

27 febbraio 2014

Transatlantic Trade and Investment Partnership: quando l'impero colpisce ancora?

di Alessandra Algostino

Professore associato di Diritto costituzionale comparato - Università degli Studi di Torino

Abstract Trapelano da qualche mese notizie sulla negoziazione di un accordo di libero scambio fra Unione europea e Stati Uniti: il Trattato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (TTIP). Il procedimento è circondato da un alone di segretezza: è democratica una gestione a porte chiuse, all'interno degli esecutivi, dove con le consultazioni si ovvia alla mancanza di discussione, partecipazione e trasparenza? Dopo una prima parte dell'intervento dedicata al commento delle procedure seguite, nei paragrafi successivi si esamina il contenuto del TTIP. In primo luogo si analizzano le linee di quella che si prospetta come una massiccia deregolamentazione, che potenzialmente incide, ed entra in collisione, con la tutela di diritti come la salute, l'ambiente e il lavoro. In secondo luogo, si ragiona degli effetti dell'introduzione del meccanismo di risoluzione delle controversie tra Stato e investitore, quale strumento di giustizia privata che rischia di eludere le ordinarie vie giurisdizionali e limitare la potestà normativa degli Stati. Il TTIP – si osserva in conclusione – pare inserirsi, con una buona dose di spregiudicatezza, nel percorso che, in senso opposto alla limitazione del potere del costituzionalismo, restringe gli spazi di sovranità popolare e commissaria gli Stati nel nome della sovranità dei mercati. Since a few months transpire news as regards trade partnership between European Union and United States: the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). The process is surrounded by secrecy: is democratic a management behind closed doors, within governments, where consultations replace discussion, participation and transparency? On the content, first problem is the massive deregulation, which potentially affects the protection of rights such as health, environment and labor. Secondly, analysis on the effects of investor-State dispute settlement shows that this mechanism of private justice could evade ordinary legal remedies and limit State legislative powers. The TTIP - in short - seems to fit, unscrupulously, in the path which, against constitutionalism, restricts the spaces of popular sovereignty binding States in the name of market economy.

Sommario. 1. *Introduzione;* 2. *Questioni procedurali e democrazia;* 3. *La*

deregolamentazione; 4. I “tribunali speciali per la sicurezza degli investitori”; 5. Commercio transatlantico e diritti; 6. Osservazioni conclusive: l'impero colpisce ancora?

1. *Introduzione* Nel luglio 2013 a Washington inizia la discussione del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (di seguito TTIP), un accordo di libero scambio fra Stati Uniti e Unione europea, definito sul sito della Commissione europea «il più grande accordo commerciale del mondo»[1]. I negoziati sono gestiti da Karel De Gucht, il commissario europeo per il Commercio, e Michael Froman, rappresentante per il commercio dell'Executive Office del Presidente statunitense[2].

Sulla prima pagina informativa del sito della Commissione europea, si legge che «il TTIP è stato progettato per incoraggiare la crescita e la creazione di posti di lavoro» e che l'economia europea potrebbe aumentare di 120 miliardi di euro, quella statunitense di 90, quella del resto del mondo di 100[3]. Si tratterebbe di due milioni di posti di lavoro in più in Unione europea e di 545 euro in più l'anno per ogni famiglia di quattro persone in Europa, e 901 dollari negli Stati Uniti[4], con un aumento medio del PIL dello 0.4% in Unione europea e dello 0.5% negli Stati Uniti (ma le stime vanno dallo 0,1% all'1%). Si invertirebbe il trend della crisi e si tornerebbe a ragionare di crescita del PIL e del reddito delle famiglie.

Ora, se pur da non economista, pare lecito dubitare delle cifre citate. In primo luogo, come non ricordare la smentita dei guru dell'austerità, Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, da parte di Thomas Herndon, dottorando alla University of Massachusetts di Amherst[5]?

In secondo luogo, non si è certamente troppo malpensanti se si ricorda l'uso strumentale, se non la manipolazione, dei dati e della loro supposta scientificità per legittimare scelte politiche e creare consenso. La tecnica, con la sua parvenza di neutralità, e la sua aura di imprescindibilità, è un potente alleato per trasformare scelte politiche in ineluttabili leggi naturali. Il debito, il pareggio di bilancio, le politiche di austerità, la liquidazione del diritto del lavoro, lo smantellamento dello stato sociale, le privatizzazioni, i governi tecnici, la competitività - e l'elenco potrebbe continuare - non si possono discutere: le “leggi” dell'economia neo-liberista lo esigono.

In terzo luogo, i dati sugli effetti benefici del Trattato dimenticano comunque la ripartizione ineguale dei supposti utili, che facilmente incrementerebbero la disuguaglianza fra i Paesi dell'Unione europea, oltre che quella interna ai singoli Stati. Non solo, non vengono valutati gli effetti collaterali del libero scambio a oltranza, sull'ambiente, sulla salute, sul lavoro, per restare agli aspetti più immediati[6].

In quarto luogo, l'applicazione di trattati analoghi, come il NAFTA (*North American Free Trade Agreement*, stipulato, come è noto, fra USA, Canada e Messico) non può non sollevare perplessità. Si pensi anche “solo” alle ricadute sul lavoro: centinaia di migliaia di posti di lavoro persi negli Stati Uniti, una generalizzata riduzione dei salari e un peggioramento delle condizioni di lavoro[7].

Ma, da giurista, la domanda è: cosa prevede il trattato per ottenere il supposto miracolo?

La risposta non è semplice, innanzitutto perché manca un testo di riferimento e le negoziazioni si sono svolte circondate da un alone di segretezza; si ragiona, dunque, essenzialmente a partire da indiscrezioni trapelate (e, quindi, da notizie giornalistiche) o dai documenti, dall'approccio inequivocamente propagandistico, presenti sul sito della Commissione europea[8].

Prima ancora, dunque, di affrontare la questione del merito del TTIP, si impongono alcune riflessioni sulla procedura e sul suo rapporto con i canoni di un procedimento democratico.

