

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Partenariato economico transatlantico»

(98/C 407/45)

Il Comitato economico e sociale, in data 26 marzo 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare il parere in merito a: «Il nuovo mercato transatlantico».

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha costituito un gruppo di studio e ha nominato relatrice Ann Davison.

Il Comitato economico e sociale, il 10 settembre 1998, nel corso della 357^a sessione plenaria, ha deciso di modificare il titolo del parere in «Il partenariato economico transatlantico», nominando Ann Davison relatrice generale, e ha adottato, con 55 voti favorevoli, 8 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Contesto e antefatti

1.1. Le attuali proposte sono le ultime di una serie di iniziative. Nel 1990 gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno esaminato la possibilità di un nuovo trattato che costituisse la base per il mantenimento di solide relazioni transatlantiche nell'era successiva alla guerra fredda. Allora è stato preferito un approccio più pragmatico, sotto forma della Dichiarazione transatlantica del novembre 1990. Tale Dichiarazione essenzialmente ha codificato il regime di cooperazione esistente tra l'UE e gli Stati Uniti, per esempio i vertici biennali UE-USA, e ha fatto appello alla cooperazione nei settori economico e commerciale oltre che in quello politico. Nel 1994 il timore che gli Stati Uniti potessero scivolare verso una posizione di maggiore isolazionismo ha indotto numerosi dirigenti politici europei a proporre un rafforzamento delle relazioni commerciali sotto forma di una zona di libero scambio transatlantica (TAFTA). Anche i sindacati statunitensi AFL-CIO hanno richiesto la creazione della TAFTA come alternativa all'Accordo NAFTA di libero scambio nell'America settentrionale. La fredda reazione degli Stati Uniti e il timore che un accordo formale potesse compromettere la credibilità della neonata OMC hanno determinato ancora una volta un approccio informale e più pragmatico, che si è tradotto nella Nuova Agenda Transatlantica e nel piano d'azione congiunto UE/USA ad essa legato, adottato a Madrid nel dicembre 1995 e riguardante anche le relazioni politiche oltre a quelle commerciali. Allo stesso tempo è stato avviato il Dialogo transatlantico tra imprese (Transatlantic Business Dialogue, TABD) per garantire il coinvolgimento anche della comunità imprenditoriale nel dialogo transatlantico.

1.2. Dal 1995 la cooperazione bilaterale fa registrare progressi in campo commerciale. È stato firmato un accordo sul riconoscimento reciproco UE/USA (ARR), che copre un numero ridotto di settori e dà grande impulso al TABD, ed è stata intensificata la cooperazione in altri settori quali le politiche scientifiche e del lavoro. È stato concluso un utile accordo sulle azioni da intraprendere in caso di problemi di concorrenza sui rispettivi mercati. Gli sforzi congiunti dell'UE e degli

USA hanno inoltre contribuito a determinare una conclusione positiva di negoziati multilaterali, come quelli relativi all'Accordo sulle tecnologie dell'informazione, e di accordi settoriali sui servizi di base finanziari e di telecomunicazione nell'ambito del GATS. Eppure vi sono stati anche momenti di grave tensione bilaterale dovuta a problemi commerciali, come quelli sollevati dalle leggi Helms-Burton e D'Amato e quelli legati alla sicurezza degli alimenti.

1.3. Nel marzo 1998 la Commissione europea ha avanzato proposte sui modi per intensificare gli sforzi di potenziamento delle relazioni UE/USA sotto forma di una Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale riguardante un accordo sul nuovo mercato transatlantico.

1.4. Le proposte della Commissione erano motivate da tre obiettivi:

- consolidare le relazioni politiche UE/USA fornendo un punto d'approccio positivo alle relazioni bilaterali, che altrimenti rischiano di essere dominate dalla composizione di controversie;
- beneficiare dei vantaggi economici derivanti, anche per i consumatori, dall'approfondimento delle relazioni commerciali, assicurando nel contempo il mantenimento delle politiche dell'UE in materia di ambiente, sanità e sicurezza;
- imprimere uno slancio alla liberalizzazione multilaterale sotto forma di una nuova tornata negoziale dell'OMC, illustrando i possibili modi per realizzare un'ulteriore liberalizzazione e fornendo un modello per accordi più ampi.

1.5. Mentre la Comunicazione era all'esame del Comitato, nel vertice UE/USA di maggio è stato raggiunto un accordo anche sul partenariato economico transatlantico (Transatlantic Economic Partnership), che rende

superate le proposte della Commissione. Il presente parere è quindi incentrato sugli elementi costituenti tale accordo.

1.6. Rispetto alle proposte contenute nella Comunicazione della commissione in merito all'accordo sul nuovo mercato transatlantico [New Transatlantic Marketplace Agreement — (NTMA)], la dichiarazione relativa al partenariato economico transatlantico (TEP), adottata nel maggio 1998, rappresenta un proseguimento dell'approccio ad hoc perseguito negli ultimi anni in materia di politica commerciale transatlantica. Il TEP riprende alcuni elementi chiave delle proposte della Commissione in merito all'NTMA, come la particolare attenzione dedicata agli ostacoli normativi all'accesso al mercato. Ma a differenza dell'NTMA, il TEP non è un accordo globale da applicare in tutte le sue parti. L'applicazione dipenderà dal piano di azione che deve ancora essere concordato tra UE e USA. Tale approccio, più ad hoc, darà ad ognuna delle parti contraenti l'opportunità di escludere le questioni «sensibili» o di attribuire loro una priorità minore. Pertanto, l'impatto del TEP potrebbe essere ben più selettivo.

1.7. L'approccio del TEP abbandona l'elemento più radicale delle proposte della Commissione, la definizione di un accordo di libero scambio nel settore dei servizi tra l'UE e gli USA, nonché tutte le proposte relative all'istituzione di un regime bilaterale di risoluzione delle controversie tra le due parti.

