

## IL PARLAMENTO E LA NUOVA POLITICA COMMERCIALE: RIFLESSI TRANSATLANTICI

di Alessia Mosca, Valerio Bordonaro

---

La globalizzazione, facilitando i flussi tecnologici, di capitali e di beni ha permesso di innescare la crescita di paesi fino a qualche tempo fa considerati in via di sviluppo. Di conseguenza, nei prossimi vent'anni il 90% della crescita del PIL mondiale sarà fuori dall'UE. In questo contesto, la politica commerciale è sempre più uno strumento di politica economica, capace di aiutare la ripresa. Prima del Trattato di Lisbona la politica commerciale UE era appannaggio del Consiglio e della Commissione. Oggi, invece, anche il Parlamento Europeo ha un ruolo centrale. UE e USA stanno negoziando il TTIP, un accordo commerciale per creare la più grande area di libero scambio nel mondo. Il dibattito è talmente sensibile, includendo temi sociali, economici, geopolitici e culturali, che sta suscitando numerose e controverse reazioni, in particolare sul tema del ISDS, il sistema di protezione degli investimenti.

By facilitating the flow of technology, capital, and assets, globalisation has allowed for the possibility to spark economic growth in some countries which have been regarded until recently as developing countries. As a consequence, 90% of world GDP growth will occur outside the EU in the next 20 years. In this context, trade policy increasingly represents an economic policy tool useful to support economic recovery. Before the Treaty of Lisbon, the EU trade policy was the responsibility of the Council and the Commission. Today, instead, the European Parliament, too, plays a pivotal role. The EU and USA are currently negotiating the TTIP, a trade agreement aimed at creating the world's largest free trade area. The debate, which includes social, economic, geopolitical, and cultural issues, is so sensitive as to trigger several controversial reactions, mainly on the ISDS (Investor-State Dispute Settlement) issue.

---

### 1. LA NUOVA ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE

Nonostante la globalizzazione permei ogni relazione della nostra vita, è difficile darne una definizione che sia, allo stesso tempo, semplice e onnicomprensiva. La globalizzazione esiste, e in un certo senso è sempre esistita, inoltre, è un fenomeno reale che tocca ogni aspetto della nostra vita, ma la novità è che corre a una velocità apparentemente incontrollabile. In questa contingenza, la riduzione dei tempi e dei costi necessari per percorrere distanze, reali o virtuali, ha creato una più accentuata interdipendenza tra le varie aree del nostro pianeta. Di conseguenza assistiamo a un'estensione e a una diffusione al livello mondiale, sempre più accentuata, di tecniche, linguaggi, culture e prodotti e servizi potenzialmente fruibili. Tra i fattori scatenanti di questo "accorciamento delle distanze" possiamo annoverare lo sviluppo tecnologico, informatico e dei sistemi di comunicazione;

l'abbassamento delle barriere politiche e la quasi estinzione delle economie pianificate; infine, l'integrazione finanziaria e la liberalizzazione del commercio<sup>1</sup>.

L'interconnessione globale, facilitando il trasferimento di flussi tecnologici, di capitali e di beni ha permesso di innescare la crescita di giganti rimasti per secoli assopiti, per certi versi fuori dalla storia: tra i tanti, la Cina e l'India, ovvero, più un terzo della popolazione mondiale, in meno di un decimo della superficie delle terre emerse. L'ingresso dei nuovi attori sul palcoscenico della vita politica ed economica del pianeta è avvenuto in due fasi. Nella prima fase i paesi occidentali hanno esportato nel resto del mondo capitali ed importato materie prime, essenzialmente forza lavoro, pur non trasportandola fisicamente, attraverso processi di delocalizzazione della produzione. Nella seconda fase, di cui noi oggi abbiamo avuto solo un primo assaggio, i paesi occidentali provano ad importare flussi di capitali, ovvero investimenti diretti o indiretti, ed esportare prodotti finiti ad alto valore aggiunto. In estrema sintesi, oggi cerchiamo soldi freschi e nuovi mercati.

Seppure le due fasi appena descritte della globalizzazione non siano ancora del tutto sceve da reciproche connessioni, assistiamo ad una impetuosa trasformazione sociale nei paesi in via di sviluppo. In fondo non sono così distanti quelle categorie novecentesche riassunte nelle osservazioni di Pasolini quando diceva che milioni di proletari si stanno trasformando in piccoli borghesi, con il conseguente mutamento dei consumi, dal sostentamento al bisogno dell'effimero<sup>2</sup>. Se per classificare gli strati sociali utilizziamo l'approccio adottato dalla Banca mondiale che considera poveri quanti hanno una disponibilità di spesa quotidiana inferiore ai 2 dollari e gli appartenenti alla classe media sono quanti possono spendere fino a 20 dollari, avremo la conferma di quanto appena esposto. In Asia nel 1990 solo il 21% della popolazione poteva essere considerata classe media, quindi circa 540 milioni di persone. Nel 2008, invece, era classe media in Asia il 56% della popolazione, più di 1,5 miliardi di persone; inoltre, circa 400 milioni di persone possono spendere più 20 dollari al giorno<sup>3</sup>.

