

IL TTIP (PARTENARIATO TRANSATLANTICO PER IL COMMERCIO E GLI INVESTIMENTI) E LA COOPERAZIONE NORMATIVA

di Massimo Di Pietro

La ragione unica di questo lavoro è essenzialmente quella di contribuire al dibattito riguardante il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP) cercando di spostare l'oggetto della discussione verso l'aspetto certamente più rilevante che esso pone, cioè la *regulatory co-operation*. Questa non è certo l'unica peculiarità del TTIP, ma certo è quella che dovrebbe destare maggiori attenzioni analitiche per i possibili effetti sulla capacità degli Stati di legiferare nell'interesse dei cittadini senza che vi siano costrizioni legate all'esercizio di un Accordo commerciale. Questa sfida, inoltre, va inquadrata in un contesto sociale ed economico europeo fortemente indebolito dalle misure di austerità. Il movimento sindacale europeo e statunitense ne è cosciente.

The only reason underlying this work is to contribute to the debate on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) by trying to shift the focus of discussion towards the certainly more relevant aspect it poses, namely regulatory cooperation. Surely this is not the only TTIP specificity, but it is certainly the one to which more attention should be paid due to the possible effects on States' ability to regulate in citizens' interest, without any constraints related to the operation of a trade Agreement. The European and US union movement is fully aware of the fact that this challenge must also be seen in a European social and economic context, which has been greatly weakened by austerity measures.

1. INTRODUZIONE

Nell'ambito della propria agenda per il commercio internazionale, l'Unione Europea ha intrapreso negli ultimi anni un'intensa attività negoziale di natura essenzialmente bilaterale. La *ratio* che supporta tale attività è la necessità di aumentare gli scambi commerciali, rinviare l'economia europea e favorire l'uscita dalla crisi. Di certo il commercio è un fattore che può aiutare l'economia europea a tornare a crescere in maniera solida e stabile. In questo senso l'Italia e l'Europa stanno lentamente comprendendo quanto le politiche di crescita e sviluppo siano necessarie alla loro stessa esistenza. La domanda interna europea ha rappresentato un *driver* essenziale nello sviluppo dell'economia continentale degli ultimi decenni. In questa fase di stagnazione è indispensabile ricreare le condizioni affinché i consumi riprendano. Parallelamente a ciò, diventa ancor più importante aprire nuovi orizzonti e nuovi mercati. In attesa di politiche di sostegno alla crescita e ai consumi interni, il peso della domanda extra europea rappresenta un percorso utile. La contingente e comprensibile necessità di non rimanere immobili di fronte agli scarsi avanzamenti in fase

negoziale globale non deve, però, indebolire lo sforzo italiano e dell'Unione Europea nel sostenere un accordo di riforma del sistema del commercio internazionale.

In questo contesto la Commissione Europea sta negoziando con gli Stati Uniti l'Accordo di Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). L'obiettivo dei negozianti è quello di arrivare entro breve ad un Accordo onnicomprensivo che possa dare spinta ai consumi, sostenere la crescita, favorire gli investimenti e creare posti di lavoro in entrambe le regioni¹.

Le relazioni commerciali tra UE e gli Stati Uniti muovono quotidianamente circa 2.7 miliardi di dollari in ragione di scambi di beni e servizi (USTR, 2012), generando dai 3.000 ai 4.000 miliardi di dollari in investimenti diretti esteri². Tale ammontare di scambi avviene tra due mercati certamente molto legati, ma che presentano notevoli differenze in termini di regolamentazioni e approcci in numerosi settori quali, ad esempio, quello delle auto, dei farmaci, della chimica, agroalimentare nonché, in termini di qualità delle legislazioni del lavoro, tutela ambientale, chimica e salute e sicurezza sul posto di lavoro³⁻⁴.

Il TTIP dovrebbe influire sulla mole e sui costi che le imprese europee e statunitensi affrontano per esportare e importare i medesimi beni e servizi che ogni giorno attraversano l'Atlantico.

Per far ciò, l'Accordo promuove non solo un abbattimento delle già basse barriere tariffarie, ma essenzialmente mira a una razionalizzazione dei regolamenti e degli standard di produzione e vendita di beni e servizi. Se l'ulteriore abbassamento delle soglie tariffarie, seppur ancora significative in alcuni settori importanti soprattutto per il sistema paese Italia, è di per sé operazione difficile, l'abbattimento delle barriere non tariffarie tra due sistemi così complessi risulta essere un'operazione estremamente complessa. Prova di tale complessità è anche il forte ritardo accumulato sull'originaria (e improbabile) tabella di marcia dei negoziati.

