



NOTA N. 6

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

Giunto al suo nono round negoziale, il partenariato transatlantico (TTIP) è un accordo commerciale tra Unione europea e Stati Uniti che si propone di rimuovere il maggior numero di ostacoli, tariffari e non, agli scambi e agli investimenti tra le due parti, generando al contempo nuove opportunità economiche in termini di creazione di posti di lavoro e di crescita. Tra gli obiettivi che esso persegue, si segnalano l'abolizione dei dazi sugli scambi bilaterali, l'armonizzazione dell'approccio in materia di norme d'origine, l'inserimento di una clausola sulle misure antidumping e compensative, la liberalizzazione dei servizi e degli investimenti, l'accesso reciproco agli appalti pubblici, la rimozione di ostacoli non tariffari, la predisposizione di norme comuni e condivise su materie sensibili quali i diritti di proprietà intellettuale e i movimenti di capitali e pagamenti.

L'Unione europea, e in particolare la Commissione, il Consiglio e il Consiglio europeo, hanno più volte ribadito la centralità del TTIP all'interno dei processi di rilancio della crescita e di ripresa economica, e hanno espresso l'auspicio che l'accordo possa essere finalizzato entro il 2015. L'evoluzione dei negoziati lascia tuttavia intendere che tale ipotesi sia quanto meno ottimistica. Allo stato attuale, dieci sono le proposte che costituiscono una base consolidata di negoziato, mentre su molte materie sensibili le discussioni sono state accantonate.

Il TTIP ha inoltre destato forti perplessità nelle opinioni pubbliche nazionali, che ne paventano gli effetti per quanto attiene ai livelli di tutela dei consumatori e ne criticano l'impostazione su questioni specifiche quali i meccanismi di composizione delle controversie tra investitori e Stati, la tutela delle denominazioni di origine, nonché la trasparenza del mandato negoziale. Tali perplessità, tradottesi in vere e proprie campagne politiche e di opinione, hanno provocato contrasti anche all'interno dei partiti politici europei, come evidenziato dalla decisione del Parlamento europeo di rimandare il voto sulla risoluzione relativa al TTIP, previsto per il 10 giugno. Anche negli Stati Uniti, le difficoltà incontrate dal Presidente Obama nell'ottenere un mandato negoziale rafforzato sembrano riflettere un clima di perplessità quando non di sfiducia.

La presente nota, dopo una breve premessa, analizza nell'ordine:

- *Le direttive di negoziato adottate dal Consiglio;*
- *L'evoluzione dei negoziati, con particolare riferimento all'ultimo round, tenutosi ad aprile;*
- *Gli elementi più controversi dei negoziati stessi;*
- *Il dibattito in seno alle istituzioni europee;*
- *Le procedure di approvazione dei trattati internazionali dell'Unione europea.*

Premessa

Il partenariato transatlantico 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.

La Commissione europea prevede che dall'accordo possano derivare significativi benefici economici all'intera Unione europea. Un accordo TTIP ambizioso aumenterebbe - su base permanente - le dimensioni dell'economia dell'Unione di circa 120 miliardi di euro (pari allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo) e di quella statunitense di circa 95 miliardi (0,4 per cento del PIL)¹.

I vantaggi economici e strategici del TTIP sono stati più volte sottolineati dalla Commissione europea nei numerosi incontri che ha tenuto, soprattutto nell'ultimo anno, con associazioni di consumatori, ambientalisti, sindacati, con il Parlamento europeo e con i parlamenti nazionali. Da ultimo, il 1° giugno, in occasione della COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari) svoltasi a Riga, la Commissaria europea per il Commercio, Cecilia Malmström, ha ribadito come il TTIP, attraverso l'eliminazione delle tariffe che ostacolano le esportazioni verso gli USA e mediante l'apertura dei mercati statunitensi degli appalti pubblici alle imprese UE, rappresenti un'opportunità senza precedenti per l'economia europea. Dal punto di vista strategico consentirà all'Unione europea e agli Stati Uniti insieme di avere un peso maggiore nell'economia mondiale, che divenendo sempre più integrata necessita di regole comuni. Con il TTIP gli Usa e l'UE, che perseguono gli stessi valori in termini di protezione dell'ambiente, dei consumatori, della salute e della sicurezza, potranno fungere da modello globale.

Va peraltro rilevato che sul TTIP e sui suoi contenuti non sono mancate valutazioni più prudenti e problematiche, da parte tanto di attori istituzionali (primo fra tutti, la *House of Lords* britannica)² quanto della società civile e delle parti sociali.

I negoziati con gli Stati Uniti sono condotti dalla Commissione europea sulla base del mandato conferitole dal Consiglio. Per entrare in vigore l'accordo finale dovrà essere approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio³.

In attesa di questo passaggio finale, il Parlamento europeo segue molto da vicino l'andamento dei negoziati: il 28 maggio scorso la Commissione per il commercio internazionale (INTA) ha approvato una proposta di risoluzione (relazione Lange) contenente raccomandazioni precise alla Commissione europea per il prosieguo degli stessi. La proposta di risoluzione, illustrata più nel dettaglio nel paragrafo 5.1, rappresenta una riflessione sullo stato di avanzamento dei

¹ Tali previsioni sono basate su uno [studio del Centro di ricerca sulla politica economica](#). Si veda anche lo studio [Transatlantic trade and investment partnership: the economic analysis explained](#), 2013, a cura della Commissione europea.

² La House of Lords ([The Transatlantic Trade and Investment Partnership](#), 2014, par. 226, Raccomandazioni), ha avvertito che "previsioni sull'incremento del PIL che iniziano con lo zero e benefici per le famiglie che non si materializzerebbero in pieno prima del 2027 non entusiasmeranno l'opinione pubblica", aggiungendo che "il tradizionale ostacolo politico degli accordi commerciali è che i benefici potenziali sono diffusi e i costi immediati, ed è improbabile che il TTIP costituisca un'eccezione". Ne deriva la necessità, a giudizio della House of Lords, che i proponenti dimostrino l'esistenza di "benefici potenziali tangibili per gruppi identificabili". In senso critico si è espressa la House of Commons nel proprio rapporto [Transatlantic trade and investment partnership](#) (marzo 2015), affermando che, "data la mancanza di dettagli relativi all'ampiezza e alla profondità di ogni accordo commerciale", i relativi dati rimangono altamente ipotetici (p. 7).

³ Per maggiori dettagli sull'iter procedurale si veda il paragrafo n. 6.1 nonché la [sezione dedicata alle fasi di elaborazione del TTIP](#) a cura della Commissione europea

negoziati, e mette in luce ciò che il Parlamento europeo vuole realizzare mediante il TTIP, ovvero un accordo ambizioso e bilanciato, che tuteli gli interessi dei consumatori e conferisca maggiori opportunità alle PMI. La proposta avrebbe dovuto essere votata dal Parlamento europeo in seduta plenaria il 10 giugno scorso. Tuttavia, il giorno prima, a causa del numero elevato di emendamenti e di richieste di voto separato (quasi 200), il Presidente del Parlamento europeo, Martin Shulz, appellandosi all'[articolo 175](#) del regolamento, ha deciso di rinviare il voto, rimettendo gli stessi alla Commissione INTA, che dovrà esaminarli per verificarne il sostegno⁴. Per essere ammessi al voto in Aula, gli emendamenti dovranno avere l'avallo di un decimo dei deputati. Inoltre, il Parlamento europeo, il 10 giugno mattina, si è espresso a favore del rinvio anche del relativo dibattito, in base all'[articolo 152](#) del regolamento, che concede la possibilità, all'inizio di ogni tornata, di modificare il progetto di ordine del giorno.

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**⁵. Tali direttive autorizzano la Commissione europea a intavolare un negoziato formale in materia di rapporti bilaterali con gli Stati Uniti.

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 elevato raggiunto dagli attuali accordi di libero scambio, conformemente all'articolo V del General Agreement on Trade in Services (GATS, Accordo generale sul commercio di servizi), garantendo nel contempo un nuovo accesso al mercato mediante la rimozione degli ostacoli di vecchia data. Gli

⁴ Gli emendamenti presentati sono circa 120.

⁵ 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.

Stati Uniti e l'UE dovranno prendere inoltre impegni vincolanti per quanto riguarda gli obblighi e le procedure in materia di licenze e qualifiche⁶, 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 negoziati da entrambe le parti 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"⁷.

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 esistenti⁸, 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 finanziari⁹ (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'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 sostenibili, promuovendo inoltre il rispetto e l'attuazione efficace degli accordi e delle norme concordate a livello internazionale.

⁶ L'accordo dovrà creare un quadro atto a facilitare il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali.

⁷ Si tratta del meccanismo di composizione delle controversie tra investitore e Stato (ISDS) di cui si parlerà più avanti.

⁸ 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.

⁹ Per quanto riguarda i servizi finanziari, il negoziato dovrà mirare a un quadro comune per la cooperazione prudenziale.

- 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 di 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*¹⁰.
- 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 mandato¹¹.

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

Dal luglio 2013 si sono susseguiti 9 *round* negoziali, l'ultimo dei quali ha avuto luogo a New York dal 20 al 24 aprile scorsi (vedi *infra*)¹². Sono state elaborate sinora dieci proposte di testi consolidati, su materie di rilievo, che definiscono i termini comuni del negoziato in corso. Questi testi sono stati resi disponibili presso un'apposita "reading room" ("sala di lettura"), istituita a Bruxelles, aperta alla consultazione dei parlamentari europei.

Dopo un periodo di stallo, causato dalla difficoltà dei negoziati su alcuni capitoli, già con l'ottavo round tenutosi a Bruxelles dal 2 al 6 febbraio 2015, si è registrata 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 dicembre¹³. Il round ha rilanciato il dialogo su un'ampia gamma di materie, escluse le questioni più delicate dell'accordo, quali ad esempio quelle relative alla protezione degli investimenti, ai servizi finanziari, all'energia, ai prodotti agroalimentari, di cui si parlerà dettagliatamente più avanti. La Commissione europea intende, infatti, definire prioritariamente i capitoli meno controversi per poi affrontare quelli più complessi ed impegnativi.