Sempre secondo le stesse categorie, nel 1990, nei paesi dell'area OCSE<sup>4</sup> solo il 24% della popolazione faceva parte della classe media, ma soltanto perché il 76% aveva già un potere di spesa maggiore<sup>5</sup>. Questo spiega in maniera inequivocabile l'asfittica crescita dei paesi europei. L'area UE negli ultimi dodici anni è cresciuta in media del 1,1% annuo, la Cina nel 2014 ha registrato il tasso di crescita più basso degli ultimi 24 anni, +7,4%. Ma anche altre realtà nel mondo hanno realizzato risultati eccezionali. Tra il 2004 e il 2008, l'Azerbaijan ha quintuplicato il PIL pro capite. Il Vietnam ha triplicato le proprie riserve in oro e valute estere. Il mercato europeo, invece, non cresce. La popolazione dei 28 stati dell'UE cresce dello 0,002% all'anno, e il benessere in cui viviamo rende il nostro mercato tendenzialmente saturo di beni. Tutti i dati fin qui esposti portano a prevedere che, in conseguenza degli effetti sempre più evidenti della globalizzazione, nei prossimi vent'anni il 90% della crescita del PIL mondiale sarà generato all'infuori dei confini dei 28 paesi membri dell'Unione Europea<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> P. Figini, *La politica economica della globalizzazione*, "Sistematico", 2005, p. 1.

<sup>2</sup> Cfr. *infra*. P. P. Pasolini, *Aboliamo la tv e la scuola dell'obbligo*, "Corriere della Sera", 18 ottobre 1975, in <http://www.corriere.it/speciali/pasolini/scuola.html>.

<sup>3</sup> A. Bianco, *Classi medie nei paesi emergenti*, "Società Mutamento Politica", 2013, pp. 72-3.

<sup>4</sup> Fanno parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico i paesi dell'UE, gli USA, il Canada, il Messico, il Cile, la Turchia, Israele, l'Australia, la Nuova Zelanda, il Giappone e la Corea del Sud.

<sup>5</sup> Bianco, *Classi medie nei paesi emergenti*, cit.

<sup>6</sup> Dati Indexmundi e Eurostat; cfr. <http://www.indexmundi.com>; <http://ec.europa.eu/eurostat>.

## 2. GLOBALIZZAZIONE E POLITICA COMMERCIALE

Il termine globalizzazione viene quasi sempre associato al fenomeno della maggiore apertura delle economie nazionali ai mercati internazionali e al commercio estero, soprattutto attraverso una progressiva eliminazione di misure tariffarie e di protezionismo nei confronti dei beni e servizi prodotti all'interno dei confini statali<sup>7</sup>. Considerare la globalizzazione soltanto come un sinonimo di liberalizzazione del commercio internazionale è, però, un errore. Viene, infatti, demonizzato, o almeno ideologizzato, un fenomeno che di per sé è, per come abbiamo tentato di argomentare sopra, un fenomeno oggettivo che se lasciato senza regole provoca squilibri e quelle iniquità che abbiamo sperimentato. Comunque, l'aumento dei flussi commerciali che attraversano i confini di uno Stato è uno degli aspetti più evidenti della globalizzazione. Dagli anni Cinquanta ad oggi, secondo l'Organizzazione mondiale del commercio, gli scambi transfrontalieri di beni e servizi sono cresciuti di 30 volte, ovvero del 2900%<sup>8</sup>. Per rendere il concetto ancora più semplice: vent'anni fa non ci saremmo mai sognati di trovare delle alghe wakame in un supermercato di Varese, né tantomeno dei Gianduiotti a Città del Messico.

Le potenzialità del commercio, come vettore di capitali, beni, servizi e soprattutto idee, non sono certo una scoperta del xx secolo. Già Atene, nel v secolo a.C., poteva essere considerata un'epicrazia, dal momento che esprimeva nello scenario geopolitico dell'epoca una superiorità di fatto, finalizzata alla realizzazione di ordinamenti politici affini e di un'area comune di scambi, ottenuta con tutte le tecnologie messe a disposizione dal progresso scientifico, tendente ad ottenere un sempre più largo consenso tra i cittadini. Da ciò, nasceva un desiderio di relazioni diffusamente pacifiche, tali da favorire gli scambi, e la considerazione che le presenze effettive non sono quelle militari, ma quelle legate alla forza delle idee e ai vincoli economici che ne condizionano l'esistenza<sup>9</sup>.

Subito dopo la Seconda guerra mondiale, infatti, su impulso degli Stati Uniti e del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, iniziarono negoziati tra 23 paesi, al fine di stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale. L'iniziativa si concluse il 30 ottobre 1947 con la firma a Ginevra del *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT. Nell'ambito del GATT, dal 1948 al 1994, si sono discusse e adottate le norme per regolare il commercio internazionale. Il principio sul quale è basato il GATT è quello della "nazione più favorita". Questo principio implica che le condizioni applicate al paese più favorito (vale a dire quello a cui vengono applicate il minor numero di restrizioni tariffarie e doganali) sono applicate incondizionatamente a tutte le nazioni partecipanti all'accordo. Nel corso degli anni, il GATT è cresciuto attraverso otto diverse sessioni di negoziati per la riduzione delle tariffe doganali. Il GATT, infine, è stato sostituito, dal 1° gennaio 1995, dall'Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization – WTO), un'organizzazione permanente dotata di proprie istituzioni<sup>10</sup>.

