

Audizione sulla ratifica
dell'accordo di libero scambio
UE-Canada (CETA)

Commissione Affari Esteri
Senato della Repubblica

20 giugno 2017

Gentile Presidente Casini,

Gentili Senatori,

Vorrei anzitutto esprimere il mio più caloroso ringraziamento per avere invitato Confindustria nel quadro del processo legislativo relativo alla ratifica nazionale dell'accordo di libero scambio tra UE e Canada, CETA.

Confindustria è da sempre impegnata a fornire il proprio contributo ad una governance della globalizzazione economica commerciale efficace e trasparente, orientata con decisione alla crescita economica ed alla creazione di posti di lavoro in un'ottica di sviluppo sostenibile. Il dibattito è quanto mai acuto oggi, quando la più grande democrazia economica mondiale sta ripensando il proprio approccio al commercio internazionale, alla sua regolamentazione ed agli impegni assunti in ambiti di importanza capitale per il futuro del pianeta.

Per Confindustria, senza il suffisso "sostenibile", la crescita economica è destinata al depauperamento progressivo delle risorse naturali lungo un pericoloso piano inclinato che, come rappresentanti del mondo produttivo, intendiamo arrestare ed invertire, profondamente convinti che vi sia modo di fare impresa e profitto in maniera virtuosa.

E' opportuno ribadire in questa sede un concetto tanto semplice quanto importante: per le imprese italiane la sostenibilità è un asset competitivo, non un onere o un costo. Ed essendo un sistema che importa, industrializza ed esporta, la nostra linea di azione in materia di commercio internazionale è saldamente improntata a questo assunto. Siamo quindi convinti che l'interconnessione a livello globale delle catene del valore possa e debba essere positiva, per le imprese, per i cittadini e per le società. Per esserlo, tuttavia, essa deve avere luogo in un quadro di regole eque e condivise ed uniformemente applicate. In assenza di un quadro multilaterale condiviso, gli accordi bilaterali e regionali sono il veicolo più efficace a questo scopo.

Abbiamo partecipato attivamente al dibattito nazionale ed europeo sugli accordi TTIP e CETA. Abbiamo ben chiaro - e condividiamo appieno - l'idea che un accordo di libero scambio debba incrementare la competitività delle imprese di ambo le parti, abbattendo costi ed oneri degli scambi, ma debba anche presidiare e migliorare, con altrettanta determinazione, il lavoro, l'ambiente, la salute e la sicurezza dei cittadini. In altre e più brevi parole: l'industria italiana guarda alla liberalizzazione commerciale come ad un sistema di norme e regole atto ad innalzare gli standard sociali ed ambientali, non mai a ridurli.

Non vi è contraddizione in questa asserzione ed il CETA si candida ad essere una pietra miliare. Un modello a cui guardare negli anni a venire per il suo livello di ambizione, di trasparenza e di tutela.

Prima di affrontare alcuni temi specifici di carattere tecnico, vorrei soffermarmi brevemente su alcuni elementi di natura sistemica generale che rendono il CETA particolarmente importante.

Anzitutto, il CETA è parte fondante della strategia di politica commerciale dell'Unione europea. Con il perdurante stallo dei negoziati multilaterali ed il congelamento della WTO *Doha Development Agenda* (apparentemente definitivo, salvo improvvisi ed inaspettati sviluppi alla Conferenza Ministeriale di Buenos Aires del prossimo dicembre), la Ue ha opportunamente rimodulato il proprio approccio alla liberalizzazione commerciale attraverso l'avvio di negoziati bilaterali e/o regionali con i suoi interlocutori. Tra essi compaiono mercati avanzati, come la Corea del Sud, Singapore, il Giappone, gli USA, L'Australia e la Nuova Zelanda, accanto ad altri come il Vietnam, il Messico, il Mercosur, l'India, la Malesia, la Thailandia.

A tale riguardo, pur rimanendo strenua sostenitrice del multilateralismo e di una riforma dell'Organizzazione Mondiale del Commercio che ne aggiorni e potenzi ruolo e funzioni, Confindustria, così come tutta l'industria europea, sostiene questa strategia. Lo abbiamo ribadito al B7 del 31 marzo, con delle raccomandazioni molto chiare al Vertice di Taormina.

