

DIPARTIMENTO di Impresa e Management

CATTEDRA di Macroeconomia

IL PARTENARIATO TRANSATLANTICO SUL
COMMERCIO E GLI INVESTIMENTI:
l'economia transatlantica ed i servizi finanziari

RELATORE

Pof. Alessandro Pandimiglio

CANDIDATO

Eraldo Barosini

Matr. 184341

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

INDICE

1. Introduzione	4
2. L'economia transatlantica e la sua recente evoluzione	5
2.1. L'evoluzione storica	5
2.1.1. L'isolazionismo politico e l'interventismo economico: gli USA negli anni '20	5
2.1.2. L'impatto del Piano Marshall	6
2.1.3. La stipula dei patti di Bretton Woods	7
2.2. Gli sviluppi recenti	10
2.2.1. La nuova agenda Transatlantica.....	10
2.2.2. Il recente tentativo di cooperazione economica: il Partenariato Economico Transatlantico e il Consiglio Economico Transatlantico	11
2.2.3. Il Gruppo di Lavoro ad Alto Livello sulla Crescita e l'Occupazione	14
2.3. Il quadro macroeconomico Transatlantico	17
2.3.1. Commercio.....	17
2.3.2. Investimenti diretti stranieri	20
2.3.3. Servizi	23
2.3.4. Lavoro	24
3. Il Trattato Transatlantico su Commercio ed Investimenti	25
3.1. L'accordo e le sue caratteristiche principali	25
3.1.1. Definizione e motivazioni.....	25
3.1.2. Contenuti.....	27
3.1.3. Obiettivi principali	28
4. I servizi finanziari nel TTIP e la loro regolamentazione	33
4.1. Il ruolo dei servizi finanziari nell'accordo	33
4.1.1. Scenario e motivazioni.....	33
4.1.2. Obiettivi e benefici.....	36
4.2. La regolamentazione dei servizi finanziari.....	39
4.2.1. Disposizioni sui servizi finanziarie nel TTIP.....	39
4.2.2. La frammentazione normativa e la cooperazione	46
5. Quadro macroeconomico delle relazioni Italia-USA	54
6. Conclusioni e stato delle trattative – 13° Round.....	56
7. Bibliografia e Sitografia	57
Glossario.....	58

1. Introduzione

La mia analisi è incentrata su un tema di estrema rilevanza ed attualità: “*Il Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti*”.

Quest’ultimo, però, non trova la dovuta attenzione negli ambienti “non politicamente informati” a causa della mancanza di un flusso appropriato e diretto di informazioni e comunicazioni verso i cittadini. Quindi, è mio primario interesse sia approfondire la suddetta tematica, ma anche dare il giusto spazio ad un argomento di tale caratura internazionale ed importanza strategica. Uno studio del Sole 24 Ore del maggio 2016, afferma infatti che “un italiano su due, non ha mai sentito parlare del questo partenariato”. Incredibile ma vero.

Ho suddiviso il lavoro in due macro-aree: la prima, l’economia transatlantica e la sua recente evoluzione; la seconda, il Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti.

Per quanto riguarda la prima macro-area, ho svolto una ricerca storico-economica per determinare le principali caratteristiche e date storiche che hanno contribuito alla formazione di un rapporto economico-diplomatico tra gli Stati Uniti d’America e l’Unione Europea, tanto forte e strategico da sfociare nelle trattative per questo partenariato transatlantico. L’analisi storico-economica comprende un lasso temporale che inizia con il periodo inter-guerre, anni ’20, e termina con l’avvio del 1° round di negoziazioni nel luglio 2013.

Inoltre, sempre nella prima macro-area, ho ritenuto interessante soffermarmi sul quadro macroeconomico relativo a questo accordo, analizzandone i punti principali.

La seconda macro-area approfondisce, inizialmente, il trattato nelle sue caratteristiche principali, ovvero motivazioni, contenuti e obiettivi, per poi concentrarsi maggiormente sul complesso e dibattuto capitolo dei servizi finanziari. Ho analizzato quali potrebbero essere i benefici principali, derivanti dall’accordo nei mercati finanziari UE-USA, rispetto agli obiettivi preposti, e ho approfondito la tematica relativa alla regolamentazione dei servizi finanziari, attraverso le nuove disposizioni, la frammentazione normativa e la cooperazione tra le parti. La mia attenzione si sofferma maggiormente sul capitolo dei servizi finanziari perché credo che questo possa portare effetti positivi ad entrambe le economie, a differenza di altri settori, come l’agroalimentare e quello chimico, ad esempio, che invece potrebbero essere soggetti ad impatti negativi, soprattutto per l’Unione Europea.

Infine ho esposto il quadro macro-economico delle relazioni tra l’Italia e gli Stati Uniti per cercare d’immaginare quale possa essere un potenziale impatto sull’economia italiana derivante dalla sottoscrizione dell’accordo in esame.

Gli strumenti bibliografici e sitografici da me utilizzati sono disponibili nell’ultimo capitolo.

2. L'economia transatlantica e la sua recente evoluzione

2.1. L'evoluzione storica

2.1.1. L'isolazionismo politico e l'interventismo economico: gli USA negli anni '20

Gli anni tra le due guerre rappresentarono un momento chiave sia nella storia economico-finanziaria mondiale, sia, più in particolare, nell'emergere di un'economia transatlantica. Le politiche americane in questi anni furono profondamente influenzate dall'intervento nella Prima Guerra Mondiale e dal seguente rifiuto a partecipare alla Società delle Nazioni.

Allo stesso tempo, questo periodo incise profondamente sulle posizioni americane e sulle strategie degli anni successivi, ed anche sul periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale. Infatti, mentre nel 1920 i tre presidenti americani repubblicani che succedettero W. Wilson alla Casa Bianca, G. Harding, C. Coolidge e H. Hoover, proclamarono l'estraneità americana ai problemi e alle tensioni europee, il dichiarato isolazionismo politico fu controbilanciato da un forte attivismo economico e da un interventismo negli affari europei. La trasformazione iniziò con la decisione americana di entrare nella Prima Guerra Mondiale nel 1917: durante la guerra, e grazie ad essa, gli Stati Uniti diventarono il più grande esportatore di beni militari e civili ai paesi belligeranti, soprattutto, alla Gran Bretagna. Non fu molto chiaro a quel tempo, ma questo evento segnò la fine definitiva dell'egemonia globale europea, dal momento che le potenze europee diventarono dipendenti da capitali, mercati e tecnologie americani.