1.8. Rispetto alle proposte dell'NTMA, il TEP attribuisce un peso maggiore alle soluzioni multilaterali dei problemi di accesso al mercato o agli approcci multilaterali agli accordi sugli aspetti normativi.

2. Il rapporto commerciale UE/USA

2.1. L'UE e gli USA sono l'uno per l'altro la fonte e la destinazione più rilevante degli investimenti diretti all'estero. Oltre che rilevante, il rapporto tra le due economie è anche equilibrato: ciascun partner rappresenta per l'altro il 19 % circa dello scambio totale di beni. Il terziario rappresenta oltre il 66 % del valore aggiunto totale delle economie dell'UE ed oltre il 70 % di quella degli Stati Uniti. Nel 1996 gli investimenti dell'UE negli USA sono stati valutati a 372 miliardi di dollari e quelli statunitensi nell'UE a 348 miliardi di dollari ⁽¹⁾.

2.2. Negli Stati Uniti tre milioni di posti di lavoro dipendono direttamente dagli investimenti europei mediante rapporti di lavoro diretti in ditte a capitale europeo. Altri tre milioni dipendono indirettamente da

tali investimenti. Secondo le stime le esportazioni statunitensi in Europa sostengono un altro milione di posti di lavoro in patria. In Europa un numero analogo di posti di lavoro dipende dagli investimenti statunitensi nei paesi europei e dalle esportazioni europee negli Stati Uniti ⁽²⁾.

3. Reazione generale

3.1. *Sostegno ad un ruolo proattivo per l'Unione europea*

Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di sollevare la questione delle relazioni tra l'UE e gli USA, anche se si rammarica che l'accento venga posto esclusivamente sul settore commerciale. Le recenti decisioni dell'OMC indicano che viene data la priorità all'economia pura e alla scienza rispetto alle legittime preoccupazioni sociali, ambientali e dei consumatori. Dubbi analoghi saranno inevitabilmente sollevati anche in merito all'accordo commerciale proposto tra l'UE e gli USA.

L'UE, pur avendo molto da guadagnare dalla segnalazione agli USA dei settori nei quali una riduzione degli ostacoli da parte loro sarebbe utile agli esportatori europei, dovrebbe allo stesso tempo sforzarsi di promuovere la comprensione del modello socio-ambientale. A titolo di esempio, pur essendo vero che gli Stati Uniti hanno creato con successo nuovi posti di lavoro, vi sono però interrogativi sulla sicurezza del posto di lavoro, sulle retribuzioni reali e sulla rete di protezione sociale. Per di più l'impegno degli Stati Uniti in favore di un'azione internazionale in campo ambientale è stato deludente e gli Stati Uniti hanno avversato la posizione dell'UE in merito al principio di precauzione, soprattutto riguardo alla sicurezza dei prodotti alimentari.

L'iniziativa della Commissione in favore di un consolidamento del rapporto commerciale tra l'UE e gli USA è ben accetta purché accompagnata dal tentativo di approfondire le questioni sopra elencate.

Il Comitato, pur auspicando una stima più completa — settore per settore — dell'incidenza di tale iniziativa sull'occupazione e sulla ristrutturazione, sostiene il tentativo di trattare alcuni aspetti tradizionalmente difficoltosi per gli esportatori dell'UE e condivide l'obiettivo di promuovere la cooperazione economica transatlantica purché coerentemente con i principi multilaterali sanciti nel GATT e in altri accordi multilaterali.

3.2. Secondo il Comitato è sempre più necessario che l'Unione europea svolga un ruolo guida nel definire le priorità dei negoziati commerciali bilaterali e multilaterali, anche perché alcune importanti decisioni dell'OMC non sono state favorevoli all'UE. Gli sviluppi recenti negli Stati Uniti illustrano che questo paese, pur non

⁽¹⁾ Il nuovo mercato transatlantico, 11.3.1998 — Commissione europea.

⁽²⁾ Il nuovo mercato transatlantico: analisi dell'impatto economico, 15.4.1998.

scivolando verso l'isolazionismo come temevano alcuni fautori del TAFTA originario nel 1994, rispetto al passato mostra minore capacità ed intenzione di assumere la guida della diplomazia commerciale internazionale. Al Presidente manca il sostegno del Congresso per le iniziative commerciali: ciò si riflette, per esempio, nelle difficoltà incontrate dall'Amministrazione statunitense per ottenere l'autorizzazione a negoziare secondo la procedura accelerata («fast track»). Inoltre, sono ancora da rimuovere una serie di ostacoli al commercio, descritti nella relazione della Commissione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti negli Stati Uniti del 1997. Era quindi nell'interesse sia dell'Unione europea che delle relazioni transatlantiche che l'UE avanzasse proposte. Il Comitato sostiene anche la presa di posizione proattiva della Commissione e del Consiglio che insistono per ottenere una nuova tornata di negoziati multilaterali nell'ambito dell'OMC.

3.3. Il Comitato sottoscrive l'approccio più proattivo alla politica commerciale internazionale che si riscontra nell'accordo sul partenariato economico transatlantico.

3.3.1. Le proposte attualmente comprese nell'accordo di partenariato per una più stretta cooperazione transatlantica non sono rivolte alla creazione di un mercato comune, bensì rappresentano uno strumento per far fronte alla natura mutevole delle relazioni commerciali e degli ostacoli all'accesso ai mercati. Al momento i negoziati su quest'ultimo aspetto sono incentrati sugli ostacoli normativi, che negli Stati Uniti continuano ad essere ragguardevoli, a livello federale ma ancora di più a livello inferiore (ossia dei singoli stati). Tali ostacoli all'accesso ai mercati hanno un'incidenza sui fornitori europei e sono documentati nella relazione della Commissione europea sugli ostacoli al commercio e agli investimenti negli Stati Uniti. Vi rientra, per esempio, la regolamentazione dei servizi di telecomunicazione, che limita l'accesso dei fornitori europei alle comunicazioni radiofoniche e mobili e ai servizi via satellite.