In secondo luogo, gli accordi che l'Unione europea negozia con le controparti mondiali hanno invariabilmente natura "WTO plus". Non a caso, la UE risulta numericamente meno prolifica, ma tale deficit, ancorché potenzialmente critico per le imprese in quanto ad estensione geografica, risulta fino ad oggi compensato dalla qualità intrinseca delle intese siglate e di quelle in corso di negoziato. Esse, infatti, presuppongono un'ampiezza, un livello di ambizione complessivo e di approfondimento tematico che va oltre gli impegni assunti in sede multilaterale. Attraverso tale approccio, la UE contribuisce in maniera fattuale alla possibile, auspicata, "multilateralizzazione" dei suoi accordi, agendo così in maniera sinergica e complementare allo sviluppo del sistema multilaterale degli scambi.

La UE è divenuta, di fatto, "leader by example". L'auspicio, è che tale ruolo sortisca un innalzamento complessivo del benchmark a livello globale.

In terzo luogo, la proliferazione delle intese commerciali va viepiù addensandosi lungo l'asse Asia-Pacifico ponendo all'Unione europea un problema di posizionamento strategico. Il livello di ambizione ed il "coverage" degli accordi bilaterali e regionali siglati al di fuori della UE è mediamente inferiore a quelli conclusi dalla UE. L'abbattimento daziario degli accordi siglati dalla UE varia tra il 95% ed il 99,5% delle linee tariffarie, mentre la percentuale a cui giungono la più parte degli altri accordi è molto più bassa. Inoltre, spesso, questi ultimi non contemplano, o lo fanno in maniera superficiale, importanti capitoli, come l'agricoltura, la chimica, il tessile, l'ICT, la proprietà intellettuale, gli appalti. Non di meno, questi accordi, soprattutto quelli che coinvolgono attori regionali i cui mercati sono già ampiamente integrati, o storicamente collegati, come ad esempio l'ASEAN, hanno ugualmente successo nel catalizzare gli scambi commerciali.

A questo riguardo, le rotte commerciali preferenziali si stanno consolidando in regioni dove la crescita (e la domanda di Made in Italy) sono forti ed i tassi di sviluppo attesi alti. Se la UE non riuscirà a stabilire canali preferenziali in queste aree, il rischio è di un sostanziale spiazzamento, con crescenti difficoltà nell'accesso a questi mercati per le imprese italiane ed europee. Ragion per cui, accordi come il CETA sono essenziali, oltre che per ragioni commerciali di breve e medio periodo, anche sotto il profilo strategico e di lungo periodo.

Una quarta ragione inerisce alla capacità di un'area economica e commerciale integrata di attrarre investimenti produttivi e va quindi oltre le esigenze squisitamente commerciali. Gli accordi di libero scambio hanno effetto, anzitutto, sulle transazioni commerciali tra le parti. Tuttavia, essi consentono accesso preferenziale anche ai mercati terzi collegati attraverso altri accordi così che l'acquisizione dell'origine preferenziale - che si ottiene svolgendo una parte sufficiente della lavorazione in loco - aumenta l'appetibilità di quell'area come destinazione di investimenti produttivi.

Tale circostanza costituisce sempre più spesso l'elemento dirimente nella competizione mondiale tra piattaforme produttive a livello mondiale.

Una quinta ragione, in parte collegata a queste ultime due, ma più recente e dalle implicazioni più ampie, riguarda il congelamento del TTIP ed il riposizionamento complessivo dei *global players* a seguito degli orientamenti dell'amministrazione USA. Pur tenendo presente che, oltre al CETA, la UE sta finalizzando un accordo con il Giappone e ne ha già conclusi due con Vietnam e Singapore, il TTIP rivestiva un ruolo chiave nel ribadire la centralità economica dell'asse transatlantico.

Al momento non è dato di sapere se e come il TTIP tornerà in agenda, ma la sua interruzione rende ancor più prezioso il CETA, oltre che nella prospettiva bilaterale, anche di accesso al NAFTA ed in chiave transpacifico (TPP).