2. LE CARATTERISTICHE DEL TTIP

Il TTIP rappresenta un Accordo che propone grandi sfide e certamente molti rischi non solo in relazione agli effetti economici positivi/negativi che potrebbe produrre, ma soprattutto per gli effetti normativi che potrebbe generare⁵. Su questo aspetto approfondiremo più avanti.

Un'altra essenziale caratteristica del TTIP è la capacità che ha dimostrato nel mobilitare interessi diffusi in tutta la società civile e nelle parti sociali. Non vi è dubbio, infatti, che intorno al TTIP si siano scatenati interessi e attenzione come mai nella storia dei trattati commerciali, quanto meno in Europa. La pressione esercitata dai vari *stakeholders* della società civile sulla Commissione Europea, sullo *United States Trade Representative* (USTR)

¹ L'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America hanno quasi dimezzato il peso su base globale dei loro reciproci investimenti passando dal 56% pre crisi al 30% del 2013 (UNCTAD, 2014b).

² I dati variano a seconda della fonte, del metodo di calcolo e dell'anno. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_statistics#North_America_remains_the_main_location_of_EU-27_FDI_outward_stocks_in_non-member_countries o <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>

³ Per un approfondimento si vedano Richards (2014) o anche Ponce del Castillo (2015).

⁴ Per un approfondimento su Labour standards e diritti umani nei trattati internazionali si veda Brown, Deardoff, Stern (2011).

⁵ *Regulatory convergence*.

e sui rispettivi organi legislativi, Parlamento e Congresso, è stata decisiva nell'indirizzare i negoziati.

Allo stesso tempo i puristi dei negoziati internazionali non hanno gradito tali interferenze, ma un dato credo sia necessario coglierlo. Una considerazione che vale per ogni aspetto della vita sociale, economica e politica di questi ultimi anni è di certo la capacità dei cittadini e di chi li rappresenta di voler maggiormente influire sulla classe manageriale (sia essa politica, finanziaria o economica). Questo nuovo attivismo è esploso anche nel mondo degli accordi commerciali producendo risposte e iniziative importanti, seppur non sempre puntuali e informate.

Di fronte a ciò, la Commissione europea e i Governi dei paesi membri commetterebbero un grave errore a non considerare questo fenomeno con la dovuta cautela. Le società attuali sono certamente società complesse che affrontano temi altrettanto articolati. A questi problemi non si può rispondere senza un coinvolgimento fattivo delle associazioni di rappresentanza degli interessi della società civile e delle parti sociali. Tutti gli organi istituzionali legittimati a decidere su temi di interesse pubblico devono considerare la necessità di una larga e genuina condivisione di responsabilità, nella legittima autonomia conferitagli dal regime democratico che rappresentano. Le società complesse necessitano di questa interconnessione per offrire soluzioni e percorsi di sviluppo ai propri cittadini. Non si può più eludere l'utilità di una condivisione di responsabilità tra i Governi, i Parlamenti, i corpi intermedi e la società civile.

In questo quadro, si inserisce il dibattito sul TTIP. La Commissione europea e gli Stati membri hanno sbagliato nel non cogliere sin dall'inizio dei negoziati la necessità di un percorso trasparente e inclusivo. Un negoziato complesso come quello del TTIP, che affronta gli scogli delle barriere non tariffarie, a maggior ragione ha necessità di avvalersi del dibattito pubblico e dell'ausilio (tra i negoziatori) di esperti tecnici di ogni settore. Non si può pensare che il TTIP possa creare le condizioni per un'armonizzazione dei mercati e delle relative regole di produzione e vendita senza che vi sia un chiaro coinvolgimento negoziale da parte dei "tecnici". Per quel che riguarda le norme del lavoro i tecnici solo le parti sociali e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

Di certo l'allargamento dei mercati ai quali le aziende europee possano avere accesso è un interesse centrale per le politiche europee. Anche per l'Italia. Tale obiettivo va perseguito nel rispetto di un quadro di coerenza delle politiche di sviluppo e vincolato ai principi fondanti dell'UE stessa⁶. Uno di questi è il modello del dialogo sociale europeo, che il movimento sindacale considera una *best practice* da legare ai trattati commerciali nel rispetto delle identità nazionali con le quali la UE stabilisce rapporti commerciali.

