

SCHEMA DI LETTURA N. 129

IL PARTENARIATO TRANS-ATLANTICO PER GLI SCAMBI E GLI INVESTIMENTI (TTIP)

Il partenariato trans-atlantico per gli scambi e gli investimenti (TTIP) è un accordo commerciale, attualmente in corso di negoziato, fra l'Unione europea e gli Stati Uniti. Obiettivo generale è quello di aumentare gli scambi e gli investimenti, generando nuove opportunità economiche in termini di creazione di posti di lavoro e di crescita mediante un maggiore accesso al mercato e una migliore compatibilità normativa.

1. Le Direttive di negoziato

Il **9 ottobre 2014** il Consiglio dell'Unione europea ha pubblicato le direttive di negoziato, che erano state **adottate dal Consiglio "Affari esteri" (Commercio) il 14 giugno 2013**¹. Tali direttive autorizzano la Commissione europea a intavolare un negoziato formale in materia di rapporti bilaterali con gli Stati Uniti². (Il neo eletto Presidente della Commissione europea Juncker ha dichiarato che l'accordo sarà una delle principali priorità politiche della nuova Commissione.)

Le direttive formulano i temi e gli obiettivi da perseguire in sede negoziale attraverso i seguenti elementi chiave:

- a. accesso al mercato,
- b. questioni normative e ostacoli non tariffari,
- c. norme.

Il preambolo dovrà peraltro specificare l'impegno delle parti per la conclusione di un accordo pienamente coerente con i loro diritti e obblighi derivanti dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e favorevole a un sistema di scambi multilaterali.

a) Accesso al mercato.

Per quanto concerne gli **scambi di merci**, gli obiettivi dovranno essere i seguenti:

- l'abolizione di tutti i dazi sugli scambi bilaterali, prevedendo tuttavia regimi di trattamento speciali per i prodotti più sensibili;
- un'armonizzazione dell'approccio dell'UE e degli Stati Uniti in materia di norme di origine che tenga conto degli interessi dei produttori dell'Unione;
- l'inserimento di una clausola sulle misure antidumping e compensative, la quale riconosca la possibilità di misure appropriate contro il dumping e/o sovvenzioni compensative conformemente alle pertinenti norme dell'OMC, nonché l'istituzione di un dialogo periodico in materia di difesa commerciale;
- l'introduzione di misure di salvaguardia bilaterali.

Per quanto concerne gli **scambi di servizi e i diritti di stabilimento**, i negoziati mireranno a vincolare il livello autonomo di liberalizzazione di entrambe le parti al livello di liberalizzazione più

¹ Il Gruppo di lavoro ad alto livello, istituito dall'UE e dagli Stati Uniti per valutare i potenziali effetti di un accordo su commercio e investimenti, ha elaborato una relazione (11 febbraio 2013) contenente una serie di raccomandazioni, di cui si è tenuto conto nel mandato negoziale.

² Finora si sono svolti otto cicli di negoziato, l'ultimo dei quali si è tenuto a Washington dal 2 al 6 febbraio 2015.

elevato raggiunto dagli attuali accordi di libero scambio, conformemente all'articolo V del GATS, garantendo nel contempo un nuovo accesso al mercato mediante la rimozione dei rimanenti ostacoli di vecchia data. Gli Stati Uniti e l'UE dovranno prendere inoltre impegni vincolanti per quanto riguarda gli obblighi e le procedure in materia di licenze e qualifiche³, nonché assicurare un trattamento che non sia meno favorevole di quello accordato alle proprie società, consociate o filiali, per lo stabilimento sul loro territorio di società dell'altra parte.

Obiettivo dei negoziati in materia di **investimenti** dovrà essere quello di ottenere disposizioni sulla liberalizzazione e sulla tutela degli investimenti analoghe ai livelli più elevati che entrambe le parti abbiano negoziato finora. Tali disposizioni dovranno, fra l'altro: fondarsi sull'esperienza degli Stati membri e sulle loro migliori pratiche legate agli accordi bilaterali sugli investimenti con paesi terzi, e non pregiudicare il diritto dell'UE e degli Stati membri di adottare e applicare le misure necessarie al perseguimento non discriminatorio di legittimi interessi di politica pubblica. I negoziati dovranno mirare all'inclusione di norme sul trattamento "giusto ed equo" (fra cui il divieto di misure discriminatorie), sulla tutela dall'esproprio diretto e indiretto, sulla completa sicurezza per gli investitori e gli investimenti, sulla libertà di trasferimento di fondi di capitale. L'accordo dovrà inoltre prevedere un meccanismo di composizione delle controversie "efficace e moderno"⁴.