Infine, una annotazione eminentemente politica: il CETA è il primo accordo di libero scambio che la UE conclude con un membro del G7 e tra pochi mesi, dopo l'Italia, il Canada assumerà la Presidenza del G7.

Posta l'attuale congiuntura, l'auspicio è che queste due circostanze favoriscano un deciso indirizzo di governance internazionale verso la liberalizzazione ed il rafforzamento del sistema multilaterale, contribuendo ad arginare le spinte protezionistiche che destano forte e diffusa preoccupazione nella business community italiana, europea ed internazionale.

Al di là delle ragioni sistemiche, il Canada è un mercato di grande interesse per le nostre imprese, essendo uno dei pochi a garantire, al contempo, crescita economica, stabilità politica, accesso preferenziale, intelligibilità e chiarezza dello Stato di diritto. Inoltre le potenzialità derivanti da una economia stabilmente basata sulla conoscenza, la ricerca e l'innovazione ne fanno un partner avanzato di importanza fondamentale per le collaborazioni industriali in settori innovativi, dall'aerospazio, alla farmaceutica, alle nano-tecnologie, alla robotica. Alcuni dati aiutano ad inquadrarne la rilevanza come mercato partner.

Nel 2016 l'Italia si è confermata 8° Paese fornitore del Canada (3° fornitore UE dopo Germania e Regno Unito), proseguendo il trend positivo dell'ultimo decennio, mentre è invece al 12° posto come cliente del Canada. Pertanto, il nostro saldo bilaterale è attivo, ed è stato il 4° in assoluto tra i partners commerciali del Canada dopo Cina, Messico e Germania, e prima di Giappone, Corea del Sud, Regno Unito e USA.

Un quadro sintetico complessivo indica infatti un ragguardevole surplus commerciale.

- Export Italia vs Canada 2016: 3,7 miliardi di Euro (+0.7% rispetto al 2015);

- Import Italia da Canada 2016: 1,5 miliardi di Euro (+1.4% rispetto al 2015);
- Composizione Export Italia 2016: Macchinari (16.7%), Bevande (10% del totale), Autoveicoli (5,9%) Abbigliamento, (4,2%), Medicinali e preparati farmaceutici (3.9%);
- Composizione Import Italia 2016: Prodotti dell'agricoltura (30.7%), Aeromobili e veicoli spaziali (12,6%), Petrolio greggio (8,5% del totale), Rifiuti (5,6%), Pasta carta e cartone (3,8%);

Le nostre aspettative sono che, soprattutto l'abbattimento tariffario, le semplificazioni doganali e la riduzione delle barriere tecniche, miglioreranno le nostre performance ed amplieranno il novero dei settori esportatori e la composizione merceologica.

E' inoltre auspicabile un incremento anche degli investimenti esteri diretti, di cui l'Italia è deficitaria. La situazione con il Canada appare esemplificativa. I dati, infatti, indicano una sostanziale limitatezza dei nostri investimenti, ma soprattutto di quelli canadesi in Italia.

- Flussi netti di IDE italiani in Canada (2015): 199 milioni di Euro, in aumento rispetto ai 62 mln registrati nel 2014;
- Stock cumulato al 2015: **1,68 miliardi di Euro**;
- Flussi netti IDE canadesi in Italia (2015): 27 milioni di euro;
- Stock cumulato al 2015: **306 milioni di euro**.

Venendo ad altre parti importanti dell'accordo, il CETA è un FTA di "ultima generazione". Oltre alla liberalizzazione dei beni e dei servizi, include infatti anche quella di importanti settori dell'economia tra cui gli investimenti, gli appalti pubblici, la proprietà intellettuale, nonché la riduzione delle barriere non tariffarie ed un impegno alla convergenza regolamentare. Si compone di 30 capi e 365 articoli, fornendo quindi un quadro assai dettagliato ed esaustivo.