La lunghezza inattesa della guerra costrinse britannici, francesi e italiani a dipendere dai prestiti americani ed in pochi anni gli Stati Uniti diventarono il principale creditore del mondo: i debiti di guerra costrinsero gli Stati Uniti ad agire, esercitando il cosiddetto *soft power*, al fine di mantenere un'economia mondiale efficiente, ed impedirono loro di rimanere isolati dalla crisi europea. L'unico modo affinché i paesi europei potessero rimborsare i loro debiti di guerra fu attraverso le riparazioni tedesche stabilite dal Trattato di Versailles del 1919 per un importo pari a 132 miliardi di marchi oro: anche se il legame tra i debiti e le riparazioni non fu ufficialmente riconosciuto dagli Stati Uniti, l'effetto finale fu che l'America fu costretta a collaborare nella ricostruzione dell'economia europea, in particolare tedesca, per ricevere il rimborso dei suoi crediti. Quando nel 1923 la Francia invase la Ruhr,

con una rappresaglia contro un ritardo tedesco nei pagamenti, il governo tedesco non solo fermò tutte le attività minerarie, ma sostenne anche una politica di inflazione incontrollata. L'economia americana era già troppo legata all'Europa e dovette reagire alla paralisi dell'economia del vecchio continente: la soluzione fu trovata nel Piano Dawes – con l'immissione sul mercato mondiale di un nuovo prestito di 800 milioni di Reichsmark sulle garanzie teoriche sulle merci reali tedeschi – una mossa che sicuramente ruppe con il supposto isolazionismo americano e lanciò una fase di forte interventismo economico volto a proteggere le possibilità americane di investire in Europa, in un periodo in cui l'economia degli Stati Uniti fu caratterizzata da un elevato livello di liquidità.

Anche se il sistema fu davvero fragile e funzionò efficacemente solo per pochi anni, esso indica il livello di interconnessione strutturale che gli Stati Uniti e le economie europee acquisirono già a quel tempo. Il Piano Dawes, a causa del grande sforzo americano, fu un momento di non ritorno e rappresentò uno spartiacque nella politica estera economica americana. Anche se negli anni '30 dominò un sentimento isolazionista e pacifista da parte dell'America, quando scoppiò la Seconda Guerra Mondiale fu molto chiaro al presidente Roosevelt che, come nel 1920, il destino dell'America non poteva più essere separato dagli eventi europei: nacque l'economia transatlantica e l'Europa diventò sia il principale mercato americano che il centro degli investimenti degli Stati Uniti.

2.1.2. L'impatto del Piano Marshall

Mentre gli anni tra le due guerre furono una fase di transizione in cui gli Stati Uniti cominciarono a sostituire la Gran Bretagna come leader mondiale, alla fine della guerra il centro del sistema internazionale si era definitivamente trasferito da Londra a New York. In questo contesto, tra il 1948 e la fine del 1951, gli Stati Uniti dichiararono il Programma Europeo di Ripresa (ERP), meglio noto come Piano Marshall. Anche se alla fine diventò il più grande progetto finalizzato alla ripresa europea, le origini del programma di aiuti sono state collegate alla situazione tedesca ed alle difficoltà americane di gestirla: il significato politico, storico e culturale del Piano Marshall è fuori discussione, poiché esso rappresentò il primo passo fondamentale verso la costruzione di ciò che oggi conosciamo come l'Occidente, “una comunità di idee, legami economici e legami di sicurezza tra l'Europa e gli Stati Uniti”¹.

¹ William I. Hitchcock (2010).

Oltre al suo impatto sull'inizio della guerra fredda e sull'emergere del progetto della Comunità europea (CE), il più vasto effetto politico dell'ERP fu il suo contributo al processo di americanizzazione dell'Europa: attraverso il piano, nuove modalità di produzione e consumo furono introdotte nel vecchio continente ed i governi europei, desiderosi di superare le distruzioni causate dalla guerra e di favorire una rapida ricostruzione, iniziarono ad ispirarsi alle politiche americane. I paesi europei e gli Stati Uniti, che erano piuttosto differenti nel 1939, intrapresero un percorso di convergenza così forte e profondo che, in pochi anni, nacque una vera e propria comunità transnazionale, basata sui principi del consumo di massa, sulla crescita economica e su simili alti standard di vita: il cosiddetto Occidente. È importante sottolineare che, nonostante il disaccordo tra gli studiosi sull'impatto economico del Piano e l'impossibilità nel determinare se i paesi europei avessero mai potuto recuperare ad una velocità simile senza la sua attuazione, gli effetti politici, culturali e sociali del Piano non sono discussi e sono generalmente riconosciuti come un atto fondamentale nella nascita della comunità transatlantica: dal punto di vista politico e geo-strategico, l'ERP è stato uno dei fattori principali che hanno contribuito a creare la comunità transatlantica in base ai valori odierni al punto che è considerata come “una delle iniziative di maggior successo del XX secolo degli Stati Uniti”².

2.1.3. La stipula dei patti di Bretton Woods

Da un punto di vista economico, gli Stati Uniti e gli alleati europei iniziarono a collaborare già durante l'ultima parte della Seconda Guerra Mondiale per costruire l'architettura di un nuovo sistema post-bellico. Lo scopo era quello di stabilire un complesso di istituzioni globali e regole in grado di dare vita ad un sistema il più possibile omogeneo: nel 1947, il primo passo verso la nascita di un quadro multilaterale per i traffici fu fatto attraverso l'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT), firmato da 23 paesi appartenenti alla zona anglo-americana.

Tuttavia, alla fine della guerra il principale problema economico globale era legato alla mancanza di liquidità internazionale ed alla sua correlazione con la necessità di ricostruzione: gli accordi in materia di questi problemi, infatti, furono i più rilevanti e pieni di efficacia pratica. I negoziati iniziarono nel 1942 e terminarono nel mese di luglio 1944, quando i delegati di 45 nazioni alleate si riunirono nella zona di Bretton Woods, nel New

² George C. Herring (2008).

