



CONFINDUSTRIA

Accordi di Libero Scambio e Sostenibilità:

Scenari e Osservazioni

Gennaio 2018

Executive Summary

Sostenibilità e competitività non sono antitetiche: le imprese interpretano la sostenibilità come un asset di mercato per competere a livello globale ed attuano volontariamente comportamenti virtuosi che vanno oltre il rispetto dei criteri e dei principi riconosciuti a livello internazionale in materia di ambiente e lavoro. Rafforzare il legame tra commercio e sostenibilità è un obiettivo legittimo e pienamente condiviso dal mondo delle imprese. Tuttavia, il dibattito pubblico sconta, talvolta, un errore di fondo, imputando al commercio le disuguaglianze causate dal mandato governo della globalizzazione, chiedendo che la politica commerciale UE vi ponga unilateralmente rimedio. La prospettiva andrebbe ribaltata: il commercio, e gli accordi di libero scambio di ultima generazione che la UE conclude con i partner mondiali, non sono il problema, ma parte – importante - della soluzione.

La politica commerciale, ed in particolare gli accordi di libero scambio, non sono stati concepiti per essere strumenti di attuazione di Convenzioni internazionali: forzare le loro finalità porterebbe a sterilizzarne l'efficacia. Per sostenere in maniera realmente efficace lo sviluppo sostenibile, la UE dovrebbe anzitutto promuovere un più stretto ed efficace coordinamento a livello internazionale per rendere cogente l'attuazione degli impegni assunti con la ratifica delle Convenzioni internazionali. Essa dovrebbe, inoltre, potenziare, rendendola più mirata, efficace ed unitaria, la propria politica di cooperazione allo sviluppo.

In una fase di acceso protezionismo, dopo il fallimento del TTIP e le criticità del CETA, la UE è tornata ad essere un partner ambito dai major player mondiali e sta per concludere con alcuni di essi accordi di importanza strategica, molto ambiziosi come estensione e profondità, anche e soprattutto in materia di standard sociali e ambientali. Data la varietà dei partner negoziali, i loro diversi gradi di sviluppo e condizioni di partenza, sovraccaricare i negoziati inserendo la possibilità che la UE adotti delle sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni internazionali sull'ambiente e sul lavoro li renderebbe meno attraenti ed assai più complessi, vanificando i risultati di riposizionamento strategico fin qui ottenuti. Le ricadute interesserebbero il rilancio degli scambi mondiali, la crescita economica e l'occupazione. Nella UE oltre 30 milioni di posti di lavoro sono legati all'export.

Gli accordi della UE sono i più avanzati ed ambiziosi al mondo e contengono già oggi capitoli sullo sviluppo sostenibile e strumenti per la risoluzione delle controversie che dovessero insorgere a questo riguardo. Essi possono contribuire significativamente a promuovere il rispetto delle Convenzioni internazionali e creare le condizioni per lo sviluppo sostenibile, ma non possono sostituirsi alle funzioni di governance proprie di Organizzazioni quali l'ONU, l'ILO, o l'OCSE.

Le loro disposizioni sullo sviluppo sostenibile sono un base già oggi assai valida, che può essere ulteriormente migliorata ed affinata, anche estendendone il campo di applicazione a nuove materie, come l'anticorruzione, senza adottare ingiustificati e controproducenti irrigidimenti che li depotenzierebbero, snaturandoli.

Inquadramento. Le sollecitazioni di forze politiche e sociali, movimenti ed organizzazioni della società civile per un commercio più equo e sostenibile hanno dato vita ad un acceso dibattito che sta conducendo le istituzioni, sia nazionali¹ che europee, a ricercare soluzioni politiche e normative innovative. Anche a livello multilaterale, nell'ambito dei negoziati multilaterali sul commercio, è in corso da anni un confronto sul rapporto tra commercio e lavoro ed ambiente.² In particolare con l'adozione dell'Agenda ONU 2030, nonostante le note eccezioni³, si riscontra consenso pressoché generalizzato ad ogni livello sulla necessità di promuovere e conseguire più elevati livelli di tutela e di protezione dell'ambiente e del lavoro; il dibattito si fa più controverso quando riguarda gli strumenti per raggiungere questi obiettivi.

Al riguardo è opportuno ricordare che il commercio e la politica commerciale riguardano in via prioritaria le imprese. Pertanto, gli sviluppi di questo dibattito avranno impatto diretto su di loro e si manifesterà attraverso molteplici forme: da requisiti di *compliance* tecnica e regolamentare⁴ all'evoluzione di taluni regimi commerciali⁵, agli strumenti finanziari dell'azione europea più contigua e sinergica al commercio,⁶ alla definizione delle strategie di politica industriale, quindi all'allocazione delle risorse per la crescita, gli investimenti e l'occupazione. Le questioni di cui si tratta, dunque, influenzeranno la competitività complessiva della UE, nonché il suo posizionamento strategico e la sua politica economica estera. Tale centralità non deve stupire, dati i presupposti ed il funzionamento dell'economia globalizzata e la massiccia esposizione della Ue alle dinamiche del commercio mondiale. Né essa deve spaventare, spingendoci verso comportamenti di chiusura o di rifiuto, ma farci riflettere con lucidità.

La relazione tra commercio e sostenibilità è suscettibile di essere osservata sotto diverse angolature ed il punto di vista dell'industria non è il solo, tuttavia le imprese sono impegnate da tempo in questo campo ed il loro contributo è imprescindibile per la riuscita di qualsiasi approccio. Il dato fondamentale da cui prendere le mosse è che la sostenibilità, per le imprese, non è un costo, ma un *asset* di mercato che le favorisce nella competizione globale. Quelle italiane, in particolare, sono all'avanguardia sotto ogni profilo: dalla ricerca e l'innovazione, all'efficienza energetica e l'economia circolare, all'utilizzo di processi, materiali e tecnologie estremamente avanzati, all'immissione sul mercato di prodotti di alta qualità e durevolezza intrinseche ed, ovviamente, alla più ampia e capillare tutela del lavoro.

