appena emerge un problema, senza tener conto dei principi dell'OMC che impongono azioni giustificate e proporzionate in materia di misure SPS.

Per quanto riguarda le **importazioni di legname** dalla Russia, l'accordo bilaterale tra l'UE e la Russia relativo a due contingenti tariffari per l'abete rosso e il pino avrebbe dovuto permettere agli operatori dell'UE di importare questi tipi di legno con dazi all'esportazione notevolmente ridotti a partire dal settembre 2012. Il rilascio dei relativi titoli di esportazione è stato tuttavia notevolmente ritardato e l'UE ha dovuto sollevare la questione in varie occasioni per eliminare i principali ostacoli. Dopo mesi di ritardo i titoli di esportazione hanno infine cominciato ad essere rilasciati e le importazioni di legname nel quadro dei contingenti tariffari stabiliti sono attualmente in notevole aumento. L'UE si adopererà affinché non vi sia un'inversione di tendenza nel 2013.

c. Attuazione dell'accordo di libero scambio con la Corea del Sud

L'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Corea del Sud è applicato in via provvisoria dal luglio 2011¹⁰. Si tratta del primo di una nuova generazione di accordi di libero scambio, caratterizzato da una portata vasta e globale. È anche il primo accordo commerciale dell'UE con un paese dell'Asia orientale.

Le principali conclusioni, basate su un confronto tra i dati relativi al primo anno di attuazione dell'accordo (luglio 2011 – giugno 2012) e la media dei dati degli ultimi quattro anni (il "periodo di riferimento"), indicano che le esportazioni dell'UE verso la Corea del Sud sono aumentate complessivamente del 37%. Parallelamente, le importazioni dell'UE dalla Corea del Sud hanno registrato solo un modesto aumento (1%).

Per quanto riguarda i rimanenti ostacoli al commercio, la struttura istituzionale dell'accordo ha consentito alla Commissione di sollevare questioni importanti come, tra l'altro, il divieto imposto dalla Corea del Sud sulle importazioni di carni bovine dell'UE e il rifiuto di questo paese di accettare il marchio internazionale dell'UNECE su alcune parti di autoveicoli. La Commissione continuerà ad adoperarsi per risolvere questi ed altri problemi di accesso al mercato a vantaggio dell'industria dell'UE. Dall'entrata in vigore dell'accordo di libero scambio sono già stati registrati alcuni sviluppi positivi, ad esempio nel settore automobilistico per quanto riguarda la marcatura dei pneumatici, l'accettazione dei certificati di omologazione UNECE per le automobili che appartengono alla stessa famiglia, la registrazione dei fabbricanti di parti di veicoli, la misurazione delle emissioni e le norme applicabili ai veicoli elettrici.

d. Altri ostacoli sui mercati dei partner strategici selezionati

¹⁰ L'accordo è applicato in via provvisoria nell'UE fino a quando tutti gli Stati membri dell'UE non lo avranno ratificato. Lo stato di avanzamento del processo di ratifica può essere verificato sulla pagina web del Consiglio dedicata agli accordi: <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&id=&lang=it&aid=2010036&doclang=IT>.

In vari casi sono stati registrati miglioramenti significativi in relazione ad una serie di ostacoli che non erano stati segnalati nella relazione del 2012.

Per quanto riguarda l'annosa questione dei **sistemi telematici di prenotazione (CRS)**, la **Cina**, con l'entrata in vigore dei regolamenti provvisori, ha finalmente introdotto un quadro giuridico che consente ai fornitori stranieri di CRS di operare sul mercato cinese. Sembrano però sussistere difficoltà nell'attuazione di questo nuovo quadro e la Commissione continuerà a seguire da vicino la situazione alla luce degli impegni assunti dalla Cina in sede di OMC.