Gli ostacoli all'accesso ai mercati frapposti dai singoli stati sono altrettanto importanti. La pretesa degli Stati Uniti che l'UE mantenga l'apertura dei mercati non è più accettabile se nello stesso tempo i medesimi non tengono conto di norme limitative dell'accesso ai mercati in ampi settori solo perché queste vigono a livello degli stati.

Secondo il Comitato l'obiettivo del partenariato transatlantico dovrebbe essere non già di creare un mercato comune, bensì di far fronte in modo commisurato alla natura mutevole della politica commerciale. Ciò rende necessaria in particolare l'inclusione negli accordi multilaterali degli ostacoli frapposti a livello dei singoli stati, finora sistematicamente esclusi. Ciò dovrebbe andare di pari passo con una convergenza di vedute in materia sociale, ambientale e di tutela dei consumatori.

3.4. Applicazione

Nel parere del 1996 in merito alle «Relazioni tra l'Unione europea e gli Stati Uniti» (CES 701/96) il Comitato si è dichiarato a favore dell'approccio pragmatico del mercato transatlantico rispetto alla conclusione di un eventuale accordo formale di libero scambio, preoccupato che un accordo come il TAFTA andasse contro lo spirito multilaterale che aveva trovato espressione nell'istituzione dell'OMC. L'approccio pragmatico per settore presenta il chiaro svantaggio dell'assenza di dinamiche settoriali trasversali che contribuiscano a promuovere un accordo in un settore in cui si incontrino difficoltà. In assenza di tali dinamiche, ogni progresso dipenderà dalla capacità delle parti di individuare soluzioni comuni e dalla volontà politica. D'altra parte l'atteggiamento ambiguo che si registra negli Stati Uniti nei confronti di ogni nuovo accordo commerciale richiede risultati tempestivi e visibili. Una soluzione consisterebbe in una strategia di progressi separati per settore, uniti al rispetto rigoroso di un calendario ben definito. Nel parere del 1996 il Comitato ha espresso una certa preoccupazione per il fatto che il mercato transatlantico non prevedeva procedure di riesame formale o periodico che contribuissero a garantire l'avanzamento dei negoziati settoriali. Di conseguenza i progressi nel raggiungimento degli obiettivi del TMP sono stati lenti e ciò ha determinato la necessità di una nuova iniziativa.

3.5. Il Comitato, pur essendo tuttora convinto che qualsiasi accordo formale in materia di relazioni commerciali transatlantiche che mettesse il resto del mondo di fronte al fatto compiuto pregiudicherebbe lo spirito dell'OMC e andrebbe perciò evitato, continua ad essere preoccupato per la possibilità che ancora una volta la ricerca di pragmatismo si traduca in un'assenza di sviluppi. Inoltre il partenariato economico transatlantico per ora non prevede scadenze in grado di aiutare i negoziatori impegnati nelle questioni settoriali a focalizzare le proprie intenzioni. Se non verrà attuata entro il primo semestre del 2000 l'iniziativa rischia di fallire.

3.6. Il Comitato chiede che il piano da elaborare citato alla fine dell'accordo sul Partenariato economico transatlantico fissi scadenze chiare e sollecita la Commissione europea a riferire formalmente al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sui progressi compiuti nel realizzare sia gli obiettivi del partenariato, sia il proprio programma socioambientale.

3.7. Bilateralità o multilateralità?

Il partenariato definisce dieci obiettivi comuni nell'ambito dei negoziati multilaterali. Riservandosi di formulare in seguito osservazioni dettagliate, il Comitato è in linea di massima favorevole a tali obiettivi. Esso rileva che il

partenariato economico transatlantico attribuisce loro un ruolo più rilevante rispetto alla Comunicazione e si compiace di questo spostamento di enfasi.

3.8. Nella Comunicazione la Commissione fa tutto il possibile per garantire che le proposte di approfondimento delle relazioni commerciali transatlantiche siano compatibili con il sostegno dell'UE per le soluzioni multilaterali. Va tuttavia riconosciuto che perfino un accordo informale tra l'UE e gli Stati Uniti costituirà un precedente per i futuri negoziati multilaterali nell'ambito dell'OMC. L'accordo concluso il 18 maggio 1998 sul partenariato economico transatlantico fa esplicito riferimento alle modalità con cui un partenariato potenziato può essere utile a determinare le priorità per un sistema mondiale di scambi più aperto e accessibile. Perché tale sistema sia multilaterale, sarà necessario l'appoggio anche degli altri paesi membri dell'OMC, specialmente per portare al successo una nuova tornata di negoziati. Il loro appoggio tuttavia è poco probabile se saranno messi di fronte al fatto compiuto di un accordo tra l'UE e gli Stati Uniti. L'appello contenuto nell'accordo di partenariato ad adottare posizioni comuni in merito all'ulteriore miglioramento dell'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale che incidono sugli scambi commerciali rischia appunto di essere interpretato come un fatto compiuto dagli altri membri dell'OMC.

3.9. Per evitare che i negoziati bilaterali tra l'UE e gli Stati Uniti compromettano le iniziative multilaterali sarà necessario che questi procedano parallelamente ai negoziati all'interno dell'OMC. Considerati il programma di lavoro dell'OMC, elaborato alla Conferenza ministeriale di Singapore nel 1996, e l'impegno di prepararsi ad una nuova tornata assunto alla Conferenza ministeriale di Ginevra in occasione del cinquantenario del GATT, ricorso nel maggio 1998, è difficile individuare un settore di intervento contemplato dal partenariato economico transatlantico che non possa essere oggetto di lavori anche nell'ambito dell'OMC.