¹ Ne sono un esempio la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile ed il dibattito sulla finanza sostenibile.

² La discussione si protrae fin dai primi anni 2000, ma non vi è mai stato il necessario consenso ad inserire nell'agenda dei negoziati dei capitoli specifici ("*Trade and Environment*"; "*Trade and Labor*"). Tra gli esiti più recenti in quest'ambito va annoverato il negoziato attualmente in corso a livello plurilaterale EGA – "*Environmental Goods Agreement*" che volge alla liberalizzazione tariffaria di un elenco di beni e prodotti "ambientali". Va ricordato che i negoziati multilaterali sul commercio versano in un perdurante stallo da oltre un decennio. L'OMC è ad un bivio cruciale tra l'esigenza, da un lato, di una profonda riforma che la renda più efficace e, dall'altro lato, le forti resistenze in senso conservativo di alcuni suoi membri, che divengono talvolta distruttive, come è il caso degli USA, che stanno attaccando il sistema di risoluzione delle dispute, rischiando di minare le basi stesse del sistema multilaterale istituito mezzo secolo fa. Di conseguenza, non si intravedono, al momento, grandi prospettive per un avanzamento sostanziale in materie di tale sensibilità come quelle in oggetto.

³ Tra tutte, l'abiura USA dalla Convenzione ONU su cambiamenti climatici.

⁴ Come è il caso, ad esempio, del regolamento comunitario sui "*Conflict Minerals*", o quello in corso di revisione, sull'esportazione dei beni a duplice uso ("*Dual Use*").

⁵ L'esempio più recente è la revisione del Sistema delle Preferenze generalizzate – SPG, che fonda una condizionalità altamente redditizia per i Paesi beneficiari, come l'abbattimento tariffario, sul rispetto dei diritti umani.

⁶ La cooperazione internazionale allo sviluppo e, più in particolare, il recente Piano per gli Investimenti Esterni della Ue.

Accordi commerciali, lavoro ed ambiente. Spostando l'attenzione sul tema di cui si dibatte, al suo centro troviamo l'intersezione commercio-sostenibilità negli accordi di libero scambio⁷ che costituirà uno dei temi dominanti della discussione sul commercio negli anni a seguire.⁸

Questo dibattito investe i negoziati in corso e la definizione dei mandati negoziali per quelli in *pipeline*, producendo quindi effetti diretti sul campo di applicazione e sulle disposizioni degli accordi (d'ora in avanti FTA – *Free Trade Agreements*). Il punto di vista del mondo delle imprese, sintetizzandolo, poggia sul fatto che esse svolgono già oggi un ruolo fondamentale nello sviluppo sostenibile. Con i loro investimenti e l'innovazione, che generano competenze e posti di lavoro, o come fonte di entrate, dirette e indirette, che vengono restituite alla collettività sotto forma di risorse pubbliche per investimenti nel welfare e nelle infrastrutture sociali, come l'istruzione o la sanità. Inoltre, esse integrano da tempo nelle strategie produttive e commerciali le dimensioni sociale, ambientale, etica, dei diritti umani, della protezione dell'ambiente, della sicurezza dei consumatori. Pertanto, competitività e sostenibilità non sono antitetiche. A livello macro, ad esempio, la gestione condivisa delle problematiche legate al cambiamento climatico, offre un mercato globale per beni e servizi a basse emissioni di carbonio che si aggira intorno ai 4 trilioni di euro. Su altro fronte, la tradizione di dialogo sociale in Europa e la cultura che essa consolidato sono risorse preziose per il mondo che cambia.⁹

Promuovere la sostenibilità tramite accordi commerciali è un obiettivo legittimo e realizzabile. Tuttavia, è fondamentale che le imprese possano concentrare i propri sforzi e le proprie risorse dove il rischio di impatto negativo è più elevato. Ne consegue che l'intervento del legislatore dovrebbe concentrarsi sulle aree in cui è più necessario e dove può effettivamente apportare un valore aggiunto. Inoltre, il suo approccio dovrebbe coniugare ambizione e realismo: nella UE un posto di lavoro su sette dipende dall'export. Ciò significa che circa 30 milioni di posti di lavoro in Europa sono legati alla sua performance complessiva come attore internazionale, e quest'ultima si basa quasi esclusivamente sugli accordi di cui si discute.

In questa nota, quindi, si considerano le finalità della regolamentazione commerciale e ci si chiede se gli FTA possano, o debbano, divenire lo strumento di *enforcement* delle disposizioni sulla sostenibilità presso i paesi partner; ovvero se l'attenzione dei policy maker,

⁷ I capitoli degli accordi che vanno sotto l'acronimo TSD - *Trade and Sustainable Development*.

⁸ Altri sono senza dubbio il commercio elettronico, la regolamentazione del settore digitale e la sicurezza dei dati (*e-commerce; data transfer; cyber-security*). Altri temi che caratterizzeranno l'agenda nei prossimi anni sono la concorrenza e gli investimenti. A differenza dei primi, "nuovi" in senso anche storico, i secondi hanno ricevuto attenzione intermittente nell'ultimo quindicennio a livello multilaterale, senza tuttavia produrre risultati degni di particolare nota; nel quadro bilaterale, invece, almeno dalla prospettiva UE e dei paesi avanzati, si registra qualche progresso. In particolare il tema della protezione degli investimenti è assunto alle cronache per via del meccanismo di risoluzione delle dispute tra Stato e Investitori che ha connotato l'epopea TTIP-CETA e che ha condotto – opportunamente - la UE a rivedere e modificare sostanzialmente il sistema sin lì adottato nei propri accordi, con uno assai più moderno e garantista, ed a proporlo recentemente alle N.U. (UNCTAD) affinché divenga il sistema armonizzato a livello globale.