Per quanto riguarda i **cosmetici**, in **Cina** restano difficoltà per l'approvazione di nuovi ingredienti e dei prodotti contenenti nuovi ingredienti. Vanno però segnalati miglioramenti riguardo ad altri problemi che interessano il settore. Il 25 ottobre 2012, ad esempio, nel corso dei colloqui bilaterali con l'UE, l'Amministrazione di Stato dei prodotti alimentari e farmaceutici ha confermato di aver deciso, a seguito di ampie consultazioni con l'industria e con i partner commerciali, di rinviare la legislazione prevista in materia di riclassificazione di numerose categorie di prodotti da "prodotti non speciali" a "prodotti speciali"¹¹. Tale riclassificazione avrebbe comportato l'applicazione di criteri molto più onerosi. I piani futuri saranno esaminati nel contesto della revisione del regolamento di base della Cina sui cosmetici, prevista per il periodo 2013-2014. La Cina ha fatto presente che potrebbe passare da un sistema di autorizzazione preventiva all'immissione sul mercato a un sistema di notifica. Non è ancora chiaro, tuttavia, se ciò riguarderà tutti i prodotti cosmetici.

Per quanto riguarda i **regolamenti cinesi in materia di CO₂ e di consumo di carburante**, il ministero cinese dell'Industria e della tecnologia dell'informazione ha dichiarato che i piani che prevedevano l'introduzione di un obiettivo uniforme di consumo sono stati accantonati a favore del ricorso a un sistema di consumo medio per costruttore (come avviene nell'UE). Il ministero ha però indicato che, nel calcolare tali medie, non era possibile raggruppare i veicoli fabbricati in Cina e i veicoli importati: ciò costituisce un problema in quanto i veicoli importati tendono ad essere più grandi, esclusivi e di nicchia, spesso più pesanti e con un consumo maggiore di carburante. Potrebbe quindi risultare difficile raggiungere l'obiettivo medio per i veicoli importati.

Per finire, la **Cina** ha rinviato il progetto della commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma riguardante i dispositivi medici impiantabili, che stabiliva un massimale di prezzo per gli impianti medici avanzati come pure un calcolo complesso, ma discriminatorio, dei prezzi massimi per i prodotti di fabbricazione nazionale rispetto ai prodotti importati. Vi è il rischio che tale misura venga nuovamente proposta una volta ultimata la transizione nella leadership, ma per il momento tale politica di fissazione dei prezzi è stata abbandonata.

Gli **Stati Uniti** hanno annunciato che nel 2013 sarà pubblicato il regolamento definitivo in materia di **encefalopatia spongiforme bovina (BSE)** ed entrerà in vigore la normativa sulla **peste suina classica**. Alla fine del 2012 è stata inoltre pubblicata, per consultazione pubblica, la proposta di comunicazione sulla malattia vescicolare dei suini, che riconoscerà indenni da tale malattia alcune regioni italiane. L'Unione europea prevede la ripresa delle esportazioni di bovini, suini e loro prodotti dall'UE negli Stati Uniti subito dopo la pubblicazione di queste normative. L'UE continua tuttavia ad essere preoccupata per i lunghissimi ritardi nel trattamento delle altre domande di esportazione da essa presentate nel quadro dell'accordo SPS, ad esempio per quanto riguarda mele, pere e peperoni.

¹¹ Notifica TBT dell' OMC G/TBT/N/CHN/887.

Il **Brasile** ha annunciato che le misure **sanitarie e fitosanitarie** riguardanti l'importazione di ruminanti (ad esempio bovini e ovini) e loro prodotti in provenienza dall'UE, collegate alle encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE), potrebbero presto conformarsi alle norme internazionali pertinenti e autorizzare il commercio di tali prodotti. Il paese non ha però compiuto alcun progresso significativo nella realizzazione del suo calendario di visite agli Stati membri dell'UE, il che continua a ripercuotersi assai negativamente sulle esportazioni dall'UE, soprattutto per quanto riguarda i prodotti a valore aggiunto di origine animale.

3. COME COMBINARE GLI STRUMENTI DISPONIBILI PER LOTTARE CONTRO GLI OSTACOLI AGLI SCAMBI

La presente sezione intende fornire una panoramica su come combinare i diversi strumenti di cui dispone l'Unione europea.

a. Diplomazia commerciale

La **diplomazia commerciale** costituisce un elemento importante nelle relazioni esterne dell'UE ed è esercitata sia a livello operativo all'interno delle istituzioni dell'UE, in stretta collaborazione con le delegazioni UE sul campo, e nelle amministrazioni degli Stati membri, sia al più alto livello politico, ad esempio durante i vertici e i contatti bilaterali. Il modo in cui l'UE conduce le proprie relazioni diplomatiche commerciali e le relazioni economiche esterne riflette l'invito formulato dal Consiglio europeo di migliorare le sinergie tra l'UE e i livelli nazionali, in linea con le disposizioni dei trattati, ai fini di un maggiore coordinamento tra i soggetti istituzionali, di una migliore integrazione di tutti gli strumenti e delle politiche pertinenti e di una maggiore efficacia dei vertici con i paesi terzi. La diplomazia commerciale rientra nell'approccio coerente dell'UE in materia di azione esterna.

