



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.12.2008
COM(2008) 874 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**RELATIVA ALLA DIMENSIONE ESTERNA DELLA STRATEGIA DI LISBONA
PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE:**

**Relazione sull'accesso ai mercati e definizione di un quadro per una cooperazione
internazionale più efficace in materia di regolamentazione**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**RELATIVA ALLA DIMENSIONE ESTERNA DELLA STRATEGIA DI LISBONA
PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE:**

**Relazione sull'accesso ai mercati e definizione di un quadro per una cooperazione
internazionale più efficace in materia di regolamentazione**

1. INTRODUZIONE

L'apertura dei mercati è di importanza cruciale, poiché crea opportunità di crescita, occupazione e investimenti. È essenziale per le imprese dell'UE come anche per le imprese che operano nelle economie sviluppate e in quelle in via di sviluppo di tutto il mondo. I mercati aperti rivestono una particolare importanza per l'UE, la quale costituisce il più grande blocco commerciale del mondo. La crisi economica e finanziaria attuale rischia di causare un ritorno al protezionismo. È fondamentale fare tesoro delle lezioni del passato e contrastare tali tendenze. I capi di Stato e di governo del G20, riunitisi recentemente a Washington, si sono mostrati chiaramente decisi a realizzare appieno il potenziale dell'agenda commerciale¹.

In tale contesto, eliminare gli ostacoli commerciali rimanenti – anzitutto grazie alla rapida e positiva conclusione del Doha Round e del relativo ciclo di negoziati sul commercio mondiale, ma anche attraverso approcci bilaterali e regionali – diviene fondamentale per sviluppare appieno le opportunità commerciali e stimolare la crescita, in particolare per le PMI che rappresentano oltre il 99% delle imprese dell'UE e il 67% dei posti di lavoro nel settore privato. La convergenza e la cooperazione in materia di regolamentazione, anche nel settore finanziario, può contribuire in modo efficace a garantire la stabilità internazionale e a migliorare le opportunità commerciali.

La strategia per un'Europa globale, lanciata alla fine del 2006², rappresenta una parte fondamentale della dimensione esterna della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione; essa definisce un programma ambizioso di apertura dei mercati più importanti, in particolare in Asia. Un capitolo chiave a tale riguardo è stato aperto nell'aprile 2007 con la nuova strategia dell'UE d'accesso ai mercati³. L'importanza di questo impegno verso l'apertura dei mercati è stata sottolineata lo scorso anno nella relazione annuale della Commissione al Consiglio di primavera⁴ sulla strategia di Lisbona e confermata dai leader europei, i quali hanno proposto di presentare una relazione annuale sull'accesso ai mercati che identifichi i paesi e i settori in cui persistono ostacoli importanti.

¹ Il 15 novembre 2008 i capi di Stato e di governo del G20 hanno concordato di non creare nuove barriere agli investimenti o allo scambio di beni e servizi nel corso dei prossimi 12 mesi e di raggiungere un accordo nel 2008 sulle modalità per concludere positivamente l'agenda di Doha per lo sviluppo nell'ambito dell'OMC con risultati ambiziosi ed equilibrati.

² COM(2006) 567 del 4.10.2006.

³ COM(2007) 183 del 18.4.2007.

⁴ COM(2007) 803 del 11.12.2007.

Si sono definiti due rami principali d'azione:

- L'UE dovrebbe impiegare tutti gli strumenti di cui dispone per garantire la sua apertura e un migliore accesso ai mercati dei paesi terzi per le proprie imprese.
- L'UE dovrebbe migliorare il dialogo strategico con i paesi terzi di maggiore rilievo, al fine di individuare soluzioni vantaggiose per entrambe le parti e promuovere l'adozione di standard più elevati e una maggiore convergenza tra le normative.

Il piano europeo di ripresa economica adottato dalla Commissione il 26 novembre 2008⁵ ha confermato questi obiettivi e proposto misure concrete volte a mantenere ed aumentare l'apertura dei mercati e a sostenere l'occupazione⁶ nell'attuale periodo di crisi economica. Un migliore accesso ai mercati nonché la convergenza e la cooperazione in materia di regolamentazione sono elementi di fondo di questo piano. Nel contesto economico attuale, diventa indispensabile impegnarsi a favore della convergenza in materia di regolamentazione nei settori finanziari.

La presente comunicazione propone una prima relazione sull'accesso ai mercati, indica come l'Unione possa raggiungere nel miglior modo possibile i suoi obiettivi di apertura sia al suo interno che all'esterno dei suoi confini e illustra in particolare come l'Unione possa garantire un accesso equo e aperto ai mercati dei paesi terzi che contano di più per le imprese europee, anche grazie alla cooperazione in materia di regolamentazione.

Questa relazione rappresenta un ulteriore passo verso lo sviluppo e il potenziamento della dimensione esterna della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione dopo il 2010. Ciò porterà avanti il contributo di altri settori d'intervento di Lisbona e porrà l'attenzione sui collegamenti tra le politiche interne ed esterne dell'Unione, aspetti questi sottolineati anche nel riesame del mercato unico⁷ e nell'agenda sociale rinnovata⁸.

2. OSTACOLI NON TARIFFARI AGLI SCAMBI

2.1. Evoluzione degli ostacoli agli scambi

Mentre dazi doganali elevati continuano a frenare gli scambi in alcuni settori e devono essere eliminati con accordi bilaterali e multilaterali, gli ostacoli non tariffari nei mercati dei nostri partner commerciali acquistano un'importanza sempre maggiore. La riduzione dei dazi doganali perde la sua utilità se gli ostacoli non tariffari impediscono alle imprese europee di accedere al mercato o aumentano in modo significativo il costo delle loro esportazioni⁹. La relazione sulla concorrenzialità europea per il 2008¹⁰ ha indicato che le aziende dell'UE considerano che le barriere non tariffarie e la mancanza di informazioni (ad esempio la

⁵ COM(2008) 800 del 26.12.2008.

⁶ Nella sua agenda sociale rinnovata - COM(2008) 412 -, la Commissione ha già sottolineato che dedicherà maggiore attenzione alla proiezione delle sue politiche sociali all'esterno dell'Unione e alle conseguenze sociali delle sue politiche interne su scala mondiale.