2. Questioni procedurali e democrazia

Segretezza pare il dato connotante le negoziazioni; solo le fughe di notizie hanno "costretto" a fornire qualche informazione e ad istituire delle consultazioni.

È notizia recente – dopo quasi un anno dall'inizio delle trattative e il sorgere di un movimento di protesta a livello europeo – la nomina di «un gruppo di esperti, dai rappresentanti dei vari settori industriali agli ambientalisti sino ai sindacati europei, che verranno informati e consultati in tempo reale e a cui verrà anche fornito l'accesso ai documenti riservati»[9].

Ora, la segretezza in sé non è propria di un procedimento democratico, per sua natura aperto, pubblico e oggetto di discussione, tanto più se esso si presta ad incidere – come si vedrà – pesantemente sull'assetto normativo e la tutela dei diritti.

Il rispetto dei parametri democratici si sposa poi con il diritto dei cittadini, singoli ed in forma associata, all'informazione e alla trasparenza del processo decisionale, nel senso indicato dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce il diritto, in capo a «qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro», «di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione»[10], o nel solco della trasparenza prevista dall'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[11].

Nel processo relativo al TTIP, le aperture nel senso della trasparenza sono tardive e insufficienti e paiono più un tentativo di arginare la nascita di un dissenso che non una sincera preoccupazione per la democrazia.

Quale strategia di gestione della protesta compaiono in particolare le procedure di consultazione della "società civile", quale quella citata con molta enfasi sotto il titolo «Vi

ascoltiamo!»[12], che vede «oltre 160 persone provenienti da ONG europee, sindacati, gruppi di consumatori e imprese» interrogare 15 dei negoziatori europei il 14 gennaio 2014. Due sole domande. Chi sceglie e come sono scelti coloro che hanno il diritto di porre domande? La facoltà di interrogare sostituisce ed esaurisce l'espressione della sovranità popolare?

Nel 1998, i movimenti di opposizione hanno avuto un ruolo tutt'altro che irrilevante nell'affossare un trattato analogo al TTIP, l'Accordo Multilaterale sugli Investimenti[13]; si tenta, dunque, la strada della segretezza, e, quando questa mostra i primi segni di inadeguatezza, si corre ai ripari mistificando la richiesta di partecipazione ed il dissenso nelle consultazioni e nei gruppi di lavoro.

La crisi, poi - si ritiene - dovrebbe fornire oggi una legittimazione sufficiente ad emarginare le proteste, svolgendo ancora una volta il ruolo di grimaldello per scassinare quelle (invero sempre meno numerose) regole che salvaguardano alcuni settori dall'assalto di un libero commercio sempre più selvaggio e disinibito[14].

La trasparenza e la pubblicità del processo non valgono a fornire patenti di democraticità, ma di questa senza dubbio costituiscono un ineliminabile presupposto.

La segretezza è, se possibile, "aggravata" dal suo estendersi anche nei confronti del potere legislativo: non solo i cittadini dell'Unione, ma lo stesso Parlamento europeo è tenuto all'oscuro[15].

Il trattato, come si è detto, è negoziato fra esperti della Commissione dell'Unione europea e del governo degli Stati Uniti con competenza sul commercio, dunque, all'interno dell'esecutivo[16]. Ora, come è noto, la politica estera e, in essa, la negoziazione dei trattati internazionali, è gestita dal potere esecutivo, ma, a prescindere dai dubbi che ciò può sollevare, vista anche la prassi dei c.d. accordi in forma semplificata o *executive agreements* che spesso integrano un abuso di potere, nel caso specifico si discute di un accordo destinato ad incidere pesantemente su materie oggetto di norme adottate dal potere legislativo (statale e comunitario) e, dunque, ad invaderne massicciamente lo spazio. È sufficiente il coinvolgimento successivo, dal sapore di ratifica, degli organi parlamentari[17]?

Ad essere revocato in dubbio è un altro elemento base della democrazia (ancora quella liberale): il principio di separazione dei poteri e il connesso rispetto delle rispettive sfere.

L'invasione di campo nei confronti del potere legislativo veicola inoltre con sé un *vulnus* "strutturale": nei parlamenti siedono i rappresentanti dei cittadini, la cui informazione e partecipazione è, dunque, sia negata direttamente, in quanto singoli cittadini, sia indirettamente, attraverso la mediazione della rappresentanza. In altri termini, essendo la democrazia moderna essenzialmente rappresentativa[18], l'esautoramento dei parlamenti si risolve in esclusione dei cittadini[19], con le conseguenti ricadute sull'effettività della

sovranità popolare.

Perplessità poi desta l'avocazione di tutta la procedura in capo all'Unione europea. L'art. 3 TFUE riconosce all'Unione la competenza esclusiva in materia di «politica commerciale comune» (par. 1)[20], nonché «per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata» (par. 2).

Quando la competenza è esclusiva «solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti» e «gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione» (art. 2 TFUE, par. 1).

Come si vedrà, le materie potenzialmente oggetto del trattato paiono in grado di trascinare dalle competenze dell'Unione e di incidere sia su normative statali (o regionali) di rango primario sia sulla tutela di diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, come il lavoro, la salute, l'ambiente. È sufficiente garanzia la previsione di cui all'art. 207, par. 6, TFUE, che l'esercizio delle competenze attribuite nel settore della politica commerciale comune «non pregiudica la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e non comporta un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri, se i trattati escludono tale armonizzazione»?

Non si vuole certo peccare di nazionalismo, ma non dovrebbe esserci un coinvolgimento anche dei parlamenti nazionali? In Italia, è sufficiente la copertura data dall'art. 11 Cost. al processo di integrazione comunitaria per trascurare, ad esempio, restando alla procedura, l'art. 80 Cost. [21]?