La diplomazia commerciale costituisce solitamente il mezzo più rapido per lottare contro gli ostacoli agli scambi in quanto non richiede un contesto specifico, come nel caso dei negoziati relativi agli accordi di libero scambio, né una lunga e complessa strategia contenziosa come nel caso delle vertenze commerciali. I contatti diretti con le autorità locali possono essere sufficienti per mettere in evidenza gli ostacoli e segnalare l'incompatibilità di alcune misure con gli obblighi derivanti dall'OMC.

Inoltre, questo modo di affrontare gli ostacoli al commercio rappresenta effettivamente uno strumento diplomatico: il suo obiettivo è infatti proprio quello di risolvere i problemi, proponendo che nessuna parte abbia la meglio a scapito di un'altra. Si evita così il rischio di un'escalation delle controversie e di misure di ritorsione, in ambito giuridico o meno.

L'efficacia della diplomazia commerciale dipende però dalla possibilità di convincere il paese con cui si sta trattando che è nel suo interesse eliminare gli ostacoli in questione. Ciò dipende in particolare:

- dalla possibilità di dimostrare in modo convincente che l'eliminazione dell'ostacolo genererebbe, per i consumatori e le imprese di tale paese, vantaggi superiori alle perdite che avrebbero le altre imprese in concorrenza diretta con le imprese dell'UE che subiscono gli effetti negativi di tale ostacolo;
- dalla capacità dell'UE di fornire soluzioni alternative convincenti e proposte concrete, preferibilmente basate sulla propria esperienza e sul bagaglio di esperienza degli Stati

membri come pure sugli insegnamenti ricavati. La cooperazione in materia normativa o i dialoghi sono molto utili a tal fine. Tale cooperazione dovrebbe rientrare pienamente nell'agenda economica globale esterna dell'UE nei confronti di un determinato paese e rafforzarla, integrando i negoziati commerciali e agevolando l'accesso al mercato¹²;

- dalla possibilità di portare il caso in tribunale: questo può funzionare se la minaccia di una controversia ha un effetto sufficientemente dissuasivo da spingere il paese ad eliminare l'ostacolo. A tal fine, un processo di risoluzione delle controversie credibile ed efficace è essenziale per ottenere risultati sul fronte della diplomazia commerciale.

Ciò dimostra che la diplomazia commerciale è tanto più efficace se usata in combinazione con altri strumenti, in quanto le soluzioni più pratiche possono dare risultati solo se sostenute da meccanismi sanzionatori credibili.

b. Risoluzione delle controversie

Negli ultimi 17 anni, dalla creazione dell'organo di conciliazione nel 1995, l'UE è stata uno dei membri più attivi dell'OMC in materia di **risoluzione delle controversie**¹³. Negli ultimi due anni l'UE ha avviato cinque nuove controversie come parte attrice: attualmente contesta le norme in materia di contenuto locale, le licenze d'importazione discrezionali, le restrizioni all'esportazione e l'abuso di dazi antidumping e compensativi da parte dei paesi terzi nei confronti delle esportazioni dell'UE.

Nello stesso periodo l'UE ha ottenuto vittorie significative nelle procedure di risoluzione delle controversie in seno all'OMC: ha infatti vinto una causa importante riguardante le restrizioni applicate dalla Cina alle esportazioni di materie prime e ha ottenuto che le bevande alcoliche dell'UE non fossero soggette a trattamento discriminatorio nelle Filippine. L'UE ha inoltre risolto l'annosa controversia con gli Stati Uniti sulla "metodologia dell'azzeramento" in materia di antidumping. Continua invece l'ampia controversia con gli USA sugli aeromobili civili di grandi dimensioni e l'UE ha ottenuto che l'OMC pronunciasse importanti decisioni contro le sovvenzioni illegali versate da questo paese a Boeing.