Oggi il WTO ha circa 160 paesi membri che rappresentano il 95% del commercio mondiale. Obiettivo prioritario del WTO è quello di aiutare i flussi commerciali a circolare senza intoppi, liberamente, in modo equo e prevedibile. Il WTO persegue il suo fine assicurando

<sup>7</sup> Figini, *La politica economica della globalizzazione*, cit.

<sup>8</sup> Cfr. [http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120719\\_00/Rapporto\\_2011-2012.pdf](http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120719_00/Rapporto_2011-2012.pdf).

<sup>9</sup> V. Bordonaro, *Politiche egemoniche, due esempi nella storia: Atene del v secolo e gli USA*, Università degli Studi di Trieste, Trieste 2009, p. 66.

<sup>10</sup> Cfr. <http://www.wto.org>.

l'applicazione degli accordi commerciali, agendo come un forum per i negoziati commerciali internazionali, fungendo da sede per la risoluzione delle controversie commerciali, monitorando le politiche commerciali nazionali, aiutando i paesi in via di sviluppo in questioni di politica commerciale, attraverso programmi di assistenza tecnica e di formazione, infine, cooperando con altre organizzazioni internazionali, come il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. È significativo notare che, diversamente da come avviene, ad esempio, in seno alle Nazioni Unite, l'Unione Europea rappresenta da sola i suoi 28 paesi membri ai lavori del WTO. Inoltre, oltre tre quarti dei membri dell'Organizzazione mondiale del commercio sono paesi in via di sviluppo o *least-developed countries*, per questa ragione tutti gli accordi firmati in seno al WTO contengono speciali disposizioni per questi paesi, come: scadenze più elastiche per l'applicazione degli impegni sottoscritti, misure specifiche per accrescere le opportunità di scambi commerciali, supporto tecnico e finanziario per la costruzione di determinate infrastrutture, per la risoluzione delle controversie e per il rispetto degli standard<sup>11</sup>.

Il WTO è stato oggetto di numerose critiche. Alla fine degli anni Novanta l'Organizzazione mondiale per il commercio è diventata il principale oggetto delle critiche e delle proteste dei movimenti no-global, *new-global* e di altri *NIMBY-movements*. Alcune delle critiche rivolte possono essere così riassunte: il WTO non applica la "clausola di salvaguardia dei diritti umani" agli Stati partecipanti (in questo modo, non sospendendo i paesi colpevoli di violazione dei diritti fondamentali, favorirebbe la violazione degli stessi); i trattati che furono raggiunti in ambito GATT sono stati accusati di privilegiare le multinazionali e le nazioni sviluppate; inoltre, i "tre grandi" membri del WTO (Stati Uniti, Unione Europea e Giappone) sono stati accusati di utilizzare l'Organizzazione per esercitare un'eccessiva influenza sugli Stati membri più deboli; infine, i critici ritengono che alcuni degli Stati membri (come ad esempio quelli con regimi democratici di dubbia legittimità e autenticità) abbiano ratificato i trattati del WTO senza seguire un *iter* democratico, ovvero anche a detrimento dei diritti e degli interessi dei propri cittadini o dell'ecologia locale<sup>12</sup>.

### 3. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELLA POLITICA COMMERCIALE

L'Europa deve in questo periodo affrontare delle grandi sfide, tra le quali far ripartire l'economia, prendere le misure rispetto all'emergere di nuove potenze mondiali e mantenere la sua influenza nel mondo. La politica commerciale può essere uno strumento utile ad affrontare più efficacemente queste sfide. Come detto sopra, infatti, per i paesi dell'Unione Europea vige l'imperativo categorico di agganciare quel 90% della crescita del PIL mondiale che si genererà all'infuori dei propri confini, da qui fino al 2035. Far convergere sul vecchio continente nuovi investimenti esteri, accedere a materie prime meno costose e trovare nuovi mercati potrebbe generare crescita e nuovi posti di lavoro, nonché un calo dei prezzi per i consumatori, legato all'aumento della concorrenza e della possibilità di scegliere fra più prodotti e servizi. La politica commerciale, dunque, oltre a continuare ad essere uno degli strumenti del *soft power* europeo in politica estera, diventa sempre di più anche uno strumento di politica economica, capace di rinvigorire la nostra flebile

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> J. Ziegler, *La privatizzazione del mondo. Predoni, predatori e mercenari del mercato globale*, il Saggiatore, Milano 2010, p. 157.

ripresa, senza attingere ulteriormente alle finanze pubbliche dei paesi membri. Per quanto riguarda, invece, l'utilizzo delle *trade policies* in politica estera, oggi più che mai, l'Unione Europea ha la possibilità, forse ancora non per molto, e la necessità di trainare ed invitare i propri partner ad applicare regole e standard che siano sostenibili, equi e rispettosi dei diritti dei lavoratori e dei consumatori, in un'ottica di responsabilità intergenerazionale e di tutela della dignità umana.