3. La deregolamentazione

Se la procedura per la negoziazione del TTIP revoca in dubbio sotto più profili il rispetto della democrazia, non suscita minori perplessità il suo contenuto, per quello ovviamente che è dato conoscere o dedurre dalle premesse.

La Commissione europea scrive di «taglio della burocrazia» e «più intenso coordinamento fra le autorità di regolamentazione»[22]; lo scopo è «rimuovere le barriere commerciali in una vasta gamma di settori economici per facilitare l'acquisto e la vendita di beni e servizi tra Europa e Stati Uniti», ovvero aprire «entrambi i mercati per i servizi, gli investimenti e gli appalti pubblici»[23].

Si afferma che il TTIP «non comporterà una deregolamentazione»[24], ma è difficile crederci date le premesse in favore della liberalizzazione e quando nello stesso documento

si legge che «alcuni regolamenti hanno, in linea di massima[25], lo stesso effetto», per cui «in presenza di determinate condizioni, alle imprese sarebbe sufficiente rispettare una serie di norme per poter vendere su entrambi i mercati». Difficile non immaginare una corsa al ribasso e alla ricerca del minimo comun denominatore e non basta a fugare i timori l'asserzione della Commissione che «non si tratta di una gara al ribasso» e «non significare optare per il minimo comun denominatore»[26].

Il TTPI si inserisce senza soluzione di continuità nelle politiche, adottate a partire dagli anni Ottanta e “accelerate” negli ultimi anni, nel senso della de-regolazione per una maggiore libertà e apertura dei mercati; non è questione di interpretazioni più o meno ideologiche: la competitività è un *must* dei vari documenti di *hard* e *soft law* comunitario[27]. L'obiettivo è il libero scambio, che postula l'assenza di vincoli alla libertà di azione[28], con l'inevitabile ritorno in auge della sola regola che esiste in un mondo senza norme: la vecchia, e imperitura, legge di natura del più forte.

Certo non rassicura leggere che una possibilità potrebbe essere «un maggiore adeguamento della normativa di entrambe le parti alle soluzioni concordate a livello internazionale per risolvere un determinato problema»[29]: concordate da chi? con quale legittimazione? Facile ragionare di privatizzazione del potere legislativo e di contrattualizzazione del diritto, una contrattualizzazione invero che pare tutta interna al potere economico, gestita dalle grandi *corporations* con l'aiuto delle *law firms* americane e dei collegi arbitrali transnazionali[30]. Sempre se non si vuole accedere *tout court* alle ipotesi di liquefazione e liquidazione del potere pubblicistico di regolazione normativa, con tutto ciò che ne consegue in ordine alla ricadute sulla sovranità popolare, svuotata e defraudata a favore della sovranità dei mercati (e dei pochi che li governano)[31].

A tutela degli standard in materia di sicurezza, salute, ambiente, la Commissione europea cita la trasparenza («i negoziati saranno trasparenti»)[32] e la consultazione: «la Commissione informerà regolarmente le parti interessate», come imprese, sindacati, associazioni dei consumatori, e «seguirà le consuete procedure di consultazione... in merito a qualsiasi eventuale modifica della regolamentazione»[33].

Compare la tendenza a ridurre la partecipazione, essenza della democrazia, a consultazione della “società civile”, alla stregua di una operazione di marketing, che consente di mostrare un volto democratico e magari evitare o limitare il sorgere del dissenso. La risposta alle accuse di segretezza e di non democraticità è la consultazione delle parti interessate o della “società civile”.

La democrazia degrada nella *governance*, con tutti i suoi lati oscuri e l'inganno di una tavola rotonda dove gli invitati (da chi? a quale titolo?) hanno diritto di parola e il padrone di casa decide. Del resto, si consultano i cd. *stakeholders* nella prospettiva della *governance*[34], non si rimette la decisione a tutti i cittadini nella prospettiva della democrazia[35].

Tornando all'armonizzazione della regolamentazione, per citare qualche esempio[36], desta preoccupazione – e, infatti, la Commissione europea interviene a rassicurare che ciò non accadrà[37] – un eventuale “adeguamento”[38] della normativa europea in tema di organismi geneticamente modificati, o in relazione al *fracking* per l'utilizzo del gas di scisto[39], ovvero, spostando il discorso sui principi in materia di tutela di sicurezza della salute e dell'ambiente, l'abbandono del principio di precauzione[40].

L'apertura al mercato riguarderebbe anche i pubblici servizi, con le evidenti ricadute sulla tutela di diritti sociali come la salute: gli appalti pubblici dovrebbero essere aperti in concorrenza, mettendo sullo stesso piano operatori locali, nazionali ed esteri. Nel terzo round dei negoziati, chiuso a Washington il 20 dicembre 2013, l'Unione europea afferma la propria volontà di «allow firms from either side to bid for government procurement contracts; open up services markets and make it easier to invest»[41]. Si apre un nuovo mercato per i privati, dominato dalla competitività, senza interventi statali ma dove le commesse sono pagate con soldi pubblici[42].

Il TTIP conterrebbe infine «un “Capitolo orizzontale per la coerenza dei regolamenti” che prevede l'istituzione del *Regulatory Cooperation Council*: un organo dove esperti della Commissione e del ministero Usa competente valuterebbero l'impatto commerciale di ogni marchio, regola, etichetta che si volesse introdurre a livello nazionale, federale o europeo», ascoltando, a loro discrezione, imprese, sindacati e società civile, e decidendo, quindi, della loro effettiva introduzione[43].

4. I “tribunali speciali per la sicurezza degli investitori”

Il potere legislativo non sarebbe solo nel doppio processo di esautoramento e privatizzazione: analoga sorte spetterebbe al potere giudiziario.

Il partenariato prevederebbe un meccanismo di risoluzione dei contenziosi tra investitori e Stati, che permetterebbe alle imprese di denunciare gli Stati di fronte ad un “tribunale internazionale” qualora ritengano di aver subito un danno nei propri investimenti e profitti a causa di norme e politiche statali[44].