Di interesse primario per l'industria è, ovviamente, l'eliminazione delle barriere tariffarie. Il CETA eliminerà i dazi dal 98,8% delle linee tariffarie. La stragrande parte di tale abbattimento (98,4%), inoltre, avrà luogo al momento dell'entrata in vigore, lasciando dei periodi transitori per la eliminazione graduale dei dazi (c.d. "*staging*") soltanto per alcuni prodotti e con limitate eccezioni. Più specificamente per i beni industriali, il CETA raggiunge un livello di copertura record, ossia il 100%, con il 99,6% dell'eliminazione dei dazi all'entrata in vigore. Sotto tale profilo, siamo molto soddisfatti: si tratta del più importante risultato mai raggiunto finora dalla UE.

Sebbene il livello di protezione tariffaria medio del Canada fosse già relativamente basso, persistevano tuttavia numerosi "picchi" tariffari in settori strategici per il Made in Italy. A titolo di esempio, si possono citare alcuni comparti di estrema rilevanza per industria nazionale, quali i macchinari industriali (fino a 9%); i mobili (fino a 9,5%); le calzature (fino a 18%); gli articoli in pelle (fino a 13%); le ceramiche (fino a 8%); la pasta (fino a 8,5%). Se le indicazioni che il Primo Ministro Trudeau ed il suo Ministro per il Commercio Internazionale Champagne cui hanno fornito qualche settimana fa saranno rispettate, la ratifica canadese dovrebbe avere luogo prima della pausa estiva e il CETA potrebbe entrare in vigore (in maniera provvisoria nelle parti competenza esclusiva della UE) nei prossimi mesi.

La riduzione dei dazi è leggermente più limitata per i prodotti agricoli e della trasformazione alimentare, dove sono esclusi alcuni prodotti sensibili. In quest'ambito, la UE liberalizzerà – subito - il 92,2% delle linee tariffarie, arrivando al 93,8% dopo periodi transitori fino a 7 anni.

Da canto suo, il Canada liberalizzerà il 90,9% dei prodotti all'entrata in vigore ed il 91,7% a regime.

Ma per le imprese i costi non sono soltanto i dazi. Pesano infatti i costi amministrativi, le certificazioni, le procedure doganali. Il CETA produrrà benefici considerevoli per il nostro accesso al mercato anche attraverso una armonizzazione di questi elementi, riducendo i costi soprattutto per le PMI. Inoltre, il CETA produrrà effetti significativi sulle barriere c.d. "non tariffarie", favorendo l'armonizzazione, dove possibile, od il mutuo riconoscimento, di norme e standard tecnici, abbattendo i costi per le certificazioni, la marcatura o l'etichettatura dei prodotti, oggi particolarmente onerosi per le imprese di piccola e media dimensione.

A questo riguardo, tuttavia, va sottolineato come le norme UE in vigore in materia di sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti, protezione dei consumatori, salute, ambiente, protezione sociale e lavoro, resteranno immutate. Il CETA prevede infatti il mantenimento di elevati standard ambientali e sociali, in maniera pienamente coerente con le politiche dell'Unione in materia di protezione sociale e del lavoro. L'accordo quindi non indebolirà né modificherà la legislazione dell'UE, né modificherà o ridurrà le norme comunitarie nei settori ad oggi regolamentati.

Analogamente, tutte le importazioni dal Canada dovranno soddisfare le norme dell'UE in materia di conformità dei prodotti. Così come, in quanto ai servizi pubblici, gli investitori e i prestatori di servizi canadesi dovranno rispettare le norme applicabili nell'UE. pertanto, il CETA non consente in alcun modo di derogare alle norme in vigore in Europa sulle public utilities europee e le prerogative degli enti pubblici per la loro gestione ed erogazione restano immutate.

Posto che un accordo di libero scambio bilaterale non ha come obiettivo primario quello di sovrapporsi, o integrare, norme e convenzioni internazionali, il CETA presenta una forte connotazione in tema di sviluppo sostenibile. UE e Canada ribadiscono il proprio impegno a promuovere la protezione dell'ambiente ed a sostenere la Convenzione ONU sui cambiamenti climatici, nonché l'attuazione dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile. E le parti riconoscono l'importanza della conservazione e della gestione sostenibile delle foreste per l'assolvimento delle funzioni ambientali economiche e sociali, nonché l'importanza di garantire l'accesso al mercato per i prodotti forestali ottenuti in conformità alla legislazione domestica e provenienti da foreste gestite in modo sostenibile. Analogamente ciò viene riconosciuto anche per quanto riguarda la pesca e l'acquacoltura.