⁷ COM(2007) 724 del 20.11.2007.

⁸ COM (2008) 412 del 2.7.2008.

⁹ I costi totali che rappresentano per gli operatori europei gli ostacoli non tariffari solamente in Cina sono stati stimati di 21,4 miliardi di euro. Cfr. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133299.pdf.

¹⁰ COM(2008) 774 e SEC(2008) 2853.

conoscenza insufficiente dei mercati di esportazione) stiano diventando più importanti delle tradizionali restrizioni commerciali, istituite da decisioni politiche, quali tariffe doganali e diritti di importazione¹¹.

Tra gli **ostacoli non tariffari più frequenti** rientrano le procedure doganali gravose nonché le regole e le pratiche fiscali discriminatorie, le regolamentazioni tecniche, le norme e le procedure di valutazione della conformità, le misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), le restrizioni di accesso alle materie prime, l'insufficiente tutela e/o il mancato rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, gli ostacoli agli scambi di servizi e agli investimenti esteri diretti, le regole restrittive e/o non trasparenti in materia di appalti pubblici nonché l'abuso di strumenti di difesa commerciale o l'utilizzo scorretto delle sovvenzioni.

Fronteggiare questi ostacoli è tuttavia complesso, tecnicamente problematico e richiede tempi lunghi. La reazione da opporre agli ostacoli non è una cosa scontata. Molto dipende dall'origine degli ostacoli, se si tratta di un onere volto a perseguire obiettivi legittimi o se rientra tra le misure ingiustificate. Esistono principalmente due categorie di ostacoli. I primi sono semplicemente da attribuire alle differenze tra i paesi, ad esempio negli approcci normativi e negli obiettivi d'ordine sociale, occupazionale, ambientale, sanitario e consumeristico. I secondi sono utilizzati più sistematicamente con l'effetto di favorire o proteggere la produzione nazionale; si tratta ad esempio di speciali norme, prescrizioni in materia di prove o requisiti eccessivi in materia di documentazione. Mentre questi ultimi ostacoli richiedono un intervento deciso e mirato dell'Unione e l'utilizzo di strumenti più incisivi, i primi possono essere affrontati attraverso un dialogo e una cooperazione più sistematici e a lungo termine. Ciò vale in particolare nel caso delle differenze in materia di regolamentazione.

2.2. Ostacoli a cui gli esportatori europei si trovano confrontati

Il numero crescente di ostacoli eliminati con successo dimostra che l'approccio strategico stabilito dalla Commissione nella strategia d'accesso ai mercati è efficace. Tuttavia, gli importanti ostacoli che permangono sui principali mercati obiettivo dell'UE indicano la possibilità di ulteriori miglioramenti nell'accesso ai mercati e sottolineano la necessità di azioni specifiche.

Ostacoli non tariffari concernenti i beni

Nel settore dello scambio di beni, le differenze di regolamentazione possono intralciare l'accesso al mercato poiché possono causare costi aggiuntivi per i produttori, ad esempio se i prodotti devono essere sottoposti a test di laboratori indipendenti e certificati sul mercato di destinazione prima della commercializzazione, o se delle versioni speciali dei prodotti devono essere sviluppate per rispettare dettagliate regolamentazioni tecniche. Ciò significa che la **trasparenza** e la **prevedibilità** dei regimi normativi sono di primaria importanza per le imprese che operano nei paesi terzi. L'azione dell'Unione per una maggiore convergenza e una migliore cooperazione in questo settore è concentrata sull'eliminazione degli ostacoli della seconda categoria sopra menzionata.

¹¹ Benché questi risultati siano generalmente validi per tutti i grandi settori d'attività considerati nell'analisi, per certi settori particolari e certi paesi i diritti sulle importazioni rappresentano ancora ostacoli commerciali rilevanti per le imprese europee esportatrici.

I seguenti esempi, tratti da settori economicamente importanti per l'Unione, illustrano i possibili campi in cui può essere necessario intervenire per rimediare alle importanti barriere commerciali¹².

Per quanto riguarda il **settore automobilistico** (comprese le parti dei veicoli quali i pneumatici) gli ostacoli principali relativi alle norme si riscontrano in Brasile, Cina, India, Taiwan, Corea e Indonesia. L'**industria chimica** incontra ostacoli considerevoli per le esportazioni in Asia, e più particolarmente in Cina (ad esempio per la registrazione di alcuni prodotti chimici e a causa di procedure d'importazione gravose). Ulteriori difficoltà nel commercio dei prodotti chimici sono dovute alle operazioni di sdoganamento e alla mancanza di trasparenza in materia di regolamentazione.

Per quanto concerne i **prodotti farmaceutici**, l'accesso a mercati potenzialmente importanti quali Cina, Corea, Taiwan, Giappone, Russia e numerosi paesi dell'ASEAN è fortemente intralciato da misure legate alle procedure di registrazione (ad esempio in materia di norme, di autorizzazione, di regimi delle licenze, di garanzie finanziarie e di prove), al rimborso e alla determinazione dei prezzi per i prodotti importati nonché all'insufficiente protezione dei dati. Per i **dispositivi medici**, la mancanza di armonizzazione rispetto agli orientamenti e alle pratiche internazionali stabiliti dalla Global Harmonisation Task Force (GHTF) o le differenti pratiche normative di paesi come Brasile, India, Giappone, Cina, Taiwan e Corea rappresentano un ostacolo considerevole al libero scambio. Nel caso dei dispositivi medici, i ritardi nella registrazione dei prodotti rappresentano un ulteriore e serio problema.

Sul piano orizzontale, numerosi settori importanti (in particolare quello delle apparecchiature elettriche, dell'elettronica e delle TIC, delle automobili, dei macchinari e dell'industria dei giocattoli) sono interessati dal sistema cinese di certificazione obbligatoria, fonte di un pesante e sproporzionato onere per gli esportatori dell'UE. Una vasta gamma di prodotti informatici è inoltre oggetto di un nuovo progetto legislativo cinese relativo alle norme di sicurezza. Su altri mercati di paesi terzi, gli esportatori di **apparecchiature elettriche ed elettroniche** incontrano considerevoli barriere anche in Corea e negli Stati Uniti, dove le norme relative ai prodotti non corrispondono sempre a quelle applicate a livello internazionale. Negli Stati Uniti, le diverse norme e regolamentazioni tecniche a livello federale, regionale e dei singoli stati accentuano ulteriormente la frammentazione del mercato.