3.10. Il Comitato sollecita la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea a garantire che i lavori relativi ai negoziati bilaterali UE/USA si svolgano parallelamente ai lavori dell'OMC per la preparazione della prossima tornata di negoziati multilaterali.

3.11. Sorge il dubbio che la negoziazione del partenariato rischi di sottrarre risorse all'imminente tornata dell'OMC (più importante). Il Comitato ritiene che le proposte presentate siano abbastanza realistiche e gradite alle imprese di entrambe le sponde dell'Atlantico da meritare un seguito. In alcuni casi possono anche svolgere un ruolo precursore per i negoziati dell'OMC, specialmente se accompagnate da un'intesa sugli aspetti socioambientali.

3.12. Coerentemente con il suo impegno per lo sviluppo dei paesi più poveri del mondo, il Comitato sottoscrive gli obiettivi comuni all'UE e agli Stati Uniti

nei negoziati multilaterali, enunciati nel punto 8 della dichiarazione sul partenariato economico transatlantico. Desidera però formulare alcune precisazioni.

3.13. Il Comitato accoglie con favore l'impegno contenuto nella dichiarazione summenzionata a cooperare per fare in modo che i paesi meno sviluppati traggano beneficio dal sistema multilaterale di scambi. Ciò richiede un miglioramento su tutta la linea delle politiche europee e statunitensi in materia di scambi, debito ed aiuti, e in particolare di quelle relative all'Africa. Il Comitato approva un'intensificazione della cooperazione in questo settore sulla scia delle priorità definite nel suo parere precedente e si attende ora risultati significativi.

3.14. Il Comitato auspica che l'uso del termine «partenariato» comporti un maggiore impegno per una cooperazione di più ampio respiro — aiuti all'estero, ambiente, norme di tutela dei lavoratori e dei consumatori, questioni monetarie e relazioni con il resto del mondo. Se le fondate preoccupazioni in campo ambientale e della tutela dei lavoratori e dei consumatori non saranno riconosciute nel dibattito commerciale, rischia di venir meno il sostegno dell'opinione pubblica per qualsiasi iniziativa commerciale.

4. Il problema dell'extraterritorialità

Le leggi «Libertad» (Helms-Burton) e «ILSA» (D'Amato)

4.1. Il vertice UE/USA del 18 maggio sembra avere trovato soluzioni, se non altro parziali, ai problemi sollevati dalle leggi statunitensi «Libertad» e «Iran and Lybia Sanctions Act — ILSA», due casi in cui il tentativo degli Stati Uniti di applicare le proprie leggi in ambito extraterritoriale (all'UE) ha fatto sorgere gravi tensioni nelle relazioni transatlantiche. In pratica è stato pattuito un pacchetto composto di tre parti.

4.2. L'Amministrazione degli Stati Uniti ha accettato di rinunciare ad applicare la Legge ILSA contro diverse società dell'UE che investono nel settore energetico in Iran. Ha inoltre accettato di richiedere l'autorizzazione del Congresso ad emendare il Titolo IV della legge «Libertad» in modo da introdurre la possibilità che gli Stati Uniti rinuncino a tempo indeterminato ad agire nei confronti dell'UE. L'Amministrazione degli USA è inoltre disposta a scandagliare i pareri dei membri del Congresso e a consultarsi con questi al fine di ottenere una rinuncia ad applicare le disposizioni del III° Titolo.

4.3. In cambio di questa posizione statunitense l'UE ha accettato di concludere un'intesa su alcune norme atte a migliorare la tutela degli investimenti. Si tratta di un accordo politico, ma le due parti hanno anche concordato di presentarlo congiuntamente all'OMC nell'intento di instaurare una migliore tutela multilaterale contro l'esproprio. Il sostegno dell'UE dipende dall'attuazione dell'accordo da parte degli USA.

4.4. La terza parte dell'accordo è una dichiarazione di cooperazione politica nell'ambito del partenariato transatlantico ed è diretta a scongiurare in futuro conflitti come quelli scatenati dalle due leggi statunitensi. Questa parte dell'accordo espone i principi da seguire nell'applicazione delle sanzioni economiche. Stabilisce che la preferenza andrebbe data alle sanzioni concordate per via multilaterale, preferibilmente sottoscritte dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. La dichiarazione, pur lasciando ognuna delle parti libera di adottare sanzioni se non sia possibile conseguire un consenso multilaterale, obbliga l'UE e gli USA a non perseguire né proporre, nonché a contrastare, l'adozione di leggi riguardanti sanzioni economiche dai pretesi effetti extraterritoriali. In altre parole l'Amministrazione statunitense d'ora in poi è obbligata ad opporsi all'adozione da parte del Congresso di leggi analoghe alla Helms/Burton o alla D'Amato.

4.5. Questa è una chiara manifestazione della volontà dell'Amministrazione, anche se non vi è modo di garantire che possa contrastare con esito positivo l'attività legislativa del Congresso. Anzi, non è affatto sicura l'approvazione del progetto di legge Hamilton-Crane-Luger-Bill, che introdurrebbe rinunce alle sanzioni e concederebbe al Presidente un margine di manovra più ampio. Le imprese statunitensi, pur essendo in genere favorevoli al progetto di legge, non riescono a convincere un Congresso già proiettato verso le imminenti elezioni del 3 novembre. La pressione esercitata dai Cubani naturalizzati e da altri gruppi di interesse si fa sentire maggiormente.

In contropartita il partner che rinuncia ad infliggere sanzioni, pur essendo tenuto a perseguire obiettivi politici comuni (ad es. riforme politiche nel paese in considerazione), può farlo secondo modalità proprie. Ciò significa in altre parole che l'UE disporrà del margine necessario a perseguire una politica di impegno critico come quella attuata nei confronti dell'Iran.

4.6. Il Comitato ribadisce la propria condanna delle leggi statunitensi con effetti extraterritoriali ed esige un intervento tempestivo degli Stati Uniti a questo proposito.