Per quanto concerne i mercati degli **appalti pubblici**, i negoziati mireranno a rafforzare l'accesso reciproco, a ogni livello amministrativo.

b) Questioni normative e ostacoli non tariffari.

Il negoziato intende rimuovere gli ostacoli non tariffari esistenti⁵, raggiungendo un livello "ambizioso" di compatibilità normativa in materia di beni e servizi, anche mediante il riconoscimento reciproco, l'armonizzazione e il miglioramento della cooperazione fra autorità di regolamentazione. - Rimane al riguardo valido l'obiettivo, riconosciuto come essenziale per il negoziato, dello sviluppo sostenibile, con la previsione che le parti promuovano elevati livelli di tutela dell'ambiente, del lavoro e dei consumatori. - L'accordo dovrà includere pertanto disposizioni riguardanti le seguenti questioni:

- misure sanitarie e fitosanitarie (SPS);
- regolamenti tecnici, norme e procedure di valutazione della conformità;
- coerenza della regolamentazione;
- settori di beni e servizi specifici, fra i quali l'industria automobilistica, chimica, farmaceutica e sanitaria, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i servizi finanziari⁶ (tali settori sono ritenuti di significativa importanza per l'economia transatlantica e si mirerà pertanto a includere disposizioni e procedure specifiche).

c) Norme.

- Diritti di proprietà intellettuale. Dovrà essere rispecchiata l'alta importanza attribuita dalle parti alla protezione della proprietà intellettuale e ci si dovrà basare sul dialogo esistente fra UE e Stati Uniti in questo settore. In particolare, i negoziati mireranno a prevedere una protezione rafforzata e il riconoscimento delle indicazioni geografiche dell'UE.
- Commercio e sviluppo sostenibile. Entrambe le parti intendono assumere impegni per quanto riguarda gli aspetti lavorativi e ambientali del commercio e dello sviluppo

³ L'accordo dovrà creare un quadro atto a facilitare il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali.

⁴ Per quanto concerne l'insieme di regole che tutelano gli investimenti e che prevedono un meccanismo di composizione delle controversie tra investitore e Stato (ISDS), secondo alcuni tali regole conferirebbero alle imprese private diritti eccessivi e limiterebbero indebitamente il diritto di regolamentazione della UE e degli Stati membri. Su questo punto, la Commissione ha deciso pertanto di organizzare una vasta consultazione pubblica sul modo per includere nel TTIP la tutela degli investimenti e un meccanismo di ISDS. Avviata a marzo 2014, la consultazione si è conclusa il 15 dicembre 2014.

⁵ Le parti non dovranno promuovere gli scambi o gli investimenti diretti esteri rendendo meno severe le norme nazionali in materia di ambiente, lavoro, salute e sicurezza sul lavoro.

⁶ Per quanto riguarda i servizi finanziari, il negoziato dovrà mirare a un quadro comune per la cooperazione prudenziale.

sostenibili, promuovendo inoltre il rispetto e l'attuazione efficace degli accordi e delle norme concordate a livello internazionale.