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la politica commerciale europea era stata appannaggio del Consiglio e della Commissione. Oggi, invece, il Parlamento Europeo ha acquisito il ruolo di co-legislatore a tutti gli effetti. Il sistema di regole all'interno del quale si svolgono le relazioni economiche e commerciali con i paesi extra-UE viene definito pressoché integralmente a livello europeo. La politica commerciale è di competenza esclusiva dell'UE: ciò significa che solo l'UE, e non i suoi singoli Stati membri, può legiferare e concludere accordi internazionali riguardanti il commercio di beni, servizi, investimenti e aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale. La necessità di attuare una politica comune nell'ambito degli scambi commerciali è strettamente collegata all'instaurazione, nel 1968, dell'Unione doganale tra i paesi membri della ex Comunità Europea. Dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, TFUE, emerge che la politica commerciale comune si riferisce principalmente ad azioni quali le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di *dumping* e di sovvenzioni. Si specifica, inoltre, che la politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. La politica commerciale europea ha dunque una doppia dimensione, dato che l'UE ha la facoltà sia di adottare misure interne sia di concludere accordi con Stati terzi<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda le misure interne, la politica commerciale comune funziona secondo le misure adottate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria. Questo aspetto, introdotto con il Trattato di Lisbona, in vigore dal 2009, risulta in una vera rivoluzione copernicana per la politica commerciale europea. Consiglio e Parlamento appaiono ora come co-legislatori. Nell'adozione delle norme che regolano la difesa commerciale, gli strumenti di *fair trade*, quali la regolamentazione delle barriere al commercio, le regole d'origine, il riconoscimento dello *status* di economia di mercato, le misure preferenziali autonome, al Parlamento Europeo sono conferiti poteri pari a quelli del Consiglio. Per quanto concerne, invece, la conclusione degli accordi con Stati terzi, la Commissione Europea presenta raccomandazioni al Consiglio, che la autorizza ad aprire i negoziati necessari. Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito. Sempre il Trattato di Lisbona introduce, però, ancora un altro nuovo elemento che consiste nell'obbligo in capo alla Commissione di informare regolarmente dei progressi dei negoziati, oltre che il comitato speciale, anche il Parlamento Europeo<sup>14</sup>. Infine, il Parlamento, su un piano di parità con il Consiglio, respinge o ratifica il testo dell'accordo negoziato dalla Commissione.

Le modifiche dei Trattati da sole non garantiscono coerenza e *accountability*. Molto dipenderà dall'interpretazione che il Parlamento darà al suo nuovo ruolo. Il rischio di po-

<sup>13</sup> Cfr. <http://www.cittastudi.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4039>.

<sup>14</sup> *Ibid.*

liticizzare una materia tecnica come il commercio andrà neutralizzato attraverso lo sforzo di rendere più democratica e giusta la globalizzazione. Il Parlamento dovrà essere in prima fila nella creazione di standard globali sull'ambiente, la partecipazione della società civile nel *policy making*, i diritti dei lavoratori e la protezione dei consumatori. Allo stesso tempo il Parlamento non dovrà utilizzare questi nobili valori come pretesto per tornare a politiche di chiusura, e di più immediata comprensione per le pance dell'opinione pubblica. Il Parlamento non dovrà creare un muro di fronte al treno della globalizzazione, dovrà piuttosto incanalare la sua potenza e farlo scorrere nei giusti binari.

#### 4. IL RUOLO GEOPOLITICO DEL TTIP

Europa e Stati Uniti stanno negoziando il *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, meglio conosciuto come TTIP, un accordo commerciale che potrebbe creare la più grande area di libero scambio del mondo. Si tratta di un evento epocale: da un lato, vi è il rischio che vengano modificate le regole sui controlli, sulla sicurezza e sul potere regolamentare degli Stati, ma, dall'altro, esiste l'opportunità di creare nuovi standard globali e di dare rinnovata centralità geopolitica alla società occidentale. Essendo i negoziati in corso, i dati a disposizione sono limitati, ma il dibattito sull'opportunità o meno di concludere un accordo del genere è aperto e vivace. Fino ad ora la discussione è stata animata spesso da pregiudizi e posizioni ideologiche. Seguendo uno schema del passato, atlantisti e liberisti si sono scontrati con i critici della globalizzazione e dell'imperialismo americano, lasciando da parte i fatti. Se gli industriali italiani lo considerano una benedizione, dal momento che con il Trattato transatlantico scomparirebbero dazi e confini commerciali tra Europa e USA, gli scettici lo descrivono come un'apocalisse: per molti il rischio è che il TTIP spalanchi le porte a carni trattate con ormoni e antibiotici, latte arricchito e produzioni con organismi geneticamente modificati. E a vigilare sulla corretta applicazione del Trattato ci sarebbe un tribunale internazionale privato, le cui decisioni sarebbero superiori alle sentenze dei tribunali e alle leggi dei parlamenti nazionali.