Hampshire, per la Conferenza monetaria e finanziaria delle Nazioni Unite: i risultati dei negoziati furono proprio gli accordi di Bretton Woods, che modellarono l'ordine monetario internazionale del dopoguerra. Anche se un sistema monetario ben funzionante è assolutamente utile per tutti gli stati in quanto permette loro di sfruttare i guadagni dalle compravendite, i costi di negoziazione sono molto elevati ed ogni stato potrebbe essere tentato dal *free riding*. Per questo motivo raramente gli stati furono in grado di creare un ordine stabile monetario internazionale e molte conferenze internazionali su questo tema fallirono. La maggior parte degli accordi monetari sorsero spontaneamente attraverso le scelte dei diversi paesi in base alle circostanze storiche ed ai comportamenti dei paesi vicini: il più noto esempio è il *gold standard* classico. Quindi, un sistema monetario basato su accordi negoziati era un'eccezione nella storia del sistema monetario internazionale. L'emergere del sistema di Bretton Woods fu possibile a causa di alcuni fattori rilevanti: la volontà diffusa di evitare il caos monetario nel periodo tra le due guerre; il comune sentimento di solidarietà politica a causa delle lotte contro i nazisti, prima, e i comunisti, dopo; la forte influenza politica degli Stati Uniti per scoraggiare il *free riding* ed attirare molti paesi nel sistema. Tuttavia, va notato che il sistema durò per alcuni anni: la dichiarazione del valore di parità da parte di trentadue paesi, che segna l'inizio del nuovo ordine, fu fatta nel 1946 e sicuramente crollò nell'agosto 1971 con il *Nixon Shock*³. In ogni caso, la fase di piena convertibilità iniziò solo nel 1958 e nel 1968 la “finestra d'oro” (*Gold Pool*)⁴ fu conclusa: pertanto, il sistema fu pienamente efficace solo 9 anni.

I principi su cui si basano gli accordi di Bretton Woods riflettono il momento storico in cui sono state formulate le proposte: gli esperti sono stati influenzati dal multilaterale liberalismo e dal concetto di benessere di Stato. Anche se gli esperti americani e britannici hanno condiviso molte idee, tra cui quella di realizzare il futuro accesso alla liquidità internazionale, c'era un antagonismo fondamentale: l'obiettivo principale degli Stati Uniti era quello di creare un sistema commerciale aperto, mentre gli inglesi avrebbe preferito mantenere il sistema preferenza imperiale, stabilito nel 1932 con gli accordi di Ottawa.

Fu creato il Fondo Monetario Internazionale (FMI), con risorse limitate ed incapaci di generare valuta. Il FMI doveva diventare un forum internazionale permanente per la cooperazione in materia monetaria, doveva costringere gli Stati a raggiungere accordi ed

³ Nixon Shock: Serie di misure economiche adottate nel 1971 dal Presidente degli Stati Uniti d'America, Richard Nixon, la più nota delle quali fu la fine della piena convertibilità del dollaro americano in oro.

⁴ Finestra d'oro: Associazione internazionale nata nel 1961 tra le Banche centrali degli Stati Uniti d'America e di alcuni paesi europei, con lo scopo di mantenere il prezzo dell'oro al valore di \$ 35,00 per oncia.

evitare il riemergere di una situazione simile a quella del periodo di guerra in cui gli stati non erano stati in grado di collaborare a modellare il contesto economico internazionale in modo ordinato. Il Fondo ha avuto le sue risorse, fornite dagli Stati membri attraverso un sistema di quote, ed ogni Stato poteva prendere in prestito valute estere da esso tramite finanziamenti a breve o medio termine. La creazione del Fondo avrebbe dovuto incoraggiare lo sviluppo del principio della responsabilità collettiva nella gestione delle interazioni monetarie.

In ogni caso, poiché il numero di quote possedute determinava il diritto di voto, la posizione egemonica degli Stati Uniti era assolutamente evidente fin dall'inizio: il paese, infatti, possedeva di un terzo delle quote del FMI. Gli Stati Uniti sono diventati in questo modo il gestore del denaro del mondo e la principale fonte di crescita della liquidità globale, e la centralità del dollaro nel sistema aumentò notevolmente. L'altra istituzione fondamentale progettata a Bretton Woods fu la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, conosciuta come la Banca Mondiale (BM), che diventò operativa nel 1946 con lo scopo iniziale di concedere prestiti per finanziare gli sforzi di ricostruzione delle nazioni europee dopo la guerra.

Il sistema si rivelò utile nella creazione di un sistema economico internazionale favorevole alla prosperità, contribuì alla ricostruzione e alla modernizzazione delle economie dei paesi occidentali ed alla nascita di un'economia transatlantica. Durante il periodo di Bretton Woods, in particolare nei nove anni caratterizzati da piena convertibilità, si registrò una vera e propria crescita del PIL pro capite, più rapida rispetto a qualsiasi altro regime monetario precedente o successivo: questo dà l'idea che il sistema non solo era stabile, ma anche in grado di assicurare la crescita. Il boom economico in Europa occidentale, ed anche in Giappone, rafforzò la coesione all'interno del blocco e la fede nel capitalismo e nel modello di economia di mercato.

Nel quadro di Bretton Woods, gli americani hanno fatto il meglio per promuovere i loro interessi senza costringere gli altri paesi, legittimando in tal modo il loro ruolo egemonico. In questo modo, sono riusciti a basare la loro egemonia su uno specifico complesso di accordi istituzionali ed a rafforzare la coesione all'interno del blocco occidentale, da quel momento in poi caratterizzata da economie capitalistiche basate su un'economia di mercato funzionante e su un sistema multilaterale di scambi. L'ordine di Bretton Woods funzionò per un quarto di secolo, perché gli accordi e le cooperazioni monetarie facevano parte di una rete più grande e ad incastro di accordi politici relativi all'impostazione della guerra fredda.

Il sistema cambiò drasticamente nel 1971, quando il presidente americano Nixon prese la

decisione unilaterale di chiudere la “finestra d'oro” e porre fine all'ordine di Bretton Woods, senza nemmeno consultare gli alleati europei. Questa decisione creò una frattura nelle relazioni transatlantiche e spinse i principali paesi europei a prendere iniziative autonome.

2.2. Gli sviluppi recenti

2.2.1. La nuova agenda Transatlantica

Questo paragrafo si focalizza su evoluzioni più recenti, molto più direttamente legate ai negoziati del TTIP: l'attenzione si sposta dai singoli stati europei all'intera Unione Europea e il ragionamento parte dal momento in cui le relazioni diplomatiche sono state ufficialmente stabilite tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione Europea.