¹⁰ impegno a non adottare nella legislazione nazionale misure più restrittive rispetto a quelle adottate nell'accordo.

¹¹ Su richiesta specifica francese.

¹² Per approfondimenti su ciascun round negoziale si veda l'apposita [pagina](#) a cura della Commissione europea.

¹³ Si ricorda che l'accordo è una delle priorità politiche della Commissione Juncker.

Per quanto concerne il calendario dei negoziati, il Consiglio europeo del 18 dicembre 2014 ha fatto riferimento al TTIP nelle proprie [Conclusioni](#), chiedendo, tra l'altro, che l'UE e gli Stati Uniti facciano "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".

Tale invito è stato ribadito dal Consiglio europeo anche nella riunione tenutasi il 19 e 20 marzo 2015. "L'UE e gli Stati Uniti dovrebbero fare tutto il possibile per concludere i negoziati su un accordo ambizioso, complessivo e reciprocamente vantaggioso entro la fine dell'anno. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero intensificare gli sforzi per comunicare i vantaggi dell'accordo e rafforzare il dialogo con la società civile", si legge nelle [Conclusioni](#).

La chiusura del negoziato entro la fine dell'anno permetterebbe di evitare il prosieguo dei lavori quando la campagna elettorale USA sarà entrata nel vivo. Da un lato una scadenza così ravvicinata potrebbe impattare negativamente sulla qualità dell'intesa, anche in considerazione del fatto che la parte più controversa del negoziato avrebbe luogo nell'arco di pochi mesi, con tempistiche ravvicinate poco congeniali ai processi di formazione del consenso nell'UE a 28. Tuttavia, la campagna presidenziale negli Stati Uniti imporrebbe per forza di cose un progressivo 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 [TPP](#)¹⁴, dell'evidente divario nei costi energetici.

Al momento, la tempistica sembra essere nelle mani degli USA¹⁵. **Una svolta decisiva è stata segnata dall'approvazione, il 15 maggio scorso, da parte del Senato degli Stati Uniti, di una proposta di legge che conferisce al Presidente Obama un'autorità negoziale speciale (Trade Promotion Authority, TPA) per la conclusione di alcuni trattati commerciali.** In base a tale autorità, il Presidente potrebbe sottoporre direttamente al Congresso gli accordi commerciali affinché siano approvati o respinti in tempi brevissimi e senza possibilità di votare emendamenti. L'istituzione di **questa corsia preferenziale ("fast track") per il Presidente Obama dovrebbe imprimere un'accelerazione nella conclusione di due accordi cruciali per la sua agenda politica, ovvero il TPP e il TTIP. La proposta di legge fa parte di un pacchetto passato all'esame del Congresso il 13 giugno scorso, sul quale, però, non si è registrato il pieno consenso dell'assemblea.** Le norme sulle quali sono emerse le maggiori perplessità non riguardano direttamente il cosiddetto TPA, che anzi ha ottenuto una maggioranza, seppur esigua, ma vista la stretta connessione tra i provvedimenti che vanno a formare il succitato pacchetto, l'orientamento sembra essere quello di procedere ad una seconda tornata di voti nel corso della successiva settimana.

Il **Governo italiano** si è impegnato, durante il proprio 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 ai progressi significativi che devono essere compiuti nei negoziati TTIP. Secondo uno studio commissionato a Prometeia¹⁶, 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

¹⁴ 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.

¹⁵ E' quanto avrebbe affermato la Commissaria europea Malström riferendo sugli esiti del nono round negoziale alla riunione del Consiglio affari esteri - Commercio tenutasi il 7 maggio scorso.

¹⁶ [Stima degli impatti sull'economia italiana derivanti dall'accordo di libero scambio USA-UE](#), giugno 2013.

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 effetto in termini di nuovi posti di lavoro pari a circa 30 mila unità.

Il decimo round negoziale dovrebbe tenersi nel mese di luglio prossimo a Bruxelles.

2.1 Il nono round negoziale sul TTIP

Il nono round delle trattative tra Unione europea e Stati Uniti sul partenariato transatlantico per gli scambi e gli investimenti (TTIP) ha avuto luogo a New York dal 20 al 24 aprile 2015. Questa sede di confronto, come ha dichiarato il capo negoziatore UE, **Ignazio Garcia Bernero**, nella conferenza stampa tenutasi al termine degli incontri, è stata dedicata all'avanzamento dei lavori nei tre pilastri sui quali si articolerà l'accordo, ossia accesso al mercato, questioni normative e norme¹⁷. Le discussioni hanno riguardato la maggior parte dei settori relativi a questi tre pilastri - soprattutto agli ultimi due - ad eccezione di quelli riguardanti i servizi, la concorrenza, le norme di origine e lo sviluppo sostenibile, temi particolarmente impegnativi sui quali si è deciso di attendere i prossimi round negoziali, mentre comunque sono continuati gli scambi di vedute tra i relativi negoziatori attraverso colloqui telefonici e video conferenze.

Al termine degli incontri, i negoziatori hanno preso parte ad una "stakeholder session" alla quale erano presenti circa 160 esponenti della società civile.

Si segnala che proprio i negoziati sono stati fortemente condizionati dalla presentazione il 22 aprile, da parte della Commissione europea, della **proposta di regolamento relativa agli OGM**¹⁸. Tale proposta, che concede agli Stati membri la possibilità di vietare o limitare nel proprio territorio l'uso di OGM negli alimenti o nei mangimi, ha incontrato la dura reazione da parte degli Stati Uniti, che considerano quest'azione restrittiva nel commercio non costruttiva ai fini del negoziato sul TTIP. In risposta, il Commissario Bercero, in apertura della conferenza stampa, ha chiarito che la proposta concede agli Stati membri la possibilità di porre restrizioni sulla base di motivi legati alla salute umana o degli animali o all'ambiente. Inoltre, essa non viola gli obblighi internazionali dell'Unione europea. Il Commissario ha quindi sottolineato come poche ore prima la Commissione europea avesse autorizzato 19 OGM che erano in lista d'attesa.

Entrando nel dettaglio, la sessione negoziale ha interessato alcuni aspetti relativi al pilastro **accesso al mercato**, e si è concentrata soprattutto sulla **cooperazione in campo normativo** e sulle **norme**, aree nelle quali i negoziatori avevano il mandato di compiere quanti più progressi possibili in vista di una revisione dopo l'estate.

¹⁷ Si vedano al riguardo la [relazione sul nono ciclo negoziale](#) a cura della Commissione europea e le [osservazioni conclusive](#) rilasciate dal Commissario Bercero nel corso della conferenza stampa di chiusura dei negoziati.

¹⁸ Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio, [COM\(2015\)177](#). Si segnala che sulla proposta il Governo italiano ha trasmesso alle Camere una relazione che evidenzia alcune criticità. Sarebbe, infatti, che le misure previste non incontrino il parere favorevole della maggioranza degli Stati membri, elemento che non rende positive le prospettive negoziali. Le modifiche introdotte dalla proposta, infatti, risulterebbero essere in contraddizione con l'esigenza di disporre di un quadro armonizzato di misure in materia di OGM da applicare sul territorio dell'UE, con conseguenze sulla libera concorrenza. La relazione evidenzia anche il rischio di un impatto negativo sulla filiera agro alimentare nazionale.

2.1.1 Accesso al mercato

I negoziatori hanno approfondito le discussioni tecniche volte a raggiungere una migliore comprensione sulle rispettive proposte in materia di tariffe e appalti pubblici.

Per quanto concerne le tariffe, ha avuto luogo una sessione congiunta riguardante le tariffe sui prodotti agricoli e industriali. I negoziatori hanno condotto una revisione delle rispettive proposte prodotto per prodotto, illustrando le motivazioni alla base delle loro scelte.

Le discussioni tecniche sugli appalti pubblici si sono concentrate sui chiarimenti in merito agli impegni esistenti in materia di accesso al mercato. Si ricorda che **il tema degli appalti pubblici è di fondamentale interesse per l'Unione europea, che dispone di un mercato molto aperto dove le aziende statunitensi possono competere senza problemi, mentre negli Stati Uniti vi sono forti restrizioni per le aziende dell'UE, alle quali in taluni casi non è neanche concesso di partecipare alle gare di appalto.**

Le cosiddette restrizioni "**Buy American**", che disciplinano gli **appalti pubblici negli USA**, riguardano una gran parte di commesse pubbliche negli Stati Uniti, riservando una quota significativa di appalti pubblici a beni e servizi locali ed escludendo dalla gara d'appalto le imprese estere. È chiaro che un progresso significativo in questo settore rappresenterebbe un importante presupposto per la conclusione positiva dei negoziati TTIP in corso. In particolare, sarà essenziale assicurare un migliore accesso dell'UE agli appalti subfederali negli Stati Uniti. E' quanto la Commissione europea sottolinea nella "Relazione 2015 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti" ([COM\(2015\) 127](#))

Obiettivo dell'Unione europea è quindi quello di consentire alle aziende europee e statunitensi di partecipare alle gare di appalto alle medesime condizioni. In particolare, l'Unione mira a garantire il più alto grado di trasparenza nella conduzione delle gare di appalto, al fine di assicurare che le imprese di ambo le parti siano consapevoli delle opportunità oltre oceano. Inoltre, intende massimizzare le opportunità per le imprese europee e statunitensi di partecipare alle gare a tutti i livelli, centrale, federale o sub-federale, senza rischi di discriminazioni¹⁹. Data la loro difficoltà, i negoziati su questo capitolo proseguiranno in una fase successiva.