⁹ Non soltanto per garantire la pace sociale, ma anche per contribuire alla competitività complessiva della Ue. Se da un lato è essenziale che le imprese dispongano della necessaria flessibilità per competere efficacemente sul mercato globale, esse già oggi agiscono volontariamente per monitorare e valutare l'impatto delle loro attività commerciali. Esiste un'ampia gamma di indicatori oltre a quelli tipici della RSI, sia nazionali che globali, forniti da istituti finanziari e borse, nonché altri sviluppati internamente o da società indipendenti. Tali indicatori riguardano sempre più le catene globali del valore ed i rapporti con i fornitori, spesso assai numerosi.

europei internazionali e multilaterali, non dovrebbe piuttosto rivolgersi verso soluzioni più adeguate ed efficaci.

Commercio e globalizzazione. Dopo una preoccupante battuta d'arresto nel 2016, in cui suo il tasso di crescita era andato (per la seconda volta dagli anni '80 e per la prima dall'*annus terribilis* 2010)¹⁰ al di sotto di quello del Pil mondiale, il commercio internazionale ha ripreso a crescere. Anche gli investimenti internazionali, seppur in maniera meno dirompente, hanno ripreso il passo. Complessivamente, la ripresa appare più marcata e duratura di quanto fosse possibile prevedere soltanto pochi mesi fa.¹¹

Questa circostanza appare ancor più significativa alla luce del perdurante protezionismo che caratterizza le relazioni commerciali e che - dato di particolare rilevanza - non è confinato ai Paesi emergenti, ma riguarda in maniera considerevole, ed ormai stabilmente, i Paesi avanzati.¹² In generale, il persistere di comportamenti protezionistici ben oltre la crisi sembra avere una matrice nettamente più endogena e strategica di un comportamento meramente "difensivo" rispetto alle avversità della congiuntura. Due profili sono particolarmente rilevanti.

Il primo è che un atteggiamento generalizzato di chiusura, per di più acuito da "picchi" protezionistici di alcuni attori-chiave,¹³ esercita un'influenza negativa sui sistemi di *governance*, multilaterali e bilaterali, rendendo più difficile la collaborazione su aspetti sensibili quali l'ambiente ed il lavoro.¹⁴ Il secondo è che le diseguaglianze causate dal mancato governo della globalizzazione vengono imputate al commercio ed alla politica commerciale viene richiesto di porvi rimedio. La criticità di questo diffuso filone di pensiero è divenuta manifesta, in Europa con i negoziati TTIP e, per contagio, dopo il loro fallimento, con quelli del CETA. Il suo aspetto più estremo e preoccupante coincide con l'errore di fondo dell'analisi che lo sottende: la politica commerciale, ed in particolare gli FTA, non sono il problema, bensì parte della soluzione. Le norme che disciplinano le relazioni commerciali possono essere *migliorate*, ma cercare di *abbatterle* è un'istanza irrazionale e controproducente, in primo luogo, per i paesi in via di sviluppo e per le classi sociali più sfavorite. Sulla scorta di questa duplice considerazione si possono trarre alcune conclusioni.

¹⁰ Nel 2016 il commercio mondiale è cresciuto soltanto dell'1,4% contro il 2,4% del PIL. Le stime per la crescita degli scambi internazionali per il 2017 si attestano intorno al 4%. Riportando la crescita del commercio al di sopra di quella del PIL mondiale. Storicamente, il volume del commercio di beni corre 1,5 volte più velocemente del Pil mondiale. Negli anni '90 gli scambi sono cresciuti del doppio. Nel 2016, la crescita degli scambi è stata superata da quella dell'economia, per la prima volta dal 2001 e per la seconda dal 1982.

¹¹ Dopo l'estate la crescita globale si è consolidata toccando il ritmo più alto dal 2010.

¹² 292 NTBs registrate tra i paesi del G20 nel periodo ott. 2016 – lug. 2017 (di cui 42 nuove). Fonte: *WTO - REPORT ON G20 TRADE MEASURES*, giugno 2017.

¹³ In particolare se adottati dall'attore che fino a ieri aveva svolto il ruolo di araldo della democrazia economica e del multilateralismo. Ancora una volta il riferimento è agli USA, al ritiro dal TPP, al criticismo nei confronti del NAFTA ed alla panoplia di misure ritorsive, minacciate od attuate, nei confronti dei produttori internazionali, in particolare della Cina, ma anche della Ue, responsabili – secondo l'amministrazione Trump - dell'immenso deficit commerciale USA, od alle restrizioni commerciali mirate a proteggere le produzioni siderurgiche, nonché alle decisioni di Congresso e Senato di adottare sanzioni extraterritoriali nei confronti delle aziende che operassero collaborazioni industriali con quelle russe nel campo dell'energia.

¹⁴ Il che appare una doppia occasione sprecata: la ripresa è in corso e l'integrazione delle catene del valore, o è già avvenuta, o avrà comunque luogo a prescindere dai processi di re-industrializzazione che si verificheranno in determinate aree del pianeta (tra cui, auspicabilmente, anche l'Europa). Anche un massiccio re-shoring degli investimenti non porrà fine alla ricerca, da parte delle imprese, di vantaggi comparati attraverso lo sfruttamento delle GVC. Ancor meno, se indotto da misure (di assai dubbia compatibilità con il WTO) volte a generare vantaggi di breve periodo a discapito di ampi settori dell'industria domestica utilizzatori di semilavorati importati.