Il modello del dialogo sociale europeo, i sistemi di contrattazione collettiva nazionali, le Linee Guida OCSE e il rispetto delle norme internazionali del lavoro, a partire dalle Convenzioni fondamentali e di *governance* dell'OIL, devono rappresentare un riferimento e il TTIP deve disegnarsi come una *Golden rule* e un modello da replicare. Questo aspetto è determinante in vista dei prossimi negoziati bilaterali.

In questo senso è necessario che il capitolo riguardante *Sostenibilità ambientale e lavoro* preveda dei meccanismi vincolanti in caso di violazione dei principi in esso riportati. Affinché tali meccanismi possano essere realmente garantiti e attuati è necessario che si prevedano sanzioni commerciali nel caso di violazioni.

⁶ Per un maggiore approfondimento OECD (2012).

La Commissione Europea ha più volte formalmente escluso che i servizi pubblici possano essere oggetto di privatizzazione. In questo senso credo necessario che la Commissione Europea chiarisca e ponga sul tavolo negoziale la necessità di adottare una “lista positiva” dei servizi oggetto di possibile liberalizzazione in maniera tale da togliere qualsiasi dubbio sulla reale capacità degli Stati e degli enti locali nel regolamentare nell’interesse dei cittadini. La qualità dei servizi pubblici non si esaurisce solo nell’intrinseco valore offerto, ma anche nella propria natura universalistica e di accesso non discriminatorio che deve essere garantito. Tale garanzia deve estendersi all’accesso a farmaci e cure mediche di qualità e commisurati nel prezzo.

3. LA REGULATORY COOPERATION

Come anticipato nell’introduzione, l’aspetto, a mio avviso, più critico e problematico che il TTIP pone è la *regulatory cooperation*. La Commissione Europea si è profusa nel comunicare gli effetti positivi degli accordi finora condotti e oggi in essere, pubblicando il 25 marzo 2015 il Paper *How trade policy and regional trade agreements support and strengthen EU economic performance* (European Commission, 2015). Il documento presenta l’ambiziosa agenda del commercio UE come capace di produrre una crescita del 2% del PIL europeo se i trattati bilaterali in corso di negoziazione fossero conclusi.

Ammettendo di non avere fiducia nelle previsioni economiche prodotte a vario titolo e con varie metodologie, reputo utile rilevare come sovente si faccia riferimento alla capacità degli accordi commerciali di produrre crescita e posti di lavoro analizzando solamente il lato delle esportazioni e il loro effetto positivo sulla creazione di posti di lavoro. Raramente si considera l’altra parte della bilancia commerciale, cioè le importazioni. Questo è un aspetto non secondario che, in molte comunicazioni, i negoziatori tralasciano di sottolineare. Vi è la necessità di comunicare non solo i benefici in termini di export, ma anche le conseguenze dell’import in termini di qualità dei prodotti che entrano nel nostro mercato e perdita di posti di lavoro.

Piuttosto, le domande che la strategia comunicativa della Commissione Europea potrebbe motivare sono molte: le politiche di austerità combinate a trattati di libero scambio aiuteranno l’auspicato processo di crescita? La politica commerciale bilaterale della UE aiuterà la ripresa dei negoziati all’interno dell’Organizzazione mondiale del commercio? Chi beneficerà della crescita prodotta da questi trattati e chi, invece, ne pagherà il prezzo? Per rispondere a tali domande sarebbe necessario un approfondimento complesso che non potrà trovare piena risposta in questo articolo. Proverò ad offrire un punto di vista.

Nonostante il TTIP non miri a un’omologazione transatlantica delle legislazioni del lavoro, sono notevoli le preoccupazioni per un accordo tra due realtà diverse in termini di normative e diritti sindacali garantiti. A preoccupare è soprattutto la possibilità di *social dumping* tra i due continenti. È una preoccupazione che molti bollano come irrealistica tenendo in considerazione le mature relazioni tra i due sistemi e la già esistente mole d’investimenti tra le due parti. Nonostante ciò, la recente esperienza intra europea non tranquillizza affatto.

Come dicevo, la preoccupazione maggiore che pone il progetto di Accordo riguarda la convergenza di regolamenti e normative. Non voglio con questo sottodimensionare il dibattito sviluppatosi riguardo il meccanismo di protezione degli investimenti (ISDS), ma credo che la pericolosità e le criticità rappresentate dalla *regulatory cooperation* debbano

essere centrali nel nostro dibattito per le relevantissime possibili ripercussioni sulle normative nazionali ed europee.

