

I NEGOZIATI TRA UE E USA PER UN PARTENARIATO IN MATERIA DI COMMERCIO E INVESTIMENTI

Al G8 del 17 giugno 2013 **sono stati avviati ufficialmente i negoziati per un partenariato in materia di commercio e investimenti tra gli Stati Uniti e l'Unione europea** (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - TTIP). L'avvio dei negoziati è stato possibile dopo che il Consiglio dei ministri competenti per il commercio ha approvato, il 14 giugno 2013, il **mandato negoziale** per la Commissione. Per superare il veto minacciato dalla Francia che ha invocato l'eccezione culturale dell'UE, il Consiglio ha **concordato che i servizi audiovisivi non siano coperti dal mandato**, consentendo tuttavia alla Commissione di fare in futuro raccomandazioni su mandati negoziali aggiuntivi.

Parere favorevole all'avvio dei negoziati è stato dato dal Parlamento europeo nella [risoluzione del 23 maggio 2013](#) (approvata con 460 voti favorevoli, 105 contrari e 28 astensioni), in cui si ricorda ai negoziatori il loro dovere di tenere il Parlamento "immediatamente e pienamente informato" durante tutte le fasi delle trattative. I parlamentari europei sottolineano che **nessun accordo potrà avere effetto senza l'approvazione del Parlamento europeo**. Nella risoluzione viene avanzata la forte richiesta di salvaguardare i principi essenziali propri dell'UE, tra i quali in particolare il consolidato **principio di precauzione in materia di sicurezza alimentare**¹, la **tutela dei diritti di proprietà intellettuale e delle indicazioni geografiche**, l'alto livello di protezione dei dati personali; gli standard ambientali e sul lavoro.

[Nelle previsioni della Commissione](#) europea, la stipula dell'accordo potrebbe incrementare il PIL dell'UE di circa lo 0,5%, per un valore di 119 miliardi di euro l'anno; per gli USA il vantaggio viene quantificato in 95 miliardi di euro.

¹ Sulla base di una comunicazione della Commissione, adottata nel febbraio del 2000, il principio di precauzione (previsto dall'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) si applica quando:

- i dati scientifici sono insufficienti, poco conclusivi o non certi;
- da una valutazione scientifica previa emerge che si possono ragionevolmente temere effetti potenzialmente pericolosi per l'ambiente e la salute umana, animale o vegetale.

In questi due casi, i rischi sono incompatibili con il livello di protezione elevato perseguito dall'Unione europea. La comunicazione enuncia anche le tre regole cui attenersi per far sì che il principio di precauzione sia rispettato:

- una valutazione scientifica completa condotta da un'autorità indipendente per determinare il grado d'incertezza scientifica;
- una valutazione dei rischi e delle conseguenze in mancanza di un'azione europea;
- la partecipazione, nella massima trasparenza, di tutte le parti interessate allo studio delle azioni eventuali.

Come dichiarato in più occasioni dal Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, l'accordo ha "l'appoggio totale e incondizionato del governo" italiano, che spera in una sua conclusione entro la fine del 2015.

Rispondendo ad una [interrogazione](#) del deputato Gallinella, nel corso della seduta del 30 aprile 2014, il ministro per lo sviluppo economico, Federica Guidi, ha dichiarato che l'Italia ha effettuato un'attenta valutazione di impatto sulle risultanze economiche per il paese, da cui risulta che saremo tra i paesi con i maggiori effetti positivi dal buon esito del negoziato per i principali settori di specializzazione del nostro paese nel commercio mondiale, quali ad esempio, la meccanica, il sistema moda, l'agroalimentare, le bevande e anche per l'industria dei mezzi di trasporto.

Sull'argomento sono state presentate diverse mozioni, che sono state esaminate e votate nelle sedute della Camera del 20 ottobre e del 17 novembre 2014. Nelle mozioni approvate si è impegnato il Governo: a riferire in Parlamento sugli esiti delle trattative; ad intervenire in sede europea affinché i beni e servizi fondamentali siano esclusi dalla trattativa e si svolgano adeguate consultazioni pubbliche; a vigilare su un approccio equilibrato al meccanismo arbitrale Investor State dispute settlement (Isds); a ribadire la necessità per il settore alimentare del riconoscimento delle indicazioni geografiche (IIGG) e del contrasto dell'«italian sounding»; a monitorare l'impatto dell'accordo sul sistema delle piccole e medie imprese.