Per tornare alle imprese ed ai benefici attesi per il nostro sistema industriale, il CETA rappresenta una importante opportunità nel campo degli appalti pubblici. In questo settore, dove il Canada è sempre stato particolarmente chiuso - anche per la sua natura federale - è stato riservato alla UE un grado di liberalizzazione inedito, soprattutto per gli appalti di livello sub-federale. Le imprese italiane ed europee saranno infatti le prime nella storia delle partnership commerciali sottoscritte dal Canada ad avere un accesso così ampio agli appalti pubblici, inclusi settori come il trasporto ferroviario, l'energia o le utilities. Le risorse minerarie rappresentano circa 1/3 del valore complessivo delle esportazioni (1° produttore mondiale di nickel, asbesto e potassio, 2° di rame). Il Canada è uno dei pochi paesi industrializzati con un saldo attivo nel settore energetico e la quasi totalità dell'energia prodotta viene esportata negli US.

Considerato – accanto a tutto ciò - che il paese ha dimensioni continentali ed è in procinto di varare un piano di investimenti infrastrutturali per oltre 60 miliardi di dollari nei prossimi dieci anni, si profilano interessanti opportunità per le imprese italiane, portatrici di riconosciute eccellenze in numerosi settori e comparti, quali, tra tutti, le costruzioni, l'impiantistica e le infrastrutture civili.

Anche in materia di proprietà Intellettuale, ed in particolare per il riconoscimento e la tutela delle Indicazioni Geografiche, interesse italiano in tutti i negoziati commerciali, i risultati del CETA sono più che soddisfacenti. L'accordo, infatti, riconosce e tutela 143 IIGG di cui 41 italiane.

Alcuni dei nostri prodotti di punta avranno un trattamento ad hoc. I Prosciutti "Parma", "San Daniele" e "Toscano" saranno tutelati, ma in regime di coesistenza con marchi canadesi già registrati, così come il Parmigiano Reggiano verrà tutelato, ma coesisterà con la dicitura generica "*Parmesan*", mentre per altri formaggi IIGG (Asiago, Fontina e Gorgonzola) è stata identificata una soluzione che prevede, accanto al riconoscimento e alla tutela, il divieto di registrazione di marchi a partire dall'ottobre 2013 ed il divieto di "evocazione" con l'obbligo di differenziazione attraverso diciture volte ad evitare pratiche di *Italian sounding*.

Il CETA ha assunto, infine, il ruolo di pietra miliare per il meccanismo per la risoluzione delle dispute tra Stato ed Investitori operando migliorando in maniera sostanziale le disposizioni precedentemente conosciute come ISDS (*Industry-to-State Dispute-Settlement*). Le innovazioni apportate riguardano aspetti sostanziali in quanto a trasparenza, indipendenza ed efficacia del meccanismo. Più in particolare:

Il diritto degli Stati di regolamentare. Viene chiarito che la protezione degli investimenti non può essere motivo per i governi a non modificare il loro quadro normativo (anche se ciò può influenzare negativamente le aspettative degli investitori) e che il CETA non limiterà le norme sugli aiuti di Stato (impedendo, ad es., di interrompere la concessione degli aiuti e /o richiedendo la loro restituzione quando siano vietati).

Migliorata l'attivazione e il funzionamento dei Tribunali. I soggetti arbitrali erano scelti dalle parti in causa e il sistema non vietava che agissero anche in altri casi ISDS, dando luogo a possibili conflitti di interesse. Inoltre non era previsto un meccanismo di appello. Le novità del CETA in questo ambito sono notevoli. L'ISDS è sostituito *in toto* con un Tribunale di primo grado ("*Investment Court*") e uno di appello ("*Appeal Court*"). In primo grado, 15 giudici saranno nominati congiuntamente (5 dalla UE, 5 dagli USA e 5 da Paesi Terzi). In sede di appello, il *panel* sarà composto da 6 membri nominati (2 dalla UE; 2 dagli USA; 2 da Paesi terzi). In entrambi i gradi di giudizio questi soggetti saranno gli unici abilitati ad essere aditi e sarebbero garantiti da elevate qualifiche tecniche ed etiche, paragonabili a quelle richieste per i membri dei tribunali internazionali permanenti, come la Corte Internazionale di Giustizia e di Appello del WTO. Inoltre sarà loro vietato di assumere incarichi come consulenti legali per controversie sugli investimenti, gli incarichi saranno assegnati in modo casuale e saranno previsti termini rigorosi per assicurare rapidamente le sentenze definitive, prevedendo anche la possibilità di avvalersi di deposizioni *amicus curiae*.

