

Quanta (e quale) trasparenza nella negoziazione del *Transatlantic Trade and Investment Partnership*?

di Marta Morvillo**
(16 marzo 2016)

L'obiettivo principale del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), in corso di negoziazione tra Unione europea e Stati Uniti, è di istituire quella che potrebbe diventare la più ampia zona di libero scambio a livello globale. I negoziati hanno avuto inizio nel luglio 2013 e, data la complessità (e la conflittualità) delle materie toccate dall'accordo, appare ormai lontano l'obiettivo iniziale di concludere l'operazione prima dello scadere della presidenza Obama: si è infatti svolto a febbraio il dodicesimo *round* di confronto tra i negoziatori statunitensi e quelli della Commissione europea, e, ad oggi, sono ancora numerosi i nodi che rimangono irrisolti (non ultima la questione relativa alla tutela degli investimenti, su cui l'UE ha da poco proposto un cambio di rotta). Il testo dell'accordo sarà reso pubblico solamente al termine delle trattative. In via di prima approssimazione, si può comunque prevedere che si comporrà di tre parti: la prima (*market access*) rappresenta il volto più classico degli accordi di libero scambio, ed è volta ad eliminare le barriere tariffarie gravanti sugli scambi di beni e servizi (inclusi gli appalti) e sugli investimenti esteri. La seconda (*regulatory cooperation*) riguarda invece l'abbattimento delle c.d. barriere non tariffarie (ad esempio gli standard sanitari e fitosanitari): l'avvicinamento delle legislazioni europea e statunitense non riguarda solo gli standard già in essere, ma ambisce a proiettarsi nel futuro (di qui la configurazione del TTIP come «living agreement») attraverso l'istituzione di un Regulatory Cooperation Council che coordini, a livello pre-legislativo, l'adozione di standard compatibili alle due sponde dell'Atlantico. Infine, la terza parte dell'accordo (*rules*), delinea regole comuni in materia di proprietà intellettuale, concorrenza, energia e materie prime, facendo trasparire l'intenzione delle parti contraenti a porsi come *standard-setters* a livello globale.

Se si inserisce il TTIP in un quadro più ampio, si nota come esso non costituisca una novità in termini assoluti, né nello scenario europeo, né in quello internazionale, quanto piuttosto la *species* di un *genus* già noto, ossia quello degli accordi commerciali bilaterali o accordi di nuova generazione (*Preferential Trade Agreements*, PTA). A partire dal 2006,

* Scritto sottoposto a *referee*.

con l'adozione della comunicazione «Global Europe: competing in the world» (COM(2006) 567 final), la Commissione ha infatti lanciato una nuova politica commerciale, che privilegia la conclusione di accordi bilaterali con partner considerati strategici, rispetto a quelli multilaterali faticosamente raggiunti in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio. È recente (agosto 2014) la conclusione del Comprehensive Free Trade Agreement (CETA) tra Unione europea e Canada, e accordi analoghi sono stati stipulati con Corea del Sud, Singapore, Colombia, Perù e Stati dell'America Centrale. D'altro canto, l'ampiezza, non solo geografica, e la «profondità» dell'accordo tra Europa e Stati Uniti rappresentano indubbiamente degli elementi di novità significativi, alla luce dei quali è possibile spiegare l'attenzione istituzionale e mediatica (insolita se si tiene presente che si tratta di un trattato commerciale), che hanno reso il TTIP uno dei pochi temi capaci di generare un dibattito pubblico a livello europeo.