Si può immaginare, ad esempio, il ricorso di una multinazionale contro uno Stato reo di aver introdotto una disciplina che, a tutela della salute e dell'ambiente, blocchi la vendita di un prodotto o lo sfruttamento di una risorsa energetica. Non è un polemico caso di scuola: quando il Quebec impone una moratoria sull'estrazione di gas o petrolio dal *fracking*, per i pericoli che ne possono derivare all'uomo e all'ambiente, la Lone Pine Resources, azienda Usa, che aveva investito nel settore, appellandosi al NAFTA, chiede l'intervento dell'arbitrato, citando il governo canadese per un risarcimento di oltre 250 milioni di dollari per la mancanza dei previsti guadagni [45].

Gli esempi si potrebbero moltiplicare, dato che già oggi i sistemi di risoluzione delle controversie fra investitore e Stato (*Investor-State Dispute Settlement - ISDS*) sono previsti da numerosi accordi internazionali di libero scambio, e si contano, fra il 2008 ed il 2012, 214 cause (note) in tema, con una crescita dei ricorsi da parte di investitori dell'area europea[46]. Fra le controversie più famose, attualmente pendenti, si possono ricordare quelle *Vattenfall v. Germania* (in relazione alla decisione tedesca di accelerare il processo di dismissione dell'energia nucleare) e *Philip Morris v. Australia* (a seguito dell'aumento degli avvertimenti sanitari sui pacchetti di sigarette e delle relative conseguenze sulla visualizzazione del marchio)[47].

È evidente l'influenza, sia deterrente sia sanzionatoria, che tali meccanismi esercitano nei confronti degli Stati, che sono costretti a un rigido *selfrestraint* nella propria libertà normativa e politica, ovvero a limitare la propria sovranità[48], pena ingenti ripercussioni finanziarie[49].

Torniamo, però, ora alla limitazione della sovranità sotto il profilo dell'elusione del potere giudiziario ad opera di una "giustizia privata". Quando si discorre dei meccanismi di risoluzione fra investitore e Stato si ragiona, infatti, dell'istituzione di arbitrati, che suppostamente si sostituirebbero ai tribunali nazionali o ad organi come la Corte di Giustizia dell'Unione europea, in ragione della materia trattata. Come chiarisce la Direzione Generale per il Commercio della Commissione europea, «il fatto che un paese disponga di un solido sistema giuridico non sempre garantisce che gli investitori stranieri siano protetti in modo adeguato»[50], e la sicurezza degli investitori è, *ça va san dire*, diritto fondamentale o, forse meglio, assoluto. I giudici nazionali, o anche europei, sono inadeguati; forse che abbiano troppa indipendenza, forse che siano troppo vincolati al rispetto delle leggi e soprattutto delle Costituzioni, con il loro catalogo di diritti?[51]

Dunque, tribunali *speciali*, tali sia per la competenza sia per la composizione sia per le regole di funzionamento e di giudizio: dei tribunali speciali per la sicurezza degli investitori.

I giudici o, più correttamente, gli arbitri sono - per l'esperienza che al momento è dato conoscere - sempre gli stessi esperti, i giuristi degli investimenti internazionali, che molto spesso sostengono cause da avvocati; «è un piccolo mondo: sono solo quindici a dividersi il 55% delle questioni trattate fino a oggi»[52]. Una giustizia oligarchica per l'oligarchia economica. Neanche da citare, ovviamente, classici principi in materia di funzione giurisdizionale come indipendenza, imparzialità, soggezione solo alla legge.

Non vale a fugare il conflitto di interesse la semplice introduzione - come auspica la Commissione europea e come è stato previsto nel caso dell'accordo commerciale UE-Canada - di elenchi di soggetti da concordare tra le parti, selezionati (dai negoziatori?) sulla base della loro competenza e soggetti ad un codice di condotta, anch'esso oggetto del negoziato[53].

Il diritto da applicare è poi – stando alle cause già attive - quello speciale dei trattati sugli investimenti[54]. In proposito anche la Commissione europea, pur sponsorizzando l'introduzione del sistema ISDS, afferma che «alcune disposizioni fondamentali sulla protezione degli investimenti non sono chiare», sì da pregiudicare le capacità degli Stati di regolamentare nell'interesse pubblico[55], anche se poi, per voce della sua Direzione Generale per il Commercio, stempera la sua osservazione, sostenendo che «inserire misure per la protezione degli investitori non impedisce ai governi di adottare leggi, né comporta l'abrogazione di leggi. Al massimo, può portare al pagamento di un risarcimento»[56]. Lo Stato è libero di “sbagliare”, incorrendo quindi nella giusta punizione?

Mancano, inoltre, pubblicità e trasparenza; sempre la Commissione europea ricorda, ad esempio, come, nella maggior parte dei trattati già stipulati, i procedimenti si svolgano a porte chiuse[57].

Tribunali speciali, dunque, che garantiscono una diretta protezione agli investitori, e quale benefit accessorio, ma certo non secondario, eludono il ricorso ai tribunali ordinari e intimoriscono gli Stati, nel caso sorgesse loro la velleità di esercitare una piena potestà legislativa e adottare scelte politiche autonome, magari a tutela di diritti come la salute o il lavoro.

5. *Commercio transatlantico e diritti*

Nei documenti della Commissione europea, si evidenziano le ripercussioni positive in termini economici sui cittadini europei che avrebbe la conclusione del TTPI e si rassicura sulla permanenza degli standard vigenti in tema di rispetto di diritti. Difficile, tuttavia, a fronte di una prevedibile deregolamentazione, di una riduzione delle barriere e della previsione di meccanismi a tutela degli investitori non immaginare possibili *vulnera* ai diritti. Quali, e come, sono a rischio i diritti?