Il negoziato del TTIP si inserisce in un quadro internazionale che già ha promosso alcuni tentativi di convergenza delle normative nella convinzione che le Barriere non tariffarie (*Non Tariff Barriers*, NTB's) siano i maggiori ostacoli al commercio. L'attività e risultati prodotti in ambito OMC (Organizzazione mondiale del commercio) hanno certamente dato un contributo importante alla riduzione delle barriere tariffarie, ma non vi è stato un risultato evidente sulla *regulatory cooperation* multilaterale (Alemanno, 2015a). Anche in questo caso, come vedremo più avanti, reputo utile sottolineare come le normative nazionali siano percepite e dipinte dai negoziatori unicamente come una barriera e un costo senza alcun riferimento agli effetti positivi che spesso le normative nazionali motivano, promuovono o proteggono.

Di certo, questo tentativo di cooperazione normativa assumerebbe caratteri relevantissimi soprattutto per la grandezza degli attori in gioco, per la loro rispettiva mole economica e per la volontà di prevedere un dialogo istituzionalizzato tra *policy makers* che saranno attori decisivi affinché gli "ambienti" regolatori dei due continenti siano o possano essere compatibili (Alemanno, 2015b).

L'ambiguità, a mio avviso, si risolve essenzialmente nel ruolo assunto dal TTIP di stimolatore della convergenza normativa tra UE e USA che potrebbe sfociare in un'enorme ingerenza sulla capacità degli Stati di legiferare nell'interesse dei cittadini senza che vi siano costrizioni "istituzionali" causate da un Accordo di partenariato commerciale. In altre parole, seppur non vi sia una manifesta volontà da parte dei negoziatori di creare una sovra struttura normativa che superi in competenze e poteri i Parlamenti nazionali, gli effetti indiretti del TTIP sull'autonomia normativa delle due parti è evidente se si pensa alla necessità, in fase di disegno di una legislazione nazionale, che essa debba il più possibile corrispondere o avvicinarsi a quella della controparte. Analizzeremo in seguito in dettaglio questo aspetto.

Il dibattito sul TTIP deve essere spostato su questo versante. Se e come i Governi, i corpi intermedi e i cittadini dei due Stati firmatari possano mantenere la propria autonomia legislativa slegata da pressioni legate all'esercizio di un trattato commerciale⁷.

Il dibattito pubblico rimane confinato al mero aspetto pro-contro TTIP, incentrato soprattutto sulla questione ISDS, mentre la vera preoccupazione la dovremmo certamente dedicare all'aspetto della cooperazione normativa tra UE e USA che certamente rappresenta la vera novità e peculiarità di questo Accordo.

Il commissario Cecilia Malmström nel suo ultimo intervento alla Commissione INTA (Commercio internazionale) del Parlamento Europeo ha dichiarato⁸ che l'UE e gli USA con la negoziazione del TTIP si impegnano a eliminare le divergenze normative che impediscono al mercato transatlantico di essere maggiormente armonioso. Ad esemplificazione di questo concetto, il commissario Malmström ha citato il caso di diversa modalità di test sanitario in USA e UE che viene effettuato sulle ostriche. Nel caso europeo ne viene testata la salubrità con test effettuati direttamente sul mollusco, mentre negli USA viene testata la salubrità dell'acqua nella quale sono allevate. Dalle dichiarazioni della Commissione Europea⁹, entrambi i meccanismi garantirebbero la medesima sicurezza alimentare al con-

⁷ Per un approfondimento si veda anche Myant, R. O'Brien (2015).

⁸ Per una registrazione dell'intervento tenutosi il 18 marzo 2015 cfr. <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/it/committees/video?event=20150318-1500-COMMITTEE-INTA>.

⁹ Cfr. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1053>.

sumatore. In questo senso potrebbero verificarsi differenti modalità di convergenza. Essenzialmente due sono, però, i possibili orizzonti. Il primo potrebbe essere quello di riconoscere la modalità della controparte come equivalente alla propria. L'altro di regolamentare nella medesima maniera. Questo sforzo dovrebbe coprire sia i regolamenti già in essere sia i nuovi.