I negoziati relativi al capitolo servizi non hanno avuto luogo, ma va segnalato che lo scorso 20 marzo la Commissaria Malmström e l'ambasciatore Froman hanno siglato una [Dichiarazione congiunta](#) che segna la via da seguire per le decisioni future su questa materia. Si rammenta che **il capitolo relativo ai servizi è stato oggetto di critiche nell'ambito del dibattito pubblico sul TTIP**, come illustrato nel paragrafo n. 4. **Tali critiche sono legate al timore che, con l'accordo, mediante il meccanismo di regolazione delle controversie investitore-Stato (ISDS), di cui si parlerà più avanti, gli investitori stranieri possano richiedere risarcimenti ai Governi ogni volta che essi modifichino le proprie politiche sull'accesso ai pubblici servizi.**

2.1.2 Cooperazione in campo normativo

Si ricorda che **il rafforzamento della compatibilità tra la regolamentazione dell'Unione europea e quella degli Usa è un aspetto centrale dell'accordo**, che dovrebbe consentire di superare, laddove possibile, le differenze normative che ostacolano gli scambi e generano costi aggiuntivi. Basti pensare che sovente, proprio a causa di tali differenze, che riguardano soprattutto le procedure di prova o di valutazione di conformità dei prodotti a determinati requisiti tecnici, le imprese si trovano a produrre due serie diverse di prodotti per il mercato europeo e per quello statunitense, spesso con costi proibitivi che di fatto ostacolano il commercio. Giungere ad una maggiore compatibilità non solo consentirebbe alle imprese di conquistare nuovi mercati, ma amplierebbe le possibilità di scelta per i consumatori. Inoltre, in base a quanto sostiene la Commissione europea, aumenterebbe la qualità della regolamentazione

¹⁹ Si veda al riguardo la [scheda informativa sugli appalti pubblici](#) pubblicata dalla Commissione europea.

e conferirebbe un nuovo impulso all'aggiornamento delle norme internazionali²⁰. Tuttavia, nell'ambito del dibattito pubblico, **la cooperazione normativa è tra gli aspetti che preoccupano maggiormente poiché si teme che essa possa abbassare il livello di protezione in materia di salute, sicurezza, ambiente e tutela dei consumatori.**

Sin dall'avvio dei primi round negoziali, le parti hanno cercato di individuare le aree in cui tale cooperazione è possibile identificando due macrogruppi in cui suddividere le disposizioni del TTIP: **disposizioni di carattere orizzontale** e **disposizioni settoriali**. Le disposizioni orizzontali comprendono la cooperazione normativa, gli ostacoli tecnici al commercio e le misure sanitarie e fitosanitarie. Le disposizioni settoriali riguarderanno in particolare nove settori: veicoli, sostanze chimiche, prodotti farmaceutici, dispositivi medici, prodotti cosmetici, prodotti tessili, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ingegneria e pesticidi. Relativamente ad essi sembrerebbero esserci i margini per avviare attività concrete di cooperazione tra le autorità di regolamentazione.

Le discussioni hanno riguardato sia le questioni di carattere orizzontale sia i nove settori specifici. Le **questioni di carattere orizzontale** comprendono i capitoli sulla coerenza della regolamentazione, gli ostacoli tecnici al commercio e le misure sanitarie e fitosanitarie. Su questi capitoli nei precedenti round negoziali le parti hanno presentato proposte dettagliate e nel corso del nono round hanno iniziato ad identificare i punti in comune. Obiettivo dell'UE in questo ambito è quello di definire una cornice pratica entro la quale instaurare forme di cooperazione tra le autorità di regolamentazione UE e statunitensi, nel rispetto delle reciproche sovranità nel definire obiettivi e standard di protezione appropriati.

Si segnala che sul capitolo coerenza della regolamentazione, l'UE ha presentato una [proposta riveduta sulla cooperazione in campo normativo](#), che aggiunge alcune disposizioni al testo iniziale presentato il 10 febbraio scorso, che riguardano gli scambi a livello non-centrale, ossia tra i singoli Stati USA e gli Stati membri dell'UE²¹. Le parti hanno convenuto sull'opportunità di proseguire la riflessione al fine di identificare le priorità nell'ambito di una futura cooperazione, raggiungendo al tempo stesso un equilibrio tra il desiderio di evitare qualsiasi forma di duplicazione e di ridurre gli oneri burocratici e la necessità di rispettare la sovranità di ciascuna parte.

Si segnala altresì che tra gli aspetti controversi evidenziati da molte organizzazioni della società civile rientra anche la proposta della Commissione europea relativa alla creazione, attraverso il TTIP, di un **organismo di cooperazione normativa**, composto da rappresentanti ad alto livello delle autorità di regolamentazione dell'UE e degli Stati Uniti, che fissi le priorità dei lavori nel campo della cooperazione normativa. Questo organismo, che, come sottolinea la Commissione stessa, non avrebbe il potere di adottare atti giuridici, dovrebbe contribuire a rendere maggiormente trasparenti le attività di cooperazione, attraverso la pubblicazione di relazioni periodiche e attraverso i contatti con *stakeholder*, sindacati, consumatori, ONG e grande pubblico. Tuttavia, il timore espresso da numerose organizzazioni della società civile, sindacati ed associazioni di consumatori è quello che tale organismo di fatto scavalchi i poteri dei governi e dei legislatori nazionali centralizzando i poteri decisionali su Bruxelles e Washington²².

²⁰ Si veda al riguardo il documento [TTIP e regolamentazione: panoramica generale](#), pubblicato dalla Commissione europea il 10 febbraio 2015.

²¹ Le disposizioni aggiuntive sono contenute agli articoli 2 e 11 della proposta. Il primo contiene una definizione degli atti e delle autorità di regolamentazione a livello non-centrale, mentre il secondo descrive le varie modalità di cooperazione sugli atti normativi emanati da tali autorità. Per quanto riguarda l'articolo 2 gli atti a cui si fa riferimento sono quelli adottati dai governi centrali. Sono pertanto esclusi atti adottati ad un livello inferiore, ossia da autorità regionali o locali, dalle province, dai Länder per quanto attiene all'UE e dalle contee o città per quanto attiene agli USA.

²² La Commissione europea, nel [TTIP e regolamentazione: panoramica generale](#), (pag. 9), precisa al riguardo che "nessuna delle attività di tale organismo può sostituire le procedure amministrative e normative delle due parti dell'Atlantico. Le decisioni in materia di regolamentazione resteranno di competenza e degli organi o delle istituzioni con potere regolamentare e legislativo nazionali."

Per quanto attiene gli ostacoli tecnici al commercio, le parti si sono concentrate sul miglioramento del contesto che regola la valutazione di conformità di un prodotto ai requisiti di sicurezza. Hanno discusso, tra l'altro, gli aspetti relativi agli standard e alla trasparenza con particolare riferimento alla possibilità per i rispettivi *stakeholder* di partecipare ai processi di standardizzazione della controparte. Le trattative si basano sull'accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBC), in vigore dal 1980, che sarà inserito nel testo del TTIP, e che reca disposizioni riguardanti le caratteristiche dei prodotti, la loro etichettatura e i metodi di verifica di conformità dei requisiti²³. **Obiettivo dell'UE è quello di mantenere un livello elevato di sicurezza dei prodotti evitando ostacoli agli scambi** che spesso non migliorano i livelli di protezione. L'UE propone una **cooperazione più stretta tra gli "organismi di normazione"** e che **nel quadro delle procedure di valutazione di conformità condotte dagli USA siano accettati i risultati delle prove di laboratorio condotte nell'UE**²⁴.

Le parti hanno poi illustrato i rispettivi testi in materia di misure sanitarie e fitosanitarie al fine di migliorarne la comprensione reciproca. **Si ricorda che le misure sanitarie e fitosanitarie sono volte a promuovere la sicurezza alimentare e la salute degli animali e delle piante e come tali sono essenziali al fine di proteggere la salute dei cittadini e la fiducia del pubblico nei settori dell'agricoltura e dell'alimentazione. Pertanto rappresentano un aspetto delicato dell'accordo.**

Negli Stati Uniti persistono molti ostacoli causati da misure sanitarie e fitosanitarie. Continuano a destare preoccupazione per l'UE le restrizioni alle importazioni istituite dagli Stati Uniti sulle carni ovine e caprine, nonché sugli ovoprodotti. Inoltre le domande di esportazione di prodotti di origine animale presentate dall'UE come le carni bovine, certi prodotti lattiero-caseari, i molluschi bivalvi vivi e i prodotti vegetali quali mele e pere, subiscono notevoli ritardi. Anche in questo caso, i negoziati TTIP dovrebbero offrire la possibilità di progredire verso una soluzione di tali questioni. E' quanto sottolinea la Commissione europea nella "Relazione 2015 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti" ([COM\(2015\) 127](#)).

In alcuni ambiti della regolamentazione alimentare l'Unione europea e gli Stati Uniti hanno punti di vista differenti ma in altri hanno approcci simili. Le trattative si basano anche in questo caso sulle regole dell'OMC, vale a dire sull'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), approvato nel 1994, che contiene disposizioni volte a garantire che possano essere commercializzati solo i prodotti sicuri al fine di prevenire la diffusione delle malattie degli animali o delle piante. L'Unione europea in questo settore mira: ad **accelerare le procedure di approvazione e certificazione delle importazioni da parte degli USA** (che a volte richiedono anni); a **far riconoscere l'equivalenza delle regole, delle procedure di test e di controlli specifici**, in modo che essi non debbano essere ripetuti; a **fare accettare il principio di "regionalizzazione"** nel caso di focolai di malattie specifiche, in modo che, se una malattia interessa un'area circoscritta di una parte, l'altra parte non debba bloccare le esportazioni provenienti dall'intero territorio.

Si segnala che uno dei temi sensibili in materia di misure sanitarie e fitosanitarie è la possibilità che con il TTIP l'UE si trovi costretta a coltivare piante geneticamente modificate. Tuttavia, come la stessa Commissione europea ha precisato, la coltivazione di organismi geneticamente modificati è soggetta ad un meccanismo di autorizzazione previsto dalle norme europee che il TTIP non andrà ad intaccare²⁵.

²³ Le procedure di valutazione di conformità sono quelle procedure che consentono di verificare se un prodotto è conforme ad un regolamento tecnico o a una norma, laddove il primo va inteso come un atto legislativo vincolante che stabilisce le caratteristiche di un prodotto, e la seconda come un atto non vincolante che descrive soluzioni tecniche specifiche e viene spesso prodotto a sostegno di regolamenti tecnici.

²⁴ [TTIP e regolamentazione: panoramica generale](#), pag 10.