Le relazioni diplomatiche tra la Comunità europea e gli Stati Uniti sono iniziate molto tempo fa, negli anni '50, quando, nel 1953, gli Stati Uniti inviarono alcuni osservatori alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, e, tre anni più tardi, stabilirono una missione ufficiale in Lussemburgo e nel 1961 a Bruxelles. Nello stesso periodo, la Commissione europea aprì una delegazione a Washington D.C. Tuttavia, solo nel 1990, con la firma della Dichiarazione transatlantica nel corso del vertice di Parigi, il rapporto fu ufficialmente formalizzato. Questo documento ha aperto un dialogo politico a molti livelli, sulla base di un regolare scambio di informazioni e di un'organizzazione di incontri periodici incentrata su materie economiche, scientifiche e culturali. Dopo aver ricordato gli obiettivi comuni e i principi del partenariato, la Dichiarazione ha individuato alcuni specifici macro-settori di cooperazione: prima di tutto nel campo economico, volto a promuovere e rafforzare il sistema commerciale multilaterale e a sostenere ulteriori passi verso la liberalizzazione; in seguito, essa intendeva promuovere la collaborazione nei campi educativo, scientifico e culturale attraverso l'organizzazione di scambi e progetti comuni, e infine, trovare le risposte transnazionali comuni a sfide transnazionali come terrorismo, crimini internazionali, misure per proteggere l'ambiente e per prevenire la proliferazione di armamenti nucleari, armi chimiche e biologiche. Al fine di perseguire questi obiettivi, fu istituito un quadro di consultazioni regolari tra cui le consultazioni biennali tra il Presidente degli Stati Uniti e i presidenti del Consiglio europeo e della Commissione e le consultazioni biennali tra i Ministri degli Esteri europei ed il Segretario di Stato degli Stati Uniti.

Tuttavia, questi incontri non erano particolarmente produttivi dal momento che molti leader si concentrarono principalmente su priorità nazionali e problemi specifici. In risposta alla

crescente preoccupazione e grazie alla disposizione positiva dell'amministrazione Clinton nei confronti dell'UE, nel 1995, al vertice di Madrid fu lanciata la Nuova Agenda Transatlantica (NTA), che mirava ad integrare la Dichiarazione del 1990 nella sostanza e nel processo. Anche se questo documento è quasi sempre stato ignorato nell'analisi delle relazioni internazionali, la NTA ed il Piano d'Azione Comune riflettevano lo stato dell'arte delle relazioni transatlantiche ed una nuova base per affrontare le sfide della sicurezza, sempre più di carattere transnazionale: essa aggiunse, agli obiettivi già fissati per promuovere la stabilità e la democrazia, rispondere in modo cooperativo alle sfide globali, sviluppare relazioni economiche e favorire il commercio mondiale, il più ampio obiettivo generale e ambizioso per costruire ponti attraverso l'Atlantico; inoltre, per la prima volta, fu proposto di creare un nuovo mercato transatlantico, con l'obiettivo di ridurre ed eliminare progressivamente barriere tariffarie e non tariffarie. La NTA rafforzò e istituzionalizzò molti contatti e relazioni già esistenti e portò alla creazione di Dialoghi Transatlantici settoriali tra i gruppi di consumatori, le associazioni ambientaliste, le associazioni di lavoratori (il Dialogo Commerciale Transatlantico, che negli anni successivi ebbe molto successo, era già stato creato pochi mesi prima) e il Dialogo Transatlantico dei Legislatori.

Tuttavia, anche se il design della NTA e il relativo Piano d'Azione dimostrarono di essere flessibili al mutare delle circostanze e nell'affrontare le nuove sfide emergenti, non riuscirono su molti aspetti, raggiungendo risultati solo moderati: i risultati della strategia comprendono la formazione di una classe di diplomatici, che si incontrano regolarmente e sono ben disposti a relazioni USA-UE, e un processo continuo di condivisione delle informazioni; ancora, allo stesso tempo, dopo il 1995 né le controversie economiche tra gli Stati Uniti e gli stati europei né i momenti di tensione politica diminuirono. Tuttavia, nell'affrontare la NTA, va notato che dopo il 1995 il mondo e la comunità transatlantica cambiarono molto rapidamente: l'attacco alla Torri Gemelle nel 2001 e il processo di riforma e di allargamento dell'UE rimodellarono costantemente le priorità della politica estera di entrambi gli Stati Uniti e gli stati membri dell'Unione Europea.

2.2.2. Il recente tentativo di cooperazione economica: il Partenariato Economico Transatlantico e il Consiglio Economico Transatlantico

Tra gli obiettivi fissati dal NTA c'era un vasto impegno di liberalizzazione economica, mentre il più ambizioso capitolo del Piano d'Azione Comune era finalizzato anche alla

costruzione di un "nuovo mercato transatlantico" attraverso una maggiore cooperazione normativa. Questi sforzi politici furono combinati con accordi simili specificamente incentrati sulle questioni economiche: il primo fu il Partenariato Economico Transatlantico (TEP), lanciato nel maggio 1998 durante il vertice di Londra, ed il suo Piano d'Azione che fissava obiettivi specifici e scadenze relative, concordati all'inizio del novembre dello stesso anno dalle amministrazioni europee ed americane. Nonostante le istituzioni create dalla NTA ed il loro scopo di prevenire e risolvere eventuali controversie, proprio in quegli anni proliferarono controversie commerciali ad alto livello tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea, e continuarono ad aumentare dopo il 1995, fino al punto di creare un "sistema di frizione" in un numero crescente di settori quali la sicurezza alimentare, la fiscalità, la protezione del copyright e gli standard di contabilità. Gli episodi più noti riguardarono entrambe le controversie commerciali tradizionali sulle misure nazionali discriminatorie, come quella sulle banane, e le nuove controversie di stile sulle normative dietro le frontiere, come quelle sugli organismi geneticamente modificati e sulla carne agli ormoni (i problemi sono ancora oggi molto dibattuti all'interno delle trattative TTIP).

In questo contesto, la Commissione europea decise di avviare i negoziati volti a stabilire un nuovo mercato transatlantico focalizzato su quattro pilastri molto ambiziosi ma non facilmente realizzabili: la completa rimozione degli ostacoli tecnici agli scambi commerciali; la progressiva eliminazione delle tariffe industriali; la creazione di una zona di libero scambio nel settore dei servizi; una maggiore liberalizzazione in altri settori chiave elencati. Tuttavia, l'opposizione della Francia portò al fallimento della proposta in seno al Consiglio dell'Unione europea. Ancora, la Commissione non abbandonò il piano e decise di presentare una proposta più limitata: il TEP, che comprende elementi sia multilaterali che bilaterali e si concentra principalmente sulla lotta contro le barriere normative e sul favorire liberalizzazioni supplementari. Più chiaramente, l'obiettivo della partnership è di aumentare l'accesso al mercato per i beni, i servizi e i prodotti agricoli, di favorire la liberalizzazione bilaterale e multilaterale e di approfondire il dialogo tra i rappresentanti della società civile transatlantica.