Se in Italia si è appena cominciato a levare la sordina alla discussione, in paesi come Gran Bretagna, Francia e Germania e nelle istituzioni europee il livello dello scontro è già molto alto. La discussione ha coinvolto anche esponenti politici di primissimo piano. Giorgio Napolitano aveva esplicitamente dichiarato l'urgenza di questo patto durante la sua visita americana del gennaio 2013; Obama l'aveva ribadita con forza nel discorso alla nazione del febbraio dello stesso anno. Il 14 ottobre 2014, il presidente del Consiglio, Matteo Renzi, ha definito il TTIP "vitale". Angela Merkel ha auspicato un accordo politico entro la fine del 2015 e ha annunciato il suo sostegno alla Commissione perché il risultato sia raggiunto, così da accelerare la crescita e la creazione di posti di lavoro in Europa. François Hollande ha dichiarato che è essenziale chiudere presto l'accordo per creare benessere su entrambe le sponde dell'Atlantico. Secondo la rivista americana "Foreign Policy", il Angela Merkel sarebbe, invece, l'incubo di Vladimir Putin, che vedrebbe spuntata dall'accordo l'arma del ricatto energetico nei confronti dell'Europa.

È sotto gli occhi di tutti l'anarchia che governa oggi la politica internazionale e anche che, tra le più importanti conquiste del mondo occidentale, i valori democratici e i principi economici del libero mercato sono messi pesantemente in discussione. Oggi l'Occidente è in crisi, non solo economica, e spesso per suoi stessi errori. Varie forme alternative di sistemi valoriali sono oggi influenti. Il tradizionalismo che Putin professa è un esempio;



l'anti-occidentalismo mediorientale e il fascino che ottiene tra i "figli dell'Occidente" è un fatto; la Cina post-maoista rappresenta sempre più un autonomo modello di capitalismo senza democrazia. In questa situazione il problema è come far fronte alla crescita militare e politica di paesi che si basano anche su straordinari tassi di crescita economica. Un modo potrebbe essere quello di costruire un'alleanza commerciale tra le due economie più grandi del mondo. Il TTIP potrebbe rappresentare il primo passo di questa nuova alleanza atlantica. Il fine dovrebbe essere quello di formare il mercato più grande del mondo, influenzando altri attori almeno a confrontarsi con il nostro sistema di valori e di regole, che cercano di contenere gli effetti negativi della globalizzazione<sup>15</sup>.

Infatti, l'Europa, nonostante l'ascesa dei BRICS e la sua confusione istituzionale, è oggi la capitale mondiale della regolamentazione. Il principio di precauzione è l'esempio della qualità e della superiorità europea in questo campo. Altri regolamenti importanti riguardano i sussidi, i diritti sulla proprietà intellettuale, gli appalti pubblici, gli standard ambientali, i diritti dei lavoratori e molte altre regolamentazioni su processi di produzione e qualità dei prodotti. Come ha mostrato in un'inchiesta Mark Schapiro, le multinazionali statunitensi stanno, molto lentamente, applicando gli standard europei. Questo soprattutto perché il mercato e le opinioni pubbliche occidentali sono sempre più sensibili alle questioni ambientali, di salute e di qualità. Non seguire questo processo potrebbe far evaporare molte quote di mercato a vantaggio delle imprese europee o di chi si adattasse in anticipo. Addirittura la Cina sta adottando l'approccio europeo, ad esempio, nel settore dei cosmetici<sup>16</sup>.

Il TTIP, allora, dovrebbe essere inteso come uno strumento strategico per avviare e guidare questo processo di uniformazione della regolamentazione secondo i principi economici e i valori etico-politici dell'Occidente. L'esito delle trattative del TTIP dovrebbe mirare a fissare una stabile cooperazione tra USA e Europa in quanto regolatori, a trovare un accordo per una comune struttura di supervisione e per una progressiva struttura basata sul riconoscimento reciproco. Attivando questo nuovo bilateralismo atlantico del commercio, l'Occidente potrebbero diventare il promotore delle nuove regole del commercio mondiale. Il fine dovrebbe, infatti, essere quello di diventare *standard-setters*, prima di essere costretti a diventare *standard-takers*, in un ordine economico mondiale controllato da altri<sup>17</sup>.

## 5. TTIP: CRITICITÀ E RISCHI

Questi importanti sviluppi per l'economia e per il ruolo dell'UE nel nuovo scenario della globalizzazione non possono, però, essere raggiunti ad ogni costo e senza considerare quali sono le nostre priorità. Il TTIP, pertanto, dovrà salvaguardare i nostri alti standard di sicurezza dei consumatori e dei lavoratori, proteggere e rafforzare la potestà legislativa e regolamentare dello Stato e della Pubblica Amministrazione, tutelare il patrimonio delle diversità culturali dell'UE e assicurare trasparenza, sostenibilità e sviluppo in Europa, negli USA e nel resto del mondo. Il negoziato per il TTIP è ancora in corso e, grazie alle pressioni del Parlamento Europeo e di molti governi e ONG, è più trasparente rispetto agli accordi

<sup>15</sup> L. Ravaglia, *Il TTIP, la geopolitica e il giornalismo italiano*, 2015, in <http://www.glistatigenerali.com>.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

del passato. Tutti i cittadini hanno il diritto/dovere di informarsi e farsi un'opinione, ma la decisione finale andrà presa quando avremo a disposizione il testo definitivo del trattato e i nuovi studi di impatto, che verranno fatti proprio sulla lettera dell'accordo definitivo.