²⁵ Si veda al riguardo la [Scheda informativa sulla sicurezza alimentare degli animali e delle piante](#), pubblicata dalla Commissione europea

Per quanto concerne i **nove settori specifici** oggetto delle discussioni, si segnala quanto segue:

- per i **veicoli**, i negoziatori hanno discusso gli aspetti riguardanti il riconoscimento dell'equivalenza delle norme in materia di sicurezza. Si sono basati sul [test case](#) prodotto dalla Commissione europea riguardante le norme in materia di illuminazione e visione;
- per il settore **farmaceutico**, i negoziatori hanno lavorato su come migliorare la cooperazione per facilitare l'approvazione dei biosimilari. L'UE si è poi impegnata a presentare una proposta di cooperazione sui generici prima del prossimo round negoziale;
- per i **dispositivi medici**, l'UE ha presentato un [position paper](#) che illustra alcuni elementi che potrebbero essere inseriti nel TTIP, tra cui il riconoscimento reciproco delle verifiche dei sistemi di gestione della qualità; la convergenza dei sistemi atti all'identificazione e alla tracciabilità dei dispositivi medici; la convergenza dei modelli atti alla presentazione di dati ai fini dell'immissione di un dispositivo medico sul mercato.

2.1.3 Norme

Come ha sottolineato lo stesso Commissario Bercero, **il pilastro relativo alle norme rappresenta un elemento importante del TTIP poiché consente non solo di regolare le relazioni commerciali bilaterali tra UE e USA, ma anche di contribuire allo sviluppo di standard globali in settori quali la concorrenza, l'energia e le materie prime e lo sviluppo sostenibile, per citarne alcuni.**

Il nono round negoziale si è concentrato, in particolare, su tre capitoli specifici: energia e materie prime, piccole e medie imprese, dogane e agevolazione degli scambi.

Relativamente all'energia e alle materie prime, per la prima volta i negoziatori si sono confrontati su una vasta serie di temi che potrebbero essere oggetto delle disposizioni del TTIP. Si è discusso, ad esempio, di come il TTIP potrebbe contribuire ad assicurare un accesso trasparente e non discriminatorio alle infrastrutture di trasporto dei prodotti energetici (gasdotti e reti elettriche) e di come migliorare la cooperazione normativa nel settore dell'efficienza energetica. **Non è stato deciso però se ci sarà un capitolo specifico su energia e materie prime**, valutazione che è stata rimandata ad una fase successiva. Gli Stati Uniti al riguardo sembrerebbero mantenere un atteggiamento cauto ritenendo, in linea di massima, che le questioni energetiche siano sufficientemente coperte in altri capitoli.

Obiettivi dell'UE in materia di energia sono la creazione, mediante il TTIP, di un insieme forte e sostenibile di norme per il commercio e gli investimenti al fine di facilitare l'accesso all'energia e alle materie prime e la diversificazione delle fonti. Esistono però alcune questioni sensibili da considerare, tra le quali si segnala quella riguardante il *fracking*²⁶, di cui alcune organizzazioni non desiderano l'autorizzazione nell'UE, la mancanza di riferimenti nel TTIP alle energie rinnovabili, il timore che gli Stati non possano più decidere se consentire o no lo sfruttamento delle proprie risorse naturali. Relativamente alle suddette questioni la Commissione europea risponde che: per quanto concerne il *fracking*, nessun elemento del TTIP limiterebbe la sovranità degli Stati nello scegliere se consentire la produzione di *shale gas*; sulle energie rinnovabili l'impegno dell'UE nei negoziati per il TTIP è quello di inserire norme volte a

²⁶ Letteralmente "fratturazione idraulica". E' una tecnologia che consiste nell'utilizzare un fluido, generalmente acqua, iniettata ad alta pressione per creare e propagare una frattura in uno strato di roccia nel sottosuolo. Viene utilizzata per estrarre gli idrocarburi non convenzionali che si trovano in profondità e che non potrebbero essere estratti con le tecnologie tradizionali (ad esempio lo shale gas).

promuoverne l'uso così come l'efficienza energetica. Infine, sulla sovranità degli Stati nel decidere riguardo allo sfruttamento delle risorse naturali, ciò non è messo in discussione dal TTIP. Una volta deciso in senso positivo, il TTIP incoraggerà la concorrenza e l'accesso al mercato²⁷.

Per quanto concerne le Piccole e medie imprese, sono proseguite le discussioni sulle disposizioni in materia di trasparenza e scambio di informazioni. I negoziatori si sono concentrati inoltre sui vantaggi concreti che un capitolo sulle PMI nel TTIP potrebbe apportare ai diretti interessati. L'approccio UE nei negoziati su questo capitolo si basa su una [Relazione](#) pubblicata dalla Commissione europea il 20 aprile scorso, che presenta i risultati di un'indagine condotta nel 2014 su 900 PMI europee, in merito gli ostacoli incontrati da parte di queste nel commercio transatlantico. Ciò che emerge dallo studio è che già oggi gli scambi transatlantici creano vantaggi alle PMI (circa 150.000 PMI hanno effettuato esportazioni nel 2012 e la loro quota ammonta al 28% delle esportazioni totali dell'UE negli USA), ma occorre raggiungere una maggiore compatibilità normativa tra le due parti.

Tra gli ostacoli incontrati dalle PMI rientrano: la difficoltà di accedere alle informazioni relative a quali regolamenti si applicano ai prodotti; l'esclusione dal mercato, giuridicamente prevista per molti settori degli appalti pubblici; la conformità alle norme doganali, che spesso possono risultare costose e avere un impatto negativo sul commercio. Nel [Comunicato stampa](#) rilasciato il 20 aprile scorso, il Commissario europeo per il Commercio, Cecilia Malmström, affermando che le PMI sono la struttura portante dell'economia europea, in grado di convogliare i benefici derivanti dal TTIP verso le loro comunità, ha sottolineato che gli USA e l'UE stanno lavorando ad un accordo ambizioso che risponda alle loro preoccupazioni.

Sul capitolo dogane e agevolazione degli scambi esiste già un testo consolidato e i negoziatori hanno proseguito le discussioni sugli elementi che potrebbero portare a rafforzare la cooperazione tra UE e USA. Un elemento considerato importante dalle autorità di regolamentazione UE è quello relativo ai requisiti dei dati, ambito nel quale il TTIP potrebbe portare vantaggi considerevoli per i commercianti e cittadini europei, in particolare per le PMI.

Per quanto concerne gli altri capitoli, gli esperti di sviluppo sostenibile, come già accennato, hanno proseguito i loro colloqui in videconferenza, discutendo di alcuni argomenti, tra cui la lotta alla pesca illegale, settore per il quale l'UE presenterà una proposta prima dell'estate. Come ha sottolineato il Capo negoziatore Bercero, questo è un settore in cui si dovrebbe sviluppare una proposta ambiziosa e all'avanguardia che vada oltre gli accordi commerciali esistenti e che tenga conto del riscontro fornito dagli *stakeholders*.

I negoziatori hanno poi discusso due proposte dell'UE in materia di diritti di proprietà intellettuale. La prima riguarda una lista di trattati internazionali ai quali le due parti aderirebbero nel TTIP, mentre la seconda mira a combattere il commercio di prodotti contraffatti.

Difficoltà si sono registrate nei colloqui in materia di indicazioni geografiche (GI), uno dei temi caldi del negoziato, per il quale si rimanda al paragrafo n 4. Su questo punto gli Stati Uniti sembrerebbero aver assunto un atteggiamento vago. Anche in questo caso, come per gli appalti pubblici, la difficoltà dei negoziati rende necessario rinviare ad una fase successiva le discussioni.

²⁷ Si vedano al riguardo la [Scheda informativa sull'energia e le materie prime](#) e il [Position paper](#) della Commissione europea.

La "Relazione 2015 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti" ([COM\(2015\) 127](#)), di cui si è già fatta menzione, sottolinea che negli Stati Uniti la difficoltà nel proteggere i **diritti di proprietà intellettuale**, in particolare le indicazioni geografiche (**IG**) dell'UE sui prodotti alimentari e sulle bevande (specialmente nei settori del vino, dei formaggi e delle carni) è fonte di notevole frustrazione per i produttori dell'UE. I negoziati TTIP in corso forniscono un'importante opportunità per conseguire una migliore tutela delle indicazioni geografiche dell'UE negli Stati Uniti.

Nel [Position paper](#) relativo ai diritti di proprietà intellettuale nel TTIP, adottato il 20 marzo 2015, la Commissione europea ha annunciato i possibili contenuti della proposta dell'Unione sul capitolo relativo ai diritti di proprietà intellettuale. Esso non toccherà tutti gli aspetti legati a questo tema, ma si concentrerà sulla cooperazione in alcuni settori chiave. Il capitolo potrebbe essere strutturato in quattro sezioni: 1) elenco degli accordi in materia di proprietà intellettuale ai quali le due parti partecipano; 2) principi generali che sottolineano l'importanza della proprietà intellettuale come mezzo di innovazione, crescita e occupazione 3) impegni vincolanti su un numero limitato di questioni relative al tema della proprietà intellettuale; 4) cooperazione in settori di interesse comune.

Le parti hanno poi continuato a discutere del meccanismo di composizione delle controversie tra investitore e Stato (ISDS) e sono stati compiuti ulteriori progressi sullo sviluppo di un testo di compromesso. Si ricorda che il meccanismo ISDS prevede l'inserimento di una clausola in base alla quale è conferita agli investitori stranieri la possibilità di adire un arbitro internazionale, invece che il sistema giurisdizionale interno, per ricevere compensazione monetaria, o altra forma di risarcimento, qualora un Governo, che sia parte contraente di un trattato commerciale, abbia violato le norme del trattato medesimo. La *ratio* della norma è quella di assicurare maggiore imparzialità nel decidere sulle controversie in essere. **Si segnala che questo elemento rappresenta uno degli aspetti più controversi del TTIP ed è al centro di un acceso dibattito pubblico**, per i cui dettagli si rimanda al paragrafo n. 3

3. Elementi controversi

Nonostante le valutazioni ottimistiche sull'impatto del TTIP per l'Europa, vari gruppi di opinione hanno posto in discussione i benefici previsti dall'accordo ed hanno organizzato campagne specifiche per osteggiarne la conclusione²⁸. La stessa House of Lords britannica ha affermato nel proprio [Rapporto](#) sul TTIP del maggio 2014 che "nella misura in cui esiste un dibattito pubblico sul TTIP, gli Stati membri dell'UE lo stanno perdendo. I proponenti devono ancora articolare in maniera convincente le finalità e i possibili benefici del TTIP o offrire risposte convincenti a preoccupazioni legittime".