Inoltre, il TEP stabilì nuove istituzioni al fine di rafforzare gli incentivi a cooperare ed incrementare il ruolo di altri già esistenti. Al di là dei vertici biennali USA-UE tra i presidenti degli Stati Uniti, della Commissione e del Consiglio, tra il Gruppo ad Alto Livello incaricato della definizione dell'agenda dei vertici e tra la task force del NTA designata a seguire dossier specifici in campo economico, il TEP istituì alcuni organismi specifici come il Comitato Direttivo del TEP, che è composto dal Vice Assistente del Segretario di Stato degli

Stati Uniti per gli affari economici, da funzionari della commissione e da un rappresentante della Presidenza del Consiglio e che si è evoluto nel corpo principale per il coordinamento nelle relazioni economiche, ed i Gruppi di Lavoro, che aiutano il Comitato Direttivo ad individuare le aree di possibile cooperazione in ogni sotto-settore compreso nel TEP. Al fine di prevenire altre controversie commerciali, il TEP introdusse un sistema di preallarme, per individuare precoci potenziali controversie emergenti. Il compito fu assegnato al Comitato Direttivo, tuttavia, dal momento che il sistema non ha imposto di mettere in pausa o riconsiderare il regolamento o l'oggetto normativo della controversia, che non garantiva affatto di limitare o risolvere potenziali conflitti. Gli altri organismi considerati rilevanti per garantire una cooperazione efficace furono i legislatori e i Dialoghi della società civile, già stabiliti dalla NTA: mentre il primo non è riuscito a vivere fino alle aspettative iniziali, gli altri hanno avuto più successo, in particolare per quanto riguarda il Dialogo Commerciale Transatlantico (TABD) e il Dialogo Transatlantico dei Consumatori (TACD). Il TABD è il dialogo più organizzato e influente, poiché si concentra fin dall'inizio sulla riduzione delle barriere non-tariffarie e sul riconoscimento reciproco delle norme e partecipando attivamente al sistema di allarme rapido.

Nel 2001, quando la Commissione europea ha rivisto il sistema di NTA, ha evidenziato l'esistenza di alcuni punti deboli evidenti, soprattutto legati alla domanda di "elementi da fornire" ad intervalli di sei mesi e l'assenza di priorità a medio - lungo termine. Tuttavia, nonostante le debolezze del sistema, che non è stato designato per creare obblighi reciproci vincolanti ma piuttosto per incoraggiare una cultura di cooperazione e di dialogo e favorire una progressiva armonizzazione degli approcci tra i responsabili delle politiche statunitensi ed europee, la Commissione evidenziò l'utilità del TEP nello sviluppo di un programma di cooperazione nei settori del commercio e degli investimenti e la sua importanza come forum di discussione. Tuttavia la necessità di aggiustamenti non fu nascosta: il TEP fu utile e di successo nel promuovere la creazione di un mercato transatlantico, mentre non riuscì a coordinare l'Unione Europea e gli sforzi degli Stati Uniti in sedi multilaterali quali l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

Dal momento che negli anni 2000 le barriere di mercato non tariffarie rappresentarono il primo ostacolo nel commercio transatlantico, la Cancelliera tedesca Angela Merkel e il Presidente del Consiglio Europeo, Steinmeier, in occasione del vertice UE-USA 2007, tenutosi a Washington, contribuirono a firmare il "Quadro per l'avanzamento della cooperazione economica transatlantica tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti", che, in fondo, istituì il Consiglio Economico Transatlantico (CET). L'obiettivo di questo nuovo accordo

non era particolarmente diverso dal precedente, dal momento che si concentra sul tentativo di ridurre gli oneri normativi intensificando settore per settore la cooperazione regolamentare; inoltre, individua alcuni progetti faro prioritari, quali i diritti di proprietà intellettuale, il commercio sicuro, l'innovazione e la tecnologia, i mercati finanziari e gli investimenti. Il CET è co-presieduto da un funzionario del Gabinetto degli Stati Uniti presso l'Ufficio esecutivo del Presidente (attualmente il vice assistente del presidente e vice consigliere per la sicurezza nazionale per gli affari economici internazionali Michael Froman) e da un membro della Commissione europea (attualmente il Commissario per il Commercio Europeo Cecilia Malmström) e mira a guidare i lavori tra i vertici, ad adottare programmi di lavoro e, più in generale, a supervisionare gli sforzi delineati. Anche se lo strumento ha prodotto una serie di accordi di lavoro e inizialmente sembrava rispondere positivamente alle aspettative, dal momento che il secondo incontro ha prodotto ben pochi e modesti risultati, i conflitti precedenti hanno continuato a persistere e nel 2010 si è tenuto l'ultimo incontro ufficiale, sebbene il Consiglio sia ancora ufficialmente esistente ed operativo.

2.2.3. Il Gruppo di Lavoro ad Alto Livello sulla Crescita e l'Occupazione

Né nella Comunicazione della Commissione europea “*Global Europe*” del 2006, né in quella “*Trade, Growth and World Affair*” (TGWA) del 2010 c'era alcun riferimento specifico alla possibilità di stabilire una zona di libero scambio tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, anche se entrambe le comunicazioni erano finalizzate a stabilire un nuovo approccio europeo alla politica commerciale estera basato sulla conclusione di accordi commerciali preferenziali con i principali partner strategici. In “*Global Europe*”, nonostante il riconoscimento, per la prima volta, dell'importanza dei *Partnership Trade Agreement* (PTA) come strumenti di politica del commercio estero, considerando la situazione di stallo nei negoziati multilaterali a livello di OMC, c'era solo un minor riferimento agli Stati Uniti. E 'stato affermato che “l'Unione Europea ha dovuto prestare particolare attenzione agli Stati Uniti, data la relazione speciale tra i due blocchi, ma che non c'era alcun impegno a lanciare una trattativa di PTA con Washington”. La comunicazione TGWA, che ha rivisto e sostituito “*Global Europe*”, non aggiunge alcun nuovo obiettivo in questo campo e ha sottolineato solo la rilevanza delle barriere non-tariffarie (*non-tariff barriers*) come il principale ostacolo alla cooperazione economica transatlantica: "i maggiori ostacoli restanti si trovano in divergenza con le norme