Fra i diritti in pericolo sotto più profili spicca, innanzitutto, il diritto alla salute. Da un lato, vi è l'apertura dei sistemi sanitari al libero mercato, che inevitabilmente trascina con sé il misconoscimento del loro carattere di servizio pubblico, a garanzia di un diritto fondamentale, con la sostituzione del fine del profitto alla funzione sociale[58]. Dall'altro lato, vi sono le norme del TTIP che tutelerebbero in maniera rigida i brevetti aziendali, impedendo, ad esempio, la produzione di farmaci a basso costo[59]. Infine, vi sono le ripercussioni sulla salute che seguono all'eventuale minor protezione normativa in materia, ad esempio, di prodotti chimici, di sicurezza alimentare o di produzione di energia.

Questo introduce il discorso sulla tutela del diritto all'ambiente, sul quale si appuntano le rassicurazioni della Commissione europea. Difficile tuttavia non ipotizzare che la liberalizzazione non intaccherà il principio di precauzione, magari lasciandone intatta

l'opzione di fondo ma svuotandolo di contenuto. È la stessa Commissione europea a ricordare come nei regolamenti le scelte politiche di fondo costituiscono solo «una piccola componente, mentre l'elemento prevalente sono essenzialmente i meccanismi tecnici», che «sono importanti», dato che «grazie ad essi le scelte politiche si traducono in realtà»[60]. Dunque, si possono lasciare intatte le opzioni politiche di principio, modificandole (e svuotandole) incidendo sugli aspetti tecnici[61].

Preoccupazioni poi destano i possibili effetti del TTIP sui diritti del lavoro e dei lavoratori. La Confederazione Europea dei Sindacati (CES) chiede che i diritti del lavoro vengano espressamente sanciti nell'accordo e non «siano snaturati da eventuali disposizioni sulla protezione degli investitori»[62]. Qui, infatti, i rischi maggiori sono, da un lato, un gioco al ribasso per quanto concerne di fatto le condizioni di lavoro e, dall'altro, la regressione anche di diritto delle tutele dei lavoratori in quanto ostano alle libertà degli investitori[63]. Si tratta non solo di tutelare livelli salariali ma di garantire ad esempio i diritti di attività sindacale. Come è noto, gli Stati Uniti non hanno ratificato la maggior parte delle convenzioni sui diritti, comprese quelle dell'OIL[64]: facile immaginare che nei tempi moderi del biopotere aziendale sarà invocata una parità *in peius* per liquidare le tutele residue.

Da citare fra i diritti “a rischio”, infine, è il diritto alla riservatezza, sia in quanto la disciplina degli Stati Uniti è più permissiva sulla gestione dei dati personali dei clienti da parte delle imprese sia in quanto si paventa la ricomparsa di una norma dell'*Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA)[65] che intendeva accordare ai fornitori di servizi internet il monitoraggio sui contenuti on line dei clienti per individuare eventuali trasgressioni al diritto di proprietà intellettuale[66].

6. Osservazioni conclusive: l'impero colpisce ancora?

Democrazia esautorata, sovranità popolare violata, diritti a rischio: a fronte, i supposti benefici derivanti dalla maggior libertà di un mercato, che – se pur ancora non del tutto libero - ha prodotto la crisi in corso e la crescita delle disuguaglianze.

Anche ammettendo che il TTIP «potrà sostenere le economie americana ed europea»[67], l'unica prospettiva di benessere è quella legata alle eventuali regalie di un sistema economico cieco alle disuguaglianze e poco interessato al rispetto dei diritti?

Il TTIP è una forma, non inedita ma certo molto spregiudicata, di limitazione del potere – e dei poteri – dello Stato: non però – è evidente – nella prospettiva del costituzionalismo. Il costituzionalismo limita il potere in nome della persona e del suo libero sviluppo, nella corsa libera all'accumulazione dei profitti, il potere dello stato è indotto a liquidare le conquiste del costituzionalismo in nome di una eterodirezione da parte delle grandi *corporations*.

Si prospetta una oligarchia diretta del potere economico? Non ci si nasconde che il gioco dei rapporti di forza già oggi ha determinato una espropriazione della sovranità popolare a favore della “sovranità dei mercati”, lo snaturamento delle costituzioni con l’imposizione di principi diretta espressione dei diktat della *lex mercatoria* (per tutti, il principio del pareggio di bilancio), la degradazione a (eventuale) beneficenza dei diritti sociali, che delle costituzioni del secondo dopoguerra costituiscono l’asse portante, e l’erosione, ormai in stadio avanzato, dei diritti dei lavoratori; il TTIP tuttavia si spinge oltre, sino all’arroganza di pretendere immunità giudiziaria ed un proprio tribunale contro gli Stati. Gli Stati rimangono, ma sotto tutela, sono commissariati, limitati e controllati, stretti fra la funzione di fornitori di servizi ed erogatori di appalti e quella di gestori dell’ordine sociale[68].

Il TTIP è un disegno imperiale, sottende la volontà di creare un colosso economico che sappia mantenere l’egemonia mondiale[69], imponendosi in specie sui BRICS, magari formando un unico blocco con l’Accordo di Partenariato Transpacífico, in corso di adozione[70].

Diviene ineludibile la grande *querelle* sulla compatibilità o meno fra democrazia e capitalismo. Non è forse che il capitalismo usa la democrazia a fisarmonica, allargandone o restringendone gli spazi a seconda della forza che possiede, per poi magari, sopraffatto l’avversario[71], liquidarla?

Questo non significa comunque che la democrazia sia solo una sovrastruttura ideologica al servizio del capitale, ma che occorre necessariamente affiancare al suo profilo formale quello sostanziale e integrare la democrazia politica con quella economica e sociale. Certo non è una proposta al passo coi tempi, quando l’impero colpisce – e non è fantascienza – ancora una volta, ma proprio quanto accade mostra la necessità di resistere e camminare su una strada *altra*, nel rispetto e lungo il tracciato del sistema disegnato dagli articoli 3, 41 e 42 della nostra Costituzione, che assoggettano l’economia ad una politica costituzionalmente orientata all’emancipazione.

[1] http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_it.htm (3 febbraio 2014).