La difficoltà maggiore per le **esportazioni dei prodotti agroalimentari principali** è rappresentata dalle misure sanitarie e fitosanitarie, che in alcuni settori costituiscono gravi ostacoli in numerosi e importanti mercati di esportazione. Un grande numero di paesi terzi, tra cui mercati chiave in Asia, nell'Europa dell'est, nell'area del Mediterraneo, in Medio Oriente e nel continente americano, hanno definito norme che eccedono quelle internazionali, senza però suffragarle scientificamente. Tali ostacoli sono ancora più difficili da superare nel caso di paesi che non sono membri dell'OMC e non sono pertanto tenuti al rispetto delle regole multilaterali che proibiscono le misure e le pratiche discriminatorie e non basate su elementi scientifici. Un'altra difficoltà è causata dall'istituzione di norme private, che costituiscono un impedimento sempre più grave per gli scambi nel settore dei prodotti sanitari e fitosanitari.

Per quanto concerne l'**accesso equo alle materie prime**, da cui l'industria europea dipende largamente, un numero crescente di restrizioni delle esportazioni, quali dazi o quote, nuocciono alla competitività dell'industria dell'UE (oltre 400 linee di prodotti costituiti da

12

Cfr. la relazione della Commissione sui risultati dell'UE nell'economia mondiale, ottobre 2008 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/141196.htm>

diverse materie prime provenienti da paesi quali Cina, Russia, Ucraina, Argentina, Sudafrica e India)¹³.

Su un piano trasversale, l'onere delle procedure doganali nonché gli eccessivi requisiti in materia di registrazione e documentazione complicano considerevolmente il compito degli esportatori dell'UE su una vasta gamma di importanti mercati di esportazione. Ciò potrebbe valere per il progetto legislativo statunitense che propone la scannerizzazione totale di tutti i container per ragioni di sicurezza nazionale.

Ostacoli ai servizi e allo stabilimento

Lo scambio di servizi e gli investimenti esteri diretti (IED) giocano un ruolo fondamentale nell'economia mondiale. In qualità di principale esportatore di servizi commerciali al mondo e maggiore fonte di IED, l'UE ha un chiaro interesse a migliorare il suo accesso ai mercati esteri e a liberare completamente il potenziale delle forze interne dell'UE in materia di servizi e stabilimento. Anche i nostri partner commerciali hanno spesso tutto da guadagnare. Chi cerca di attrarre IED e di sviluppare infrastrutture può beneficiare da una liberalizzazione degli IED e degli scambi di servizi, in particolare in settori quali telecomunicazioni, trasporti, energia (ad esempio l'accesso alle risorse) e servizi finanziari.

Diverse barriere all'ingresso continuano a limitare lo scambio dei servizi e frenano la crescita economica. Tali barriere interessano numerosi settori, dai servizi bancari ai corrieri espresso. Risulta spesso più complesso individuare, analizzare ed eliminare questi ostacoli che nel caso di barriere tariffarie, in quanto i primi coinvolgono una vasta serie di regolamentazioni e meccanismi di controllo. L'UE è impegnata a migliorare il libero scambio dei servizi nonché gli IED nel quadro multilaterale dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) e con accordi bilaterali di libero scambio.

Gli ostacoli principali ai servizi e allo stabilimento si incontrano all'ingresso e comprendono requisiti di nazionalità e residenza, limiti di proprietà e partecipazione di soggetti stranieri, limiti legati al tipo di entità giuridica o l'obbligo di sottoporsi all'ingresso a una verifica della necessità economica. Le restrizioni sugli investimenti e sulla partecipazione straniera sono applicate nella maggioranza dei mercati di interesse per l'Unione, ad esempio in Brasile, in Russia, in Cina, in Giappone, in India, e nella maggior parte dei paesi dell'ASEAN nonché negli Stati Uniti dove le acquisizioni effettuate da aziende straniere sono soggette al processo di revisione per la "sicurezza nazionale" da parte del comitato sugli investimenti esteri (CFIUS). I servizi finanziari, comprese le assicurazioni, sono oggetto di numerose restrizioni in mercati quali gli Stati Uniti, il Canada, il Brasile, l'India, la Russia, la Cina, il Giappone e il Sudafrica. Esistono inoltre importanti ostacoli al commercio di servizi in molti settori e in molti paesi, partner commerciali essenziali per le imprese europee, ad esempio per quanto concerne i servizi giuridici in India, in Cina e a Singapore, per i servizi di distribuzione in India, in Cina e nei paesi dell'ASEAN, per i servizi postali e di corriere in India, in Brasile, in Cina e in Egitto, per i servizi di trasporto in Brasile, in India, nonché in Canada, in Sudafrica e a Singapore, e infine per i servizi di telecomunicazioni in Cina, in Corea, in Giappone, in India, in Messico e, in misura minore, in Brasile.

Restrizioni in materia di appalti pubblici

Secondo le stime, il valore degli appalti pubblici rappresenta in media il 15% del PIL totale dei paesi dell'OCSE, e la percentuale è ancora più alta per i paesi in via di sviluppo. Malgrado

¹³ COM(2008) 699 del 4.11.2008.

il valore elevato degli appalti pubblici, è necessario un ulteriore impegno per promuovere un accesso aperto e non discriminatorio. I fornitori europei possono far valere l'accordo sugli appalti pubblici (AAP), che prevede regole comuni e pubblicazione per gli appalti principali. L'UE, gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada, la Corea e alcuni altri paesi hanno firmato l'APP e la Cina ha domandato l'adesione, mentre numerosi altri membri dell'OMC non hanno fatto altrettanto. La Commissione cerca di aumentare il numero dei paesi firmatari e incoraggia attivamente i nuovi membri dell'OMC ad aderire sottolineando i vantaggi che offrono gli appalti pubblici aperti e competitivi e proponendo procedure di adesione più interessanti, in particolare per i paesi in via di sviluppo.