Già oggi, però, in base alla declassificazione del mandato negoziale della Commissione Europea e alle posizioni ripetutamente espresse dal Parlamento Europeo, dai negoziatori del TTIP e dal commissari al Commercio, Cecilia Malmström, alcuni miti possono essere sfatati.

I critici dicono che il TTIP indebolirà gli stingenti standard europei che proteggono i lavoratori e l'ambiente. Secondo il mandato negoziale, però, gli standard non fanno parte delle materie del negoziato. Sia l'UE che gli USA hanno regole che impongono determinati standard di sicurezza dei lavoratori e ambientale. Il TTIP aiuterà a ridurre i costi per le esportazioni quando, a parità di standard, si potranno armonizzare le regole. Tutto ciò senza tralasciare il diritto di legiferare degli Stati e il principio di precauzione tipico dell'approccio europeo. Inoltre, il TTIP avrà un capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile che dovrebbe includere impegni a ratificare e implementare le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro e delle competenti agenzie dell'ONU, in materia di diritti dei lavoratori, salvaguardia della flora e della fauna e l'utilizzo di tecnologie verdi e delle energie rinnovabili<sup>18</sup>.

Secondo alcuni, inoltre, il TTIP abbasserà gli standard di sicurezza alimentare. In realtà, a quanto risulta, sia in Europa sia negli USA c'è una domanda crescente di cibo di qualità. L'Europa, quindi, non comprometterà in nessun modo i suoi standard. Il modo in cui ci occupiamo di sicurezza alimentare o OGM resterà uguale. Il TTIP non imporrà all'UE di importare OGM, manzo agli ormoni o carni di animali clonati o trattati con la clorina. Il TTIP, però, migliorerà la collaborazione tra le due sponde dell'Atlantico. In passato, per affrontare l'emergenza "mucca pazza" gli USA hanno bandito le importazioni della carne europea per molti anni e oggi ancora molti salumi e insaccati non possono entrare negli USA. Il TTIP aiuterà a gestire in maniera scientificamente più razionale queste questioni, a tutto vantaggio dei nostri produttori di qualità, oltre che dei consumatori, che potranno avere più scelta a minor costo<sup>19</sup>.

C'è anche chi ritiene che il TTIP, seppur non dannoso, non sarebbe, in realtà, necessario, dato che i dazi doganali tra UE e USA sono già molto bassi. È vero che i dazi sono già bassi, ma questo non vuol dire che non abbiano un effetto. La media delle tariffe si aggira attorno al 4%, ma alcuni settori come l'alimentare e il tessile – strategici per le esportazioni italiane – sono gravati da dazi ben più alti, con picchi rispettivamente del 35% e del 27%. Questa situazione rende i prodotti europei meno competitivi sul mercato americano. Il TTIP ridurrà sensibilmente quasi tutti i dazi rimasti, ancora una volta producendo risparmi per i produttori e ampliando il potere di scelta dei consumatori<sup>20</sup>.

Il grimaldello con cui i critici stanno tentando di far saltare tutto il negoziato è il cosiddetto ISDS che dovrebbe permettere alle grandi multinazionali di citare in giudizio gli Stati. I paesi dell'UE hanno già firmato oltre 1.400 accordi commerciali che prevedono un meccanismo di risoluzione delle controversie tra Stato e investitore straniero, appunto un ISDS, in modo da incoraggiare gli investimenti diretti dall'estero. Con l'ISDS un investitore potrà chiedere che si costituisca una corte di arbitri internazionali per giudicare se un go-

<sup>18</sup> Cfr. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc\\_153266.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153266.pdf).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*



verno lo ha trattato in maniera discriminatoria o non equa ed eventualmente chiedere un risarcimento. Il TTIP potrebbe rappresentare un passo avanti nel miglioramento di questo strumento. Questo sistema non dovrà poter in alcun modo influenzare la potestà legislativa dello Stato. Inoltre, nel TTIP si sta tentando di renderlo ancora più trasparente e imparziale, evitando che i giudici possano fare gli avvocati, e viceversa, che i giudici/arbitri siano iscritti a un registro in base alle loro competenze, infine che si preveda la costituzione di un meccanismo di appello in secondo grado<sup>21</sup>.