[2] Dal 10 al 14 marzo, a Bruxelles, si terrà il quarto round dei negoziati (quanto alla chiusura, si ragiona di fine 2014, se non 2015).

[3] http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_it.htm (3 febbraio 2014). La fonte è una «ricerca indipendente» più volte citata nei vari documenti della Commissione europea (Centre for Economic Policy Research, London, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment*, marzo 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf).

[4] M. Di Sisto, *Via le tutele ambientali e i divieti di importazione? In nome degli investimenti*, in *il manifesto*, 23 gennaio 2014.

[5] Cfr. F. Rampini, *Il ragazzo che ha smentito Harvard salvando il mondo dall'austerità*, in *la Repubblica*, 29 aprile 2013.

[6] Per un primo approccio, cfr. K. Bizzarri (with contributions from Pia Eberhardt to chapter 7), *A Brave New Transatlantic Partnership, The proposed EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP/TAFTA), and its socio-economic & environmental consequences*, published by the Seattle to Brussels Network (S2B), Brussels, October 2013, trad. it. a cura di Attac Torino, *TTIP, Un trattato dell'altro mondo. Partenariato transatlantico tra US e UE per il commercio e gli investimenti*, *I quaderni di Attac Torino*, n. 7, gennaio 2014.

[7] Da ultimo, cfr. J. Faux, *Nafta, Twenty Years After: A Disaster*, in *Huffington Post* (http://www.huffingtonpost.com/jeff-faux/nafta-twenty-years-after_b_4528140.html), 1 gennaio 2014.

[8] Sempre scarse, anche se dal tono più “informativo”, le notizie che appaiono sul sito dell'Office of the United States Trade Representative (<http://www.ustr.gov/ttip>), dove il TTIP è citato insieme ai 20 accordi di scambi commerciali degli Usa con altrettanti Paesi già in vigore e alle negoziazioni (cui è riservata una maggior evidenza) inerenti il *Trans Pacific-Partnership* (TPP), in fase avanzata di lavoro (Dichiarazione di Singapore del 10 dicembre 2013, in <http://www.ustr.gov/tpp>). [9] Notizia Ansa, su <http://www.ansa.it>, 27 gennaio 2014, che annovera in questo nuovo gruppo, BusinessEurope (confindustrie), Etuc (sindacati), Copa-Cogeca (agricoltori e cooperative agricole), Acea (auto), Beuc (consumatori), Vci (chimica), Epha (salute); cfr., per maggiori informazioni, il Comunicato stampa del 27 gennaio 2014, Expert group to advise European Commission on EU-US trade talks (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1019>).

[10] Nota curiosa: la Commissione europea ha istituito un proprio portale sulla trasparenza (http://ec.europa.eu/transparency/index_it.htm).

[11] «Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile» (art. 15, par. 1, TFUE).

[12] La notizia era nella prima pagina del *focus* sul TTIP della Commissione europea (data di consultazione: 21 gennaio 2014).

[13] Cfr. L. Castellina, *Ami, quando la politica ha sconfitto le multinazionali*, in *Sbilanciamoci.info*, 24 gennaio 2014.

[14] Cfr. R. Alcaro, A. Renda, per lo IAI (Istituto Affari Internazionali), *Il partenariato transatlantico su commercio ed investimenti: presupposti e prospettive*, in *Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti*, n. 83 – dicembre 2013 (reperibile sul sito www.iai.it, Studi per il Parlamento), dove, fra le condizioni assenti negli anni Novanta ed

oggi presenti, viene citata per prima la crisi economica, che, fra l'altro, diminuirebbe lo scetticismo o l'ostilità degli attori politici, socio-economici e della società civile.

La crisi è citata come ragione alla base dell'avvio dei negoziati per il TTIP anche nei documenti della Commissione europea (European Commission, Directorate-General for Trade, *Domande e risposte*, 20 dicembre 2013 (http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index_it.htm)).

[15] L'art. 218, par. 10, TFUE, in tema di accordi internazionali, prevede: «il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura».

[16] A febbraio 2013 il Presidente USA, Barack Obama, il Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, e il Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, annunciano «they were each starting the internal procedures necessary to launch negotiations on the much awaited trade agreement»; a marzo 2013, quindi, la Commissione europea approva il progetto di mandato per il TTIP, da sottoporre poi al Consiglio (cfr. European Commission, Directorate-General for Trade, *European Commission Fires Starting Gun for EU-US Trade Talks*, Brussels, 12 marzo 2013).

[17] Non è questa la sede per approfondire il tema, basti qui citare, per l'Unione europea, spec. gli articoli 207 e 218 TFUE, che, per quel che più ci interessa, prevedono, in materia di politica commerciale, la responsabilità della Commissione nel negoziare e gestire gli accordi, su incarico del Consiglio e seguendo le sue eventuali direttive, mentre l'approvazione finale coinvolge il Consiglio (con un ruolo, dunque, ancora, del potere esecutivo) e il Parlamento (per una prima sintetica ricostruzione del procedimento, cfr. <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/>); per gli Stati Uniti, Cost., art. II, sez. 2 (il Presidente «avrà il potere, con il parere ed il consenso del Senato, di stipulare trattati, purchè vi concorrano i due terzi dei Senatori presenti»).

[18] *Incidenter*: residuale appare lo spazio della democrazia diretta, nelle sue forme classiche, quali il referendum, se pur concorrente con il circuito rappresentativo, mentre, spesso indipendente o emarginata dalla prima, la democrazia dal basso, che si esprime nei movimenti o associazioni auto-organizzati.

[19] Nella consapevolezza, peraltro, che la qualità della rappresentanza (*in primis*, la presenza di partiti non politici, oligarchici, se non personalisti, tendenzialmente centripeti, appiattiti sulle istituzioni) e il sistema elettorale (in ipotesi fortemente sbilanciato in senso maggioritario), già segnano profondamente l'espressione della sovranità popolare attraverso i circuiti della democrazia rappresentativa.