- Dogane e agevolazione degli scambi. L'accordo dovrà comprendere disposizioni volte ad agevolare gli scambi fra le parti, garantendo controlli efficaci e misure antifrode, nonché promuovendo la modernizzazione e la semplificazione di norme e procedure.
- Accordi commerciali settoriali. Si dovranno riesaminare, ed eventualmente ampliare e completare, gli accordi commerciali settoriali esistenti.
- Commercio e concorrenza. Si dovranno stabilire disposizioni in materia di politica della concorrenza (in particolare su antitrust, fusioni e aiuti di stato), nonché con riguardo ai monopoli di stato, alle imprese proprietà dello stato e a imprese cui sono stati concessi diritti speciali o esclusivi.
- Aspetti dell'energia e delle materie prime legati al commercio. Su tali aspetti, i negoziati dovranno mirare a garantire un contesto imprenditoriale aperto e trasparente, che assicuri un accesso illimitato e sostenibile alle materie prime.
- Piccole e medie imprese. L'accordo dovrà includere disposizioni sugli aspetti connessi al commercio che interessano le piccole e medie imprese.
- Movimenti dei capitali e pagamenti. L'accordo dovrà contemplare disposizioni sulla liberalizzazione totale dei pagamenti correnti e dei movimenti di capitali, nonché una clausola di *standstill*.
- Trasparenza. L'accordo dovrà prevedere disposizioni riguardanti l'impegno a una consultazione preventiva delle parti interessate, la pubblicazione delle norme e la trasparenza.

L'accordo potrà inoltre contemplare disposizioni riguardanti altri settori se nel corso dei negoziati verrà espresso un interesse comune in tal senso, a seguito di un'analisi della Commissione e in conformità dei trattati. I servizi audiovisivi non rientrano al momento nel mandato⁷.

Per quanto riguarda il **quadro istituzionale** nel quale collocare il mandato, la Commissione dovrà riferire regolarmente, in uno spirito di trasparenza, al Comitato della politica commerciale sull'andamento dei negoziati. Dovrà inoltre essere creata una struttura istituzionale per garantire un *follow-up* efficace agli impegni presi nell'ambito dell'accordo.

2. Evoluzione dei negoziati

Il Governo italiano si è impegnato, durante il semestre di Presidenza, a sostenere lo sviluppo delle relazioni UE-USA e il mantenimento di contatti ad alto livello su tutte le principali questioni politiche e regionali, con una particolare attenzione sui progressi significativi che devono essere compiuti nei negoziati TTIP.

Secondo uno studio commissionato a Prometeia Spa, l'Italia sarebbe fra i paesi UE che maggiormente guadagnerebbero, in termini industriali, dal buon esito dei negoziati, con effetti molto positivi per l'industria dei mezzi di trasporto (in particolare il settore automobilistico e aerospaziale), ma soprattutto per i principali settori di specializzazione: meccanica, moda, agroalimentare e bevande. Assunto come dato il possibile scenario sull'esito dei negoziati - la stipula di un accordo commerciale non limitato alla sola liberalizzazione tariffaria, ma esteso anche a una significativa riduzione delle barriere non tariffarie e a un'ampia convergenza regolamentare - lo studio evidenzia che tale intesa potrebbe incidere in maniera apprezzabile sulla futura crescita italiana fino a sfiorare il mezzo punto percentuale per la nostra economia. In tal caso, *dopo tre anni* dall'applicazione dell'accordo, il PIL aumenterebbe, al netto dell'inflazione, di 5,6 miliardi di euro, con un aumento stimato di posti di lavoro di circa 30 mila unità.

2.1 Il Consiglio affari esteri (Commercio) del 21 novembre 2014

Il 21 novembre, il Consiglio affari esteri (formazione commercio) ha approvato un testo di conclusioni nel quale, dopo aver sottolineato l'importanza del TTIP in termini di opportunità per i cittadini e le imprese, di crescita economica e di sbocchi occupazionali, nonché l'assoluta necessità

⁷ Su richiesta specifica francese.

di "comunicare con maggiore efficacia la portata e i benefici dell'accordo, e di rafforzare la trasparenza e il dialogo con la società civile, in modo da porre in risalto i benefici per i cittadini europei e le opportunità che si verrebbero a creare per le imprese dell'UE, in particolare piccole e medie", conferma i propri auspici perché si concluda "un accordo approfondito, ambizioso ed equilibrato su tutti e tre i pilastri del negoziato non appena possibile e ragionevole, nel rispetto del mandato del Consiglio. Per ottenere tale scopo è essenziale disporre di un sostegno politico chiaro e forte da ambedue le parti in causa".