Proprio al fine di fronteggiare questi segnali della società civile, la Commissione europea ha pubblicato, all'inizio del 2015, l'opuscolo "[The top ten myths about TTIP](#)", che si propone di ristabilire - nelle parole del Commissario Malmström - "quale sia effettivamente la realtà" del TTIP.

Gli aspetti dell'accordo che maggiormente sono stati oggetto di critica sono i seguenti:

3.1 Meccanismo di composizione delle controversie tra investitore e Stato (ISDS)

In base alle direttive di negoziato per il TTIP la Commissione è incaricata di negoziare l'inclusione della tutela degli investimenti e dell'ISDS nell'ambito dell'accordo, a condizione che la soluzione raggiunta corrisponda agli interessi dell'UE e che rispetti determinate condizioni. L'inserimento all'interno del TTIP di una clausola ISDS è stato oggetto di numerose critiche perché, secondo

²⁸ Si segnalano in Italia la campagna "[Stop TTIP-Italia](#)" che il 18 aprile 2015 ha convocato una [giornata di mobilitazione](#) contro il trattato transatlantico, e, a livello internazionale, l'azione dei verdi europei (si veda il sito [TTIP - Beware what lies beneath](#)).

alcuni, conferirebbe alle imprese private diritti eccessivi e limiterebbe indebitamente il diritto di regolamentazione dell'UE e degli Stati membri. Per rispondere a tali preoccupazioni, la Commissione europea ha indetto una [consultazione pubblica](#), avviata il 27 marzo 2014 e conclusasi il 13 luglio 2014. Nel frattempo, nel gennaio 2014, i negoziati relativi all'ISDS sono stati sospesi.

La consultazione aveva per oggetto la valutazione di un "approccio UE" volto ad includere nel TTIP la tutela degli investimenti e un meccanismo di ISDS diverso da quello di altri accordi contenenti clausole riguardanti questi due aspetti. Si ricorda, infatti, che le clausole ISDS non sono una novità, essendo già previste nei numerosi accordi di investimento (più di 1.400) conclusi tra gli Stati membri dell'UE. Tuttavia, con il Trattato di Lisbona, sono state conferite all'UE competenze in materia di protezione di investimenti e ciò rappresenta un'opportunità senza precedenti non solo per delineare un approccio più esaustivo in materia di commercio e investimenti a livello UE, ma anche per riformare gli approcci tradizionali (in materia di protezione degli investimenti e dei sistemi ISDS associati).

Gli esiti della consultazione hanno evidenziato un notevole scetticismo nei confronti del TTIP in generale e dello strumento ISDS. In particolare, delle 150 mila risposte pervenute all'Esecutivo europeo, il 97% , rappresentato da risposte collettive , esprimeva parere negativo sull'ISDS. Gli elementi che hanno destato maggiore preoccupazione, secondo quanto riportato nella [Relazione](#) riepilogativa pubblicata dalla Commissione europea il 13 gennaio 2015, sono: la tutela del diritto di legiferare; l'istituzione e il funzionamento dei tribunali arbitrali; il rapporto tra i sistemi giudiziari interni e l'ISDS; il riesame delle decisioni ISDS attraverso un meccanismo di appello.

Partendo dagli esiti della consultazione pubblica e tenuto conto anche degli scambi avuti con il Parlamento europeo²⁹ e con gli Stati membri, la Commissione europea ha elaborato un [Concept paper](#) che è stato presentato dalla Commissaria Malmström al Parlamento europeo e al Consiglio dei Ministri negli incontri tenutisi rispettivamente il 6 e il 7 maggio scorsi³⁰.

Il **Concept paper**, come ha sottolineato la Commissaria Malmström³¹, non rappresenta una proposta giuridica della Commissione in materia di ISDS (che sarà elaborata in un secondo momento), bensì un ulteriore elemento di confronto con le due istituzioni europee al fine ottenere il maggior consenso possibile su questo tema. Il documento illustra in primo luogo il contesto attuale nel quale si inserirebbe l'approccio UE, sottolineando che nel 2014 l'UE ha concluso due accordi di libero scambio con il Canada (CETA) e Singapore (FTA) che contengono alcune novità in materia di protezione di investimenti e meccanismo ISDS³². Il documento rileva quindi come i risultati della consultazione pubblica abbiano evidenziato quattro aree sulle quali occorre affinare ulteriormente il percorso già avviato con i due suddetti accordi. Tali aree riguardano: il diritto a regolamentare, l'istituzione e il funzionamento dei tribunali arbitrali al fine di migliorare la legittimità del meccanismo ISDS, il diritto di appello, il rapporto tra le giurisdizioni nazionali e il meccanismo ISDS.

Per quanto concerne il diritto a regolamentare, la Commissione europea ritiene che questo aspetto potrebbe essere ulteriormente migliorato attraverso l'inserimento nel TTIP di un articolo specifico

²⁹ In particolare si fa riferimento agli scambi di opinione avuti con la Commissione per il commercio internazionale (INTA) del Parlamento europeo che ha avuto luogo il 18 marzo scorso in merito agli esiti della consultazione pubblica.

³⁰ Si fa riferimento in particolare all'incontro con la Commissione INTA del Parlamento europeo e alla riunione del Consiglio Affari esteri - Commercio.

³¹ Si legga il [discorso](#) pronunciato dalla Commissaria Malmström il 6 maggio presso la Commissione INTA del Parlamento europeo.

³² Ad esempio: definizione dei concetti di "trattamento giusto ed equo" e di "esproprio indiretto"; divieto delle pratiche di "forum shopping"³²; obbligatorietà di trasparenza nel processo arbitrale; conferimento ai governi e non agli arbitri del controllo finale sull'interpretazione delle norme; introduzione di un codice di condotta degli arbitri, che assicuri il rispetto di elevati standard etici e professionali; inserimento del principio "chi perde paga" al fine di disincentivare le cause prive di fondamento; divieto di intentare contemporaneamente una causa presso un tribunale nazionale e tramite il meccanismo ISDS.)

che faccia riferimento al **diritto dei Governi ad adottare misure al fine di raggiungere i rispettivi obiettivi di politica pubblica**, sulla base del livello di protezione che ritengono più opportuno. Ciò consentirebbe di definire il contesto entro il quale applicare gli standard di protezione degli investimenti.

Per quanto concerne l'istituzione e il funzionamento dei tribunali arbitrali, la Commissione suggerisce che gli **arbitri siano scelti da un elenco prestabilito dalle parti nell'accordo, che essi posseggano determinati requisiti** (ad esempio che possano avere incarichi giudiziari nelle loro giurisdizioni nazionali e che siano esperti nell'applicazione del diritto internazionale). Attualmente invece sono scelti dalle parti in causa caso per caso.

Circa il meccanismo di appello, al momento non ve n'è menzione in nessun accordo di investimento. Gli accordi con il Canada e con Singapore hanno inserito una clausola in base alla quale le parti si sono riservate la possibilità di inserirlo in un secondo momento (cosiddetta clausola *rendez-vous*). **Solo con le direttive negoziali per il TTIP si è fatta una menzione esplicita alla possibilità di creare un meccanismo di appello applicabile alla regolazione delle dispute stato-investitori**. Secondo la Commissione europea **il meccanismo di appello potrebbe essere modellato sulla base dell'organo di appello dell'OMC**, con alcuni adattamenti. Potrebbe prevedere 7 membri permanenti (2 per ogni Parte e 3 non nazionali), coadiuvati da un segretariato.

Infine, relativamente al rapporto tra ISDS e giurisdizioni nazionali, la Commissione suggerisce che la **proposta UE dovrebbe proibire le cause parallele**, onde evitare che gli investitori possano ottenere un rimborso doppio. Ciò potrebbe essere raggiunto in due modi: chiedendo agli investitori di scegliere definitivamente, all'inizio di ogni procedimento legale, tra il meccanismo ISDS e le giurisdizioni nazionali, oppure chiedendo loro di rinunciare al diritto di rivolgersi ai tribunali nazionali una volta intentata una causa con il meccanismo ISDS. Tali approcci potrebbero essere utilizzati in combinazione o in alternanza. Inoltre, al fine di assicurare la compatibilità del sistema ISDS con il principio di autonomia dell'ordinamento giuridico UE, la proposta dell'Unione dovrebbe confermare che l'applicazione del diritto nazionale non è di competenza dei tribunali ISDS, che i tribunali nazionali tengono in considerazione il diritto nazionale solo come elemento fattuale e che le interpretazioni del diritto nazionale espresse dai tribunali ISDS non sono vincolanti per i tribunali nazionali.

Infine, il Concept paper, andando oltre il TTIP, valuta una possibile evoluzione delle idee illustrate che potrebbe portare a **sostituire il meccanismo ISDS con un tribunale permanente, la cui creazione dovrebbe essere un obiettivo perseguito dall'UE**. L'obiettivo sarebbe quello di multilaterale il funzionamento del tribunale come organismo internazionale a sé stante o incorporarlo in un'organizzazione multilaterale esistente.

3.2 Tutela del settore pubblico

Sono state espresse preoccupazioni sulla possibilità che investitori stranieri possano sfruttare il funzionamento della clausola ISDS per chiedere consistenti risarcimenti ai Governi ogni qual volta essi modificano le proprie politiche sull'accesso ai pubblici servizi. Si teme il determinarsi di una sorta di "stasi legislativa", in cui i Governi non oserebbero modificare la legislazione per timore di incorrere in responsabilità ai sensi della clausola ISDS³³.