Un tema caldo per l'opinione pubblica britannica è il rischio che il TTIP obblighi i governi europei a privatizzare i servizi pubblici. Ad oggi, però, in ogni accordo commerciale l'UE lascia in capo agli Stati membri di decidere come gestire al meglio per i propri cittadini i servizi pubblici, come scuole, ospedali, distribuzione dell'acqua. Questa garanzia è espressamente prevista nei testi dei vari accordi e lo sarà anche nel TTIP. Dopo la firma del trattato, gli Stati saranno ancora titolati a decidere la definizione di servizi pubblici, decidere di mantenere pubblico il monopolio della fornitura di un determinato servizio, di rinazionalizzare un servizio precedentemente privatizzato o di non rinnovare, senza pericolo di essere citato in giudizio, i contratti stipulati con società private per l'esternalizzazione di determinati servizi pubblici<sup>22</sup>.

Una critica in parte fondata è quella che i negoziati, specialmente all'inizio, si sono svolti in maniera poco trasparente. Questo errore tattico del Consiglio, della Commissione e degli Stati Uniti ha dato modo a tutte le altre critiche di diventare incontrollabili. Compreso lo sbaglio, oggi, i negoziati sul TTIP sono i più trasparenti di sempre e i parlamenti nazionali e il Parlamento Europeo sono attori cruciali in questa partita poiché dovranno approvare o respingere la ratifica dell'accordo. La Commissione Europea ha reso pubblico il mandato negoziale (votato all'unanimità dei ventotto Stati membri dell'UE), pubblica regolarmente un resoconto dei *rounds* negoziali e i testi delle proprie proposte, produce documenti esplicativi e infografiche sui vari capitoli dell'accordo, infine rende disponibili per tutti i membri del Parlamento Europeo, in apposite *reading rooms*, i documenti considerati riservati. Inoltre la Commissione organizza innumerevoli incontri con i rappresentanti delle aziende, delle associazioni dei consumatori, i sindacati, le ONG, governi e parlamenti nazionali e i membri del Parlamento Europeo per discutere degli ultimi sviluppi e ascoltare il punto di vista di ognuno<sup>23</sup>.

## 6. DIVISIONI E PROSPETTIVE DEL TTIP VISTE DAL PARLAMENTO EUROPEO

Questo dibattito per sua stessa natura è transnazionale e il suo foro ideale di discussione sono i social network. Su Facebook la comunità Stop TTIP-Italia conta oltre 15.000 membri, ma la realtà è che esistono già migliaia di gruppi, pagine fan e i relativi comitati locali. Da Abbiategrasso alla Puglia, dall'Andalusia alla Gran Bretagna. A febbraio 2015 l'hashtag #TTIP è stato twittato più di 80.000 volte, risultando il cinquantottesimo argomento più dibattuto al mondo. Ma anche in seno alle istituzioni europee le fratture sono ben visibili. La Commissione, che negozia su mandato del Consiglio, difende a spada tratta il proprio operato e vede un futuro roseo per l'Europa con il TTIP. Il Consiglio, invece, ha molto ten-

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

tennato prima di rendere pubblico il mandato negoziale e oggi deve affrontare le proteste dell'opinione pubblica di molti paesi membri, tra tutti Austria, Germania, Belgio e Francia. D'altro canto, però, il Consiglio annovera al suo interno anche dei paesi decisamente TTIP-entusiasti. I paesi dell'ex Unione Sovietica vedono, ad esempio, nel TTIP un baluardo contro la minaccia della rinascita della potenza russa.

Infine, il Parlamento Europeo, che avrà l'ultima parola sull'approvazione del trattato, riflette tutti gli atteggiamenti e le posizioni che abbiamo finora raccontato. I popolari, i liberali e i conservatori appoggiano l'accordo. I Verdi, l'estrema sinistra, i 5 stelle con l'UKIP di Farage e i non-iscritti di Salvini e Marine LePen sono decisamente contro. I socialisti, il gruppo senza il quale non si può avere la maggioranza, sono tendenzialmente non contrari all'idea generale, ma si disperdono in molti distinguo, a seconda del paese di provenienza e del loro posizionamento all'interno del gruppo.

Il gruppo dei Conservatori e riformisti europei, ECR, è sicuramente il gruppo più convintamente favorevole all'accordo. Si dichiarano amici degli Stati Uniti, auspicano la creazione del mercato unico transatlantico entro il 2020. Nelle dichiarazioni dei parlamentari ECR si intravede addirittura un po' di fastidio per la difesa degli standard e del principio di precauzione europei, in quanto inutili laccioli al libero commercio<sup>24</sup>. Il gruppo del Partito popolare europeo, EPP, è lo zoccolo duro del gruppo dei pro-TTIP. Sostengono, infatti, l'accordo anche con il sistema di ISDS. Quelli dell'Europa meridionale hanno espresso l'auspicio che si creino opportunità per le PMI e si tutelino le Indicazioni geografiche<sup>25</sup>. Terzo gruppo di questo schieramento pro-TTIP è l'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa, ALDE. I liberali hanno espresso alcune critiche sulla trasparenza dei negoziati prima che la Commissione pubblicasse il mandato del Consiglio, ma in ogni caso sono convintamente pro-TTIP<sup>26</sup>. Tra i contrari, invece, possiamo distinguere due gruppi: da un lato, i Verdi e la sinistra GUE/NGL che esprimono critiche di merito e metodo, a volte giuste e altre ideologiche, ma comunque legittime, su trasparenza, partecipazione democratica, ISDS, diritti dei lavoratori e dei consumatori, protezione dell'ambiente e servizi e beni pubblici<sup>27</sup>; dall'altro, i gruppi dell'Europa della libertà e della democrazia diretta, EFDD, e dei non-iscritti, NI, e i loro leader Grillo, Farage, Salvini e LePen, hanno in comune l'avversione per l'esistenza stessa di una politica commerciale europea autonoma rispetto ai singoli interessi nazionali<sup>28</sup>.