[20] Sulla politica commerciale comune, cfr. TFUE, art. 207.

[21] Le limitazioni di sovranità e la devoluzione di competenza in favore dell'Unione, legittimano *tout court* la non autorizzazione con legge di trattati che paiono «di natura

politica», a quanto si sa «prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari», e facilmente importeranno degli «oneri alle finanze o modificazioni di leggi»?

[22] Commissione europea, *Partenariato transatlantico su commercio e investimenti, Parte normativa*, settembre 2013 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/october/tradoc_151796.pdf).

[23] Commissione europea, *Il TTIP in poche parole* (in http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_it.htm).

[24] Commissione europea, *Partenariato transatlantico*, cit., par. 5.

[25] Un inciso: stona, quando si discorre di diritto, leggere «in linea di massima», espressione poco pertinente ragionando di regole e tutele, attinenti fra l'altro a settori molto delicati e riguardanti diritti fondamentali.

[26] Commissione europea, *Domande e risposte*, cit.

[27] A titolo di esempio: come *soft law*, la Lettera della Banca Centrale Europea al Governo italiano del 5 agosto 2011, a firma di J. C. Trichet e M. Draghi, e, come *hard law*, il Patto euro plus - Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza (Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, EUCO 10/11, Conclusioni, Allegato 1, spec., fra gli obiettivi, «a. Stimolare la competitività»).

[28] Ciò non si significa – è da precisare - assenza dello Stato. Lo Stato, come si è visto, anche in occasione della crisi in corso, esercita ancora un ruolo non indifferente, sia diretto, nel supportare (ovvero sovvenzionare) l'economia o nell'ammortizzarne i costi sociali, sia indiretto, esercitando una funzione di gestione e controllo della società.

[29] Commissione europea, *Partenariato transatlantico*, cit., par. 3.

[30] Già oggi l'azione di *lobbying* sui negoziati del Trattato è molto forte (cfr. L. Wallach, *Il trattato transatlantico, un uragano che minaccia gli europei*, in *Le Monde Diplomatique*, novembre 2013, e ora in *MicroMega on line*, 27 gennaio 2014). Si veda anche G. Monbiot, *The lies behind this transatlantic trade deal*, in *The Guardian* (www.theguardian.com), 2 december 2013: «from the outset, the transatlantic partnership has been driven by corporations and their lobby groups, who boast of being able to "co-write" it. Persistent digging by the Corporate Europe Observatory reveals that the commission has held eight meetings on the issue with civil society groups, and 119 with corporations and their lobbyists. Unlike the civil society meetings, these have taken place behind closed doors and have not been disclosed online».

[31] Cfr. le osservazioni di D. Baker, *TTIP: It's Not About Trade!*, in *Social Europe Journal*, 13 febbraio 2014 (www.social-europe.eu), che rileva come anche «the pursuit of

free trade is just a cover for the real agenda of the TTIP»: «the deal is about imposing a regulatory structure to be enforced through an international policing mechanism that likely would not be approved through the normal political processes in each country. The rules that will be put in place as a result of the deal are likely to be more friendly to corporations and less friendly to the environment and consumers than current rules».

[32] Commissione europea, *Partenariato transatlantico*, cit., par. 4; peraltro altrove (Commissione europea, *Domande e risposte*, cit.) si legge che «perché i negoziati commerciali funzionino e abbiano un esito positivo, è necessario un certo grado di riservatezza» (come mostra del resto – come detto - la prassi seguita).

[33] Commissione europea, *Partenariato transatlantico*, cit., par. 4.

[34] Per tacere del fatto, che *tutti* sono potenzialmente *stakeholders* data l'incidenza del trattato su diritti fondamentali, strategie economiche, condizioni ambientali, sovranità.

[35] Senza voler peraltro accedere a (populistiche) suggestioni di una democrazia diretta chiamata, magari telematicamente, a pronunciarsi su ogni questione.

[36] In alcuni settori, come quello finanziario, sono emerse, sin dai primi incontri di luglio 2013, difficoltà tali per cui si discorre di accantonamento (R. Alcaro, A. Renda, per lo IAI, *Il partenariato transatlantico*, cit., p. 15).

[37] Commissione europea, *Domande e risposte*, cit.

[38] N.d.r.: sinonimo di ammorbidimento o *tout court* liquidazione?

[39] Nel terzo round di negoziazioni, ragionando di armonizzazione, si afferma che «such provisions would include rules on food safety and animal and plant health (sanitary and phytosanitary issues). They would also cover technical regulations and product standards, and testing and certification procedures - so-called technical barriers to trade or 'TBTs'», e, in relazione al commercio, si dibatte di misure «to ensure: free and fair competition between firms; access to energy and raw materials...» (European Commission, Press Release, *EU Chief Negotiator says EU-US trade deal not about deregulation, as third round of talks end in Washington*, Brussels, 20 dicembre 2013).

[40] Il principio di precauzione, ad esempio, segna fortemente la distanza fra le discipline europea e americana in materia di prodotti chimici, dove la normativa europea, la c.d. REACH, è molto più dettagliata (cfr. Attac Torino (a cura di), *TTIP, Un trattato dell'altro mondo*, cit., spec. capp. 2, 5), tanto da rendere difficili immaginare una convergenza (R. Alcaro, A. Renda, per lo IAI, *Il partenariato transatlantico*, cit., p. 15).

[41] European Commission, Press Release, *EU Chief Negotiator says EU-US trade deal not about deregulation*, cit.

[42] Cfr. Attac Torino (a cura di), *TTIP, Un trattato dell'altro mondo*, cit., cap. 5; R. Alcaro, A. Renda, per lo IAI, *Il partenariato transatlantico*, cit., p. 7, dove si rileva come spicchi fra gli scambi commerciali il settore delle commesse pubbliche, un settore – si sottolinea - in costante espansione.

[43] M. Di Sisto, *Via le tutele ambientali*, cit.