Nel dépliant "[Top 10 myths about TTIP](#)" la Commissione europea specifica con forza che tutti gli accordi commerciali UE salvaguardano la libertà dei Governi di gestire i servizi pubblici come ritengono più opportuno. Si ribadisce che nulla, nella struttura del TTIP, impedirebbe ai Governi di

³³ House of Commons. Business, [Innovation and skills Committee. Transatlantic trade and investment partnership](#), Marzo 2015. Il testo fa riferimento a varie dispute insorte tra Repubbliche del Sudamerica e aziende statunitensi in seguito alle misure che i Governi locali avevano adottato per fronteggiare crisi economiche.

ricondere nell'alveo pubblico un servizio precedentemente gestito privatamente e che il mancato rinnovo di un contratto di appalto per la gestione di un servizio pubblico non costituirebbe motivo di compensazione ai privati (p. 8). I medesimi concetti sono stati ribaditi ufficialmente il 20 marzo 2015 nella [Dichiarazione congiunta UE-USA sui servizi pubblici](#);

3.3 Tutela della denominazione di origine

In questo settore si registra una significativa differenza tra il sistema europeo (in cui una serie di beni, la cui produzione è legata ad una specifica località, sono tutelati proprio in relazione al luogo in cui vengono prodotti) e quello statunitense (in cui i nomi possono essere registrati come "marchi" ed immessi sul mercato indipendentemente da ogni altra considerazione). Questo tema è particolarmente caro al comparto agricolo italiano, danneggiato dal cosiddetto "*Italian sounding*"³⁴.

Nel corso dei negoziati del TTIP la Commissione europea intende perseguire la finalità di concordare una lista di indicazioni geografiche europee da sottoporre a tutela, in modo da impedire ad altri produttori di abusare delle relative denominazioni e assicurare poi un'applicazione efficace di tali norme³⁵. Il 19 novembre 2014 il ministro delle politiche agricole e forestali Maurizio Martina ha confermato, nel corso di un'[audizione presso la 9ª Commissione permanente del Senato](#) della Repubblica, che "per l'UE non sarà possibile accettare un arretramento sulla regolamentazione delle indicazioni geografiche (...) "³⁶.

3.4 Trasparenza del mandato negoziale e accesso ai documenti³⁷

In risposta alle numerose istanze di maggiore trasparenza, nell'ottobre 2014 il Consiglio europeo, nel corso del semestre di Presidenza italiana, ha decretato la declassificazione delle direttive di negoziato relative al TTIP le quali, in omaggio al principio generale della segretezza del mandato negoziale, erano contenute in un documento classificato. Proseguendo in questo sforzo di trasparenza, ad inizio 2015 la Commissione europea ha pubblicato ulteriori [testi relativi](#) al TTIP (proposte e alcuni position papers) ed ha assunto l'impegno di rendere nota una sintesi di ogni successivo *round* negoziale.

Una serie di consultazioni hanno, inoltre, cercato di coinvolgere l'opinione pubblica nel processo decisionale, come nel caso della già menzionata consultazione sulla protezione degli investitori e sulla composizione delle controversie investitore-Stato (ISDS).

Ulteriore passo verso una maggiore trasparenza è stato rappresentato dall'iniziativa di aprire a funzionari delle amministrazioni pubbliche delle "sale di lettura" presso le Ambasciate USA delle

³⁴ L'*Italian sounding* è un fenomeno basato sulla capacità di proporre al consumatore prodotti che, indipendentemente dalla qualità e dal luogo di produzione, siano associati ad un elemento tipicamente italiano, ad esempio un nome simile a quello del prodotto "originario", o che utilizzino nell'etichetta o nel confezionamento colori o immagini che richiamano esplicitamente l'Italia.

³⁵ Si veda, al riguardo, la [Scheda informativa sulla proprietà intellettuale e le indicazioni geografiche](#) pubblicata dalla Commissione europea.

³⁶ La [House of Lords](#) ritiene invece che la protezione per i nomi potenzialmente considerati generici (tra questi "parmigiano") sarà difficile da ottenere. Più agevole potrebbe, invece, essere la protezione dei nomi composti

³⁷ La vicenda dell'Accordo commerciale anti-contraffazione (ACTA) è esemplare dell'ampiezza del dibattito sulla necessità di maggiore trasparenza nei negoziati dei trattati commerciali. L'ACTA era stato negoziato dall'UE ed i suoi Stati membri con gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada, il Giappone, il Messico, il Marocco, la Nuova Zelanda, Singapore, la Corea del sud e la Svizzera al fine di incrementare l'attuazione, a livello internazionale, della legislazione anticounterfeiting. La mancata approvazione del PE ([risoluzione P7_TA\(2012\) 0287](#)) ebbe come conseguenza l'impossibilità di applicare il trattato in tutta l'Unione (per maggiori dettagli si veda il comunicato stampa del [Parlamento europeo](#)). Tra le motivazioni addotte dal Parlamento europeo, nel 2012, per la mancata approvazione dell'Accordo, vi fu proprio la scarsa trasparenza dei negoziati condotti dalla Commissione europea. Si legge nel parere della Commissione sulle libertà civili, la giustizia e gli affari interni ([documento A7-0204/2012](#)) che "gli alti livelli di trasparenza e buon governo che l'Unione cerca di realizzare non sono stati soddisfatti con riferimento all'ACTA" (par. 28)

capitali europee ove sia possibile la consultazione, nel rispetto di severe misure di sicurezza, dei testi negoziali consolidati.

4. Recente dibattito in seno alle istituzioni europee

4.1 Parlamento europeo

La **Commissione Commercio Internazionale (INTA)** del Parlamento europeo il 28 maggio scorso ha approvato, con 28 voti favorevoli e 13 contrari, la [relazione](#) di iniziativa del Presidente Bernd Lange (tedesco, Gruppo alleanza progressista dei socialisti e democratici, S&D) recante "Raccomandazioni del Parlamento europeo alla Commissione sui negoziati riguardanti il partenariato transatlantico su commercio e investimenti". Alla relazione, che ingloba il parere di 13 commissioni permanenti, erano stati presentati ben 898 emendamenti, segno di quanto sia acceso il dibattito sul TTIP in seno alle istituzioni europee. Uno dei punti più controversi è stato quello relativo al **meccanismo ISDS**. Se inizialmente l'orientamento del relatore era stato, sulla base degli esiti della consultazione pubblica e delle indicazioni fornite da varie commissioni, quello di chiedere alla Commissione europea l'esclusione di tale meccanismo dal TTIP, il testo approvato, frutto di un emendamento di compromesso (il n. 50), di fatto ne ha legittimato l'attivazione. Infatti, pur non menzionando espressamente l'ISDS, il testo votato il 28 maggio raccomanda alla Commissione europea di porre fine alle disparità di trattamento degli investitori europei negli Stati Uniti e di assicurare un trattamento non discriminatorio degli investitori stranieri mediante un nuovo sistema di protezione degli investimenti basato sul Concept paper e sulle discussioni in corso in seno al Consiglio CAE. Tale sistema dovrà prevedere che le controversie siano regolate in modo trasparente da giudici nominati pubblicamente e indipendenti, dovrà includere un meccanismo di appello e rispettare le giurisdizioni UE e nazionali. Nel frattempo, dovrebbe essere istituito un tribunale internazionale pubblico per regolare le controversie con gli investitori³⁸.

Per quanto concerne gli altri aspetti dell'accordo, la proposta di risoluzione sottolinea innanzitutto che un accordo ambizioso e bilanciato sarà in grado di favorire la reindustrializzazione dell'Europa e di contribuire a raggiungere l'obiettivo di incrementare del 15-20% il PIL dell'UE generato dal settore industriale entro il 2020. Inoltre, creerà numerosi vantaggi sia per le PMI che per le microimprese, che risentono maggiormente degli ostacoli non tariffari (ONT). Tuttavia, poiché vari studi sono approdati a risultati contraddittori, che rendono difficile stabilire il reale impatto del TTIP sulle economie europee, le aspettative sul TTIP dovrebbero essere commisurate al livello di ambizione raggiunto nei negoziati. Gli eurodeputati mettono poi in guardia dalle conseguenze che una mancata firma dell'accordo potrebbe avere a livello globale, nel caso in cui l'opportunità di stabilire regole possa essere colta da altri paesi terzi, con differenti standard e valori.

Relativamente ai vari capitoli negoziali, la proposta di risoluzione contiene alcune raccomandazioni specifiche di cui si illustrano i passaggi chiave.

Nel **settore agricolo**, pur mantenendo l'obiettivo di eliminare tutte le tariffe doganali, nel corso dei negoziati la Commissione dovrà stabilire, insieme alla controparte, **un elenco esaustivo di prodotti agricoli e industriali da esentare dal regime di liberalizzazione** o da sottoporre ad un periodo di transizione. Dovrà, inoltre, impegnarsi a favore dell'inserimento di una "**clausola di salvaguardia**" da invocare nel caso in cui l'aumento delle importazioni di un particolare prodotto rischi di nuocere gravemente alla produzione alimentare interna.

Per quanto concerne il capitolo **servizi**, sulla base della dichiarazione congiunta del 20 marzo scorso, dovranno essere **esclusi dai negoziati sul TTIP i servizi pubblici**, tra i quali acqua, sanità,

³⁸ L'approvazione dell'emendamento n. 50 ha scatenato la reazione della campagna Stop-TTIP Italia, che il 6 e 7 giugno scorso ha portato nelle piazze una petizione popolare con la quale si è chiesta l'interruzione dei negoziati. Anche la rete Stop TTIP in tutta Europa ha organizzato una mobilitazione di massa contro il TTIP su Twitter (il "Twitter storm").

servizi sociali, sistemi di sicurezza sociale e istruzione. La Commissione europea dovrà assicurare che le autorità nazionali (e se del caso quelle locali) mantengano il diritto di introdurre, adottare, mantenere o revocare misure in questo settore. Tale esclusione si applica indipendentemente dalle modalità di finanziamento e di fornitura dei servizi.

In materia di **servizi marittimi e aerei** si chiede che i negoziati portino alla rimozione delle restrizioni imposte dalla legislazione USA (*Jones Act* e *Air Cabotage Law*) all'acquisizione di tali servizi da parte di aziende straniere.