La copertura non è tuttavia completa e diversi ambiti di appalti pubblici e certi enti contraenti non sono sottoposti a regole definite; ad esempio le piccole imprese non nazionali sono spesso escluse dagli appalti pubblici in alcuni paesi tra cui gli Stati Uniti, il Giappone e la Corea. Nello stesso tempo, gli appalti pubblici dell'UE sono relativamente aperti alla concorrenza estera, il che offre chiari vantaggi in termini di rapporto qualità/prezzo e una più grande varietà di offerte competitive, ma riduce il potere dell'UE di ottenere l'apertura degli appalti pubblici esteri.

Ostacoli relativi all'insufficiente tutela e applicazione dei DPI

L'industria europea continua ad essere preoccupata della portata raggiunta dalle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale in talune regioni del mondo, causate dalla mancanza di una protezione giuridica o di un'applicazione efficace dei diritti. Ostacoli importanti legati ad un'insufficiente tutela e applicazione dei DPI, tra cui le indicazioni geografiche, permangono in diversi mercati di paesi terzi. Problemi in materia di DPI sono stati segnalati in particolare in Cina, in Russia, in Brasile e in diversi paesi dell'ASEAN. In alcuni casi, ad esempio per i disegni o i modelli industriali, una maggiore cooperazione in materia di R&S potrebbe consentire di meglio tutelare i DPI.

Secondo uno studio condotto dall'OCSE nel 2007¹⁴, il commercio internazionale dei prodotti contraffatti e pirata rappresenterebbero 200 miliardi di USD all'anno, una cifra superiore al PIL nazionale di circa 150 economie. Tale somma non comprende tuttavia i prodotti pirata e contraffatti che sono prodotti e consumati sul piano nazionale, né beni immateriali quali prodotti pirata digitali, distribuiti via internet. Lo studio indica inoltre che, se si tenesse conto di tali prodotti, la portata totale della contraffazione e della pirateria a livello mondiale potrebbe risultare ancora superiore di diverse centinaia di miliardi di dollari.

Inoltre, le statistiche per il 2007 in merito ai sequestri di merci contraffatte e pirata da parte delle autorità doganali alle frontiere dell'UE¹⁵ indicano che le cifre non hanno mai raggiunto un livello così elevato, con oltre 43 000 casi registrati rispetto ai 37 000 del 2006 – un aumento pari al 17% circa. In totale, 79 milioni di articoli sono stati sequestrati dalle autorità doganali ai confini dell'Unione¹⁶. Si registrano aumenti significativi rispetto al 2006 in particolare per quanto riguarda prodotti di contraffazione pericolosi per la salute e la

¹⁴ Cfr. la sintesi nel documento DSTI/IND(2007)9/PART4.

¹⁵ Cfr. il sito internet della DG Taxud al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

¹⁶ Cfr. il sito internet della DG Taxud al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

sicurezza, tra cui i prodotti cosmetici e per l'igiene personale (+264%), i giocattoli (+98%), i prodotti alimentari (+62%) e i medicinali (+51%). Oltre a costituire una minaccia per la salute e la sicurezza, la presente situazione rischia di danneggiare la competitività dell'UE.

3. LA RISPOSTA DELL'UE AGLI OSTACOLI ESISTENTI

La strategia per un'Europa globale ha sottolineato la necessità di aprire i mercati interni ed esteri e di creare nuove opportunità di scambio. Le imprese europee devono poter competere equamente sui mercati esteri. La strategia d'accesso ai mercati definisce un approccio più strategico e orientato ai risultati per l'eliminazione degli ostacoli agli scambi, consistente nel ricorrere in modo coordinato alla completa gamma di strumenti disponibili, compresa la cooperazione con i partner commerciali.

Per favorire ulteriormente un commercio senza ostacoli e agire in modo risoluto dove i nostri diritti di accesso ai mercati sono ingiustamente negati, è necessario coordinare tutte le risorse e tutti gli strumenti disponibili e concentrare l'attenzione sulle questioni prioritarie. Per lottare contro gli ostacoli agli scambi, tuttavia, non si può contare su una soluzione o un meccanismo unici. È necessario ricorrere a un largo ventaglio di strumenti, sia formali che informali, che spaziano dalla negoziazione e dal dialogo a provvedimenti di diplomazia commerciale, da interventi ad hoc a investimenti a più lungo termine. L'esperienza ci ha insegnato che per avere successo la soluzione è combinare i diversi strumenti.

3.1. Negoziati di accordi commerciali

I **negoziati** degli accordi commerciali sono il primo strumento da utilizzare per garantire l'accesso ai mercati per gli esportatori dell'UE. Se i negoziati multilaterali nel quadro dell'OMC costituiscono un'occasione unica per coinvolgere quasi tutti i nostri partner commerciali, quelli bilaterali spesso consentono di ottenere impegni più completi e approfonditi. Inoltre, il semplice fatto che i negoziati siano in corso può spingere alla ricerca di soluzioni per quegli elementi che da lungo tempo disturbano gli scambi. Grazie agli interessi reciproci chiamati in causa, i negoziati di accesso dell'OMC si sono ugualmente rivelati utili per l'eliminazione degli ostacoli agli scambi.

Una rapida conclusione dei negoziati commerciali condotti nel quadro del **Doha Round** rinforzerebbe il sistema commerciale globale nonché le regole destinate a garantire mercati aperti ed equi e permetterebbe allo stesso tempo di aprire nuovi mercati. L'approccio multilaterale è essenziale per il raggiungimento di un sistema internazionale fondato sulle regole. Il ciclo di negoziati commerciali di Doha ha l'obiettivo di ridurre non soltanto le barriere tariffarie tra i membri dell'OMC ma anche quelle non tariffarie, ad esempio attraverso un accordo sulla facilitazione degli scambi.