4.7. Il Comitato si compiace dei progressi compiuti nel superamento delle tensioni suscitate nelle relazioni transatlantiche dall'inopportuno tentativo statunitense di applicare le proprie leggi in ambito extraterritoriale e sollecita il Congresso statunitense a fare progressi nell'applicazione dell'accordo politico raggiunto nel vertice UE/USA del maggio 1998.

— Il Comitato accoglie con favore l'intensificarsi della cooperazione tra l'UE e gli USA nella lotta contro il terrorismo, i sempre più frequenti reati bancari ed il traffico di stupefacenti.

A questi problemi spetta una priorità elevata nell'ambito della cooperazione internazionale.

— Inoltre il Comitato ha accolto con favore ed appoggiato le proposte volte a ricompensare il rispetto dei diritti dell'uomo e anche dei diritti sociali fondamentali nel quadro del nuovo sistema di preferenze generalizzato.

— È necessaria una maggiore cooperazione tra l'UE e gli USA nelle questioni di politica estera che incidono sugli scambi commerciali, tra le quali l'estensione dei principi sanciti nel codice di condotta dell'UE sull'esportazione di armi.

5. Ostacoli tecnici al commercio

5.1. La riduzione e/o l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio era uno degli obiettivi principali della Comunicazione della Commissione ed è stato trasposto nella dichiarazione sul partenariato economico transatlantico. La dichiarazione incita a sfruttare l'esito positivo della negoziazione degli accordi sul riconoscimento reciproco della valutazione di conformità, firmati al vertice del 18 maggio a Londra. In questo settore il partenariato economico transatlantico fornisce dettagli più precisi sulle modalità con cui conseguire l'obiettivo. L'approccio da adottare è essenzialmente l'approccio europeo alla rimozione degli ostacoli tecnici al commercio, che consiste nel tentare di instaurare una fiducia reciproca nelle procedure e nelle pratiche dell'altro partner e, dove sia possibile, una convergenza. Ciò permetterebbe non solo di riconoscere reciprocamente i risultati dei test ma anche di accettare come equivalenti le normative e le certificazioni dell'altro partner. Il partenariato economico transatlantico fa anche appello ad un dialogo più intenso tra i consulenti scientifici e di altro tipo, tra gli organismi preposti alla definizione degli standard e tra quelli con poteri normativi. Secondo il Comitato sarà necessario modificare in qualche modo il mandato di tali organismi per incentivarli a impegnarsi attivamente nel dibattito commerciale. Inoltre gli esponenti degli interessi ambientali e dei consumatori vanno consultati in merito a qualsiasi modifica degli standard che li interessano.

5.2. Come già nel parere del 1996, il Comitato sottoscrive l'estensione al settore commerciale dell'opera di rimozione degli ostacoli tecnici purché vengano pienamente coinvolti i gruppi di interesse non imprenditoriali del settore. Concorda inoltre con la scelta operata nelle proposte della Commissione delle telecomunicazioni, dei prodotti chimici e degli autoveicoli come settori nei quali andrebbe intensificato il lavoro di riconoscimento reciproco.

5.3. La dichiarazione sul partenariato economico transatlantico sottolinea che l'accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi (all'articolo 6) prevede, anzi incoraggia accordi di riconoscimento tra i paesi membri. Un eventuale accordo di riconoscimento reciproco sarebbe perciò compatibile con le norme dell'OMC. Concludendo accordi di riconoscimento bilaterali l'UE e gli

USA potranno quindi assumere quel ruolo di precursori all'interno dell'OMC che viene prefigurato nel partenariato economico transatlantico. Inoltre sarebbe conforme all'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi anche il fatto di fornire informazioni a terzi sul lavoro svolto dall'UE e dagli USA in questo campo.

5.4. Il Comitato chiede che la Commissione e il Consiglio, nello svolgimento dei lavori sul riconoscimento reciproco nel quadro del partenariato economico transatlantico, informino l'OMC sul proprio programma di lavoro e consentano la partecipazione di paesi terzi in una fase il più possibile precoce.

5.5. Il partenariato economico transatlantico invoca un potenziamento della cooperazione normativa nel settore sanitario, fitosanitario e veterinario (comprese le biotecnologie) e riconosce che si tratta di un settore delicato. Nella Comunicazione la Commissione afferma che nell'ambito di tale cooperazione le norme dovrebbero almeno continuare ad offrire il livello di protezione attuale. Pur affermando che saranno mantenute norme elevate di sicurezza e di tutela della salute, dei consumatori e dell'ambiente, la dichiarazione sul partenariato non fa riferimento alla clausola di salvaguardia. Dato che vi è tuttora una differenza fondamentale tra l'approccio dell'UE, che fa ricorso al principio di precauzione, e quello statunitense, più fondato sulla scienza, è probabile che il processo di convergenza sollevi interrogativi in merito all'uno o all'altro.

5.6. Nel parere del 1996 il Comitato aveva richiesto il coinvolgimento nel dibattito sugli scambi dei gruppi di interesse economici e sociali, poiché questi hanno il potere sia di aiutare a creare che di aiutare ad allentare le tensioni commerciali. Manca un riferimento al dialogo con gli esponenti dei consumatori e dei produttori agricoli.

5.7. Il Comitato auspica che nelle proposte dell'UE per l'attuazione del partenariato siano incluse garanzie sul fatto che gli standard sanitari ed ambientali europei non saranno abbassati per effetto della collaborazione normativa con gli Stati Uniti. In particolare, chiede di precisare se in uno dei futuri accordi con gli Stati Uniti sarà compresa una clausola di salvaguardia che scongiuri un abbassamento degli standard europei.

5.8. Il Comitato sollecita il nuovo Dialogo tra consumatori nonché il Dialogo tra produttori agricoli ad analizzare appena possibile la sovrapposizione tra norme alimentari e questioni commerciali.