e le regolamentazioni oltreoceano, anche se esistono obiettivi normativi molto simili”. La posta in gioco è alta, come illustrato da un recente studio, della Commissione europea del 2010, che suggerisce che la rimozione di solo la metà delle barriere non-tariffarie derivanti dal commercio con gli Stati Uniti si tradurrebbe in un aumento dello 0,5% del PIL dell'UE. Tuttavia, l'idea di stabilire un Accordo Transatlantico di Libero Scambio (TAFTA) non è nuova, poiché è stata proposta, subito prima del lancio del TTIP, nello scenario post-guerra fredda e subito dopo la conclusione dell'Accordo Nord-Americano di Libero Scambio (NAFTA), nel 1995 da parte dei Ministri degli esteri del Regno Unito e della Germania, Malcolm Rifkind e Klaus Kinkel. In ogni caso la proposta, dopo un intenso dibattito, ma piuttosto breve, non ha guadagnato slancio ed è stata abbandonata in quanto si è ritenuto fosse "troppo piccola" (le tariffe tra le due sponde dell'Atlantico erano, e sono, già molto basse) e "troppo grande" (proprio come oggi, molti interessi sono stati toccati in tale ambizioso progetto). Inoltre, sia gli americani che i leader europei temevano che la conclusione di un grande accordo commerciale preferenziale potesse, anche, minare il sistema multilaterale che era stato appena rafforzato attraverso l'istituzione del OMC.

La proposta riemerse del tutto inaspettatamente nel 2011, poiché, come già visto, non era stata inclusa nella strategia TGWA, pubblicata solo l'anno prima. La decisione è stata presa principalmente dall'amministrazione Obama all'inizio del primo mandato del presidente che, dopo alcuni mesi iniziali prudenti, ha iniziato a contare molto su una politica commerciale aggressiva, al fine di rinnovare sia il ruolo globale americano che l'economia nazionale dopo la crisi. Il primo passo verso l'inizio della negoziazione del TTIP è stato la creazione di un Gruppo di Lavoro ad Alto Livello sulla Crescita e l'Occupazione (HLWG) in occasione della riunione al vertice UE-USA tenutasi nel novembre 2011, volta a sviluppare una strategia per nuovi negoziati commerciali transatlantici. Il gruppo è stato creato sotto gli auspici del CET e guidato dal Rappresentante del Commercio degli Stati Uniti Ron Kirk e dall'ex Commissario UE al Commercio Karel De Gucht. Va notato che un gruppo simile è stato stabilito anche prima dell'inizio della negoziazione per il NAFTA. Gli obiettivi fissati dal Gruppo ad Alto Livello sono stati di esaminare le opzioni politiche in settori quali “le barriere convenzionali per scambi di merci; la riduzione, l’eliminazione o la prevenzione di ostacoli al commercio; le opportunità per il miglioramento della compatibilità delle normative e degli standard; la riduzione, l’eliminazione o la prevenzione di inutili barriere non-tariffarie...” (*The White House*, 2011), e di suggerire ai leader politici transatlantici gli strumenti pratici necessari per attuare le migliori misure che avrebbero identificato.

Il crescente interesse americano a lavorare per rafforzare la partnership atlantica è stato

dimostrato da un discorso pronunciato dal Segretario di Stato Hillary Clinton alla conferenza *Brookings Institution* nel mese di novembre 2012 in cui ha sostenuto che “il presidente Obama ha chiarito che avremmo fatto progressi, che avremmo dovuto fare un duro lavoro di rinnovo e rafforzamento delle nostre partnership in tutto il mondo, e che ciò sarebbe iniziato con l'Europa” (Clinton, 2012) e ha evidenziato l'importanza della cooperazione economica nel dialogo transatlantico: “in un momento in cui i paesi stanno misurando la loro influenza tanto nella dimensione delle loro economie, quanto nella potenza della loro forze armate, dobbiamo realizzare il potenziale non sfruttato del mercato transatlantico. Questo è tanto un imperativo strategico quanto economico” (Clinton, 2012).

Nel giugno 2012 il Gruppo ad Alto Livello ha pubblicato la relazione intermedia, che ha enumerato le questioni che avrebbero dovuto essere incluse in un accordo transatlantico: riduzione o eliminazione delle tariffe, delle questioni normative e delle barriere non-tariffarie, i servizi, gli investimenti, gli appalti pubblici, i diritti di proprietà intellettuale e la regolamentazione. La relazione finale del Gruppo ad Alto Livello è stata emessa nel febbraio 2013 e ha suggerito raccomandazioni generali per la struttura e il contenuto di un futuro accordo commerciale transatlantico. La relazione chiede l'istituzione di un “accordo ambizioso e completo che affronta una vasta gamma di questioni bilaterali sul commercio e gli investimenti, tra cui le questioni normative, e contribuisce allo sviluppo di regole globali” (Commissione europea, 2013), affrontando gli ostacoli all'accesso al mercato legati al commercio, agli appalti, agli investimenti e ai servizi e l'effetto negativo delle barriere non-tariffarie al commercio e agli investimenti, nonché sostenendo lo sviluppo di regole condivise in altri soggetti chiave, quali i diritti di proprietà intellettuale, ambiente e lavoro. Approvando la conclusione della relazione finale del Gruppo ad Alto Livello, i leader politici americani ed europei implicitamente si impegnarono a intraprendere l'ambizioso programma inquadrato in esso, finalizzato alla stretta integrazione dei rispettivi sistemi economici.

Il 13 febbraio 2013, attraverso una dichiarazione comune da parte degli Stati Uniti il presidente Obama, il presidente del Consiglio europeo Van Rompuy e il presidente della Commissione europea Barroso, hanno lanciato il Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti (TTIP) “come un modo per promuovere la crescita, la creazione di posti di lavoro, lo sviluppo di regole globali e il rafforzamento del sistema commerciale multilaterale” (Commissione europea, 2013). Il presidente Obama ha lanciato immediatamente il progetto al pubblico nazionale, durante il discorso sullo Stato dell'Unione del 2013: “Stasera, annuncio che saranno avviati colloqui per un Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti globale con l'Unione Europea, affinché il commercio sia

equo e libero tra le due sponde dell'Atlantico, e supporti milioni di posti di lavoro ben retribuiti per gli americani.” (Obama, 2013). Dopo alcuni mesi di costruzione del consenso sul progetto dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, il Consiglio europeo ha approvato il mandato per la Commissione europea nel giugno del 2013 e il primo round della trattativa è stato lanciato ufficialmente nel mese di luglio 2013.