La prima è che il commercio, da solo, non può risolvere tutti i problemi del mondo. Esso può generare benefici, la cui prima ed importante virtù è di essere pressoché immediati (*low hanging fruits*). Ma non sarà il commercio – da solo - a generare la crescita economica e l'occupazione sufficienti a fare uscire dalla povertà miliardi di persone, a creare le infrastrutture di cui hanno bisogno, a fornire loro educazione e formazione, a strutturare il tessuto industriale necessario a diversificare economie ancorate all'esportazione di materie prime, ad eliminare problemi endemici come la corruzione o l'instabilità politica.

La seconda è che per governare la globalizzazione ed indirizzarla verso la sostenibilità, serve un coordinamento multilaterale assai più strutturato, possibilmente dotato di strumenti cogenti. E' necessario, quindi, che l'ONU e le sue Agenzie, WTO, OCSE, ILO, OMS, G7, G20, ecc. trovino il modo di assicurare il rispetto dei principi, dei criteri e delle Convenzioni che adottano, degli obiettivi che fissano e delle raccomandazioni che formulano per conseguirli. Serve, inoltre, che FMI, BM, BEI, Banche Interregionali di sviluppo, ecc. convogliino le proprie risorse verso i progetti più promettenti riducendo le sovrapposizioni ed aumentando l'efficienza complessiva dell'azione pubblica per lo sviluppo.

Nell'alveo delle politiche comunitarie, un elemento cruciale per aumentare la sostenibilità è la creazione di partnership con il settore privato per mobilitare investimenti, conoscenze, innovazione e nuove tecnologie nei paesi meno sviluppati. Gli investimenti privati possono infatti migliorare significativamente le condizioni di vita delle popolazioni, fornendo loro accesso all'energia, alla salute, all'istruzione e alla sicurezza alimentare. Storicamente, la politica europea per la cooperazione allo sviluppo non è mai stata realmente unitaria. Gli Stati membri hanno persistentemente operato secondo la propria agenda, spesso sovrapponendosi, a scapito dell'unitarietà e dell'efficacia dell'aiuto pubblico UE allo sviluppo.

Più in generale, guardando alla ripartizione di competenze stabilita in seno alla Commissione Junker, andrebbe migliorato il coordinamento tra i diversi Commissari che a vario titolo si occupano di relazioni esterne, riducendo inefficienze e sovrapposizioni. Il primo effetto, ad un livello più operativo, sarebbe una più efficiente interazione tra le diverse Direzioni Generali competenti, con un auspicabile innalzamento dell'efficacia degli strumenti a loro disposizione, *in primis* del nuovo *Piano per gli Investimenti Esterni* dell'Unione europea che mira a mobilitare 44 miliardi di Euro sotto forma di investimenti pubblici e privati, soprattutto nell'Africa Sub Sahariana, per progetti di business inclusivo.

Grazie ad un accordo commerciale si può innalzare il rispetto degli standard internazionali nel paese partner ed instaurare alcune delle condizioni fondamentali per una crescita economica sostenibile. Tuttavia, per sanare le disuguaglianze più laceranti in materia di diritti umani e nell'utilizzo delle risorse naturali, lo strumento principale a disposizione della UE è la cooperazione internazionale allo sviluppo. Corredata, beninteso, dalla volontà politica delle classi dirigenti beneficiarie a darvi seguito.

Vi è inoltre una considerazione di fondo che è necessario svolgere sulle difficoltà intrinseche delle Convenzioni internazionali sull'ambiente e sul lavoro ad essere attuate. Il fatto stesso che si intenda fare ricorso agli strumenti *bilaterali*, come gli accordi commerciali, per supplirvi è la cifra del relativo fallimento di quelli *multilaterali*. Il tema non si presta a soluzioni semplicistiche e, come anticipato, è al centro di una estesa riflessione.

A tale riguardo, può essere utile ricordare come la stessa Commissione europea, nel suo *Manifesto* per la politica commerciale, la Comunicazione “*Trade for All*”,¹⁵ fa esplicito richiamo all’esigenza – sia chiaro, pienamente condivisa - di promuovere il rispetto di queste Convenzioni, ma non presuppone che gli FTA divengano lo strumento per garantirne l’effettiva applicazione.

La Ue è un partner (più) appetibile ? Soltanto un anno fa la Ue era un attore sovranazionale in cerca di una identità perduta. Il suo modello di accordo commerciale, così ambizioso ed impegnativo,¹⁶ aveva subito un colpo ferale con il tracollo del TTIP ed attraversava le sue pagine più oscure con le vicende valloni del CETA¹⁷. I principali accordi in corso di negoziato con Giappone e Mercosur, erano, rispettivamente, in stallo e in faticoso riavvio e minacciavano di non riprendersi in tempo utile per sfruttare le finestre negoziali.¹⁸ Ad appena un anno di distanza, l’Europa è nuovamente un partner ricercato. A che cosa è dovuto il repentino ritorno di *appeal* ? Essenzialmente al vuoto lasciato dal ripiegamento protezionistico degli USA ed al conseguente riposizionamento degli altri *major partners* che in questo nuovo scenario hanno “rivalutato” le intese commerciali con il vecchio continente.