6. Le tariffe industriali

6.1. Il Comitato sarebbe favorevole a fissare al 2010 la scadenza per un accordo sulla rimozione di tutte le

tariffe industriali basate sulla clausola della nazione più favorita, a condizione che sia disposta ad aderire a tale accordo una massa critica di altri paesi membri dell'OMC. Questo approccio ricalca lo schema dell'Accordo sulle tecnologie dell'informazione concluso nel 1996. Il Comitato deplora la formulazione priva di vigore contenuta nel partenariato e la mancata fissazione di un termine.

6.2. Il Comitato sollecita la Commissione e il Consiglio a tentare di stabilire un termine per la rimozione di tutte le tariffe industriali sulla base del raggiungimento di una massa critica (equivalente a quella dell'Accordo sulle tecnologie dell'informazione).

7. Agricoltura

7.1. Il Comitato sostiene pienamente l'esclusione dell'agricoltura dall'accordo bilaterale sul partenariato economico transatlantico. Secondo l'accordo ogni ulteriore liberalizzazione del settore dovrebbe invece avvenire nel contesto di negoziati multilaterali. L'unico elemento di politica agricola a cui fa riferimento l'accordo è l'attività di cooperazione normativa, per esempio, nel settore degli standard alimentari e sanitari.

7.2. Nel precedente parere del 1996 sulle relazioni transatlantiche il Comitato riconosceva il legame esistente tra la riforma della PAC e l'ulteriore liberalizzazione dell'accesso ai mercati agricoli. Nel 1996 il Comitato esprimeva il giudizio che, sebbene ci fossero altri settori nei quali erano possibili progressi più rapidi che in quello agricolo, sarebbe comunque servita una riforma della PAC per consentire all'Unione europea di adottare una posizione credibile nella nuova tornata di negoziati sull'agricoltura il cui inizio è previsto per il 1999.

7.3. Come già osservato, il Comitato sostiene la necessità di definire prima possibile una chiara posizione dell'UE nei negoziati multilaterali il cui inizio è previsto per il 1999/2000, una linea di condotta che rientrerebbe nell'interesse dell'UE e degli scambi internazionali. L'UE tuttavia potrà passare all'offensiva solo se godrà di una posizione negoziale credibile. Il Comitato è del parere che tale credibilità richieda ulteriori riforme del settore agricolo e della PAC che ricalchino in particolare le proposte contenute nell'Agenda 2000.

7.4. Il Comitato sottoscrive un approccio alla trattazione dell'agricoltura che collochi i negoziati in materia in un contesto multilaterale. Il Comitato è dell'idea che l'UE debba definire una posizione credibile riguardo agli ulteriori negoziati sulla prosecuzione del processo negoziale previsti dall'articolo 20 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC.

8. I servizi

8.1. Il partenariato, pur prefiggendosi lo scopo di migliorare sensibilmente l'accesso ai mercati, esclude gli audiovisivi e i trasporti marittimi. Il Comitato è favorevole alla designazione di settori specifici piuttosto che ad una negoziazione su tutta la linea.

8.2. È vero che una serie di questioni rendono l'inclusione degli audiovisivi inopportuna. Alle importanti questioni linguistiche e culturali si aggiunge la mancanza di standard pattuiti a livello internazionale, per esempio in materia di violenza. Quest'ultimo aspetto dovrebbe essere al centro di un attento esame nel contesto dei Dialoghi.

8.3. Nei settori dei servizi finanziari e delle telecomunicazioni esiste invece un notevole margine per migliorare l'accesso ai mercati degli Stati Uniti (per esempio, il sistema di telefonia mobile degli Stati Uniti non è compatibile con il resto del mondo). Qualsiasi liberalizzazione transatlantica o multilaterale dei servizi deve prevedere chiare eccezioni che garantiscano l'efficacia della vigilanza prudenziale e della tutela dei consumatori, per esempio di quelli residenti in zone scarsamente popolate. Andrebbe precisato che restano esclusi i regimi di sicurezza sociale e la cooperazione dei lavoratori nell'ambito di sistemi mutualistici. Il Comitato non vorrebbe vedere compromessi tali regimi di cooperazione, che incoraggiano i più abbienti a sovvenzionare i meno abbienti.

8.4. Tuttavia possibili temi di un negoziato transatlantico potrebbero essere le difficoltà di accesso ai mercati dovute alla competenza dei singoli stati in materia di regolamentazione e alla moltitudine di norme diverse vigenti negli Stati Uniti a livello degli stati. Il settore bancario dell'UE, per esempio, è relativamente aperto. I requisiti normativi per le banche statunitensi con sede nell'UE sono uguali a quelli per le banche dell'UE. Viceversa, la mancanza di integrazione del mercato bancario statunitense rende difficile per le banche dell'UE la penetrazione nei diversi mercati statali. Questo è un settore in cui è importante fare progressi in quanto i servizi finanziari sono uno dei punti di forza dell'UE.

8.5. Il Comitato è favorevole ad un approccio cauto che dia la priorità ai progressi nel settore dei servizi bancari e all'apertura dei mercati degli Stati Uniti protetti da normative di livello statale e dalla mancanza di integrazione del regime normativo statunitense.

8.6. Riguardo alla definizione di regole, il programma di lavoro compreso nel documento comprende diverse questioni delicate, come le regole d'origine e le clausole di salvaguardia previste dal GATS. Secondo il Comitato la definizione di regole del genere va negoziata in ambito multilaterale piuttosto che in colloqui bilaterali.

8.7. Il Comitato è soddisfatto dei progressi che si stanno compiendo in materia di riconoscimento reciproco delle qualifiche.

8.8. Il Comitato ritiene tuttavia che la definizione di regole nel settore dei servizi dovrebbe essere negoziata per via multilaterale.

9. Investimenti, concorrenza, appalti pubblici e ambiente

9.1. Il partenariato menziona l'obiettivo dell'elaborazione di approcci comuni in merito ai temi suddetti nelle sedi multilaterali appropriate.