Al di là del testo di conclusioni approvato, il Consiglio ha svolto un approfondito dibattito con il commissario Malmström sulla situazione e le prospettive del negoziato TTIP, incentrato sulla necessità di un pieno supporto politico degli Stati membri al negoziato e sull'esigenza di guardare tanto all'ambizione e alla portata del possibile accordo quanto alla "finestra di opportunità" del 2015, ultimo termine utile prima che il ciclo elettorale negli Stati Uniti imponga per forza di cose un rallentamento nel ritmo dei negoziati, rinviando la conclusione dell'intesa almeno al 2017, quando l'UE si troverà con ogni probabilità in una posizione negoziale ancor più difficile a fronte della forte crescita economica degli USA, dell'ulteriore accesso al mercato assicurato agli Stati Uniti dalla probabile conclusione del negoziato TPP⁸, dell'evidente divario nei costi energetici. Le posizioni espresse dai ministri degli Stati membri sono state in ampia maggioranza favorevoli a una strategia di comunicazione più vigorosa, che si focalizzi sui vantaggi derivanti dal TTIP per cittadini e imprese e metta in chiaro come gli standard e il "diritto a regolare" degli Stati membri non saranno in alcun modo compromessi dall'eventuale accordo con gli Stati Uniti. Gli Stati membri hanno anche condiviso a larga maggioranza l'opportunità di sfruttare il 2015 per fissare almeno i parametri fondamentali dell'accordo (il cosiddetto *breakthrough* politico), ma non sono mancati richiami alla necessità che l'esigenza di accelerare i negoziati non vada a detrimento della qualità dell'intesa.

A margine della riunione del Consiglio si è tenuto anche un incontro con il capo negoziatore degli Stati Uniti, l'Ambasciatore Froman, il quale, nell'esprimere apprezzamento per le conclusioni approvate sul TTIP, ha sottolineato l'importanza di una manifestazione concreta di unità da parte di tutta l'Unione - istituzioni e Stati membri -, che potrebbe manifestarsi attraverso l'assunzione dell'impegno politico preso a livello di Consiglio anche da parte del Consiglio europeo. Froman ha altresì ribadito la posizione ufficiale degli Stati Uniti, in base alla quale il TPP avrebbe maggiore spazio nel dibattito politico americano in quanto i negoziati sono a un maggior stadio di maturazione, oltre che più vicini alla sensibilità dell'opinione pubblica interna. Ha affermato comunque che l'amministrazione statunitense non avrebbe nessuna difficoltà ad accelerare sul negoziato TTIP se percepisse analogo volontà da parte europea: volontà che alla controparte appare non del tutto chiara, e inficiata da divisioni e sensibilità politiche non sempre conciliabili tra Stati membri.

2.2 Il Consiglio europeo del 18 dicembre 2014

Il Consiglio europeo del 18 dicembre 2014 ha approvato delle conclusioni che, al paragrafo 1, lettera h, inseriscono tra le priorità per il rilancio degli investimenti e della crescita in Europa "l'ulteriore rafforzamento del sistema commerciale multilaterale nonché la conclusione di accordi commerciali bilaterali con paesi chiave. L'UE e gli Stati Uniti dovrebbero fare tutto il possibile per concludere entro la fine del 2015 i negoziati relativi a un partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) ambizioso, globale e reciprocamente vantaggioso".

Il progetto di conclusioni era stato discusso, come di consueto, dal Consiglio affari generali, nella sua riunione preparatoria del 16 dicembre. In quella sede la Commissione europea, per bocca del commissario alla politica regionale Hahn, nel confermare il proprio impegno in vista di un'accelerazione dei negoziati, aveva espresso delle perplessità sulla menzione specifica di fine 2015 quale termine per la chiusura delle trattative.