A livello bilaterale e regionale, l'obiettivo dell'Unione di concludere **accordi di libero scambio** (ALS) globali, in particolare con importanti partner commerciali in Asia, permetterà di disporre di un eccellente quadro e di uno strumento efficace per migliorare la possibilità di accesso ai mercati per le imprese europee. Oltre all'eliminazione delle barriere tariffarie, questi accordi aprono nuove vie per lottare efficacemente contro gli ostacoli non tariffari agli scambi che non sono giustificati. Tra gli elementi innovativi troviamo in particolare discipline sostanziali per affrontare di petto le barriere non tariffarie in taluni settori, un meccanismo migliorato di cooperazione e consultazione sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT) e sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), l'inclusione di un capitolo sull'accesso ai mercati per i servizi e gli investimenti, gli appalti pubblici e la concorrenza, comprese le sovvenzioni, il

rafforzamento della tutela e dell'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale (tra cui le indicazioni geografiche) nonché un capitolo sulle questioni doganali e la facilitazione degli scambi. Inoltre, sul piano orizzontale, un meccanismo di mediazione per gli ostacoli non tariffari completerà le disposizioni in materia di risoluzione delle controversie e gli impegni a favore dell'occupazione e degli standard ambientali al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. È necessario prevedere un monitoraggio rigoroso dell'effettiva attuazione degli ALS al fine di assicurare che i partner dell'UE rispettino effettivamente gli impegni presi.

3.2. Relazioni bilaterali

Il problema degli ostacoli all'accesso ai mercati può essere anche affrontato in diversi modi nel quadro dei nostri contatti regolari o ad hoc con i paesi terzi.

Su una base più regolare, il **dialogo bilaterale** che nella maggior parte dei casi tocca una grande varietà di settori, rappresenta un metodo efficace e istituzionalizzato per affrontare e seguire le questioni in materia di regolamentazione e quelle poste dagli ostacoli agli scambi, con la possibilità di portare il dibattito a un livello politico più elevato, come ad esempio nel caso del meccanismo di dialogo economico e commerciale di alto livello con la Cina (HLM) e del Consiglio economico transatlantico con gli Stati Uniti. Un'altra possibilità è l'organizzazione di vertici politici tra l'UE e i partner più importanti. Questo tipo di dialogo, che può essere ulteriormente sviluppato, è adatto a promuovere la convergenza normativa attraverso la cooperazione internazionale.

Una **diplomazia commerciale assertiva**, organizzata sia centralmente da Bruxelles che localmente nei paesi terzi interessati, è adeguata ad attaccare gli ostacoli su una base ad hoc o ad intervenire in modo specifico per rinforzare una strategia a lungo termine. Il coordinamento tra la Commissione, gli Stati membri e le imprese coinvolte nel partenariato per l'accesso ai mercati dovrà contribuire a sfruttare appieno il potenziale dei contatti bilaterali della Commissione e degli Stati membri nell'agire congiuntamente e a difendere efficacemente i nostri interessi all'estero.

Inoltre, anche l'**assistenza in campo commerciale** dell'UE ha contribuito ad eliminare o a ridurre gli ostacoli agli scambi, ad esempio grazie alla formazione dei funzionari delle dogane, favorendo così la creazione di un quadro di procedure doganali più efficaci.

3.3. Strumenti formali

Le procedure di notifica nel quadro degli **accordi dell'OMC sul TBT¹⁷ e SPS¹⁸** costituiscono uno strumento sempre più importante per garantire un sistema aperto di scambi. I comitati TBT e SPS a Ginevra servono da piattaforma di consultazione e di negoziazione multilaterale per tutti i membri dell'OMC, con l'obiettivo di controllare e assicurare il rispetto delle disposizioni degli accordi TBT e SPS. L'obbligo di notificare tutte le nuove misure all'OMC permette ai partner di reagire a uno stadio precoce e di esprimere eventuali preoccupazioni. Un impegno deciso e un controllo attivo sono condizioni essenziali per meglio evitare nuovi ostacoli agli scambi.

Nel caso in cui risulti impossibile trovare una soluzione mutualmente accettabile per eliminare un ostacolo al commercio, può risultare efficace il ricorso a strumenti formali ed esecutivi quali le procedure del **regolamento sugli ostacoli agli scambi (TBR)** dell'UE o il **meccanismo dell'OMC di risoluzione delle controversie**. Il regolamento della Commissione sugli ostacoli agli scambi fornisce alle imprese dell'UE un meccanismo che permette loro di agire contro le barriere commerciali che limitano il loro accesso ai mercati dei paesi terzi, richiedendo alla Commissione di esaminare le denunce e ottenere un risarcimento. Il meccanismo dell'OMC di risoluzione delle controversie è uno strumento utile per sopprimere le barriere agli scambi incompatibili con le regole dell'OMC e imporre il rispetto di queste ultime. Inoltre, la possibilità di contrastare gli ostacoli agli scambi attraverso un meccanismo bilaterale di risoluzione delle controversie e di mediazione, previsto nella nostra nuova generazione di ALS, sarà una soluzione sempre più utilizzata e ci aiuterà ad accrescere il nostro accesso ai mercati.

3.4. Cooperazione normativa

L'UE vanta una lunga esperienza in materia di convergenza e cooperazione normativa¹⁹ all'interno del mercato unico, sorto sulle fondamenta dei diversi regolamenti nazionali. Nell'UE, l'alto grado di tutela sociale dei lavoratori, gli elevati standard di sicurezza dei prodotti venduti sul mercato, la forte tutela dei consumatori e la legislazione ambientale all'avanguardia nel mondo hanno incoraggiato i paesi terzi ad elevare allo stesso modo i loro parametri. Un obiettivo chiave della cooperazione normativa è promuovere lo sviluppo di standard elevati all'estero.

La cooperazione normativa internazionale, bilaterale o multilaterale, consente di eliminare gli ostacoli inutili causati da pratiche normative differenti. La cooperazione in materia di regolamentazione non stabilisce soltanto un meccanismo per affrontare le questioni normative bilaterali, bensì contribuisce anche a sviluppare una relazione tra le autorità normative conducendo ad uno scambio di informazioni sulle modifiche in materia di regolamentazione contemplate o previste (segnalazione tempestiva) nonché sulle migliori pratiche. In alcuni casi la convergenza normativa può rappresentare la soluzione più appropriata. In altri, accordi di riconoscimento reciproco o equivalenza – talvolta preceduti dal raggiungimento di un certo livello di convergenza - possono essere più adeguati. In tutti i casi, la capacità di previsione

¹⁷ Ostacoli tecnici al commercio.