9.2. *Investimenti*

9.2.1. Negoziati sugli investimenti sono in corso nell'ambito dell'AMI (Accordo multilaterale sugli investimenti). Molte delle difficoltà incontrate in tale ambito sono il frutto di divergenze tra l'UE e gli USA. Tuttavia, nel caso degli investimenti, a differenza della concorrenza e degli appalti pubblici, anche i paesi in via di sviluppo hanno in gioco interessi rilevanti, perciò è importante che questi ultimi non siano messi di fronte al fatto compiuto in sede OMC.

9.2.2. Un grosso problema che i negoziati sull'AMI hanno sollevato ancora una volta è la mancanza di collegamento tra gli investimenti da una parte e le norme fondamentali di tutela dei lavoratori ed altre norme di condotta economica dall'altra. Come già rilevato, il Comitato sostiene la posizione secondo cui qualsiasi accordo sugli investimenti dovrebbe essere condizionato all'inserimento adeguato delle linee guida dell'OCSE riguardanti le multinazionali.

9.2.3. Il Comitato ha già chiarito la propria posizione in materia di investimenti, che comprende l'opinione secondo cui qualsiasi accordo multilaterale dovrà incorporare in modo adeguato le linee guida dell'OCSE sulle multinazionali. Auspica che i dialoghi avviati in materia di lavoro, ambiente e consumatori siano in grado di incoraggiare i governi dell'UE e degli USA ad appoggiare tali principi.

9.3. *Politica di concorrenza*

9.3.1. Secondo il partenariato entrambe le parti perseguiranno un ulteriore rafforzamento della cooperazione in materia di politica di concorrenza. L'UE e gli Stati Uniti hanno già introdotto una clausola di cortesia concreta («positive comity») nella loro cooperazione bilaterale in materia. Questa prevede la possibilità per le parti di chiedere alle autorità preposte alla concorrenza dell'altra parte di intervenire contro pratiche anticoncorrenziali attuate nel territorio di quest'ultima, qualora ritengano che gli effetti di tali pratiche si ripercuotano sul proprio mercato.

9.3.2. L'Unione europea ha cercato di includere la politica di concorrenza tra le priorità dell'OMC in sede multilaterale. Alla Conferenza ministeriale di Singapore del 1996 è stato istituito il gruppo di lavoro «Politica di concorrenza internazionale», incaricato di riferire alla fine del 1998. Nel corso dei lavori di questo gruppo l'UE è stata il principale fautore della definizione nell'ambito del OMC di principi multilaterali riguardanti la concorrenza. Gli USA hanno argomentato che un approccio multilaterale non era possibile né necessario e che la cooperazione bilaterale poteva risolvere ogni problema.

9.3.3. Un accordo sulla politica di concorrenza aiuterebbe a fornire un modello ai paesi del Terzo mondo e a rispondere alle critiche avanzate contro lo strapotere di alcune multinazionali, per esempio nel settore della vendita di sementi.

9.3.4. Secondo il Comitato dovrebbero proseguire i lavori avviati nell'ambito dell'OMC sui principi multilaterali di concorrenza. I lavori nell'ambito dell'OMC e i colloqui bilaterali tra l'UE e gli Stati Uniti andrebbero promossi con lo stesso vigore.

9.4. Appalti pubblici

9.4.1. Il partenariato contiene un generico riferimento alla necessità di incrementare e agevolare l'accesso ai mercati degli appalti pubblici (in altre parole l'approvvigionamento a livello governativo/statale). Negli Stati Uniti il miglioramento dell'accesso a tali mercati è importante data l'esistenza di numerosi programmi che incentivano l'acquisto di prodotti statunitensi. L'accesso ai mercati potrebbe essere agevolato da un ricorso più ampio alle informazioni elettroniche sulle gare d'appalto e dall'uso di procedimenti elettronici nella partecipazione a tali gare.

9.4.2. Per il momento non esiste un accordo multilaterale sugli appalti pubblici, bensì solo un accordo plurilaterale che ricalca grossomodo l'accordo raggiunto dall'UE e dagli USA nel 1994 nell'ambito dell'Uruguay Round. Eventuali progressi in campo bilaterale non contrasterebbero quindi con un approccio multilaterale. Tuttavia uno dei motivi per cui l'Accordo dell'OMC sull'approvvigionamento degli organismi governativi è stato firmato da un numero ridotto di paesi è la sua complessità e, di conseguenza, l'entità dei costi necessari a conformarvisi rispetto ai potenziali vantaggi per i paesi dell'OMC di piccole dimensioni o in via di sviluppo. Semplificare tale accordo contribuirebbe pertanto ad estenderne il campo d'applicazione senza imporlo ai paesi in via di sviluppo.

9.4.3. Il Comitato sollecita la Commissione perché continui a rivendicare una maggiore attenzione per gli appalti pubblici statunitensi, soprattutto a livello degli stati.

9.4.4. Il Comitato esorta l'UE e gli Stati Uniti a cogliere l'opportunità dei colloqui bilaterali sugli appalti pubblici per esaminare le possibilità di semplificare il complesso accordo plurilaterale vigente e ampliare così il numero di paesi firmatari.

10. L'estensione del dialogo transatlantico

10.1. La dichiarazione sul partenariato contiene anche l'intenzione, espressa da entrambe le parti, di promuovere una maggiore partecipazione al Dialogo transatlantico. Il Comitato, avendo evidenziato questo obiettivo nel parere del 1996 sulle relazioni transatlantiche, si compiace di tale intenzione generica. Esprime tuttavia preoccupazione per gli scarsi progressi compiuti in diversi settori. Mentre il Dialogo transatlantico tra imprese (TABD) è un successo e comprende ormai anche il Dialogo tra piccole e medie imprese, altri tipi di dialogo hanno fatto segnare progressi scarsi o inesistenti.