Il citato esempio delle ostriche sintetizza questa necessità di utile convergenza. Nessuna persona sana di mente si opporrebbe al ragionamento dell'esempio riportato del commissario Malmström. Il problema si porrebbe riguardo ad altre questioni, meno tecniche, certamente di maggiore interesse pubblico. Ad esempio, le misure che le aziende devono adottare in materia di salute e sicurezza sui posti di lavoro, la produzione e l'uso di prodotti chimici e altro ancora. Il commissario Malmström ha certamente coscienza di queste criticità che la cooperazione normativa presenta. Queste difficoltà, però, non possono essere ridotte o esemplificate con l'esempio delle ostriche, al quale, ripeto, nessuna persona sana di mente si opporrebbe. Il problema è altrove.

4. IL CUORE E IL GOVERNO DEL TTIP

In teoria, il TTIP non tenderebbe a ridurre la capacità normativa degli Stati. La narrativa dei negoziatori si è spesa nel rassicurare l'opinione pubblica sulla necessità di convergenza tra le sfere normative di UE e USA. Nella pratica, però, il TTIP potrebbe condurre a una diminuzione dell'autonomia normativa delle istituzioni democratiche nazionali in conseguenza della necessità di emanare un regolamento che non sia in contrasto con la realtà normativa dell'altra parte. In questo senso gli ambiti normativi andrebbero generati nella coscienza che non possa esserci una contrapposizione con la normativa della controparte¹⁰.

Nonostante ciò, come già detto, il TTIP non è il primo esercizio di *regulatory cooperation* in ambito internazionale. Lo sforzo di ridurre le barriere tariffarie attraverso un'azione di convergenza delle normative e dei relativi campi di azione è un esercizio già in corso da anni sia in ambito multilaterale che regionale. L'azione dell'OMC ha avuto un indubbio impatto mitigatore sulle barriere tariffarie, certo minore su quelle NON tariffarie, cioè sulla differente regolamentazione che un settore può ricevere in paesi diversi.

USA e UE intenderebbero intraprendere questo percorso ponendo come cardine del TTIP il capitolo della *regulatory coherence*. In questo senso l'aspetto più allarmante del TTIP è il meccanismo di cooperazione normativa che secondo quanto preannunciato dovrebbe prendere la forma di un comitato per la cooperazione normativa (*Regulatory Cooperation Council*, RCC)¹¹ (European Commission, 2013). I meccanismi di funzionamento, le competenze e i poteri normativi del RCC sono aspetti chiave e motivo della diffusa preoccupazione riguardante l'autonomia degli Stati di normare nell'interesse del cittadino. Altra particolarità dell'atteso sistema di cooperazione normativa è l'applicabilità di nuovi accordi settoriali di *regulatory cooperation* posteriori alla ratifica dell'Accordo madre. Questa procedura non usuale nei classici trattati commerciali, darebbe vita ad un Trattato in divenire, sempre in espansione e non sottoposto ad approvazioni ulteriori da parte delle istituzioni pubbliche, come sembrerebbe proporre l'interpretazione dell'art. 218 del TFEU (*Treaty on the Functioning of the European Union*) (Alemanno, 2015a).

¹⁰ Per un approfondimento della posizione della Commissione Europea si veda European Commission (2013).

¹¹ Per un approfondimento si vedano European Parliament (2014) o anche Myant, R. O'Brien (2015).

Questo meccanismo promuove serie riflessioni sulla capacità degli Stati di disciplinare senza che vi sia un'implicita necessità di legiferare in direzione di un'attesa convergenza delle normative delle due parti. Convergenza e attitudine che potrebbe essere influenzata non da considerazioni di pubblica utilità, ma di forte interesse privato, soprattutto delle grandi *corporations*.

Il RCC dovrebbe essere composto da rappresentanti degli organi regolatori, per l'UE il segretariato generale della Commissione Europea e per gli USA l'*Office for Information and Regulatory Affairs* (OIRA) nonché rappresentanti della DG Trade e dello USTR (European Parliament, 2014). Il RCC avrà la responsabilità centrale nell'azione di convergenza dei regolamenti nell'ambito del TTIP e dunque delle relazioni transatlantiche in termini più generali. I propri specifici compiti potrebbero essere quello di definire il piano di cooperazione normativa annuale ed esaminare e valutare le richieste di convergenza dei regolamenti che provengono dalle parti.

In questo difficile compito l'RCC dovrebbe essere assistito da una serie di tavoli o gruppi settoriali responsabili della cooperazione inerente all'ambito specifico.