¹⁸ Misure sanitarie e fitosanitarie.

¹⁹ Nell'affrontare la cooperazione normativa, la presente comunicazione pone l'attenzione sugli aspetti che concernono più direttamente l'accesso ai mercati e l'eliminazione degli ostacoli agli scambi. Altri aspetti della cooperazione normativa comprendono l'integrazione economica, una migliore tutela dei consumatori e il passaggio a regolamenti applicati a livello mondiale.

degli sviluppi normativi probabili è essenziale per aiutare l'industria a pianificare la propria attività in anticipo.

Il dialogo bilaterale di cui al punto 3.2 rappresenta uno strumento istituzionalizzato efficace per affrontare e seguire le questioni normative e altri ostacoli agli scambi.

Gli **accordi di riconoscimento reciproco** (ARR) danno alla parte esportatrice il diritto di certificare i prodotti, prima dell'esportazione, sulla base dei requisiti normativi della parte importatrice. Nell'ambito delle misure sanitarie e fitosanitarie, uno strumento simile è il riconoscimento dell'equivalenza delle misure applicate dal paese esportatore con le misure in vigore nel paese importatore. Gli **ACAA** (Accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali) favoriscono la convergenza normativa in quanto portano i paesi partner – nel quadro del processo di allargamento o della politica di vicinato – ad adottare alcuni aspetti dell'*acquis* comunitario in materia di commercio di beni, in cambio dei quali essi sono pienamente integrati nel mercato unico europeo per i prodotti interessati.

La convergenza e la cooperazione normativa con i paesi chiave

Paesi candidati: I negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia mirano alla piena attuazione dell'*acquis* comunitario in entrambi i paesi. L'unione doganale con la Turchia rappresenta uno strumento supplementare per accelerare la convergenza normativa. Una serie di accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA) permette di creare una zona di libero scambio tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali e prepara questi ultimi ad una futura adesione. La cooperazione normativa avviene nel quadro di questi accordi. Tutti i paesi candidati e candidati potenziali ricevono un'assistenza sostanziale da parte della Comunità, segnatamente grazie alla componente "assistenza tecnica e rafforzamento delle istituzioni" dello strumento di assistenza di preadesione (IPA) ma anche grazie al programma TAIEX che fornisce assistenza per l'adozione, l'applicazione e l'attuazione dell'*acquis* comunitario (anche in materia di valutazione della conformità, degli appalti pubblici, dei DPI, ecc.).

Partner della politica europea di vicinato: La politica europea di vicinato (PEV) mira ad intensificare la cooperazione e l'integrazione economica con i paesi vicini all'UE. La cooperazione e la convergenza normativa sono al centro della PEV e sono fondate sugli accordi di partenariato e di cooperazione. Come sottolineato dal piano europeo di ripresa economica, la cooperazione e l'integrazione economica con i paesi vicini saranno progressivamente intensificate, anche attraverso ALS approfonditi e completi che coprono sostanzialmente tutti gli scambi e siano volti a conseguire il più alto grado di liberalizzazione possibile. Il futuro partenariato orientale offrirà prospettive reali per una migliore circolazione dei beni, del capitale e dei servizi e per la modernizzazione delle economie dei paesi partner. L'Unione e i suoi partner potrebbero riflettere in futuro su un approccio più ampio del commercio regionale, offrendo un accesso totale al mercato interno in caso di adozione integrale di tutti gli elementi pertinenti dell'*acquis*. Un primo esempio di questo approccio è l'accordo di associazione e di libero scambio attualmente negoziato con l'Ucraina. Con i paesi vicini meridionali, la cooperazione è basata su accordi di associazione. Lo sviluppo della cooperazione normativa è una componente centrale dell'approfondimento dei nostri rapporti commerciali con i paesi Euromed nell'ottica di stabilire un'area di libero scambio. Il fine ultimo è di creare uno spazio economico comune comprendente tutti i paesi interessati dalla politica europea di vicinato.

Stati Uniti: Sono il partner più importante per l'UE. Una forte cooperazione e, ove possibile, una convergenza dei nostri approcci normativi hanno la più alta importanza strategica ed economica. Ciò permetterà di sviluppare gli scambi transatlantici e potrà contribuire

all'elaborazione di norme e regole a livello mondiale. A tale scopo è stato istituito nel 2007 il Consiglio economico transatlantico (CET), organo politico di alto livello in grado di dare impulso politico alle iniziative finalizzate a creare un mercato transatlantico esente da ostacoli e di promuovere una serie di dialoghi normativi settoriali. Il CET incoraggia la cooperazione a monte in materia di convergenza normativa e l'eliminazione a valle degli ostacoli e degli oneri che incontrano le imprese da entrambe le parti dell'Atlantico. Tra i successi conseguiti in questo senso vi è un'importante semplificazione amministrativa per l'industria farmaceutica e l'equivalenza delle norme contabili.

Cina: Il "meccanismo di consultazione sui prodotti industriali e l'accordo TBT dell'OMC" favorisce la reciproca comprensione e la trasparenza dei nostri processi normativi. Esso ha permesso la semplificazione delle procedure di certificazione dei dispositivi medici. Le questioni normative possono anche essere esaminate nel quadro del meccanismo di dialogo di alto livello tra l'UE e la Cina che tratta questioni di natura strategica al fine di ottenere risultati concreti. L'UE intende mantenere e sviluppare ulteriormente questo meccanismo di dialogo ad alto livello così come i dialoghi normativi settoriali e di politica industriale, nell'ottica di assicurare un reale accesso al mercato cinese e la sicurezza dei consumatori da entrambe le parti.