Chiarito il rapporto tra ISDS e dei tribunali nazionali. L'ISDS veniva additato come un sistema per consentire agli investitori di bypassare i tribunali nazionali e di fare impugnare le loro

decisioni in sede ISDS. Il nuovo sistema fa divieto di azioni giudiziarie parallele (anche per evitare il rischio del doppio risarcimento all'impresa) attraverso obbligo di scelta iniziale tra tribunale nazionale e ICS (*"fork in the road"*), nonché sancisce l'obbligo di ritiro delle istanze dal tribunale nazionale prima di utilizzare l'ICS (*"no u turn"*), incoraggiando il ricorso ai tribunali nazionali. l'ICS si applicherebbe esclusivamente in relazione alle disposizioni dell'accordo, in conformità con il diritto internazionale, e le sue sentenze non sarebbero vincolanti per i tribunali nazionali.

Infine, disposizioni indicate come *"norme generali di protezione degli investimenti"* costituiscono garanzie fondamentali sui principi del trattamento:

- 1) nessun esproprio senza indennizzo;
- 2) possibilità di trasferire (ed eventualmente rimpatriare) fondi relativi a un investimento;
- 3) garanzia di un trattamento giusto ed equo e di sicurezza fisica;
- 4) rispetto dei governi degli impegni vincolanti ed obblighi contrattuali con gli investitori;
- 5) impegno a compensare le perdite in alcune circostanze (es. guerra o conflitto armato).

Un investitore potrebbe utilizzare l'ICS solamente sostenendo che una di queste garanzie è stata violata, perciò gli standard di protezione sono stati più chiaramente definiti per prevenire gli abusi. Ad esempio, lo standard di *"trattamento giusto ed equo"* prevede un elenco di fattispecie che potrebbero compromettere il trattamento riservatogli (es. diniego di giustizia, discriminazione mirata per motivi manifestamente illeciti, quali genere, razza o credo religioso). Infine, un allegato chiarisce ciò che costituisce *"espropriazione indiretta"*. Altri miglioramenti includono la trasparenza del processo, con la pubblicazione *on-line* di tutti i documenti e le udienze aperte al pubblico, il divieto di *"forum shopping"*, ossia di adire simultaneamente più sedi giudiziali, lo smaltimento rapido di questioni infondate (*"frivolous"*) ed il principio secondo cui il *"perdente paga"*, proprio per evitare reclami posti in maniera surrettizia.

Conclusioni. All'avvio dei negoziati la Commissione Ue stimava un incremento dell'interscambio bilaterale (beni e servizi) del 23% (circa 26 mld euro) ed un aumento del PIL di circa 12 miliardi di euro/anno. Le esportazioni Ue sperimenterebbero un incremento del 24,3% (17 mld euro), mentre quelle canadesi del 20,6% (8,6 mld euro). Il CETA permetterebbe inoltre di aumentare gli investimenti bilaterali e la collaborazione industriale in settori innovativi e nell'alta tecnologia. Il Canada è infatti un mercato interessante per dinamismo imprenditoriale, stabilità del contesto economico e sociale e per le potenzialità insite nelle commesse pubbliche relative alle infrastrutture.

Per favorire la conoscenza dell'accordo e l'utilizzo da parte delle imprese italiane dei suoi benefici, Confindustria, in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Ambasciata canadese a Roma, è impegnata in una serie di incontri sul territorio. Il primo ha avuto luogo a Napoli lo scorso 8 maggio, il secondo a Milano il 29 maggio.