Questo rinnovato interesse va ben oltre l’abbattimento tariffario. I partner negoziano con la UE accordi complessi, aderendo – con ritrosia e cautela, ma anche crescente accondiscendenza – all’elevato livello di ambizione dei mandati negoziali in materia di standard sociali ed ambientali. E tale attitudine sarebbe assai probabilmente più marcata se l’intransigenza di alcuni Stati membri non bloccasse, rischiando di sterilizzarli, gli scambi delle offerte riguardanti alcuni loro interessi offensivi realmente strategici.¹⁹

¹⁵ La prima strategia di *trade policy* UE fu pubblicata nel 2006 sotto la guida dell’allora Commissario al Commercio Peter Mandelson. L’ultima risale al 2015.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

¹⁶ La Ue negozia e conclude ormai quasi esclusivamente accordi “WTO+”. Questa formula indica che il mandato negoziale comprende (almeno) tutto ciò che è già oggetto di negoziati multilaterali “più” qualcosa. Il livello degli impegni da sottoscrivere e l’estensione del campo di applicazione fa degli FTA della Ue lo schema negoziale più ambizioso al mondo. Nessun’altro Stato, o blocco regionale, inserisce nel perimetro negoziale tali e tante disposizioni, dagli appalti pubblici ai servizi, alla proprietà intellettuale, all’armonizzazione doganale, alla convergenza regolamentare, alla rimozione degli ostacoli tecnici, all’energia, alle PMI, alle regole di origine preferenziali, passando - in maniera non così ovvia - per un abbattimento tariffario che si attesta, mediamente, tra il 95% ed il 100% in entrambi i settori, agricolo ed industriale. Per questo, i negoziati condotti dalla Ue sono di gran lunga il benchmark mondiale.

¹⁷ Come è noto, le circostanze che nell’ottobre 2016 hanno condotto alla firma dell’accordo hanno leso in maniera gravissima la credibilità e l’affidabilità della Ue come partner negoziale, non solo nei confronti del Canada, ma della platea internazionale, innescando un processo involutivo all’interno degli Stati membri per il quale, la ratifica nazionale, dovuta alla natura “mista” dell’accordo - che dovrà avere luogo in ben 38 assemblee nazionali, federali e sub-federali – ha assunto in molti Stati membri carattere semi-referendario, con quesiti alle corti costituzionali e dialettiche parlamentari di intensità inedita, entrando – in definitiva – a far parte delle dinamiche elettorali ad uso e consumo di forze politiche e sociali, talvolta assertrici in buona fede di istanze anche legittime, spesso però manipolate per finalità politiche.

¹⁸ Che possono essere riassunte, da un lato, nel tempo residuo della legislatura europea vigente, poiché il rinnovo degli organi comunitari che avrà luogo a cavallo dell’estate 2029 causerà un inevitabile rallentamento del processo il quale, se rinviato alla legislatura successiva, potrebbe facilmente bloccarsi; dall’altro dalle scadenze interne, come ad esempio le prossime elezioni in Brasile, che potrebbero non garantire il necessario sostegno politico alle fasi finali del negoziato.

¹⁹ In particolare l’opposizione soprattutto della Francia, ma anche di Irlanda del Nord, Danimarca, ed in parte Polonia, a rifiutare le offerte di liberalizzazione dell’import in Europa di taluni prodotti agricoli, soprattutto la carne di manzo, ma anche riso, etanolo, o altre *commodities* agricole di base, oppure a limitarle tramite contingenti quantitativi ritenuti insufficienti dai partner, che sono spesso grandi esportatori. Queste dinamiche negoziali si ripetono ormai sistematicamente e spesso costituiscono l’ago della bilancia in negoziati epocali. Il caso di specie è il Mercosur, accordo di altissima importanza per l’Italia, che non riesce ad avanzare a causa del disaccordo sulla quantificazione (oscillante tra le 70.000 e le 130.000 tonnellate) di import di carne di manzo che la Ue sarebbe disposta ad autorizzare in esenzione daziaria.

Va inoltre ricordato come, in taluni casi, le nostre controparti hanno dato prova di notevole apertura e volontà politica accettando richieste UE giudicate fino a quel momento irricevibili, o molto critiche.²⁰ Tuttavia, queste circostanze non dureranno per sempre e non forniscono la certezza che tutti i partner, presenti e futuri, troveranno uguale interesse a concludere accordi con la UE. Né possiamo presupporre che ognuno di essi sia pronto ad assumere impegni cogenti circa il rispetto e l'attuazione delle Convenzioni internazionali di cui si discute. La situazione potrebbe cambiare, l'interesse scemare o ridursi, e l'agenda negoziale Ue è un mix di paesi avanzati ed emergenti, con notevole modulazione in quanto a sensibilità politica e volontà di *engagement*.

Cosa impedisce alla UE di spingere unilateralmente su queste materie ? Il modello negoziale del commercio è uniformato da una regola pressoché universale: il *Single Undertaking*. Significa che un accordo è valido, può essere concluso, firmato ed entrare in vigore, soltanto quando lo sono tutti i suoi capitoli. Questa regola serve a responsabilizzare le parti rispetto alla tentazione di scegliere *à la carte* gli impegni da rispettare. Essa però è anche un potente deterrente, perché il negoziato si compone di tanti tavoli quanti sono i capitoli, e gli accordi di ultima generazione della Ue ne prevedono molti. Di conseguenza, il *do ut des* complessivo poggia su equilibri delicati: attraverso i round negoziali ciascuna parte avanza offerte (di liberalizzazione o di armonizzazione) sulla base di un "pacchetto" di interessi offensivi e difensivi. Ciascun capitolo, o parte di esso, contribuisce a bilanciare i due pacchetti, il cui equilibrio finale è l'esito del potere negoziale esercitato dalle parti. A meno che entrambe abbiano un interesse dello stesso segno nel tal o tal'altro capitolo, ad una richiesta di *impegno* segue - invariabilmente - una richiesta di *concessione*. Per ciascuna delle parti, quindi, si tratta di pesare l'interesse strategico complessivo.