Molti analisti sottolineano, a mio avviso giustamente, la scarsa qualità del dibattito pubblico al centro del quale il TTIP si trova. Una carenza dovuta a molti fattori, primo tra i quali la mancanza di informazioni, la diffidenza reciproca tra negoziatori e *stakeholders* e come sempre una certa quantità di campanilismo. Queste condizioni hanno generato un'attenzione quasi ossessiva ad aspetti del TTIP, peraltro importanti, quali l'ISDS, ma anche esercizi divinatori sulla capacità del TTIP di generare ricchezza e posti di lavoro. Il dibattito ha dimenticato, quanto meno in larga parte, la natura stessa dell'Accordo UE-USA e cioè la sua essenziale mira a omogeneizzare i regolamenti e le normative delle parti.

Una convergenza, omogeneità e compatibilità delle normative di produzione e prestazione dei servizi potrà verificarsi sia attraverso una definizione unica dei regolamenti, che potrà avvenire per i futuri quadri regolamentari, sia attraverso un mutuo riconoscimento dei regolamenti già esistenti. In questo senso una convergenza tra due sistemi economici molto interconnessi, ma differenti in termini di approcci legislativi, sembra rimanere un esercizio molto complicato e soprattutto di lungo termine.

Il fattore tempo è certamente un aspetto centrale e motivo di molte posizioni critiche. Molti *stakeholders* sottolineano la necessità di un percorso di maggiore analisi degli ambiti oggetto di possibile convergenza normativa e dei possibili effetti. Questa preoccupazione sembra essere totalmente bypassata dalla Commissione Europea che definisce il TTIP come un Trattato vivente, un *living agreement* (European Commission, 2013). Questo aggettivo definisce con chiarezza il carattere dell'Accordo e la sua specifica valenza e criticità. Ciò significa che al testo che verrà eventualmente ratificato dal Parlamento Europeo posteriormente si aggiungeranno allegati che diventeranno parte del medesimo attraverso un ancora non chiaro procedimento. In tali allegati saranno incluse le normative settoriali frutto di ulteriore negoziato tra le parti.

Una cosa risulta chiara. In caso di mutuo riconoscimento degli standard applicabili a normative già in essere, le aziende tenderebbero a rintracciare lo standard tra i due che produce meno costi e meno regolamentazione. Applicando questo elementare ragionamento, che peraltro è alla base del TTIP, l'allarme lanciato da molte organizzazioni sindacali e della società civile sembra giustificato. Soprattutto se si pensa ai tanti ambiti di applicazione di tale ragionamento: agroalimentare, chimico, farmaceutico, fino a quello del lavoro.

Credo sia utile analizzare a questo punto l'approccio che il TTIP promuove per stimolare la cooperazione tra le parti in ambito normativo.

La quasi totalità dei documenti disponibili, così come il dibattito pubblico e accademico, trattano la questione delle normative come meri costi per le aziende dimenticando il ruolo che queste possono avere riguardo la salute, il lavoro, il cibo, il trasporto e qualsiasi altro ambito di interesse pubblico. La presenza di regolamenti e normative nella nostra vita professionale, produttiva e privata mantiene e definisce la qualità della stessa. Certamente le normative hanno un costo, così come lo avrebbe non averle. Nel caso del TTIP, l'approccio generico che si desume sembra focalizzare al mero costo per le aziende, mai al beneficio dei regolamenti per la vita dei lavoratori, dei cittadini e delle stesse imprese. Tale considerazione non deve, peraltro, confondersi con la positiva possibilità di far convergere alcuni regolamenti tecnici che impediscono a piccole e medie imprese di sostenere un doppio costo per essere presenti anche nel mercato della controparte.

5. LA SPADA DI DAMOCLE DELL'ISDS (*INVESTOR-STATE DISPUTE SETTLEMENT*)

Seppur considerando i possibili effetti della *regulatory cooperation* largamente più critici e necessari di attenta valutazione rispetto alla modalità di risoluzione delle controversie ISDS, intendo utile descrivere brevemente tale clausola. Credo utile farlo per l'impatto, seppur indiretto, che il meccanismo ISDS potrebbe avere sulla capacità normativa degli Stati e degli enti locali.