Gli eurodeputati chiedono poi un **approccio ambizioso** in materia di **appalti pubblici**, volto ad eliminare la notevole disparità che esiste nel grado di apertura dei due mercati e a garantire alle imprese europee, e in particolare alle PMI, **un accesso indiscriminato agli appalti pubblici negli Stati Uniti sia a livello federale che sub-federale**, in materia di servizi di costruzione, di ingegneria civile, di trasporti e di energia. La Commissione europea dovrà inoltre assicurare che gli Stati Uniti migliorino la trasparenza dei procedimenti per l'aggiudicazione degli appalti nel loro territorio.

Per quanto concerne le **norme che disciplinando l'origine dei prodotti** i negoziati dovranno conciliare gli approcci dell'UE e degli USA e orientarsi verso la definizione di **standard comuni per i marchi di origine** dei prodotti. L'accordo dovrà poi contenere un capitolo ambizioso, bilanciato e moderno sui diritti di proprietà intellettuale che comprenda la tutela di settori definiti in modo chiaro e preciso, tra cui la tutela e il riconoscimento delle indicazioni geografiche europee, che dovranno essere tutelate dall'uso improprio di informazioni. Occorrerà inoltre garantire l'etichettatura, la tracciabilità e l'origine genuina dei prodotti per tutelare i consumatori e il know-how dei produttori, come parte fondamentale dell'accordo.

La Commissione europea dovrà impegnarsi affinché **sia inserito un capitolo specifico sull'energia e le materie prime industriali**. Nel corso dei negoziati le parti dovranno esaminare il modo in cui agevolare il commercio affinché il TTIP abolisca le restrizioni esistenti all'esportazione dei carburanti, compresi il GNL e il petrolio greggio, tra l'UE e gli Stati Uniti, al fine di creare un mercato dell'energia competitivo, trasparente e non discriminatorio, che garantisca anche la diversificazione delle risorse energetiche. Il capitolo sull'energia dovrà, inoltre, prevedere disposizioni che assicurino il mantenimento degli standard europei e gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici. Il TTIP dovrà poi sostenere l'uso e lo sviluppo di beni e servizi ecologici e contribuire alla lotta contro il riscaldamento globale e alla creazione di nuovi posti di lavoro nell'ambito della "green economy").

Circa gli **ostacoli non tariffari**, i negoziati dovranno basarsi sui principi fondamentali degli accordi multilaterali su SPS (misure fitosanitarie) e TBT (ostacoli tecnici agli scambi). Per quel che riguarda le importazioni dei prodotti alimentari e delle piante, i negoziati dovranno assicurare che siano protetti gli standard europei, che siano eliminate le procedure eccessive, che sia garantito il riconoscimento reciproco degli standard equivalenti, senza tuttavia compromettere gli elevati standard europei adottati al fine di garantire la sicurezza degli alimenti, la vita o la salute umana, di piante e di animali

La proposta di risoluzione insiste inoltre sulla **protezione dei dati personali**, che non dovrà essere compromessa dalla liberalizzazione dei flussi di dati, soprattutto nel settore del commercio e dei servizi finanziari. In particolare, prevede che sia inserita una disposizione orizzontale che esenti dall'accordo tutte le esistenti e future norme dell'UE in materia di protezione di dati, e che le disposizioni sul flusso dei dati personali potranno essere negoziate solo a condizione che esse siano applicate su entrambe le sponde dell'Atlantico.

Gli eurodeputati chiedono poi alla Commissione europea di raggiungere le opportune intese con la controparte affinché sia ulteriormente accresciuta la **trasparenza dei negoziati**. A tal proposito, chiedono che a tutti i membri del Parlamento europeo sia consentito, pur mantenendo l'opportuno

livello di riservatezza, di avere accesso ad un maggior numero di documenti negoziali e di testi consolidati, al fine di consentire lo sviluppo di un dialogo costruttivo con gli stakeholder e con la società civile. Chiedono inoltre che ogni rifiuto di divulgazione di una proposta di negoziato sia giustificato. Dovrà infine essere previsto un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali, che dovranno essere adeguatamente informati sull'andamento dei negoziati.

Ulteriori raccomandazioni alla Commissione riguardano poi temi quali il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali e dei visti, la tutela della concorrenza, soprattutto nel settore digitale, la protezione e la promozione delle diversità culturali e linguistiche.

Come già anticipato nella premessa, il **Parlamento europeo** avrebbe dovuto votare la proposta di risoluzione il 10 giugno. Tuttavia, sia il voto che il dibattito sono stati rinviati, sulla base degli articoli 175 e 152 del regolamento interno. Tale decisione è stata motivata, tecnicamente, dal numero elevato di emendamenti e richieste di voto separato (circa 200) presentati alla relazione Lange. Alla base di essa sembra esservi, però, ancora una volta, la controversa questione relativa al meccanismo ISDS, sulla quale il Parlamento europeo è attualmente diviso. Su questo tema, al momento, sono stati presentati tre emendamenti: uno più radicale, proposto dalla socialista britannica Jude Kirton-Darling insieme a Verdi, Sinistra unitaria europea (GUE) e Movimento 5 stelle, **contrario all'inclusione dell'ISDS** nel TTIP poiché esistono altre opzioni per l'applicazione della tutela degli investimenti, come ad esempio le vie di ricorso nazionali³⁹; l'emendamento di compromesso presentato dallo stesso relatore Lange, favorevole ad una soluzione permanente alla risoluzione delle dispute tra investitori e Stati, che sia soggetta a controlli democratici ma che **non utilizzi il sistema privato di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato (ISDS)**⁴⁰. Infine, vi è l'emendamento più "soft" del partito popolare (PPE)⁴¹, sostenitore di un organismo che **"a differenza del vecchio sistema di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato (ISDS), sia soggetto ai principi e al controllo democratici"**.

Proprio l'emendamento Lange sembrerebbe aver causato delle divisioni sia all'interno del gruppo S&D che nel PPE, mettendo a rischio la possibilità di far approvare la relazione nel suo insieme.

Il Presidente Schulz, nel [comunicato stampa](#) rilasciato il 10 giugno, ha motivato la scelta di rinviare la votazione sulla relazione Lange per consentire alla Commissione INTA di riflettere ulteriormente su questa questione chiave e sui vari emendamenti presentati allo scopo di ridurli. In tal modo, ha inteso difendere anche la posizione del Parlamento europeo nel suo insieme su un tema cruciale, che è quello dell'accordo che la Commissione europea sta negoziando con gli Stati Uniti, accordo che riveste un'importanza globale e al quale il Parlamento europeo deve contribuire con una posizione chiara ed univoca. Se non riuscirà ad adottare un testo forte, sostiene il Presidente Schultz, il Parlamento europeo vedrà indebolire i suoi poteri su una delle sue prerogative chiave⁴².

Il rinvio del voto è stato accolto come un segnale positivo dai vari gruppi di opinione contrari al TTIP, quali ad esempio Stop TTIP-Italia, che ritiene che sulla decisione del Parlamento europeo abbiano pesato la mobilitazione di cittadini, con circa due milioni di firme raccolte, e la pressione diretta della società civile sui parlamentari europei attraverso twitter. **Annuncia pertanto una nuova mobilitazione per proseguire la raccolta di firme volta alla sospensione dei negoziati, nella convinzione che "nessun accordo è meglio di un pessimo accordo"**.

³⁹ Emendamento n. 27.

⁴⁰ Emendamento n. 114, confermato dal deputato Martin (S&D).

⁴¹ Emendamento n. 26.

⁴² Al riguardo si veda il paragrafo 6.1), relativo alla procedura di negoziazione dei trattati internazionali secondo il trattato di Lisbona.

Si ricorda che il Parlamento europeo nella precedente legislatura si è già espresso sul TTIP con la [risoluzione sui negoziati relativi all'accordo UE-USA su commercio e investimenti](#) approvata il 23 maggio 2013, nella quale aveva espresso il proprio sostegno all'avvio dei negoziati.

4.2 Il Consiglio europeo

Come già accennato, il **Consiglio europeo** ha sottolineato l'importanza di concludere l'accordo con gli Stati Uniti nelle Conclusioni adottate il 18 dicembre 2014 e il 19-20 marzo 2015.

Nella riunione del 25 e 26 giugno 2015 è prevista un'ulteriore discussione sullo stato dell'arte dei negoziati.

4.3 Il Consiglio

Il **Consiglio affari esteri -Commercio (CAE)** si è più volte occupato del TTIP, da ultimo il 7 maggio scorso. Nel corso della riunione la Commissaria per il commercio Cecilia Malmström ha illustrato lo stato di avanzamento delle trattative, aggiornando i Ministri sui risultati del nono round negoziale. Dopo aver fatto riferimento ad alcuni punti critici per gli Stati Uniti, quali gli appalti pubblici, il capitolo energia e le indicazioni geografiche, la Commissaria ha informato i Ministri che gli Stati Uniti sono pronti ad eliminare le restrizioni all'esportazione di gas naturale. Ha poi affermato che sussistono ancora i margini per chiudere i negoziati entro la fine dell'anno. Di seguito ha illustrato i contenuti del Concept paper in materia di ISDS, che salvo osservazioni formulate da alcune delegazioni, nel complesso è stato accolto positivamente dal Consiglio. Quest'ultimo ha quindi invitato la Commissione europea ad intensificare il dialogo con i parlamenti nazionali e con la società civile in modo da riprendere a pieno regime nei negoziati con gli USA il prima possibile. Per quanto concerne le indicazioni geografiche e gli appalti pubblici, alcune delegazioni hanno espresso preoccupazione per l'atteggiamento negativo degli Stati Uniti. Altre, invece, hanno sottolineato l'importanza di includere un capitolo specifico sull'energia. E' stata poi affrontata la questione relativa alla trasparenza dei negoziati, a proposito della quale la Commissaria Malmström avrebbe informato il Consiglio che l'accesso alle "**sale di lettura**" presso le Ambasciate USA nelle principali capitali europee per la consultazione dei testi negoziali, sarebbe solo il primo passo. Sembrerebbe, infatti, che il prossimo passo potrebbe essere un sistema di consultazione on-line, con le dovute misure di sicurezza, che la Commissione europea avrebbe proposto agli Stati Uniti e sul quale sarebbe in corso una riflessione da parte di questi ultimi.