Per rafforzare ulteriormente l'elemento applicativo della politica commerciale dell'UE, la Commissione ha inoltre proposto di recente regole perfezionate per far applicare i diritti dell'Unione derivanti dagli accordi commerciali internazionali¹⁴. L'obiettivo è permettere all'UE di reagire rapidamente e in modo efficace per difendere i propri diritti. La Commissione propone un regolamento inteso a introdurre un quadro chiaro e prevedibile per l'adozione di atti di esecuzione a seguito di controversie commerciali internazionali con un impatto economico negativo sull'UE.

¹² Come indicato, ad esempio, nel riesame del mercato unico del 2007 – http://ec.europa.eu/citizens_agenda/docs/sec_2007_1519_en.pdf.

¹³ Delle 452 controversie portate dinanzi all'organo di conciliazione (al novembre 2012), l'UE è stata coinvolta in 87 casi come parte attrice (in 73 casi come parte convenuta), ovvero ha partecipato al 19,2% dei casi, 66 dei quali contro uno o l'altro dei sei paesi/regioni selezionati nella presente relazione (32 contro gli Stati Uniti, 4 contro il Brasile, 8 contro l'Argentina, 10 contro l'India, 6 contro il Giappone, 6 contro la Cina e nessuno sinora contro la Russia), il che corrisponde al 75,9% di tutti i casi in cui l'UE è stata parte attrice.

¹⁴ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=856>.

c. Uso efficace dei comitati dell'OMC

Per quanto riguarda i regolamenti tecnici e le procedure di valutazione della conformità, l'UE è, insieme agli Stati Uniti, il membro dell'OMC più attivo in seno ai comitati TBT e SPS. Le riunioni del comitato TBT a Ginevra costituiscono un quadro efficace in cui mettere in luce le preoccupazioni dell'UE per i regolamenti tecnici introdotti da altri membri dell'OMC, migliorare la trasparenza di questi requisiti, sensibilizzare in merito a tali questioni e stringere alleanze con altri membri dell'OMC interessati. Nel corso della riunione del comitato TBT del marzo 2012 sono state discusse 65 questioni commerciali specifiche – il numero più elevato mai discusso in questa sede - di cui 35 sollevate o sostenute dall'UE.

L'approccio proattivo dell'UE non si limita ai comitati TBT e SPS, ma si estende anche a tutti gli altri comitati dell'OMC. Il comitato sulle procedure in materia di licenze d'importazione e quello sulle misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali sono i più pertinenti in relazione agli ostacoli al commercio citati nella presente relazione.

d. Negoziati per accordi di libero scambio (ALS)

I negoziati per la conclusione di accordi commerciali preferenziali, segnatamente accordi di libero scambio e accordi di libero scambio globali e approfonditi, ma anche i negoziati per l'adesione all'OMC, possono costituire un utile strumento, in associazione agli strumenti citati sopra, per affrontare misure specifiche che perturbano gli scambi con i paesi terzi. L'UE sta attualmente negoziando accordi di libero scambio con due dei sei paesi e regioni oggetto della presente relazione (India e Brasile/Argentina nel quadro del Mercosur) e avvierà presto negoziati con il Giappone e forse con gli Stati Uniti nei prossimi mesi. Questi negoziati, come i colloqui con la Russia in vista della conclusione di un nuovo accordo, possono creare un quadro favorevole per affrontare il problema degli ostacoli al commercio per una serie di ragioni.

In primo luogo, nel corso dei negoziati la posizione dell'UE come importante destinazione di esportazione le consente di ottenere concessioni dai paesi terzi che hanno un forte incentivo a negoziare con un mercato integrato di 500 milioni di consumatori.

In secondo luogo, tali accordi sono espressamente concepiti per affrontare allo stesso tempo numerosi ostacoli e, se possibile, introdurre discipline più rigorose rispetto alle norme commerciali internazionali esistenti. È per questo che l'UE mira ad ottenere di più con queste discussioni che dalla semplice applicazione delle norme vigenti.