Russia: L'eliminazione di fastidiosi ostacoli normativi faciliterebbe enormemente le relazioni economiche e in particolare promuoverebbe l'accesso al mercato russo per le imprese europee. Assicurare la convergenza delle normative dell'UE e della Russia è pertanto nell'interesse di entrambe le parti. La cooperazione normativa con la Russia è attualmente in corso nel quadro dello Spazio economico comune e si sono avviati una serie di dialoghi normativi specifici in molti ambiti politici. Mentre alcuni settori hanno registrato progressi significativi, in altri è necessario che la cooperazione sia più mirata ed operativa. Nei rapporti economici tra UE e Russia vi sono enormi potenzialità non ancora sfruttate. L'adesione della Russia all'OMC e il futuro impegno di questo paese in qualità di membro dell'organizzazione agevoleranno la risoluzione di numerose questioni. La cooperazione normativa è tra gli obiettivi chiave per l'UE e sarà oggetto degli attuali negoziati per un nuovo quadro giuridico UE-Russia.

Giappone: Gli ostacoli non tariffari rappresentano uno dei problemi maggiori nei rapporti economici con questo paese. Si sono avviati numerosi dialoghi tra l'UE e il Giappone, tra cui quello sulla riforma della regolamentazione. C'è tutto da guadagnare dall'approfondimento del dialogo con il Giappone, in relazione a tutta una serie di interessi settoriali. Considerando l'importanza economica del Giappone, è auspicabile intensificare la cooperazione normativa con questo paese.

Canada: In quanto parte di un nuovo accordo di vasta portata in materia di scambi e investimenti, la cooperazione normativa deve essere sviluppata e intensificata. Nella Cooperazione con il Canada è necessario prendere in considerazione anche la cooperazione normativa con gli Stati Uniti, con l'obiettivo di raggiungere una convergenza normativa trilaterale.

3.5. Il partenariato per l'accesso ai mercati

Per favorire il pieno utilizzo di questi strumenti e completare le diverse iniziative atte a rimuovere gli ostacoli agli scambi, la strategia d'accesso ai mercati ha stabilito un nuovo e più forte partenariato tra la Commissione, gli Stati membri e le imprese, al fine di convogliare tutte le risorse e le conoscenze disponibili per individuare, analizzare ed eliminare tali

barriere. Tale orientamento è stato fortemente appoggiato dal Parlamento europeo²⁰ e dal Consiglio²¹. Le riunioni mensili del comitato consultivo per l'accesso ai mercati (MAAC) sono divenute il punto di convergenza per il coordinamento con gli Stati membri e le imprese; esse sono coadiuvate da gruppi di esperti specializzati per affrontare casi, settori e regioni specifici²². Inoltre, gruppi locali per l'accesso ai mercati sono stati costituiti nella maggior parte dei principali mercati d'esportazione dell'UE, raggruppando le competenze e le iniziative delle delegazioni della Commissione, delle ambasciate degli Stati membri e delle organizzazioni che rappresentano gli interessi delle imprese europee. Il lavoro di questi gruppi per l'accesso ai mercati è particolarmente prezioso nel prevenire la formazioni di ostacoli grazie a un "meccanismo di preallarme"; essi controllano la legislazione del paese ospitante e forniscono le conoscenze e i contatti necessari. Inoltre, grazie alla loro conoscenza delle condizioni locali, questi gruppi consentono di disporre di una migliore competenza per affrontare i singoli casi. Essi giocano un ruolo importante di coordinamento sul campo tra la Commissione, gli Stati membri e le imprese, agevolando l'espressione efficace ed univoca delle nostre preoccupazioni commerciali.

Infine, per accrescere il proprio potere d'azione, la Commissione ha approfondito la sua cooperazione con i paesi terzi sulle questioni di accesso ai mercati di interesse comune - in particolare con gli stati Uniti e il Giappone - sia condividendo informazioni che attraverso azioni coordinate congiunte o parallele.

4. PROSPETTIVE FUTURE

L'UE dovrebbe impiegare tutti gli strumenti di cui dispone per garantire che all'apertura del proprio mercato corrisponda un migliore accesso ai mercati dei paesi terzi per le imprese europee. Nel contesto della strategia d'accesso ai mercati, la Commissione, gli Stati membri e le imprese devono continuare ad impegnarsi attivamente affinché l'Unione europea agisca coerentemente nei paesi terzi e difenda efficacemente i suoi interessi all'estero.

Ciò è ancora più importante nella situazione economica attuale, in cui la dimensione esterna della strategia di Lisbona deve affermare il proprio ruolo nell'ambito di un maggiore impegno per garantire la crescita e l'occupazione.

Oltre agli sforzi volti ad ottenere una rapida conclusione del ciclo di negoziati di Doha e il completamento di ambiziosi accordi di libero scambio, l'accento sarà posto in particolare sui seguenti aspetti:

- Le attività per l'accesso ai mercati **relative a settori a forte potenziale di crescita**, quali l'automobile, i prodotti farmaceutici, i prodotti chimici, l'elettronica, le macchine e i beni ambientali, nonché i **servizi**, lo **stabilimento** e gli **appalti pubblici**. Per quanto riguarda i servizi, sono stati costituiti di recente gruppi di lavoro (iniziando con i servizi di posta, corriere e distribuzione) per far fronte ai principali ostacoli che impediscono l'accesso ai mercati che presentano notevoli opportunità ai fornitori di servizi dell'UE.

²⁰ Relazione sulla strategia dell'Unione europea per assicurare alle imprese europee l'accesso ai mercati (2007/2185(INI)), del 7.1.2008, rif. A6-0002/2008, RR\396713EN.doc, PE396.713v02-00.

²¹ Conclusioni del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" del 18 giugno 2007, doc. 10542/07.

²² Gruppo di lavoro vaccini (Giappone), pneumatici (India, Cina e Indonesia), dispositivi medici (India, Cina, Corea, Taiwan, Brasile e Turchia) e TIC (Turchia e Cina).