Il gruppo dei socialisti e democratici, S&D, schieramento decisivo per qualsiasi maggioranza parlamentare, ha la posizione più complessa e articolata. Il gruppo considera positivamente l'idea di un accordo di libero scambio con gli USA e una più stretta collaborazione politica e regolamentare. Vengono, però, sollevati una serie di dubbi e di proposte di modifica molto significativi, in particolare per quanto riguarda trasparenza dei negoziati, tutela dei lavoratori, dell'ambiente e della salute dei consumatori, opportunità per le micro, piccole e medie aziende, protezione delle Indicazioni geografiche e gestione delle risorse energetiche.

Ma il vero pomo della discordia all'interno degli S&D è la questione dell'ISDS. Si va da chi, come i membri austriaci, belgi e francesi, è assolutamente contrario all'inserimento di un tale meccanismo, fino alle delegazioni dei paesi dell'Est, che sarebbero favorevoli al trat-

<sup>24</sup> Cfr. <http://ecrgroup.eu/policy/inta-international-trade-committee/>.

<sup>25</sup> Cfr. <http://www.eppgroup.eu/it/commercio-internazionale>.

<sup>26</sup> Cfr. <http://www.aldeparty.eu/en/values/market-economics>.

<sup>27</sup> Cfr. <http://www.guengl.eu/>; <http://www.greens-efa.eu/>.

<sup>28</sup> Cfr. <http://www.efdgroupp.eu/>; <http://www.leganord.org>; <http://fn-europarl.eu/>.

tato se solo il sistema di arbitrato fosse leggermente modificato. Vicini alle posizioni degli anti-ISDS ci sono anche tedeschi e inglesi, ma con molte divisioni interne. I deputati s&D dei paesi dell'Europa meridionale, in particolare Italia, Spagna e Portogallo, ritengono, invece, che l'ISDS, così com'è, sia assolutamente da respingere e che, piuttosto, sia necessario spingere per la creazione di corte internazionale permanente per gli investimenti. Data, però, l'impossibilità di creare una corte del genere in tempi brevissimi, questi ultimi propongono una serie di modifiche per rendere l'ISDS più democratico, trasparente e imparziale. Ovvero, che UE e USA creino una lista permanente di giudici sufficientemente qualificati e che questi, evidentemente, non possano anche fungere da avvocati, in altri procedimenti; inoltre, si propone la creazione di un meccanismo di appello in secondo grado; altra proposta è l'inclusione di una clausola nel trattato che esplicitamente salvaguardi il *right to regulate* degli Stati; infine, si propone che una controversia possa essere affrontata o con l'ISDS o presso una corte nazionale. Ovvero, per richiedere l'ISDS bisognerà abbandonare i procedimenti in corso presso la corte nazionale e, allo stesso modo, una volta completati tutti i gradi di giudizio presso una corte nazionale, non si potrà avere accesso al meccanismo ISDS.

## 7. CONCLUSIONE

Il negoziato per il TTIP ha dunque il potenziale per portare alcuni interessanti sviluppi per la vita politica, sociale ed economica italiana, europea e globale. Un TTIP ambizioso potrebbe portare ad un generale aumento del PIL in Italia e in Europa, rispettivamente dello 0,5% e dello 0,4%, a partire dal terzo anno dopo la piena applicazione del trattato. È un piccolo passo, ma senz'altro nella giusta direzione, quella della crescita. Il trattato, inoltre, porrebbe le premesse affinché gli altri attori dell'economia mondiale si confrontino con il sistema euro-americano di regole e valori, e possibilmente lo sposino. Infine, un buon accordo, negoziato dalla Commissione, in base al mandato del Consiglio e alle *red lines* del Parlamento Europeo, consacrerebbe il successo dell'integrazione europea in materia di commercio internazionale e rafforzerebbe il Trattato di Lisbona, che ha dato in questa materia all'istituzione rappresentativa per eccellenza, il Parlamento, il ruolo di co-legislatore. Questi buoni risultati potranno essere raggiunti a patto che non si sottovalutino i rischi che il trattato potrebbe causare. Bisognerà tenere alta la soglia di attenzione sugli standard di sicurezza sociale, alimentare e ambientale; bisognerà non intaccare la potestà legislativa e regolamentare degli Stati, soprattutto in materia di diritti dei lavoratori e servizi pubblici; bisognerà, infine, prevedere adeguati strumenti per aiutare quei settori che potrebbero trovarsi in difficoltà a causa dell'aumentata concorrenza.