La XIII Commissione Agricoltura della Camera, inoltre, il 4 novembre 2014 ha avviato un'indagine conoscitiva "Ricadute sul sistema agroalimentare italiano dell'Accordo di partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)", nell'ambito della quale ha svolto audizioni dei rappresentanti delle [principali organizzazioni agricole](#) nonché del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, [Maurizio Martina](#), del Vice Ministro dello sviluppo economico, [Carlo Calenda](#) e del relatore permanente della Commissione agricoltura del PE per i negoziati di libero scambio UE-USA, [Paolo De Castro](#).

Il mandato negoziale

In materia di accesso al mercato, il **mandato negoziale** - concordato all'unanimità dagli Stati membri dell'UE - affronta tra l'altro le seguenti questioni:

- **tariffe** - l'obiettivo è **sopprimere tutti i dazi sugli scambi bilaterali**, con lo scopo comune di raggiungere una sostanziale eliminazione delle tariffe al momento dell'entrata in vigore dell'accordo e una graduale abolizione di tutte le tariffe, salvo quelle più sensibili, in un breve arco di tempo. Le barriere tariffarie transatlantiche sono relativamente basse, con una media del 5,2% per l'UE e 3,5% per gli USA. Naturalmente, in considerazione della grandezza degli scambi tra UE e USA, le barriere tariffarie, per quanto basse, comportano costi che non sono trascurabili;

- **ostacoli non tariffari** - l'area in cui i negoziati, a giudizio della Commissione europea, potrebbero realizzare un notevole risparmio per le imprese, creare occupazione e garantire maggiori vantaggi per i consumatori è quella che prevede l'eliminazione di norme e disposizioni inutili, i **cosiddetti ostacoli non tariffari causati dalle differenze nella disciplina e nelle norme**. In base ai calcoli effettuati da uno studio indipendente del Centro di ricerca per la politica economica (CEPR) di Londra, intitolato [Reducing barriers to Transatlantic Trade](#) ("ridurre gli ostacoli agli scambi transatlantici"), circa l'80% dei vantaggi economici del TTIP deriverebbero dalla riduzione dei costi imposti dalla burocrazia e dalle disposizioni normative, nonché da una liberalizzazione degli scambi di servizi e delle gare d'appalto pubbliche;
- **regole di origine** - l'obiettivo è quello di conciliare gli approcci UE e USA in materia di regole di origine per facilitare gli scambi, tenendo in conto gli interessi dei produttori europei;
- **misure di difesa commerciale** - l'UE vuole istituire un **dialogo su misure antidumping e anti sussidi** con gli USA, senza pregiudizi per i diritti ad usare tali misure nel quadro delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio;
- **servizi** - entrambe le parti dovrebbero aprire i loro settori dei servizi analogamente a quanto è stato fatto in altri accordi simili; allo stesso tempo le parti intendono aprire i loro mercati dei servizi in nuovi settori, quale quello dei trasporti;
- **appalti pubblici** - le imprese europee i cui affari dipendono da appalti pubblici rappresentano il 25% del PIL dell'UE e 31 milioni di posti di lavoro. Significative nuove opportunità dovrebbero arrivare secondo la Commissione dall'apertura dei mercati degli appalti pubblici a tutti i livelli, senza discriminazioni per le imprese europee.

I negoziati per il TTIP riguardano anche il **settore agricolo**.

Il **commercio bilaterale del settore agricolo tra UE e USA** ammonta a circa 30 miliardi di dollari. Gli USA rimangono il maggior mercato dell'UE per l'esportazione dei suoi prodotti agricoli, mentre l'UE è il quinto mercato per le esportazioni statunitensi. Dopo una ripresa nel 2010 ed un moderato incremento nel 2011, le esportazioni agricole UE sono in decisa crescita sul mercato USA (+13% rispetto al 2011) e hanno raggiunto nel 2012 i 15 miliardi di euro, con un *surplus* dell'UE rispetto agli Stati Uniti pari a 6,8 miliardi di euro

Gli Stati Uniti sono interessati a vendere una quota maggiore dei loro prodotti agricoli di base, quali il frumento e la soia. Le esportazioni UE verso gli USA interessano in genere prodotti alimentari di maggior valore come alcolici, vino, birra e alimenti trasformati (tra i quali formaggi, prosciutto e cioccolato).