I dettagli sul processo e sul contenuto del TTIP saranno presentati nei capitoli seguenti, con particolare enfasi sui servizi finanziari.

2.3. Il quadro macroeconomico Transatlantico

2.3.1. Commercio

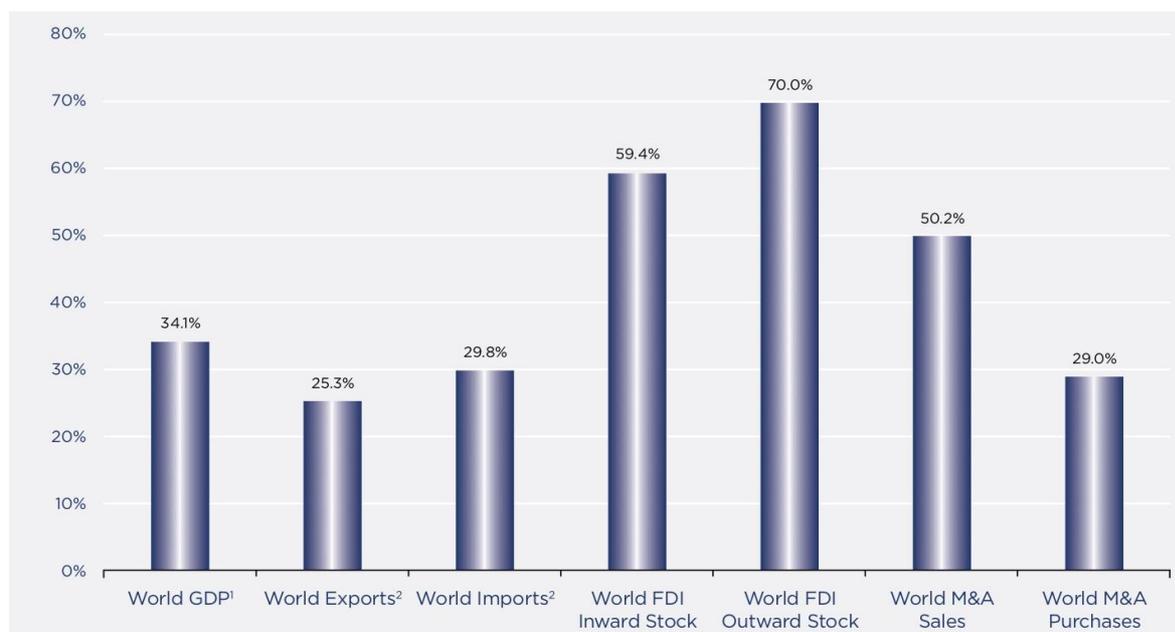
Questa ultima parte sugli aspetti economici delle relazioni transatlantiche sarà dedicata a presentare il quadro macroeconomico, concentrandosi principalmente sul commercio e gli investimenti, che sono gli oggetti principali della trattativa sul TTIP, e analizzando più brevemente i servizi e l'occupazione.

Nella figura n° 1, i dati economici degli Stati Uniti e dei paesi europei vengono sommati e presi insieme al fine di mostrare il peso dell'economia transatlantica nel quadro più generale dell'economia globale. Come è possibile vedere, nel 2014, gli Stati Uniti e le esportazioni europee hanno rappresentato il 25% delle esportazioni mondiali, mentre le importazioni combinate hanno rappresentato il 30% delle importazioni globali. Il principale collegamento che tiene insieme l'economia transatlantica è il livello di Investimenti Diretti Esteri (IDE): gli Stati Uniti e l'Unione Europea insieme contano rispettivamente il 59,4% delle azioni verso l'interno e il 70,0% delle azioni verso l'esterno di IDE. Già da questi dati base, sembra possibile ipotizzare che l'economia transatlantica sia una forza trainante per l'economia globale.

I commerci sono l'oggetto principale del TTIP per una semplice ragione: gli Stati Uniti e l'Unione Europea sono i principali partner commerciali in tutto il mondo e sono anche l'altro i principali mercati commerciali.

Nel 2013, anno in cui sono stati avviati i negoziati, le esportazioni europee di merci verso gli Stati Uniti hanno rappresentato € 288,239 milioni, che corrisponde al 16,6% del totale delle esportazioni, mentre le importazioni hanno rappresentato € 195,989 milioni pari al 11,6% del totale delle importazioni.

Figura n° 1: L'economia transatlantica rispetto al mondo – quota del totale mondiale



Fonte: UN, IMF, dati del 2014

1. Basato sulle stime di PPP

2. Esclusi gli scambi intra-UE, Norvegia, Svizzera e Islanda

Anche se le importazioni dalla Cina erano più alte, gli scambi europei di beni con gli Stati Uniti sono stati nel complesso anche superiori, in quanto essi hanno rappresentato il 14,4% del commercio totale europeo contro il 12,5% degli scambi tra l'UE e la Cina. Per quanto riguarda gli scambi di merci negli Stati Uniti nel 2013, le esportazioni verso l'UE hanno rappresentato il 16,6% e le importazioni il 17,1%. Anche in questo caso le importazioni dalla Cina sono state superiori, 19,4%, ma il rapporto complessivo con l'Europa è stato maggiore e pari al 16,6% del totale degli scambi di merci.⁵