L'ISDS è un meccanismo di risoluzione delle dispute usualmente previsto negli Accordi commerciali a garanzia e protezione degli investimenti. ISDS prevede che un investitore possa iniziare un procedimento arbitrale in presenza di una presunta violazione delle condizioni che favoriscono il proprio investimento da parte di una delle parti statali (ad esempio *Open Discrimination* o *Direct Expropriation* o in violazione della cosiddetta *Fair and Equitable Treatment*). In caso di condanna gli Stati sono costretti a pagare multe anche di centinaia di milioni di euro.

Il dibattito internazionale ha prodotto numerose proposte di emendamento e riforma delle misure di protezione degli investimenti¹²⁻¹³. Nel testo dell'Accordo con il Canada (CETA), la Commissione Europea ha cercato di restringere l'accesso degli investitori all'arbitrato ISDS inserendo clausole di varia natura (obbligo alla trasparenza, clausola *lose and pay*, selezione dei giudici e altre) con l'intento di demotivare tale ricorso¹⁴.

Nonostante tutti questi sforzi, considero pericoloso l'inserimento di tale strumento negli Accordi commerciali e sugli investimenti per le seguenti ragioni:

- a) generalmente, solo gli investitori stranieri hanno accesso alla clausola ISDS. Tale meccanismo garantisce una corsia preferenziale agli investitori stranieri a scapito di quelli locali creando *de facto* una condizione di disparità di trattamento;
- b) i casi che raggiungono l'arbitrato secondo la procedura ISDS non sono trasparenti. Spesso tali procedimenti sono confidenziali e non pubblici. Inoltre, gli arbitri/giudici vengono selezionati *ad hoc* tra una ristretta cerchia di avvocati altamente specializzati in diritto com-

¹² Per un utile approfondimento sulle possibili vie di riforma delle clausole di protezione degli investimenti si veda unctad (2013). Per uno studio delle disposizioni riguardanti la protezione degli investimenti si veda Pohl, Mashigo, Nohen (2012).

¹³ Per uno studio delle disposizioni riguardanti la protezione degli investimenti negli accordi internazionali si vedano Pohl, Mashigo, Nohen (2012) o anche Krajewski (2014).

¹⁴ Per un approfondimento sulle disposizioni ISDS inserite nel CETA si veda European Commission (2014).

merciale internazionale. Si stima che circa il 55 % delle cause note venga giudicato da non più di 15 avvocati in tutto il mondo¹⁵;

c) la composizione e la segretezza del processo ISDS si pone in evidente contrapposizione con la natura delle cause che ad esso vengono sottoposte. La questione che genera un arbitrato è generalmente frutto di una contrapposizione tra interesse privato dell'investitore e un regolamento/legge emanata da uno Stato. *De facto* un arbitrato privato ha conseguenze, seppur indirette, su materie pubbliche. In caso di condanna nei confronti di uno Stato, l'arbitrato ISDS non può richiedere la cancellazione della legge oggetto della causa, ma il solo minacciare di iniziarlo è un oggettivo strumento di pressione nei confronti di uno Stato. Dunque, una limitazione alla capacità normativa in nome dell'interesse pubblico;

d) concettualmente un arbitrato è basato sul consenso tra parti che si conoscono e che sono coscienti della natura del contendere. Adottando ISDS le parti statali di un accordo commerciale siglano implicitamente un consenso "in bianco" nei confronti di tutti quegli investitori che potranno iniziare/minacciare una causa nei loro confronti. In sostanza, l'Unione Europea e gli Stati Uniti darebbero un consenso *a priori* alla risoluzione delle dispute tramite ISDS, prima cioè di sapere chi sia l'investitore e quale sia l'oggetto del contendere;

e) gli scambi tra USA e UE sono già sostenuti e protetti anche senza ISDS, essendo i sistemi giudiziari delle due parti solidi e autorevoli;

f) sebbene le cause sottoposte al meccanismo ISDS in larghissima parte non riguardino direttamente questioni legate al lavoro, gli effetti indiretti da essi generate possono avere forti e radicali conseguenze sull'autonomia delle parti sociali riguardo la contrattazione nazionale e sulla capacità degli Stati di legiferare nell'interesse dei lavoratori (ad esempio *Veolia vs Egitto*).

6. CONCLUSIONI

Affinché il TTIP possa essere utile ai lavoratori e ai cittadini di entrambe le parti e perché si possa generare un largo appoggio sociale e politico a questo Accordo, la Commissione Europea e gli USA devono garantire e affrontare tre temi centrali:

- la capacità degli Stati di mantenere la propria autonomia normativa;
- la necessità di legare il commercio e gli investimenti ad un reale processo di sviluppo considerando le notevoli implicazioni che un trattato commerciale può avere sulle politiche commerciali, del lavoro, sociali e industriali di un paese;
- infine, la sfida del multilateralismo come processo da ricostruire.