L'Europa ha interesse a potenziare le vendite agli Stati Uniti dei prodotti alimentari di alta qualità. Al momento, alcuni prodotti alimentari europei, come le mele e vari formaggi, sono vietati sul mercato statunitense; altri sono penalizzati da elevati dazi applicati dagli USA — carni 3%, bevande 22-23% e prodotti lattiero-caseari fino al 139%. L'eliminazione di questi e di altri ostacoli contribuirà a rafforzare le esportazioni UE verso gli Stati Uniti.

Come ribadito dalla Commissione, le norme fondamentali, come quelle in materia di OGM o in difesa della vita e della salute umana, della salute e del benessere degli animali o dell'ambiente e degli interessi dei consumatori, non rientreranno nei negoziati.

Il 24 febbraio 2015 la Commissione agricoltura del Parlamento europeo ha esaminato il [progetto di parere](#) destinato alla Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo, la commissione responsabile della stesura finale della posizione del PE. La discussione in plenaria è prevista entro giugno 2015. A norma dell'articolo 108, paragrafo 4, del regolamento del Parlamento europeo, infatti, allorché l'Unione europea negozia un accordo internazionale, il Parlamento europeo ha il diritto di esprimere la propria posizione in qualsiasi fase dei negoziati.

L'andamento dei negoziati

[La posizione iniziale dell'UE](#) è stata sintetizzata in alcuni *position papers* su diversi aspetti del negoziato, che sono stati consegnati alla controparte statunitense nel corso del primo round negoziale. Successivamente, **il 14 maggio 2014 la Commissione ha pubblicato ulteriori [position papers](#) su cinque temi del negoziato** (sostanze chimiche, veicoli a motore, prodotti cosmetici, prodotti farmaceutici, tessili e abbigliamento). Il 7 gennaio 2015 infine la Commissione ha reso pubblici i [testi delle proposte dell'UE](#) in materia di: concorrenza; sicurezza alimentare, animale e delle piante; questioni doganali; barriere tecniche agli scambi; piccole e medie imprese; meccanismo di risoluzione delle controversie tra Stati. Tali iniziative sono state assunte per venire incontro alle richieste di maggiore trasparenza dei negoziati e all'impegno in tal senso assunto dalla Commissione nel novembre 2014 (vedi *infra*).

Finora si sono tenuti otto round negoziali, l'ultimo dei quali si è concluso il 5 febbraio 2015 ed è stato dedicato a tutte le aree oggetto del negoziato, ad eccezione del meccanismo per la composizione delle controversie investitore-Stato (ISDS)². Nel corso della conferenza stampa a conclusione del round negoziale, Ignacio Garcia Bercero - capo negoziatore per l'UE - ha tenuto innanzitutto a sottolineare il nuovo impulso impresso ai negoziati: dal momento

² Lo stato del negoziato è sintetizzato dalla Commissione in un breve [documento](#) in lingua inglese.

della nomina della nuova Commissione, il commissario per il commercio, Cecilia Malmstrom ha incontrato due volte la controparte statunitense, Michael Froman, con l'obiettivo di imprimere una direzione politica ai negoziati. Come risultato degli incontri, i negoziatori avrebbero ricevuto chiare istruzioni di intensificare i colloqui e di realizzare nel corso del 2015 il maggior numero di progressi.

In merito al round negoziale, per quanto riguarda accesso al mercato, tariffe e appalti, le due parti hanno proseguito nella valutazione complessiva delle reciproche offerte, arrivando ad una maggiore comprensione delle rispettive priorità e sensibilità. Per quanto riguarda in particolare la liberalizzazione dei servizi, Ignacio Garcia Bercero ha sottolineato che l'approccio ai negoziati esclude ogni impegno sui servizi pubblici: i governi resteranno liberi di decidere in qualsiasi momento che certi servizi devono essere necessariamente forniti dal settore pubblico.

In merito al contesto normativo, in questo round negoziale per la prima volta sono state poste sul tavolo le proposte scritte di entrambe le parti su tutte le aree oggetto di negoziato: cooperazione normativa, standard, barriere tecniche e valutazioni di conformità. Come ribadito da Ignacio Garcia Bercero, per quanto riguarda gli standard le due parti avrebbero assunto un impegno fermo ed inequivoco in base al quale i regolatori UE e USA non introdurranno alcuna misura che possa abbassare o mettere a rischio i livelli di protezione dell'ambiente e di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori nonché degli altri obiettivi pubblici. Per quanto riguarda in particolare la proposta dell'UE sulla cooperazione normativa – che è stata resa pubblica sul [sito della Commissione](#) –, il capo negoziatore ha evidenziato che si punta su due aspetti importanti:

- adozione di buone pratiche normative, tra cui trasparenza, valutazioni di impatto e consultazioni dei soggetti interessati;
- buona cooperazione tra i regolatori, attraverso la creazione di un organismo "intergovernativo", che potrebbe essere un "corpo rappresentativo di entrambe le parti".

E' proseguito il dibattito sulle **piccole e medie imprese** (PMI), che è stato uno dei principali temi della consultazione con la società civile che – come di consueto - si è tenuta nel corso dei negoziati: i negoziatori UE e USA hanno ascoltato circa 400 tra rappresentanti delle imprese, organizzazioni dei lavoratori, gruppi ambientali, consumatori. Molti di loro avrebbero sottolineato l'importanza, in particolare per le PMI, di avere migliore accesso alle informazioni, costi ridotti per certificazioni e ispezioni, minore procedure doganali.

Il Parlamento europeo, che è autorizzato ad esprimere la propria posizione in ogni fase del negoziato di un accordo internazionale, sta predisponendo una [proposta di relazione](#), contenente raccomandazioni alla Commissione, che dovrebbe essere approvata, come si è detto, entro giugno 2015.

In occasione del Vertice bilaterale UE-USA del 26 marzo 2014, il Presidente Obama avrebbe confermato la volontà da parte statunitense di raggiungere un accordo ambizioso e completo, senza tuttavia impegnarsi su una data precisa per la conclusione delle trattative. Come risulta anche da note informali, i negoziati non procederebbero speditamente, mancando una forte volontà politica da entrambe le parti: per quanto riguarda gli USA, al momento il paese sembrerebbe puntare maggiormente sulla conclusione dei negoziati per l'accordo transpacifico (tra USA, Australia, Brunei, Cile, Canada, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore e Vietnam); per quanto riguarda l'UE vi sarebbero posizioni differenti tra gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda il meccanismo di risoluzione delle controversie.

La trasparenza dei negoziati

Si segnala che il 9 ottobre 2014 **il Consiglio ha deciso di rendere pubblico il testo del mandato negoziale**, nel quadro delle iniziative assunte dall'UE per incrementare la trasparenza del negoziato. A tale proposito si ricorda che fino al 31 ottobre 2014 è stata aperta una consultazione organizzata dal mediatore europeo, l'irlandese Emily O'Reilly, con cui i soggetti interessati hanno potuto dare suggerimenti sulle misure concrete che la Commissione dovrebbe intraprendere per rendere più trasparenti i negoziati TTIP.

Dal canto suo, il 25 novembre 2014 la Commissione ha presentato una comunicazione ([C\(2014\)9052](#), *ad oggi disponibile solo in lingua inglese*) in cui avanza le seguenti proposte:

- rendere pubblici un maggior numero di testi negoziali dell'UE che la Commissione già condivide con Stati membri e Parlamento;
- fornire l'accesso ai testi relativi al TTIP a tutti i membri del Parlamento europeo, e non soltanto ai pochi selezionati, all'interno della cosiddetta "reading room";
- classificare meno documenti come "ad accesso limitato", rendendoli più facilmente accessibili ai membri del Parlamento europeo fuori dalla *reading room*;
- pubblicare e modificare su base regolare la lista pubblica dei documenti condivisi con Parlamento europeo e Consiglio.

Sempre allo scopo di rendere i negoziati con gli USA più aperti e più trasparenti possibile, la Commissione ha avviato il 27 marzo 2014 una **consultazione pubblica online sulla protezione degli investitori e sulla composizione delle controversie investitore-Stato (ISDS)** nel contesto del TTIP. L'introduzione di misure volte a garantire tutela e sicurezza per gli investitori e gli investimenti è prevista nel mandato negoziale approvato dal Consiglio. Sulla base di tale obbligo, la consultazione ha inteso verificare se l'approccio proposto dall'UE per il TTIP abbia raggiunto il giusto equilibrio tra la protezione degli investitori e la salvaguardia del diritto dell'UE di introdurre regolamentazioni nel pubblico interesse.

La composizione delle controversie tra investitori e Stato attraverso un arbitrato internazionale non è una novità: essa è prevista in più di 1.400 trattati di investimento conclusi dagli Stati membri dell'UE e in circa 3.000 trattati simili sottoscritti in tutto il mondo. Il meccanismo è nato come strumento per difendere le imprese straniere dalle espropriazioni negli anni della decolonizzazione, negoziato tra paesi ricchi e paesi in via di sviluppo, che avevano spesso un sistema giudiziario inadeguato e parziale. Col tempo tale meccanismo rischia tuttavia di trasformarsi in un'arma al servizio delle multinazionali: l'azienda americana Lone Pine ha fatto causa allo stato canadese per aver vietato il *fracking* di gas di scisto; la Philip Morris ha fatto causa al governo australiano per aver messo in atto una politica contro il fumo che la esproprierebbe della sua "proprietà intellettuale"; nel 2013 il gruppo Al-Kharafi fece causa allo stato libico per avere illegalmente annullato il progetto di costruzione di un complesso turistico con un leasing di novanta anni. Un altro esempio importante è il contenzioso tra la compagnia di energia svedese Vattenfall e la Germania: la Vattenfall fece causa allo stato tedesco per la decisione di uscire dal nucleare in seguito al disastro di Fukushima chiedendo ingenti somme di denaro.

Nel 2009 il trattato di Lisbona ha trasferito all'UE la competenza in materia di protezione degli investimenti. Da allora la Commissione ha compiuto sforzi per riformare il sistema vigente di protezione degli investimenti e di ISDS, con un approccio diverso da quello adottato nell'ambito dei 3.000 accordi esistenti - molti risalenti agli anni '60, '70 e '80 - che contengono clausole tradizionali di protezione degli investimenti e di ISDS.

Tale approccio fa leva su due serie di azioni:

- chiarire e migliorare le regole a protezione degli investimenti in modo da assicurare che il diritto a legiferare degli Stati non subisca pregiudizio;
- creare un sistema di ISDS moderno, trasparente ed efficace basato sui seguenti aspetti:
 - prevenire il rischio di abuso del sistema
 - rendere il sistema di arbitraggio più trasparente
 - prevenire i conflitti d'interesse o la tendenziosità per quanto concerne gli arbitratori
 - assicurare una coerenza e un controllo migliori
 - tenere sotto controllo l'accordo
 - chiarire che gli ISDS si applicheranno soltanto alle violazioni delle disposizioni a tutela degli investimenti e a nessun'altra parte della TTIP.

L'approccio si basa anche sulle iniziative dell'UE in sede di Nazioni Unite per creare il primo sistema di regole globali in materia di trasparenza per l'ISDS nell'ambito dell'UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*), l'organo fondamentale del sistema delle Nazioni Unite nel campo del diritto commerciale internazionale.

Il 13 gennaio 2015 la Commissione ha reso pubblica la propria dettagliata [analisi](#) delle quasi 150.000 risposte ricevute³, dalle quali emerge chiaramente – come dichiarato dal Commissario responsabile per il commercio, Cecilia Malmström, - un notevole scetticismo nei confronti dello strumento ISDS e la necessità di "intavolare una discussione aperta e franca" prima di varare qualsiasi raccomandazione politica in questo ambito.

A tal fine, nel primo trimestre del 2015, la Commissione organizzerà diverse consultazioni con i governi dell'UE, il Parlamento europeo e i soggetti interessati - tra cui organizzazioni non governative, imprese, sindacati, organizzazioni dei consumatori e organizzazioni ambientaliste - per discutere di protezione degli investimenti e ISDS. In seguito a tali consultazioni la Commissione svilupperà proposte specifiche per i negoziati in corso.

Una [ulteriore consultazione](#), conclusasi il 5 gennaio 2015, è stata avviata per raccogliere l'opinione delle piccole e medie imprese in merito agli ostacoli incontrati negli scambi e affari con gli USA.

Anche il Consiglio, nelle sue [conclusioni](#) del 21 novembre 2014, ha sottolineato quanto sia importante comunicare meglio lo scopo e i vantaggi dell'accordo e aumentare la trasparenza e il dialogo con la società civile, in modo da rendere chiari i benefici per i cittadini europei e le opportunità per le imprese europee, in particolare le PMI. Secondo il Consiglio, è necessario affrontare il tema anche sul versante statunitense per individuare possibili soluzioni per migliorare la trasparenza, incluso l'accesso a tutti i documenti negoziali per consentire agli Stati membri di sviluppare costruttive discussioni con la società civile.

³ 149.399 sono state le risposte; il maggior numero di esse sono giunte dal Regno Unito, seguito da Austria, Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Spagna, che insieme raggiungono il 97% delle risposte totali. La vasta maggioranza delle risposte (oltre l'99%) sono state sottoposte da singoli individui o collettivamente attraverso azioni coordinate con le organizzazioni della società civile.