Il che ci rimanda alle finalità precipue degli accordi commerciali, che sono concepiti per favorire l'apertura dei mercati attraverso un sistema di *incentivi*, non di *sanzioni*, o deterrenti. La molla che fa scattare un negoziato è l'attesa di un esito mutualmente positivo. Quando le parti si "sondano" attraverso gli *scoping exercises* (corrispettivo dell'analisi mercato di un'azienda prima di compiere un investimento) tendono naturalmente a valorizzare i guadagni e ad abbattere i costi. Se così non fosse, le rispettive *costituencies*, politiche e della società civile, non darebbero il via libera all'avvio dei negoziati. L'evoluzione degli accordi fino al modello di "ultima generazione" spiega esattamente questo processo: l'opinione pubblica vuole, anzitutto, sapere se l'intesa commerciale potrà dei benefici in termini di crescita economica e di occupazione. Ma in una dimensione globalizzata, i vantaggi bilaterali si estendono al di fuori dell'accordo. E' così che la creazione di ampie aree di libero scambio ha favorito l'emancipazione dalla povertà di centinaia di milioni di persone, generando prosperità, interpenetrazione culturale, inclusione sociale e rafforzamento dello stato di diritto.

²⁰ A dimostrazione dell'importanza di giungere ad un accordo con la Ue, il Primo Ministro Giapponese S. Abe ha letteralmente costretto il proprio Ministro dell'agricoltura ad attuare in tempi rapidi una storica riforma del settore per venire incontro alle richieste europee ed ha accettato l'offerta negoziale europea che prevede un elevato riconoscimento delle IIGG. Inoltre - risultato storico - il Giappone ha accettato di rinunciare a migliaia di standard tecnici difforni che impedivano l'accesso delle produzioni Ue al mercato giapponese, soprattutto nel settore dell'automotive. Analogamente, paesi come il Canada, del tutto contrari a questo istituto giuridico, hanno accettato il riconoscimento e la tutela *ex lege* delle IIGG e l'apertura degli appalti pubblici anche a livello sub-federale, in importanti settori, come i trasporti marittimi o i servizi postali. Il Giappone ha abbandonato la storica roccaforte difensiva (*safety operation clause*) che impediva alle imprese europee di partecipare alle gare pubbliche per la realizzazione di opere nel settore.

Le istanze e i capitoli sullo sviluppo sostenibile - TSD. Svolte queste premesse, si possono approfondire alcuni aspetti più specifici. Va ricordato ancora una volta che gli accordi UE di ultima generazione sono i più estesi, complessi ed ambiziosi al mondo. Nessun altro attore, né nazionale né regionale, ottiene dai partner un impegno negoziale così elevato ed approfondito. Si tratta di un vero e proprio benchmark.

La richiesta che proviene dalla società civile e da parte delle rappresentanze politiche è di rafforzare i TSD per garantire la diffusione dei diritti sociali ed ambientali e l'attuazione dei principi e dei criteri adottati a livello internazionale. A latere, vi è anche la preoccupazione di evitare *l'off-shoring* di attività industriali dall'UE verso paesi e regioni legate da rapporti preferenziali che consentono vantaggi comparati in cui la regolamentazione sociale e ambientale è più labile. La soluzione consisterebbe nel prevedere chiari impegni connessi agli standard internazionali e disposizioni di esecuzione con procedure di risoluzione delle controversie più certe, trasparenti ed efficaci, incluse delle sanzioni da comminare in caso di inosservanza.

Il capitolo sullo sviluppo sostenibile è destinato ad essere incluso in tutti gli accordi della UE. Quello con la Corea, entrato in vigore nel 2011, è stato il primo, ad esempio, a prevedere un meccanismo per monitorare la loro attuazione. Quelli successivi hanno seguito il modello.

Accordi	Impegni	Strumenti
Corea, Vietnam Singapore Canada Giappone Mercosur Indonesia Messico (**) Australia (*) Nuova Zelanda (*) Filippine (*) (**) modernizzazione di un accordo di "prima" generazione (*) negoziati non ancora avviati; Effettuati <i>Sustainability Impact Assessment</i> .	<p>Lavoro: affermazione degli obblighi assunti a livello internazionale relativamente a Standard e convenzioni internazionali del lavoro (ILO).</p> <p>Ambiente: affermazione degli impegni assunti in ambito multilaterale in materia ambientale e anche nel quadro della convenzione sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC).</p> <p>Diversità biologica e gestione sostenibile delle foreste, pesca e acquacoltura: affermazione degli impegni assunti in ambito internazionale (Convenzione su diversità biologica- CBD e Convenzione CITES, convenzioni internazionali pesca e acquacoltura).</p>	<p>Specialised Committee on Trade and Sustainable Development: impegno delle parti a designare un Contact Point, nell'ambito della propria amministrazione, con funzioni di attuazione delle disposizioni previste dal capitolo e di risoluzione delle controversie sull'interpretazione e applicazione delle stesse.</p> <p>Domestic advisory group: impegno delle parti a convocare riunioni del proprio gruppo o gruppi consultivi nazionali nuovi o esistenti su questioni economiche, sociali e ambientali.</p> <p>Joint Dialogue with civil society: impegno delle parti ad istituire un dialogo continuativo con le varie componenti della società civile sugli impegni previsti dal Capitolo.</p> <p>Government Consultations: in caso di controversia tra le parti su questioni interpretative ed attuative delle disposizioni previste nel Capitolo, le parti potranno ricorrere allo <i>Specialised Committee</i> (quanto previsto dal Capitolo "<i>Dispute Settlement</i>" non è applicabile a tale ambito).</p> <p>Panel of Experts: in caso di disputa, qualora non si raggiunga un accordo tramite lo <i>Specialised Committee</i>, le parti possono richiedere la costituzione di un panel di esperti.</p> <p>E' inoltre previsto che le parti si impegnano a cooperare bilateralmente o a livello multilaterale su tutte le tematiche dello sviluppo sostenibile (oltre a lavoro e ambiente sono inclusi aspetti operativi quale eco-labelling, CSR etc.)</p>