10.2. Il Dialogo ambientale sarà lanciato a Vienna nel prossimo autunno in occasione di una Conferenza prestigiosa, ma il Comitato esprime disappunto nel constatare che l'avvio del Dialogo tra consumatori, previsto per quest'estate, ha dovuto essere differito. Poiché il finanziamento è un problema cruciale, è importante che in tali dialoghi siano coinvolte anche fondazioni. Il Dialogo tra lavoratori ha fatto registrare progressi limitati e, pur avendo dato luogo ad incontri informali, non ha ancora elaborato un programma mirato. Il Dialogo tra produttori agricoli riveste ancora carattere informale. Il coinvolgimento nei Dialoghi di esponenti governativi di rango contribuirebbe ad incrementarne il prestigio.

10.3. Il Dialogo sull'istruzione e sulla formazione è un successo, grazie ad un prestigioso Convegno sulla formazione della forza lavoro svoltosi ad Akron, nell'Ohio, all'inizio del 1998 e ad un seminario «follow-up» sull'accesso al lavoro delle categorie svantaggiate, svoltosi a Londra in maggio. Da questi convegni ci si attende la nascita di numerosi partenariati transatlantici.

10.4. Uno dei problemi è la mancanza di collegamento tra i Dialoghi. Il Dialogo transatlantico della società civile, che avrebbe potuto fungere «da ombrello», sta svolgendo il ruolo più mirato di Dialogo transatlantico tra donatori. A titolo di esempio, l'idea lanciata nel corso del Convegno di Akron, nonché in un parere del Comitato, di indire un premio transatlantico per le imprese che danno accesso alla formazione e al lavoro alle categorie svantaggiate avrà successo solo se beneficerà della collaborazione del Dialogo tra le imprese, cosa che il Comitato intende appoggiare.

10.5. Nel settore dei legami interpersonali, uno dei problemi che non sono stati affrontati è quello delle formalità burocratiche cui devono sottostare coloro che si recano in visita da una parte e dall'altra dell'Atlantico.

10.6. Il Comitato teme che le conquiste del TABD possano presto essere limitate dalla mancanza di consenso negli Stati Uniti sui benefici derivanti dagli scambi internazionali. In risposta alle critiche formulate da alcuni gruppi di interesse sindacali, ambientali e dei consumatori, il Comitato raccomanda una maggiore interazione del TABD con tali gruppi. Ciò sarebbe possibile anche istituendo un dialogo economico e sociale più formale che comprenda tutti gli altri. Il Comitato auspica inoltre che le imprese statunitensi si sforzino maggiormente per convincere l'opinione pubblica del proprio paese dei vantaggi derivanti dall'impegno internazionale.

10.7. Pertanto il Comitato auspica che, nell'applicazione del partenariato, si ponga maggiormente l'accento sul rafforzamento dei legami interpersonali. Ciò significa fornire sostegno ed incoraggiamento ai Dialoghi transatlantici esistenti e proposti ed istituire una sede per la comunicazione e la cooperazione tra di loro. Il Comitato propone di organizzare un incontro annuale, con la partecipazione degli esponenti di tutti i gruppi di interesse socioeconomici dell'UE coinvolti nei Dialoghi transatlantici e di rappresentanti delle istituzioni dell'UE, al fine di passare in rassegna i progressi compiuti e di discutere il programma di lavoro per l'anno successivo. Ciò aumenterebbe la trasparenza, agevolerebbe l'adozione da parte dell'UE di un approccio comune e costituirebbe il fondamento di un dialogo transatlantico economico e sociale comprendente tutti gli altri, che il Comitato potrebbe contribuire ad organizzare.

Sintesi e conclusioni

Il Comitato accoglie con favore gli sforzi della Commissione volti a consolidare e ad approfondire il rapporto

tra l'UE e gli USA. Preferisce gli obiettivi più limitati definiti dal partenariato economico transatlantico (con le modifiche proposte) alle proposte più impegnative avanzate in relazione al nuovo mercato transatlantico.

Ciononostante il Comitato esprime disappunto per la scelta di affrontare esclusivamente le questioni commerciali, oltre che per il fatto che al dibattito sugli scambi manchi tuttora il contributo dei portatori degli interessi sindacali, ambientali e dei consumatori. Quest'insoddisfazione è condivisa anche dalle organizzazioni statunitensi omologhe a quelle componenti il Comitato. Il Comitato auspica un'intensificazione degli sforzi nei settori proposti nel proprio parere del 30 maggio 1996⁽¹⁾.

Primo, la cooperazione commerciale tra l'UE e gli USA ispirerebbe maggiore fiducia se fosse sorretta da un proficuo dibattito sulla creazione di posti di lavoro stabili e dotati di protezione sociale adeguata. Dopo tutto la creazione di posti di lavoro è uno dei principali obiettivi del partenariato.

Secondo, nonostante l'intensificarsi della consultazione reciproca in materia ambientale, l'UE e gli USA non sono riusciti a concordare azioni adeguate di lotta al riscaldamento del pianeta nel corso della Conferenza di Kyoto del novembre 1997. Saranno necessari nuovi sforzi per aiutare gli Stati Uniti a trovare un modo di far fronte a questi importanti impegni internazionali che risulti accettabile all'elettorato.

Terzo, il Comitato si attende progressi nel settore degli aiuti ai paesi terzi, preferibilmente grazie a consultazioni che coinvolgano anche il Giappone, in modo da poter attribuire alle esigenze dei paesi beneficiari, soprattutto in Africa, l'elevata priorità politica necessaria.

Quarto, i nuovi dialoghi transatlantici necessitano di un livello adeguato di risorse e di attenzione ad alto livello politico per poter dare il proprio contributo al rapporto commerciale tra l'UE e gli USA.

⁽¹⁾ COM (1998) 125 def.

Bruxelles, 10 settembre 1998.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS