

Il punto sul Trattato Transatlantico sul Commercio e gli investimenti (TTIP)

Il dibattito intorno ai negoziati per la realizzazione di un'area integrata di libero scambio fra gli Stati Uniti e l'Unione Europea (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP) è particolarmente ampio e complesso. Vi confluono considerazioni legate, da una parte, al contesto geopolitico nel quale si situa l'esercizio negoziale e, dall'altra, al calcolo dei costi e dei vantaggi relativi per i molteplici settori di entrambe le parti coinvolti dalla prospettiva della completa liberalizzazione degli scambi tra le due sponde dell'Atlantico. Dal versante più propriamente economico, la discussione si allarga alle più ampie questioni della trasparenza dell'azione delle Istituzioni comunitarie, accusate di condurre segretamente le trattative¹, e dell'equilibrio dei rapporti transatlantici.

Ed è così che molti in Europa sono preoccupati per la prospettiva che il Trattato apra la strada alla ulteriore supremazia delle multinazionali americane, metta in crisi l'identità culturale europea rispetto allo strapotere dell'industria culturale di oltre atlantico, riduca gli standard di protezione del consumatore e dell'ambiente di cui gli europei sono particolarmente fieri, e crei strutture parallele che si sovrappongano a quelle degli stati nazionali, limitandone la sovranità e comprimendone la democrazia. Ed anche negli Stati Uniti, nonostante il “*fast track*” del Senato faticosamente ottenuto da

Obama nel luglio scorso², le perplessità, specie nelle file dei democratici – storicamente meno “liberisti” dei repubblicani – non mancano, sì che la prospettiva, perseguita in origine specialmente da Obama, che il TTIP possa essere concluso entro l'anno (prima cioè che negli Stati Uniti entri nel pieno la campagna presidenziale) appare ormai irrealizzabile.

Ad oggi si sono svolti 11 round negoziali, di cui l'ultimo a Miami da 19 al 23 ottobre, con risultati sostanzialmente interlocutori. Le parti si sono scambiate nuove offerte: da parte dell'Unione Europea per la liberalizzazione tariffaria del 97% dei prodotti, da parte americana in materia di cooperazione regolamentare, doganale e di regole d'origine. Secondo il comunicato emesso al termine dell'incontro, i negoziatori dispongono ormai di una base comparabile di proposte che potrà facilitare le discussioni future. Un progresso di un certo rilievo, almeno in termini di principi, sembra essere stato fatto in materia regolamentare: ma su questo punto torneremo nel corso della presente nota.

Il contesto economico

Con più del 25% del GDP e il 17% del commercio mondiale, l'Unione Europea costituisce la più grande economia del pianeta. Gli Stati Uniti seguono con rispettivamente il 21,6% e il 16,4%. Presi insieme, Stati Uniti ed Unione Europea esprimono circa la metà del GDP mondiale e un terzo del commercio globale.

Sul piano bilaterale, l'Unione Europea è il primo partner commerciale degli Stati Uniti. Nel suo insieme, il flusso di beni da e verso l'Unione Europa rappresenta il 17,5% del

¹ Accusa che poteva in realtà avere una qualche giustificazione sino alla fine dello scorso anno quando, per impulso della Presidenza italiana, la Commissione ha avviato una ampia offensiva di trasparenza, rendendo tra l'altro pubblici tutti i più importanti documenti relativi al negoziato.

² Con la concessione del “fast track” in sostanza il Senato rinuncia a proporre emendamenti al testo di un Trattato quando gli sarà presentato, mantenendo solo il potere di accettarlo o di respingerlo in blocco.

commercio americano.³ Proporzioni su per giù analoghe per quanto riguarda i servizi, mentre lo stock di investimenti europei negli Stati Uniti e americani in Europa ha superato ormai i 3000 miliardi di dollari. La bilancia commerciale presenta saldi attivi per l'Unione Europea in tutti e tre i comparti citati.

Particolarmente significativa la circostanza che quasi il 50% del commercio transatlantico è costituito da scambi interaziendali. Se si considera che le affiliate Usa in Europa rappresentano circa il 13% del PIL totale dell'Unione e le affiliate UE in America totalizzano l'11% del PIL americano, ci si rende conto del grado di integrazione delle due economie.

I nodi del negoziato

Come accennato in precedenza, il negoziato si svolge su tre "cesti": nel primo, sotto il tema complessivo dell'accesso ai mercati, confluisce il negoziato sulle tariffe, sui servizi, sugli appalti pubblici e sulle regole d'origine. Nel secondo vengono affrontate l'eliminazione delle barriere non tariffarie e l'armonizzazione degli standard nei principali settori delle rispettive economie. Nel terzo la creazione di nuove regole per le relazioni bilaterali in campo economico e commerciale, dalla promozione di uno sviluppo sostenibile al ruolo delle PMI, dall'energia e le materie prime ai sistemi di risoluzione delle controversie.

Per quanto riguarda il **primo "cesto"**, le tariffe che gravano sul commercio transatlantico sono già oggi molto basse, tra il 2 e il 3% in media. La soppressione della maggior parte dei diritti doganali non dovrebbe quindi creare particolari problemi, specie se attuata progressivamente per i settori più sensibili, tra i quali soprattutto quello agricolo, dove le tariffe sono mediamente molto più alte. Anche l'accordo sulle regole di origine non dovrebbe incontrare difficoltà insormontabili. Molto più problematico il settore dei servizi, dove da parte europea all'interesse ad una maggiore facilità di accesso per le proprie imprese – specie agli

appalti pubblici americani, con l'"ammorbidimento" della regola del "*buy american*"- si contrappone l'esigenza di difendere il sistema dei servizi pubblici e la propria "specificità culturale", sia sotto il profilo della possibilità per l'Unione e gli Stati Membri di continuare a sussidiare le attività culturali sia per quanto riguarda il contrasto alla temuta invasione delle "major" americane.⁴

Con il **secondo capitolo** si entra nel vivo dei problemi. L'armonizzazione degli standard tecnici, di sicurezza, di tutela della salute e dell'ambiente tra le due rive dell'Atlantico rappresenterebbe un enorme vantaggio per le imprese, oggi costrette spesso ad ottenere una doppia certificazione per lo stesso tipo di prodotti o anche a produrre lo stesso bene in due versioni corrispondenti ai diversi requisiti per l'immissione in commercio in Europa e negli USA. D'altra parte, proprio l'asserita "furia regolamentare" della legislazione europea, che regola minuziosamente anche le dimensioni della frutta, viene spesso vissuta dagli operatori come fonte di appesantimenti burocratici che ne intralciano la libera attività economica.

Tuttavia un processo di questo genere deve tenere conto di due condizionamenti principali.

Il primo è rappresentato dalla accentuata sensibilità delle opinioni pubbliche europee al tema delle tutele. E ciò soprattutto considerando che, in materia, l'Unione Europea da una parte e gli Stati Uniti dall'altra si ispirano a principi diversi: l'una a quello di precauzione, in base al quale l'innocuità dei materiali e dei processi produttivi deve essere preliminarmente dimostrata perché il materiale o il procedimento in questione possano essere impiegati, gli altri a quello di *aftercare*, che consente che, sotto la responsabilità del

³ Seguono Canada con il 16,6, Cina con il 14,9, Messico con il 13,5 Giappone con il 5,1 e Corea del Sud con il 2,9.

⁴ In ogni caso, il settore dell'audiovisivo è stato esplicitamente escluso dal mandato negoziale conferito alla Commissione, mentre per gli altri aspetti (editoria, attività teatrali, agenzie di notizie etc..) la Commissione si è impegnata ad adottare standard particolarmente rigidi, pur nel rispetto delle norme GATT.

produttore, qualsiasi prodotto sia immesso nel mercato fino a quando (e se) non ne venga scientificamente dimostrata la pericolosità. Entrano in questa problematica la questione degli OGM, ma anche quella dell'uso degli ormoni nell'allevamento o della clonazione di animali a fini alimentari o, infine, dell'uso di particolari sostanze per la conservazione dei prodotti. Il secondo è quello della salvaguardia del diritto da parte dell'Unione Europea e dei governi democraticamente eletti dei suoi stati membri a intervenire in via legislativa o regolamentare per la realizzazione dei legittimi obiettivi delle proprie politiche pubbliche.

Come accennato in apertura, su entrambi questi aspetti nella riunione di Miami le parti avrebbero concordato su due principi di particolare rilevanza: quello secondo il quale la cooperazione sarà possibile solo se il livello di protezione dei cittadini non ne risulterà diminuito, e quello per cui essa non influirà né sul diritto delle autorità nazionali a regolamentare né sulle procedure legislative o amministrative relative.⁵

In sostanza, quello che sembra potersi ricavare da queste impegnative affermazioni di principio è che l'armonizzazione si applicherà ai settori che già presentano livelli di protezione comparabili. Ma è facile prevedere che il passaggio dai principi alla realtà effettuale del negoziato non sarà dei più agevoli.

Infine, il capitolo delle nuove regole. Si tratta di un ventaglio molto ampio di materie, e non è possibile in questa sede esaminarle tutte. Basti dire che vi sono coinvolti questioni tutte molto sensibili. Si pensi al tema dei diritti dei lavoratori o della protezione dell'ambiente, che rientrano nella problematica generale dello sviluppo durevole, o a quello della tutela della proprietà intellettuale: settori nei quali il rischio della "colonizzazione" da parte del grande potere economico è particolarmente avvertito dai numerosi ed agguerriti movimenti di opinione che in tutta Europa si

oppongono al TTIP in nome della salvaguardia delle specificità del modello sociale e culturale europeo. La sfiducia nella capacità dell'Europa di opporsi al temuto strapotere economico americano, o peggio ancora il sospetto che attraverso il TTIP si voglia consapevolmente "consegnare" il Vecchio Continente al liberismo spinto dell'economia d'oltre atlantico raggiungono il culmine nella questione del meccanismo per la risoluzione delle controversie, specialmente in materia di tutela degli investimenti (ISDS). Qui entra in linea di conto la tendenza delle grandi imprese di attaccare in giudizio le decisioni degli Stati che esse ritengono pregiudizievoli dei loro interessi. Un esempio eclatante è quello dell'azione intentata nel 2102 dalla società svedese Vattenfall contro la decisione tedesca di abbandonare il nucleare dopo la tragedia di Fukushima, per presunta violazione delle disposizioni dell'*Energy Charter Treaty*.⁶ Nel procedimento intentato di fronte al Tribunale Arbitrale della Banca Mondiale (ICSID), la società svedese ha chiesto un risarcimento di ben 4,7 miliardi di euro. E può essere importante ricordare che anche in conseguenza di questa iniziativa, nel maggio di quest'anno l'Italia ha annunciato di essersi ritirata dalla *Energy Charter*.

Sulla spinta delle critiche del Parlamento Europeo, comprensibilmente sensibile a questi aspetti, che coinvolgono la tutela della sovranità legislativa sia a livello nazionale che europeo, la Commissione ha recentemente modificato la sua originaria proposta per un meccanismo arbitrale "tradizionale", sostituendola con un vero e proprio organismo giudiziario a due livelli, composti da quindici e sei giudici, di cui rispettivamente cinque e due provenienti da paesi terzi, che potrà essere attivato solo per casi – rigidamente definiti – di discriminazione per motivi di nazionalità, razza o religione, di esproprio senza giusto compenso e di diniego di giustizia.

La proposta non è stata ancora formalmente presentata alla controparte: l'atteggiamento che essa assumerà in

⁵ Cfr. la dichiarazione del negoziatore europeo al termine della tornata negoziale sul sito della Commissione Europea.

⁶ Si tratta di un trattato per la protezione degli investimenti nel settore energetico.

proposito sarà cruciale per il seguito dell'intero negoziato e, a giudicare dall'attenzione del Parlamento Europeo, per la prospettiva di una sua positiva conclusione.

Quanto vale il TTIP?

L'interpretazione dell'impatto del TTIP sulle economie delle due parti è controversa. Gli studi commissionati dalla Commissione parlano, a conclusione del periodo di simulazione nel 2027, di un aumento netto delle esportazioni europee intorno al 6/8% e di quelle americane intorno all'8/10%. Ne deriverebbe una crescita tendenziale del PIL di circa lo 0,5% in Europa e di circa lo 0,4% negli Stati Uniti. Da qualche parte⁷ si sottolinea la sostanziale modestia di questi risultati, a fronte dei quali l'espulsione dal mercato delle aziende meno in grado di reggere la concorrenza potrebbe tradursi in un aumento della disoccupazione e in una riduzione del PIL europeo, invece che in una sua crescita. Si aggiunge anche che una ancor più stretta interdipendenza transatlantica potrebbe portare ad una contrazione del commercio trans-europeo e ad un aumento dell'esposizione dell'UE alle fluttuazioni della domanda di importazioni americana.

Si tratta, a prima vista, degli argomenti tradizionali nella contrapposizione tra liberisti e protezionisti, che dovranno essere valutati anche alla luce del fatto che, come indicato in precedenza, i dazi doganali fra Europa e Stati Uniti sono molto bassi e che l'integrazione fra le due economie ha già raggiunto livelli molto significativi. L'argomento dei rischi dell'eccesso di interdipendenza ha però una sua autonoma validità, e chiama in causa l'insufficienza dell'attuale assetto europeo a fronteggiare situazioni che richiederebbero l'adozione di efficaci politiche anticicliche in questa come in altre situazioni di potenziali crisi.

Il contesto geopolitico.

Parallelamente ai negoziati con l'Unione Europea, il Presidente Obama ha lanciato un esercizio analogo che coinvolge l'area del

Pacifico, e cioè un trattato per un partenariato transpacifico (TPP) con l'obiettivo di creare una vasta area di libero scambio⁸, di cui è stata appena annunciata la conclusione. L'incrocio fra i due esercizi ne rende esplicito il disegno complessivo, volto a rafforzare la coesione del mondo "liberal-capitalistico" intorno alle strutture ed agli ordinamenti propri dell'universo occidentale. Ne deriverà un ulteriore, potente stimolo alla globalizzazione, sulla quale già oggi si misura la capacità delle strutture statali di regolamentarne la complessità in maniera indipendente dalle pressioni degli ambienti economici dominanti, che proprio dalla globalizzazione traggono la loro crescente capacità di condizionamento. Ovviamente, il problema è di ordine generale, e non relativo solo ai due esercizi in questione, e per di più di difficilissima soluzione: da una parte la globalizzazione erode proprio le strutture che dovrebbero governarla, dall'altra il processo sembra ormai molto difficilmente reversibile. Nel contrasto fra queste due realtà, il punto di equilibrio si fa sempre più sfuggente.

Commentando la conclusione dell'accordo transpacifico, il presidente Obama ha dato il senso geopolitico di questo disegno, assegnandogli l'obiettivo di evitare che le regole future del commercio mondiale siano "scritte" dalla Cina: l'equivalente sul terreno del commercio della nave da guerra americana che ha recentemente attraversato le acque contese del Mar Cinese meridionale.

Da parte europea lo stesso concetto è espresso in modo meno contundente, là dove si pone l'accento sul fatto che le regole e gli standard che saranno individuati nell'ambito del TTIP potranno progressivamente estendersi al complesso dell'economia globale. Ma perché questo avvenga senza tensioni, occorrerà operare con l'accortezza necessaria ad evitare che da parte dei paesi emergenti entrambi gli esercizi possano essere percepiti quale una nuova modalità per riproporre, sotto il manto di regole

⁷ Jeonom Capaldo "European disintegration, unemployment and instability" in GDA Working paper 14-03

⁸ Al TPP aderiscono, oltre USA e Canada, Cile, Messico e Perù sul versante orientale del continente americano e Australia, Brunei, Corea del Sud, Filippine, Giappone, Malesia, Nuova Zelanda, Singapore, Taiwan e Filippine nell'area del Pacifico.

internazionali, un colonialismo che nelle sue strutture tradizionali sta ormai tramontando, influenzando negativamente le già labili prospettive della creazione di un soddisfacente equilibrio mondiale.

Il gioco quindi è grosso, e rischia di vanificare quel poco che resta delle strutture multilaterali alla quali a partire dagli anni '80 del secolo scorso il mondo si era affidato per l'apertura e la regolazione dei commerci. Sul versante del TTIP, esso esclude un interlocutore con cui l'Europa deve comunque fare i conti, e cioè la Russia. Su quello globale, si svolge su un terreno nel quale le principali economie emergenti cercano anch'esse di organizzarsi, dando vita a proprie organizzazioni internazionali in opposizione a quelle di marca occidentale. E la Cina ha, per parte sua, risposto all'iniziativa americana con l'offerta ai paesi dell'area di un Accordo di

Partenariato molto più flessibile e graduale dell'area di libero scambio oggetto del TPP e con il lancio della "Asian Infrastructure Investment Bank".

Solo se condotti in modo equilibrato, evitando il rischio che vengano percepiti da quanti ne sono esclusi come una minaccia, e come il tentativo di una parte del mondo – e per giunta la più ricca - di escludere l'altra, questo esercizio – e quello appena concluso del TPP - potranno contribuire positivamente alla ricerca di un nuovo ordine mondiale. Ma l'equilibrio sarà necessario anche ed in primo luogo nel rapporto fra le parti contraenti: ed è soprattutto su questo piano che verranno giudicati i risultati dei negoziati in corso fra l'Unione e gli Stati Uniti.

Gianfranco Verderame

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso "C"

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745