Alla riunione è intervenuto il Vice ministro per lo sviluppo economico Carlo Calenda, che ha esortato i Ministri a superare gli elementi di divisione interni che indeboliscono il potere negoziale della Commissione europea, sfruttando la finestra di opportunità fornita dalla possibile conclusione del TPP. Il Consiglio, pur sottolineando le sensibilità nazionali in merito a specifici aspetti dell'accordo, ha convenuto sull'importanza di chiudere il prima possibile i negoziati con gli Stati Uniti.

5. Procedure di approvazione dei trattati internazionali dell'Unione europea

5.1 La procedura di negoziazione dei trattati internazionali secondo il trattato di Lisbona

L'art. 47 del Trattato sull'Unione europea ha riconosciuto esplicitamente la [personalità giuridica dell'Unione europea](#). Non ne è dunque più dubbia la natura di soggetto di diritto internazionale, in grado di negoziare e concludere in prima persona, nel rispetto delle proprie competenze esterne, accordi e trattati, i quali "vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri" (art. 216, par. 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

La procedura generale per la negoziazione e conclusione è descritta nell'articolo 218 del TFUE e prevede che:

- 1) la Commissione europea o l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per le materie di propria competenza, presentino al Consiglio raccomandazioni per l'avvio dei negoziati (par. 3);
- 2) il Consiglio, con decisione, autorizzi l'avvio dei negoziati e designi un negoziatore o un capo della squadra di negoziato (par. 2 e 3). Di norma è la Commissione europea a condurre i negoziati, in collaborazione con gli Stati membri. Se l'accordo verte su un settore in cui l'UE possiede una competenza esclusiva, la negoziazione è a cura della Commissione e esperti nazionali sono associati strettamente ai lavori tramite "comitati speciali" (si veda il par. 4). Qualora invece l'accordo verta su un settore di competenza condivisa (cd. "accordi misti"), il negoziato viene condotto congiuntamente da Commissione ed esperti nazionali;
- 3) il Consiglio impartisca le direttive di negoziato. Fonti dottrinali sottolineano come "le linee guida dei negoziati (...) formalmente dovrebbero essere confidenziali (... e ...) hanno solitamente una portata generica"⁴³;
- 4) il negoziatore proponga la firma dell'accordo, solitamente autorizzata dal Consiglio con una propria decisione (par. 5). E' possibile che quest'ultimo proponga altresì l'applicazione provvisoria del testo prima della sua entrata in vigore. Di norma è la Commissione ad apporre la propria firma all'accordo ed a presentare al Consiglio due proposte di atti, l'una relativa alla firma e l'altra alla conclusione dell'accordo medesimo;
- 5) il Consiglio, sempre su proposta del negoziatore, adotti una decisione relativa alla conclusione. Tale decisione equivale ad una ratifica.

Con il trattato di Lisbona le competenze del Parlamento europeo nel processo di negoziazione dei trattati sono state significativamente ampliate: per espressa previsione del par. 10 dell'art 218, il PE "è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura". Se generalmente ne è prevista la mera consultazione (par. 6, lett. b), per un significativo numero di accordi internazionali è necessaria invece una sua formale approvazione, che completa a tutti gli effetti l'*iter*. Tra questi rientrano i trattati di politica commerciale comune.

Il par. 11 dell'art. 218 specifica che Consiglio, Commissione, Parlamento europeo o Stati membri possono adire la Corte di giustizia al fine di verificare la compatibilità di un accordo con i trattati istitutivi dell'UE. Il controllo verte sulla validità formale (rispetto della procedura di adozione) e sostanziale (conformità dell'accordo col diritto primario europeo). Qualora il parere della Corte sia negativo, "l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o dei trattati".

5.2 Accordi di politica commerciale comune

Agli accordi in materia di politica commerciale comune è dedicato l'art. 207 del TFUE, il quale, per la negoziazione e la conclusione di trattati con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, rinvia all'art. 218, il cui contenuto è stato già illustrato nel paragrafo precedente. Si evidenzia l'ulteriore disposizione per cui la Commissione conduce i negoziati in consultazione con un "comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle". Alla Commissione spetta l'ulteriore compito di riferire periodicamente al Comitato speciale, ma anche al Parlamento europeo, sui progressi dei negoziati.

Il par. 3, c. 2, specifica che "spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione".

Si ricorda che la politica commerciale comune è, ai sensi dell'art. 3, par. 1, let. e), del TFUE, una competenza esclusiva dell'Unione europea.

Il 17 marzo 2013 la Commissione europea, nella sua "Relazione 2015 sugli ostacoli al commercio e agli investimenti" ([COM\(2015\) 127](#)), ha sottolineato l'importanza del proprio ampio programma di

⁴³ Prof. Elisa Baroncini, [L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona](#), Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2013), Vol. 5, N° 1, p. 9 (par. 5).

negoziati multilaterali, plurilaterali e bilaterali "per creare nuove opportunità commerciali e di investimento".

Alla fine del 2013 l'Unione europea aveva concluso accordi economici o commerciali con circa [50 partner](#), mentre altre importanti negoziazioni sono in corso.

5.3 Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di conclusione degli accordi internazionali di politica commerciale

Gli accordi di libero scambio sono certamente espressione della politica commerciale comune, ovvero di una competenza esclusiva dell'Unione europea.

Per contro, nel corso del negoziato vengono di regola affrontate materie diverse. Per alcune di esse - si citano, a titolo esemplificativo, i servizi, i trasporti e la tutela degli investitori - è prevista una competenza concorrente tra UE e Stati membri. In virtù di questa circostanza i Presidenti di 21 Commissioni parlamentari di Parlamenti nazionali⁴⁴ si sono fatti portavoce dell'opportunità di considerare i relativi accordi, una volta conclusi, di natura "mista", con conseguente necessità di sottoporre il testo al processo di ratifica presso i Parlamenti di tutti gli Stati membri sulla base delle norme costituzionali vigenti in ognuno di essi.

Questa tesi è stata argomentata al Commissario europeo competente in una lettera datata 25 giugno 2014. In essa viene esplicitata la richiesta di considerare gli accordi in corso di negoziato (il TTIP ma anche il CETA) come "accordi misti, da sottoporre quindi alla ratifica dei Parlamenti nazionali".

L'allora commissario Sefcovic ha replicato a questa lettera il 16 ottobre 2014. Senza fornire una risposta diretta, si è limitato ad affermare che "la natura di ogni accordo internazionale, e quindi di ogni accordo commerciale (...), possa essere determinata solo alla fine delle negoziazioni". Sulla base dei precedenti forniti dagli accordi con la Corea del sud e con Perù e Colombia, però, ha aggiunto che "è probabile che anche il TTIP venga considerato dal Consiglio come un accordo misto".

Si segnala che l'interesse dimostrato dai principali Parlamenti nazionali europei nelle questioni relative al commercio internazionale in generale, ed al TTIP in particolare, è stato significativo. Per quanto riguarda il Senato italiano, la 14^a Commissione permanente ha in programma di approfondire l'attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse agli aspetti istituzionali della strategia commerciale dell'Unione europea nell'ambito dell'[atto n. 440](#), assegnato nel gennaio 2015.

Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito dei negoziati sui trattati internazionali è stato dibattuto anche in seno alla Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea tenutasi a Roma il 20 e 21 aprile 2015. Nelle [Conclusioni](#) i Presidenti hanno sottolineato come tale ruolo assuma una particolare attualità dato l'interesse dimostrato dalla società civile per i negoziati in corso, soprattutto sul TTIP. Hanno, inoltre, ribadito la necessità che i parlamenti nazionali esercitino una specifica competenza su un numero maggiore di accordi di libero scambio e che abbiano un ampio accesso alle informazioni sui negoziati in corso al fine di poter meglio esprimere i loro orientamenti. A tal proposito, hanno espresso apprezzamento per la decisione del Consiglio di rendere pubblici i mandati negoziali e per l'impegno della Commissione europea a rendere pubblici il maggior numero di testi possibile, fornendo anche l'accesso ai testi relativi al TTIP a tutti i membri

⁴⁴ La lettera è stata firmata, su iniziativa della Camera bassa dei Paesi Bassi, dai Presidenti delle Commissioni competenti in materia di affari europei della stessa Tweede Kamer olandese, del Nationalrat e del Bundesrat austriaci, della Camera dei rappresentanti del Belgio, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ceca, dell'Assemblea nazionale francese, del Bundestag tedesco, dell'Assemblea nazionale ungherese, dell'Oireachtas irlandese, della Seima lettone, della Camera dei deputati del Lussemburgo, della Camera dei rappresentanti di Malta, della Sejm e del Senato polacchi, dell'Assemblea della Repubblica portoghese, del Consiglio nazionale slovacco, dell'Assemblea nazionale slovena, della House of Lords e della House of Commons britanniche.

del Parlamento europeo all'interno della "sala di lettura". I Presidenti, hanno quindi invitato la Commissione europea a garantire il medesimo accesso anche ai parlamenti nazionali.

Infine, hanno espresso apprezzamento per l'impegno profuso dal Parlamento europeo nell'attivare le nuove competenze previste dall'articolo 218 del TFUE, e per la decisione di approvare delle raccomandazioni alla Commissione europea.

L'importanza del ruolo dei Parlamenti nazionali in quanto portavoci degli interessi e delle esigenze dei cittadini è stata sottolineata dalla Commissaria Malmström nel corso del suo intervento tenuto il 1° giugno alla COSAC di Riga. Tale ruolo, ha affermato, è cruciale soprattutto per quanto riguarda la politica commerciale dell'UE, le cui scelte hanno un impatto sulla vita dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori e delle imprese, e ciò vale in particolare per il TTIP. Pertanto è essenziale, che i parlamenti dell'Unione comprendano le scelte che l'Unione europea sta compiendo e che a sua volta Bruxelles prenda in considerazione le loro vedute.

15 giugno 2015
A cura di Patrizia Borgna