Infine, la nuova generazione di ALS può agevolare la composizione delle controversie commerciali in quanto prevede meccanismi bilaterali di risoluzione delle controversie, basati sul modello dell'OMC. Gli ALS stabiliscono inoltre una struttura completa di gruppi di lavoro e comitati settoriali e tematici per garantire la corretta applicazione di ogni accordo ed evitare l'introduzione di nuovi ostacoli in futuro.

Gli accordi commerciali preferenziali hanno però dei limiti come strumenti di accesso al mercato. Presentano, ad esempio, un carattere *una tantum*: gli ostacoli che non sono stati eliminati nel corso del processo, o che emergono successivamente, dovranno essere affrontati attraverso altri canali. I tempi necessari per negoziare e adottare gli ALS, inoltre, non sempre sono adatti a cicli congiunturali molto più rapidi. Infine, è difficile trovare un equilibrio fra le concessioni, il che spesso significa che non tutti gli ostacoli al commercio possono essere

affrontati contemporaneamente e in modo specifico e che alcuni vanno trattati in via prioritaria affinché si possa giungere ad un accordo soddisfacente nel complesso.

5. CONCLUSIONE

Il commercio dovrebbe essere il principale motore della crescita economica dell'UE nei prossimi anni. Sarà inoltre uno dei principali indicatori della competitività del nostro continente sui mercati globali attraverso la capacità della nostra industria di rafforzare le catene regionali del valore ed essere parte integrante di quelle mondiali. In tale contesto la Commissione intende consolidare ulteriormente i suoi strumenti di partenariato nel quadro della strategia di accesso ai mercati al fine di affrontare gli ostacoli al commercio e agli investimenti in tutto il mondo e garantire così pari condizioni affinché il nostro potenziale economico possa realizzarsi interamente. Per rendere maggiormente efficaci le attività collettive di diplomazia commerciale condotte dalla Commissione, dalle delegazioni dell'UE e degli Stati membri sul campo nei paesi terzi, la Commissione intende in particolare rivedere e aggiornare periodicamente l'elenco dei principali ostacoli presenti nei mercati dei nostri maggiori partner commerciali e fornire agli Stati membri *hym sheets* per trasmettere messaggi concertati nei contatti con le autorità dei paesi interessati. La diplomazia commerciale beneficerà di un uso ottimale di tutti gli strumenti e delle politiche pertinenti come pure dei vertici con i paesi terzi e delle relazioni esterne dell'UE in generale: il SEAE appoggerà queste iniziative e si adopererà per garantire una maggiore coerenza.

L'UE continua ad occupare il primo posto al mondo per esportazioni, importazioni e investimenti esteri diretti, sia come investitore sia come destinatario degli investimenti. Nel corso degli anni è riuscita a mantenere una quota delle esportazioni mondiali complessive¹⁵ prossima al 20% malgrado la crisi economica e i profondi cambiamenti che hanno interessato il commercio mondiale negli ultimi trent'anni. L'enorme eccedente commerciale dell'UE nel settore manifatturiero (281 miliardi di euro, una cifra che si è quintuplicata dal 2000) ha più che compensato l'aumento della nostra bolletta energetica nel corso dello stesso periodo. L'eccedente dell'UE nel settore dei servizi si è moltiplicato di oltre venti volte in dieci anni, raggiungendo 108 miliardi di euro nel 2011, mentre la bilancia commerciale agricola dell'UE è passata da un disavanzo di oltre 3 miliardi di euro nel 2000 a un surplus di circa 7 miliardi di euro nel 2011.

Per sostenere questi risultati significativi la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, continuerà ad adoperarsi per eliminare gli ostacoli presenti nei paesi terzi grazie ad azioni concertate e a un uso combinato di tutti i mezzi disponibili per garantire un accesso equo al mercato. Oltre alle attività di diplomazia commerciale condotte a Bruxelles e sul campo, la Commissione intende avvalersi in modo efficace dei comitati dell'OMC, ottenere l'applicazione degli impegni assunti nell'ambito degli accordi bilaterali e multilaterali, anche facendo ricorso, se necessario, a procedure mirate di risoluzione delle controversie in caso di mancato rispetto degli obblighi internazionali da parte dei partner dell'UE, e sfruttare pienamente i negoziati sugli ALS per eliminare in modo sistematico gli ostacoli al commercio.

¹⁵ Scambi di beni, petrolio e gas esclusi. Fonte: base dati UN-COMTRADE.