Sebbene la Commissione non abbia mancato di sottolineare i vantaggi, *in primis* di natura economica, che discenderebbero dalla conclusione del trattato, il TTIP è da tempo al centro di una accesa polemica, soprattutto in Germania e nel Nord Europa, sfociata anche in un'iniziativa dei cittadini europei ex Regolamento (UE) n. 211/2011, volta ad ottenere la revoca del mandato negoziale (poi dichiarata inammissibile dalla Commissione, cfr. C(2014) 6501). Il dibattito si è concentrato in particolare attorno alle tematiche ambientali e alla tutela dei consumatori, ma ha riguardato anche l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese, la tutela dei lavoratori e, su scala più ampia, la c.d. *regulatory sovereignty* degli Stati e dell'Unione stessa. Volendo richiamare alcuni dei temi che hanno suscitato le perplessità più serie, si può menzionare in primo luogo quello del diverso approccio europeo e statunitense all'incertezza scientifica, nel segno rispettivamente del principio di precauzione e dei rimedi *ex post*, apparso particolarmente problematico in relazione agli standard richiesti ai prodotti agricoli e al tema degli organismi geneticamente modificati. Il secondo profilo critico riguarda invece la tutela degli investimenti. In proposito, la Commissione ha rivisto le proprie posizioni iniziali a seguito di una consultazione pubblica che aveva registrato una forte opposizione al progetto di porre in essere un meccanismo arbitrale a tutela degli investimenti (Investor-State Dispute Settlement – ISDS), comunemente adottato in ambito internazionale. Si è quindi optato, da parte europea, per un sistema più spiccatamente giurisdizionale (Investment Court System), ritenuto maggiormente idoneo a evitare conflitti di interesse e a garantire l'equità delle decisioni e

la loro compatibilità con le politiche pubbliche dei singoli stati e dell'Unione. Infine, sul piano «metodologico», il terzo grande scoglio incontrato dal TTIP è stato finora quello della trasparenza dei negoziati e dell'accesso alle informazioni riguardanti il contenuto dell'accordo. Le trattative tra UE e USA avevano infatti preso il via in un clima di riservatezza, al punto che lo stesso mandato conferito dal Consiglio alla Commissione e contenente le direttive da seguire nel corso dei negoziati è rimasto segreto fino all'Ottobre 2014. Riservatezza non estranea alle trattative internazionali, specie di natura economica, e tradizionalmente finalizzata alla tutela delle posizioni contrattuali e degli interessi dei contraenti, che tuttavia, proprio in ragione dei contenuti particolarmente incisivi dell'accordo, è stata avvertita come pregiudizievole per la sostenibilità democratica dello stesso.

Accanto all'opinione pubblica, due sono state le voci istituzionali che si sono alzate per chiedere alla Commissione un più ampio accesso ai documenti negoziali, sia per il pubblico che per i parlamentari europei, e una maggiore inclusività delle trattative stesse (se non altro per quanto riguarda la formazione delle posizioni negoziali europee): il Mediatore europeo e il Parlamento europeo (PE). Il primo, attraverso un'inchiesta e una consultazione pubblica, sfociate in una lettera alla Commissione; il secondo attraverso tre diverse risoluzioni (P7_TA(2012) 0388; P7_TA(2013) 0227; P8_TA-PROV(2015) 0252) e una intensa attività istruttoria da parte delle diverse commissioni competenti per materia. Va in particolare sottolineato come il PE abbia ricollegato l'esigenza di maggiore trasparenza (anche) ai nuovi poteri conferitigli in via generale dagli artt. 218(6) e (10) TFUE e, in relazione alla politica commerciale comune, dall'art. 207(3) TFUE. La prima disposizione prevede espressamente l'approvazione parlamentare dei trattati conclusi nelle materie elencate, la seconda e la terza impongono invece alla Commissione di fornire al Parlamento informazioni costanti e adeguate sull'andamento delle trattative. A conferma del valore tutt'altro che simbolico di tali disposizioni, vale la pena di ricordare che in due diverse occasioni il PE non ha esitato a negare il proprio consenso ad accordi internazionali rispetto ai quali aveva ritenuto di non essere stato adeguatamente informato dal Consiglio e dalla Commissione (Terrorist Financial Tracking Agreement, noto come SWIFT, nel febbraio 2010 e Anti-counterfeiting Trade Agreement – ACTA, nel giugno 2012).