La coerenza delle politiche per lo sviluppo è un concetto che assume un ruolo rilevante e anche critico quando lo si associa al Commercio internazionale, alle proprie regole, alle proprie dinamiche, ai propri effetti. Il raggiungimento di un grado accettabile e proficuo della coerenza delle politiche europee per lo sviluppo necessita di un forte coordinamento in ogni ambito e ad ogni livello delle politiche locali, nazionali ed europee affinché si possano raggiungere interessi condivisi nell'ottica di uno sviluppo sostenibile (OECD, 2012). In questo senso il 2015 rappresenta un anno cruciale per la contemporanea adozione degli obiettivi di sviluppo e la possibile finalizzazione del negoziato dell'Accordo UE-USA.

¹⁵ Cfr. Latek (2014).

Il TTIP può motivare crescita e sviluppo a patto che si stabiliscano le condizioni che permettano di mitigare le perdite di posti di lavoro e che la ricchezza prodotta venga adeguatamente re distribuita.

I negozianti devono riguadagnare la fiducia dell'opinione pubblica e delle parti sociali. Tutto ciò, in un quadro economico e sociale europeo indebolito dalle misure di austerità che hanno impoverito lo stato sociale in molte realtà nazionali europee, aumentando euro-sceetticismo e in generale accrescendo la sfiducia nel sistema politico nazionale ed europeo. Il TTIP nel suo complesso, come progetto di rilancio economico, deve godere anche di queste condizioni di fiducia che al momento mancano in gran parte dell'opinione pubblica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALEMANN A. (2015a), *International Regulatory Cooperation and Its Discontents: What Is Really at Stake in TTIP*, SIDI Blog, disponibile su: <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1303>.
- ID. (2015b), *What Is at Stake in TTIP Talks?*, in www.albertoalemanno.eu.
- BROWN D. K., DEARDOFF A. V., STERN R. M. (2011), *Labour Standards and Human Rights: Implications for International Trade and Investment*, International Policy Center, University of Michigan, Ann Arbor.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Trade Cross-cutting Disciplines and Institutional Provisions*, Brussels.
- ID. (2014), *Investment Provisions in the EU-Canada Free Trade Agreement (CETA)*, Brussels.
- ID. (2015), *How Trade Policy and Regional Trade Agreements Support and Strengthen EU Economic Performance*, Brussels.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2014), *The TTIP and the Parliamentary Dimension of Regulatory Cooperation*, Brussels.
- GERSTETTER C., MEYER-OHLENDORF N. (2013), *ISDS under TTIP – A Risk for Environmental Regulation?*, Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- KRAJEWSKI M. (2014), *Modalities for Investment Protection and ISDS in TTIP from a Trade Union Perspective*, Friedrich Ebert Stiftung, Brussels.
- LATEK M. (2014), *Investor-State Dispute Settlement (ISDS). State of Play and Prospects for Reform*, European Parliamentary Research Service, Brussels.
- MYANT M., O'BRIEN R. (2015), *The TTIP's Impact: Bringing in the Missing Issue*, ETUI, Brussels.
- OECD (2012), *Policy Framework for Policy Coherence for Development*, Paris.
- POHL J., MASHIGO K., NOHEN A. (2012), *Dispute Settlement Provisions in International Investment Agreements*, OECD, Paris.
- PONCE DEL CASTILLO A. M. (2015), *TTIP: Fast Track to Deregulation and Lower Health and Safety Protection for EU Workers*, ETUI, Brussels.
- RICHARDS B. (2014), *Labour Rights and Standards in Transatlantic Trade and Investment Negotiations: A European Perspective*, Center for Transatlantic Relations, disponibile su: <http://transatlantic.sais-jhu.edu/transatlantic-topics/Articles/TTIP%20Forum/TTIP%20labor%20richards%20final.pdf>.
- UNCTAD (2013), *Reform of Investor-State Dispute Settlement: In Search of a Roadmap*, Geneva.
- ID. (2014a), *Investor-State Dispute Settlement*, Geneva.
- ID. (2014b), *World Investment Report 2014. Investing in the SDG's: An Action Plan*, Geneva.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE-USTR (2012), <https://ustr.gov/>.