- La **tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (DPI)** nei paesi terzi grazie alla conclusione di accordi bilaterali contenenti disposizioni dettagliate in materia di DPI, in particolare sul rispetto di tali diritti, grazie all'intensificazione della cooperazione e dei dialoghi bilaterali e ai programmi di cooperazione tecnica, segnatamente in Cina e nei paesi dell'ASEAN. Un piano d'azione sul controllo dell'applicazione dei DPI da parte dei servizi doganali sarà firmato prossimamente con la Cina. La cooperazione bilaterale con gli Stati Uniti in materia di rispetto dei DPI sarà ugualmente portata avanti. Al fine di garantire un migliore accesso ai mercati per i prodotti europei protetti da un'indicazione geografica, contempleremo la possibilità di garantire un'indicazione geografica a prodotti non agricoli, in risposta alla richiesta formulata da paesi terzi tra cui l'India.
- L'accesso al mercato per le **piccole e medie imprese (PMI)**, come previsto dallo "Small Business Act" (SBA)²³, compresa un'assistenza speciale per determinare e attenuare i costi necessari ad ottenere informazioni sul contesto normativo, giuridico e culturale dei potenziali mercati d'esportazione.

L'UE deve utilizzare il suo peso economico e potenziare le relazioni economiche e commerciali con le grandi economie mondiali. Dobbiamo continuare a tessere insieme le nostre relazioni commerciali, normative e più generalmente economiche. Se non esiste un modello unico per le relazioni con tutti i nostri partner, l'UE deve definire metodi migliori per coordinare le dimensioni interne ed esterne delle sue politiche e per avviare un dialogo globale con i suoi partner principali. In questo contesto, dobbiamo anche riflettere sul modo migliore di promuovere le norme fondamentali del lavoro e l'agenda per il lavoro dignitoso convenute a livello internazionale.

I seguenti principi dovranno guidare le attività future dell'Unione:

(1) **Un approccio coordinato**

Tutte le iniziative volte a migliorare l'accesso ai mercati e le opportunità di esportazione per le imprese europee e tutte le altre questioni relative alla cooperazione e alla convergenza normativa dovranno essere coordinate e chiaramente correlate al programma sulla competitività esterna. Le iniziative dovranno essere ben mirate e focalizzate; si dovranno utilizzare al meglio gli strumenti disponibili e non ci si dovrà limitare a discussioni isolate ad hoc in certi ambiti con i nostri partner. È necessario garantire la supervisione politica del processo con i partner più importanti dell'UE. La strategia di accesso ai mercati costituisce un quadro importante per questo coordinamento.

(2) **Stabilire le priorità**

Fissare le priorità è un elemento essenziale: la lotta contro gli ostacoli agli scambi, qualunque sia la loro natura, necessita di notevoli risorse. Dobbiamo garantire che l'impegno dell'UE per l'apertura dei mercati e la cooperazione in materia di regolamentazione abbia un impatto economico reale e sostenibile e che gli obiettivi possano essere raggiunti in un arco di tempo ragionevole. La priorità deve essere accordata a partner, settori e politiche che presentano un forte interesse economico, sia esso reale o potenziale. L'obiettivo politico più ampio di integrazione economica

²³ COM(2008) 394 del 25.6.2008.

con i paesi vicini perseguito dall'UE implica che anche l'impegno con questi paesi deve essere prioritario.

(3) **L'ascolto delle parti interessate**

Il partenariato rinforzato tra la Commissione, gli Stati membri e le imprese nel quadro della strategia d'accesso ai mercati si è rivelato molto efficace. Tale soluzione dovrebbe essere estesa a tutti gli aspetti dell'accesso ai mercati e della cooperazione normativa. Un coordinamento a monte nel quadro del partenariato e con i paesi terzi sarà essenziale per adottare un approccio proattivo di prevenzione ed eliminazione degli ostacoli agli scambi.

(4) **La piena utilizzazione di tutta la gamma di strumenti**

I rapporti tra l'Unione e i suoi principali partner commerciali coprono un ampio ventaglio di interazioni diverse. Fino ad ora esse sono state spesso gestite indipendentemente le une dalle altre, il che rende più difficile valutare i vantaggi finali. In futuro l'UE dovrà identificare gli ambiti in cui i nostri partner beneficiano della loro cooperazione con l'UE (ad esempio i programmi di ricerca e sviluppo) pur continuando a mantenere importanti barriere nei confronti delle imprese europee. È necessario utilizzare tutti gli strumenti a nostra disposizione in modo mirato e coerente, al fine di aumentare le opportunità di esportazione delle imprese europee e migliorare il quadro normativo a livello mondiale.

5. CONCLUSIONI

La presente comunicazione è finalizzata a garantire migliori opportunità alle imprese dell'UE nei paesi terzi e a conciliare le politiche interne ed esterne.

Il presente documento è anche la prima relazione annuale sull'accesso ai mercati, che fornisce un resoconto dei principali ostacoli esistenti. Per eliminare questi ultimi è necessario che l'Europa esprima chiaramente i propri interessi commerciali in modo univoco. Il successo delle iniziative dell'UE continuerà a dipendere in larga misura dalla serietà dell'impegno di tutte le parti interessate.

L'eliminazione degli ostacoli agli scambi deve essere coerente e mirata. L'UE dispone di diversi strumenti per eliminare tali ostacoli e favorire la convergenza normativa. È necessario utilizzare tutti gli strumenti in modo strategico e garantire una maggiore integrazione dell'agenda della politica esterna, per favorire compromessi e soluzioni vantaggiosi per tutte le parti. La Commissione assicurerà che il potenziale offerto dalla cooperazione normativa sia pienamente valorizzato al fine di prevedere le sfide commerciali e di garantire una cooperazione mutualmente benefica fin dalle prime fasi del processo legislativo. Oltre all'accesso ai mercati, la cooperazione normativa offre ulteriori benefici in altri ambiti quali la tutela dei consumatori, il miglioramento delle norme ambientali, la raccolta delle informazioni di base necessarie per l'elaborazione della legislazione e la riduzione dei costi commerciali d'impresa.

La presente comunicazione definisce le modalità per eliminare gli ostacoli normativi e migliorare l'accesso ai mercati, con lo scopo di generare crescita e aumentare l'occupazione. La Commissione perseguirà attivamente tali obiettivi nel 2009, riflettendo inoltre sul modo di approfondire ulteriormente la cooperazione normativa. Queste iniziative andranno di pari

passo con il rafforzamento della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione dopo il 2010.