Inoltre, la UE compie ormai pressoché invariabilmente, delle analisi di impatto volte a valutare preliminarmente la sostenibilità di lungo termine dell'intesa commerciale ed, in particolare, gli aspetti legati ad ambiente e lavoro. L'esito positivo di tale valutazione è fondamentale per la definizione dei mandati negoziali. Al riguardo è interessante notare come venga considerata una pluralità di aspetti e come essi, nell'insieme, compongano una sorta di "indice di sostenibilità atteso" per la UE. Tali analisi non compaiono nelle procedure, o nelle prassi, di nessun altro paese al mondo: tra gli oltre 290 accordi commerciali in vigore al mondo ed i circa 500 notificati al WTO, soltanto quelli della UE contemplano questa necessità ed hanno un tale livello di estensione e capillarità.

	Impatto economico	Impatto sociale	Impatto ambientale
Australia Nuova Zelanda Vietnam	Tasso di occupazione	Equità sociale	Rispetto degli standard ambientali
Singapore Canada	IDE in entrata e uscita	Sistema previdenziale e di welfare	Biodiversità
Giappone	Export	Servizi pubblici	Reperibilità di materie prime
Mercosur	Pil	Sanità, istruzione	Emissioni di CO2
Indonesia Tailandia	Piccole e medie imprese	Crescita demografica	Performance energetica
Filippine		Diritti del lavoro	
Messico		Dialogo sociale	

Le opzioni sul tavolo. Al progressivo ampliamento ed approfondimento dei capitoli su commercio e sviluppo sostenibile (TSD) è però corrisposta la radicalizzazione del dibattito pubblico. Lo scorso luglio, allora, la Commissione UE ha prodotto un documento informale (*non paper*) stigmatizzando le due principali opzioni a disposizione per affrontare le istanze di rafforzamento di questi capitoli. La prima è, sostanzialmente, di tipo incrementale: esistono già dei meccanismi interni agli accordi che si possono migliorare; la seconda è cambiare radicalmente approccio ed introdurre dei deterrenti, ossia delle sanzioni.

Il sistema attuale descritto nella tabella è basato su un monitoraggio attivo da parte degli attori della società civile organizzati in gruppi consultivi locali (*Domestic Advisory Groups*), sul coinvolgimento di esperti internazionali, inclusi quelli dell'ILO e, laddove insorgano dei contenziosi riguardanti queste materie, è previsto un sistema di risoluzione basato sulla consultazione tra la Ue ed il governo della controparte. L'obiettivo delle disposizioni TSD negli accordi commerciali è migliorare la situazione nel paese partner. Essendo inserite in un contesto consensuale e pattizio ("accordo") la UE persegue questa finalità attraverso il dialogo, l'incentivo, lo stimolo ed, in ultima analisi, il *leading by example*. L'approccio attuale consente già oggi un dialogo strutturato tra le parti, che coinvolge le strutture della società civile in paesi nei quali, spesso, la loro rappresentanza è assai incerta. Inoltre esso fornisce un meccanismo di monitoraggio abbinato ad un sistema per garantire il rispetto degli impegni.

L'alternativa proposta è avocare alla UE funzioni sanzionatorie e divenire così strumento di *enforcement* delle Convenzioni internazionali. Essa non garantisce *a priori* maggiore efficacia. Al contrario, vi sono fondate ragioni per ritenere che esporrebbe la Ue ed i suoi accordi ad un rischio di irrigidimento e conseguente depotenziamento.

Ci si interroga, ad esempio, su chi avrebbe la facoltà di sollevare ed indicare, motivandoli, i casi di inadempimento e quali sanzioni (verosimilmente il ripristino dei dazi con la sospensione delle concessioni tariffarie) andrebbero adottate, per quanto tempo, a fronte di quale rimedio, e così via. Ed il rischio di snaturare gli FTA ponendoli in una situazione di pericoloso avvilitamento è elevato. Alcuni aspetti appaiono particolarmente critici. Capitoli TSD come quelli del CETA, ad esempio, hanno un ambito assai ampio. Come sarebbe determinata una violazione ? da chi ? secondo quali criteri e soglie ? Andrebbe valutato se la procedura per la determinazione delle violazioni dovrebbe essere fondata sul monitoraggio della società civile (*Domestic Advisory Groups*) o da pareri di organi indipendenti, o da entrambi. Andrebbe inoltre garantito che la UE possa apporre una riserva prima di adottare la decisione.

Apparirebbe inoltre opportuno coinvolgere organizzazioni indipendenti, come l'Organizzazione internazionale del lavoro ILO, ma andrebbe definito il loro ruolo. Si potrebbe infatti porre una circostanza inusuale, per la quale la UE ed il partner "interpretano" le norme OIL, invadendo, probabilmente, una prerogativa esclusiva. Riserve ugualmente consistenti si potrebbero esprimere con riguardo a parametri, indicatori, soglie, ed altri elementi di misurazione per le violazioni in materia ambientale. Concessioni sicure potrebbero forse instaurarsi con le Convenzioni già oggi vincolanti secondo il diritto internazionale, ma eventuali nuovi obblighi e/o meccanismi di attuazione bilaterali sarebbero difficilmente al riparo da critiche ed obiezioni.²¹

Su un piano più di merito, e per coerenza con la base giuridica internazionale degli accordi commerciali, le sanzioni dovrebbero essere collegate a violazioni che hanno causato un *danno commerciale*. E tale danno dovrebbe, quanto meno, essere ritenuto significativo, nonché quantificato. Diversamente, la parte che adottasse le sanzioni potrebbe essere accusata di contravvenire indebitamente all'accordo che essa stessa ha siglato.