[44] Si tratta di ipotesi – specifica la Commissione europea (Commissione europea, *Protezione degli investimenti e risoluzione delle controversie tra investitore e Stato negli accordi dell'UE*, novembre 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151979.pdf) – che non riguardano qualsiasi diminuzione di profitto causata da normative statali, ma la violazione delle garanzie previste dagli accordi; queste ultime, tuttavia, anche nel caso di protezione ad esempio (solo) dal trattamento discriminatorio e ingiusto, paiono fornire comunque agli investitori una garanzia sia strutturalmente ampia sia connotata da confini labili e arbitrari.

[45] Cfr., anche per i rinvii ai relativi atti, *Quebec Fracking Ban Lawsuit: Lone Pine Resources Wants \$250M From Ottawa*, in *The Huffington Post*, by The Canadian Press, 23 novembre 2012 (http://www.huffingtonpost.ca/2012/11/23/quebec-fracking-ban-lawsuit-lone-pine_n_2176990.html).

[46] Dati UNCTAD, citati da Commissione europea, *Protezione degli investimenti*, cit.

[47] Per altri preoccupanti casi, cfr. L. Wallach, *Il trattato transatlantico*, cit.

[48] La stessa Commissione europea, anche alla luce delle pronunce sino ad ora adottate, reputa «legittime» le preoccupazioni in ordine alla possibilità di un abuso delle norme a protezione degli investimenti «per impedire ai paesi di compiere scelte politiche legittime» (Commissione europea, *Protezione degli investimenti*, cit., p. 6).

In tema cfr., ad esempio, G. Monbiot, *The lies behind this transatlantic trade deal*, cit., che definisce il sistema delle controversie fra investitore e Stato «toxic mechanism», osservando come «where this has been forced into other trade agreements, it has allowed big corporations to sue governments before secretive arbitration panels composed of corporate lawyers, which bypass domestic courts and override the will of parliaments» e «this mechanism could threaten almost any means by which governments might seek to defend their citizens or protect the natural world».

[49] L'esborso economico, fra l'altro, è così alto anche nell'ipotesi in cui lo Stato dovesse vincere la causa da costituire un notevole deterrente in ogni caso.

[50] Commissione europea, *Domande e risposte*, cit.

[51] Come non pensare al *Report* della J. P. Morgan, Europe Economic Research, *The Euro area adjustment: about halfway there*, 28 May 2013, dove si afferma che vi sono problemi con le Costituzioni dei Paesi del Sud Europa, problemi come «weak executives, constitutional protection of labor rights», «right to protest if unwelcome changes are made to the political status quo»?

[52] L. Wallach, *Il trattato transatlantico*, cit.

[53] Commissione europea, *Protezione degli investimenti*, cit., p. 10.

[54] Gli strumenti maggiormente utilizzati nella risoluzione delle controversie ad oggi sono il NAFTA, il Trattato sulla Carta dell'energia e il TBI con Argentina, Venezuela ed Ecuador (dati dell'UNCTAD tratti da Commissione europea, *Protezione degli investimenti*, cit., p. 11).

[55] Commissione europea, *Protezione degli investimenti*, cit., p. 7.

[56] Commissione europea, *Domande e risposte*, cit.

[57] Commissione europea, *Protezione degli investimenti*, cit., p. 7.

[58] Come è già accaduto per i servizi pubblici legati alla gestione dell'acqua, una multinazionale potrebbe “appropriarsi” di un sistema sanitario, che rimarrebbe pubblico solo in quanto finanziato da risorse pubbliche.

[59] Sul punto, si vedano le osservazioni critiche, in un quadro di generale favore per il TTIP, dell'European Generic Medicines Association (EGA), *Position paper, EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership*, 6 may 2013. Come osserva D. Baker, *TTIP: It's Not About Trade!*, cit., «there is an enormous amount of money at stake in this battle. The United States spends close to \$350 billion a year on drugs that would sell for around one-tenth this price in a free market. The difference is almost 2 percent of GDP or more than 25 percent of after-tax corporate profits. This amounts to a huge transfer from the public at large to the pharmaceutical industry».

[60] Commissione europea, *Partenariato transatlantico*, cit., par. 6.

[61] Questa, sebbene logica, non è ovviamente la conclusione della Commissione europea che invece rileva come si può incidere sugli aspetti tecnici «senza mutare [n.d.r.: nella sostanza] le decisioni politiche» (Commissione europea, *Partenariato transatlantico*, cit., par. 6).

[62] CES, *La posizione della CES sul Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti*, 23 aprile 2013 (documento disponibile sul sito www.cgil.it).

[63] In tal senso, si ricordano gli effetti dell'applicazione del NAFTA citati *ante*.

[64] Sottolinea i rischi che anche sotto questo profilo presenta il TTIP, L. Gallino, *Le elezioni europee e i trattati da rifare*, in *MicroMega on line*, 13 febbraio 2014.

[65] Si ricorda che l'ACTA è stato respinto dal **Parlamento europeo il 4 luglio 2012**.

[66] Su entrambi gli aspetti, cfr. Attac Torino (a cura di), *TTIP, Un trattato dell'altro mondo*, cit., cap. 4.

[67] Commissione europea, *Partenariato transatlantico*, cit.

[68] In tema, da ultimo, E. Screpanti, *L'imperialismo globale e la grande crisi*, Collana del Dipartimento di Economia Politica e Statistica, n. 14, luglio 2013, spec. pp. 130 ss.; L. Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013.

[69] Fra l'altro, il TTIP mostra la sconfitta dell'interpretazione di quanti contrapponevano, attraverso l'Unione europea, il capitalismo europeo a quello statunitense, sottolineandone differenze di visioni e approcci.

[70] Cfr. L. Wallach, *Il trattato transatlantico*, cit.

[71] Come dire: il vecchio conflitto di classe, lungi dall'essere estinto, si è spostato su scala globale e registra una supremazia *ex parte* capitale; in tema, non si può non citare L. Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di P. Borgna, Laterza, Roma-Bari, 2012.