Memore di tali precedenti, il PE ha in più occasioni ribadito la necessità di un più ampio accesso agli atti negoziali e cercato di far udire la propria voce anche *in itinere*, e non solo tramite la minaccia del veto sul testo finale dell'accordo, in particolare per quanto riguarda la tutela dei dati personali e i servizi radio-televisivi. La Commissione ha saputo recepire tali appelli e, a fronte del rischio di un rallentamento o addirittura di una interruzione dei negoziati, ha intrapreso un serio sforzo nel senso di una maggiore trasparenza dei lavori. A partire dal novembre 2014, quasi in concomitanza con la pubblicazione del mandato negoziale da parte del Consiglio, è stata posta in essere una vera e propria «transparency initiative» (C(2014) 9052), diretta sia al Parlamento che al pubblico. La Commissione ha quindi potenziato la propria strategia di comunicazione, impegnandosi tra l'altro a pubblicare le proprie proposte negoziali (*position papers* e *textual proposals*) prima di ciascun *round* e un report dopo la sua conclusione, oltre all'elenco degli atti trasmessi al Parlamento. Quanto a quest'ultimo, è stato ampliato il novero dei parlamentari ammessi a consultare i c.d. *consolidated texts* (ossia i documenti riservati contenenti il testo provvisorio concordato dalle parti) in apposite «secure reading rooms» allestite presso la Commissione e il Parlamento; se quindi all'inizio dei negoziati tali documenti potevano essere esaminati solo dai membri della commissione commercio internazionale, ora l'accesso è garantito a tutti i parlamentari europei, fermo comunque il divieto di divulgarne il contenuto. Rimangono invece classificati i documenti contenenti le proposte della Commissione su tariffe, servizi, appalti e investimenti. Infine, la Commissione si è impegnata a rivedere il sistema di classificazione degli atti riservati, al fine di valutarne l'effettiva confidenzialità.

Partendo dal presupposto che il processo in corso ha ad oggetto un trattato internazionale (e non quindi un atto legislativo interno), il grado di trasparenza raggiunto dai negoziati è sicuramente elevato, in particolare se rapportato tanto agli accordi precedentemente conclusi dall'Unione europea, quanto al normale dispiegarsi dell'azione esterna degli Stati, contraddistinto da un elevato grado di riservatezza e dal ruolo dominante giocato dagli esecutivi. Se e in che termini tale accresciuta trasparenza sarà in grado di tradursi in una maggiore legittimazione del TTIP, è una questione che dovrà essere valutata nei prossimi mesi; ad oggi continua comunque a registrarsi un forte scetticismo da parte dell'opinione pubblica, le cui radici vanno forse ricercate nella difficoltà di delineare i contorni dell'«interesse comune» dell'Unione, in cui valori economici e non procedano di pari

passo. Volendosi limitare a considerare il profilo della trasparenza, rimangono comunque alcune criticità: in primo luogo, le regole delle «secure reading rooms», stabilite da appositi accordi inter-istituzionali, rimangono assai restrittive, sia per quanto riguarda il novero dei soggetti ammessi a consultare i *consolidated texts* (in particolare sono esclusi gli assistenti dei parlamentari europei) sia per quanto riguarda le modalità di consultazione. Un secondo profilo critico concerne l'accesso ai documenti da parte dei Parlamenti nazionali. È altamente probabile che il TTIP venga qualificato come «accordo misto», necessitando quindi dell'approvazione non solo da parte del PE, ma anche dei singoli parlamenti nazionali. Questi tuttavia dipendono dai rispettivi esecutivi e dalle relative prassi istituzionali per quanto riguarda l'accesso alle informazioni, registrandosi quindi una notevole disomogeneità fra i diversi Stati dell'Unione e, salvo alcune eccezioni, uno scarso coinvolgimento delle assemblee nazionali (si veda in proposito il 23° report della Conferenza delle Commissioni Affari Europei dei Parlamenti dell'Unione europea – COSAC 2015). Per ovviare a tale asimmetria è prevista l'apertura di ulteriori *reading rooms* nei diversi Stati europei, per esempio in Germania e Regno Unito, in modo da assicurare l'accesso dei parlamentari nazionali ai documenti contenenti la versione provvisoria dell'accordo. Tali circostanze sono aggravate dal fatto che, se gli sforzi intrapresi dalla Commissione consentono di conoscere con un grado di approssimazione accettabile le posizioni negoziali dell'Unione, non si può dire altrettanto per quanto riguarda gli Stati Uniti, dove il tradizionale clima di confidenzialità proprio delle trattative internazionali appare pressoché intatto, e minore risulta il flusso di informazioni dalla Presidenza all'opinione pubblica (mentre è garantito a ciascun membro del Congresso l'accesso ai documenti negoziali, inclusi i *consolidated texts*). Ciò che rimane in una sorta di «cono d'ombra» sono quindi le proposte e le posizioni iniziali dei negoziatori statunitensi, di modo che il grado di trasparenza finora raggiunto appare connotato da una certa «unilateralità», solo parzialmente compensata dai report pubblicati dalla Commissione al termine di ciascun *round* negoziale.

** Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.