Con riguardo alla natura delle sanzioni, e posto che l'utilizzo "modulato" delle preferenze tariffarie in base alla ratifica o all'attuazione di convenzioni e accordi internazionali non appare una scelta condivisibile,²² ci si chiede se basterebbe il ritiro delle preferenze tariffarie, o sarebbero previste altre misure, come multe ed ammende ? Si pone anche il tema della soggettività: quale(i) settore(i) sarebbero coinvolti nel ripristino dei dazi ? e della proporzionalità: le misure sarebbero comminate in maniera graduale ? Sarebbero incrementali in caso di recidiva ?

Come si evince da queste poche considerazioni, la materia appare estremamente complessa ed il rischio è che la UE divenga un partner negoziale troppo esigente vanificando i risultati fin qui ottenuti.

²¹ Un recente studio dell'ILO su 260 accordi commerciali notificati alla OMC, di cui 71 contenenti disposizioni in materia di lavoro, non ha saputo individuare quale meccanismo per la loro attuazione sarebbe il più efficace, mentre non ha mancato di sottolineare che i meccanismi di vigilanza ILO sono il modo migliore per garantire la promozione universale dei diritti e degli obblighi del lavoro. Fonte: *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements, International Labour Organization, 2016*.

²² Si è già detto del sistema di preferenze generalizzate (SPG) che pone condizionalità premianti in questo senso. Tuttavia, l'SPG è un regime *unilaterale* ossia una concessione che la UE fa senza una corresponsione di natura commerciale. un "Accordo", soprattutto se di ultima generazione, è un sistema ben più articolato dove mettere in connessione prelievi doganali e rispetto delle norme sociali e/o ambientali può modificare il suo equilibrio in maniera irreversibile.

Conclusioni. La UE dovrebbe promuovere un più stretto ed efficace coordinamento a livello internazionale per affrontare in modo efficiente le questioni relative allo sviluppo sostenibile ed utilizzare con maggiore efficacia la propria politica di cooperazione allo sviluppo. Limitatamente agli FTA, bisognerebbe evitare di sovraccargarli con l'adozione di sanzioni, il meccanismo attuale appare valido ancorché suscettibile di miglioramenti.

- L'approccio massimalistico appare sconsigliabile. Le disposizioni di TSD non dovrebbero essere definite come un *unicum*, ma tenendo presente le condizioni ed il punto di partenza di ciascun partner. La UE può anzitutto rendere più ampie ed approfondite le *analisi di impatto sulla sostenibilità* che realizza prima di avviare i negoziati. In seguito, in sede di definizione del mandato negoziale, nei capitoli TSD non si dovrebbe considerare soltanto il risultato finale (pieno rispetto di tutti gli impegni), ma anche i progressi compiuti dai partner a partire dopo l'entrata in vigore di un FTA. A tale riguardo, sarebbero utili degli *assessment* in itinere per monitorare lo stato di attuazione.
- Potenziare le strutture della società civile. Favorire il riconoscimento di organizzazioni realmente indipendenti è una priorità che va di pari passo con il rafforzamento del settore privato. Per ciò che riguarda gli attori, il riconoscimento ed il coinvolgimento della società civile dovrebbero essere definiti caso per caso, perché possono differire notevolmente da paese a paese ed influenzare l'imparzialità e la trasparenza del loro operato.
- Investire nel *capacity building*. Soprattutto nei paesi in via di sviluppo, è necessario aiutare le autorità locali ad attuare gli impegni attraverso progetti di cooperazione ed assistenza tecnica mirati e strumenti finanziari adeguati.
- Trarre vantaggio dall'esistente. Negli FTA è già previsto oggi che siano attivi dei "Gruppi Consultivi Nazionali" per discutere insieme agli Stati membri queste problematiche. Tali gruppi andrebbero invitati a contribuire alla elaborazione delle soluzioni.
- Non è pensabile prevedere l'attivazione "automatica" per la risoluzione di una controversia. Serve anzitutto istituire un meccanismo trasparente, equilibrato ed efficiente per la presentazione dei reclami. Soltanto dopo, si dovranno stabilire - con altrettanta chiarezza - le procedure per determinare le violazioni delle disposizioni TSD.
- Fissare regole chiare. Queste procedure dovrebbero essere fornite di riferimenti temporali certi e di modalità chiare per il coinvolgimento degli attori istituzionali e non (esperti).
- Evitare ogni deriva verso la competenza condivisa degli Stati membri. Sul piano strettamente giuridico, è fondamentale mantenere la portata dei capitoli TSD nell'ambito della competenza esclusiva dell'UE.
- Esplorare nuovi ambiti. Vi sono aree di approfondimento che sarebbe utile cogliere. Ad esempio, i capitoli TSD potrebbero utilmente estendersi a disposizioni sulla lotta alla corruzione, utilizzando, ad esempio la Convenzione OCSE.
- Valorizzare il ruolo delle imprese. I TSD dovrebbero riconoscere il ruolo delle imprese come i principali attori del comportamento responsabile, promuovendo anche iniziative volontarie basate sulle loro specificità e sull'ambiente in cui operano.