⁸ TPP è l'acronimo per *Trans-Pacific Partnership*, un accordo di partenariato commerciale in corso di negoziazione e che coinvolge a oggi dodici paesi: Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Stati Uniti e Vietnam

2.3 L'ottavo round negoziale

L'ottavo round negoziale, tenutosi a Bruxelles dal 2 al 6 febbraio, ha segnato il primo passo verso un'intensificazione del confronto tra UE e Stati Uniti, nello spirito del *fresh start*, il nuovo inizio rilanciato dal commissario europeo al commercio, Cecilia Malmström, in occasione della sua visita a Washington nel mese di dicembre. Il *round* ha rilanciato il dialogo su un'ampia gamma di materie (con l'eccezione, peraltro, dell'ISDS), producendo quanto meno un risultato significativo: la convocazione di altri due appuntamenti negoziali prima dell'estate 2015. I capi negoziatori UE e USA, Ignacio Garcia Bernero e Dan Mullaney, hanno inoltre lanciato l'idea di istituire un organismo comune che si occuperà di cooperazione nel settore delle norme. Come sottolineato durante la conferenza stampa conclusiva dal capo negoziatore UE, il *cluster* relativo a norme e regolamentazioni rappresenta l'aspetto più innovativo del TTIP, in quanto va ben oltre rispetto a quanto sia l'UE sia gli Stati Uniti abbiano realizzato nei rispettivi accordi commerciali con Paesi terzi. Dopo aver affermato che "fin dal primo giorno, le nostre discussioni sono state guidate da una premessa chiarissima: i negoziati non porteranno in ogni caso a un abbassamento dei nostri elevati standard in tema di protezione dei consumatori, della salute, dei lavoratori e dell'ambiente", Garcia Bernero ha sottolineato come, in esito all'ottavo round, vi siano sul tavolo "proposte da ambedue le parti su tutti i settori che intendiamo coprire in questo negoziato: cooperazione regolamentare, barriere tecniche al commercio, in termini di standard, certificazioni di conformità e misure sanitarie e fitosanitarie: in altre parole, sicurezza alimentare e salute animale e vegetale".

Nessun passo avanti significativo si è registrato invece su alcuni dei "temi caldi" del negoziato, come la tutela della denominazione di origine, particolarmente cara al comparto agricolo italiano, danneggiato dal cosiddetto *italian-sounding*, i servizi finanziari o l'energia.

2.4 Il quadro a febbraio 2015

Complessivamente, e nonostante l'impegno per un *fresh start* da parte della Commissione europea, appare probabile che i negoziati non subiscano un'accelerazione reale prima della seconda metà del 2015, quando l'amministrazione statunitense dovrebbe aver portato a termine i negoziati relativi al TPP. Solo allora, infatti, sarà possibile affrontare in concreto i capitoli negoziali - come appalti pubblici, indicazioni geografiche e servizi finanziari - che, per non interferire sugli esiti del TPP, sono stati spinti ai margini delle trattative per il TTIP. Proprio per questo, e in uno spirito di realismo, la Commissione intende continuare a lavorare, nei due round previsti prima della pausa estiva, per definire i capitoli negoziali meno controversi e preparare quelli più complessi e impegnativi.

L'accelerazione solo relativa del negoziato potrebbe provocare una perdita di fiducia da parte di alcuni Stati membri - visto che, per un periodo prolungato, si è pensato che l'accordo potesse essere perfezionato addirittura entro il 2014 -; d'altro canto, l'opportunità di chiudere il negoziato stesso, o comunque raggiungere un *breakthrough* politico, prima che la campagna elettorale USA entri nel vivo, potrebbe impattare negativamente sulla "qualità" dell'intesa. Inoltre, la concentrazione della parte più viva e controversa del negoziato nell'arco di pochi mesi potrebbe imporre tempistiche poco congeniali ai processi di formazione del consenso nell'UE a 28 - viste anche le sensibilità e priorità degli Stati membri, spesso molto diversificate -, indebolendo ulteriormente la posizione dell'UE rispetto a quella della controparte. È infine molto probabile che, a TPP concluso, gli Stati Uniti potranno negoziare da una posizione di maggior forza, facendo valere, oltre a una performance economica superiore, anche la presenza di potenziali sbocchi commerciali che rendono ben meno indispensabile il TTIP.

Esiste pertanto la possibilità concreta che l'UE si trovi costretta a un esercizio di flessibilità per concretizzare l'intesa, pena il rinvio dell'accordo alla successiva Amministrazione USA, e quindi all'anno 2017, se non oltre.

18 febbraio 2015

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)