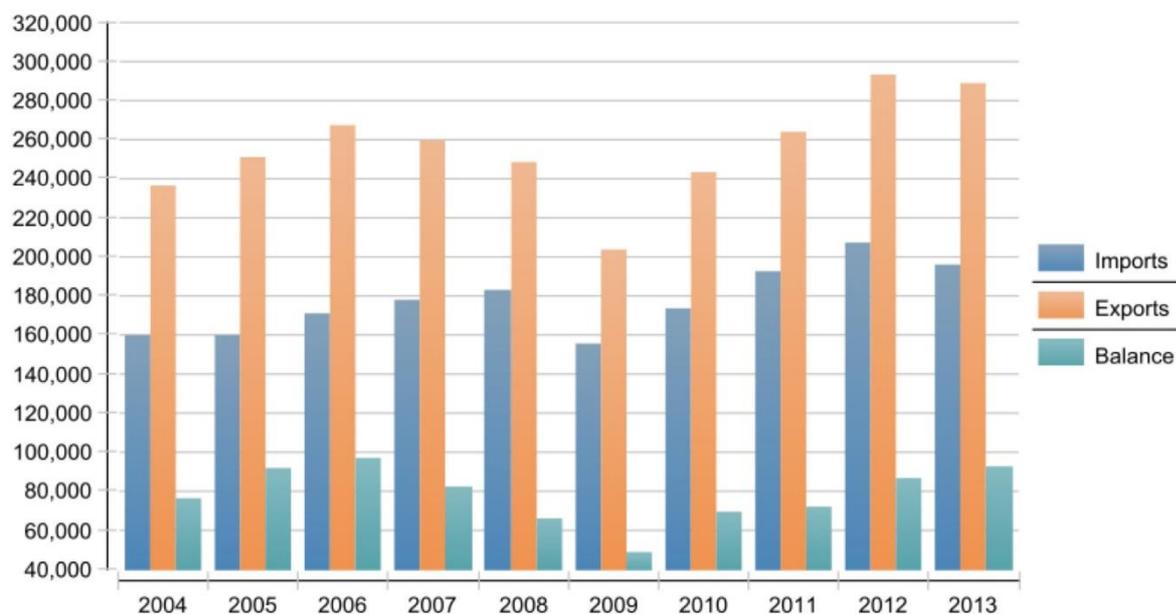
Il livello di scambi di merci UE - USA è raddoppiato dall'inizio del 21° secolo fino ad oggi e nel 2015 ha raggiunto una cifra stimata di \$ 600 miliardi. I paesi dell'Unione Europea godono di un crescente surplus commerciale rispetto agli USA. Dal 2009 al 2015, il deficit americano è raddoppiato e diventato pari a \$ 153 miliardi di (8% in più di un anno prima). Tuttavia, questo surplus non è equamente distribuito tra i paesi europei e nel 2013 la Germania da sola ha registrato quasi la metà di esso (è aumentato del 12,2% dal 2012); altri paesi che hanno goduto di un surplus commerciale consistente nel 2013 sono stati Francia, Irlanda, Italia e Regno Unito. Nell'ultimo anno gli Stati Uniti sono riusciti ad aumentare le loro esportazioni verso il Belgio (7,7%), i Paesi Bassi (5%), la Francia (3,8%), l'Italia (2,6%), mentre sono diminuite le loro esportazioni in Svezia (- 17,9%), nel Regno Unito (-13,7%) e

⁵ Fonte: DG Trade, Commissione europea, per i dati europei, e US Census Bureau per i dati americani.

in Irlanda (-10,4%).

Il quadro descritto è riassunto dalla figura n° 2, che mostra l'evoluzione delle importazioni dell'Unione Europea e le esportazioni verso gli Stati Uniti.

Figura n° 2: Scambi totali – Flussi e bilancio commerciali



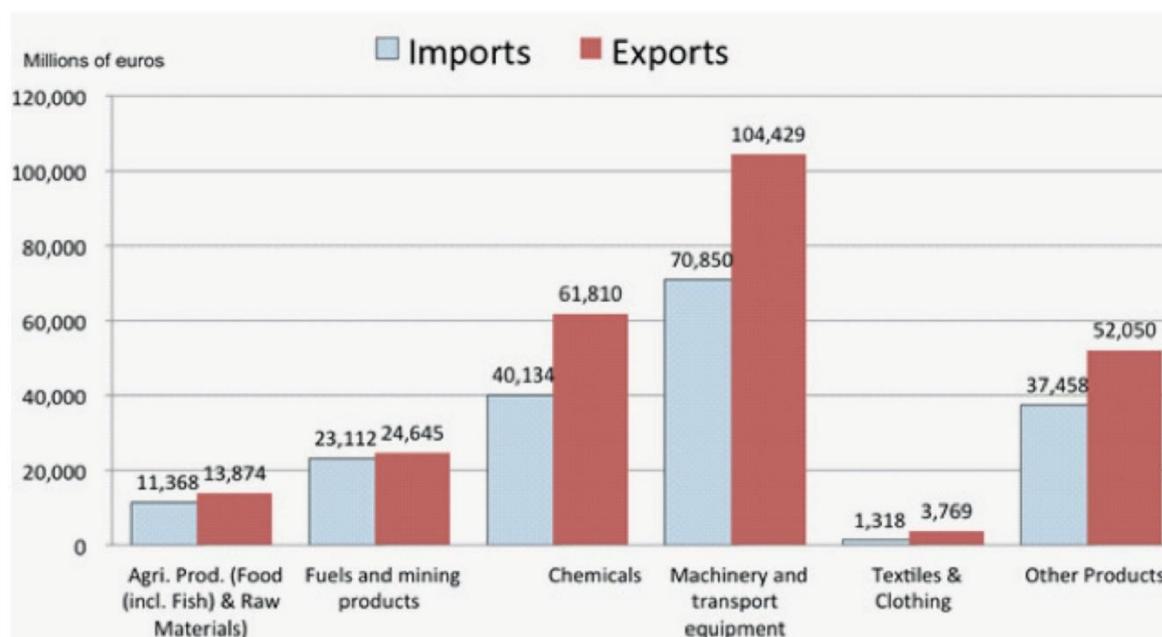
Fonte: Eurostat

La figura n° 3, invece, mostra invece gli attuali scambi commerciali europei con gli Stati Uniti divisi per settori principali. Si può notare che la maggior parte delle importazioni e delle esportazioni hanno avuto luogo nel settore dei macchinari e dei trasporti. Il secondo settore più importante è quello chimico. In entrambi questi settori i paesi europei esportano più di quanto importano e registrano un forte surplus commerciale (nel settore chimico le esportazioni dell'UE sono ancora il 50% in più rispetto alle importazioni).

Questo quadro è, comunque, incompleto dal momento che lo scambio di beni conta solo il 65% del totale degli scambi bilaterali. Infatti, al contrario, gli Stati Uniti hanno con l'Europa un consistente surplus negli scambi di servizi, che ha rappresentato quasi \$ 67 miliardi nel 2012. Quarantacinque dei cinquanta stati americani hanno continuato ad esportare di più verso l'Europa rispetto alla Cina, spesso con un ampio margine. Anche se ha vissuto una piccola diminuzione delle esportazioni verso l'Europa, il Texas è stato il primo stato esportatore degli Stati Uniti verso l'Europa e ha venduto più di tre volte il numero di merci in Europa rispetto alla Cina.⁶

⁶ Fonte: The Transatlantic Economy 2016: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between US and Europe (in riferimento a tutti i dati del paragrafo).

Figura n° 3: Scambio di beni europei con gli Stati Uniti, settore per settore



Fonte: Eurostat

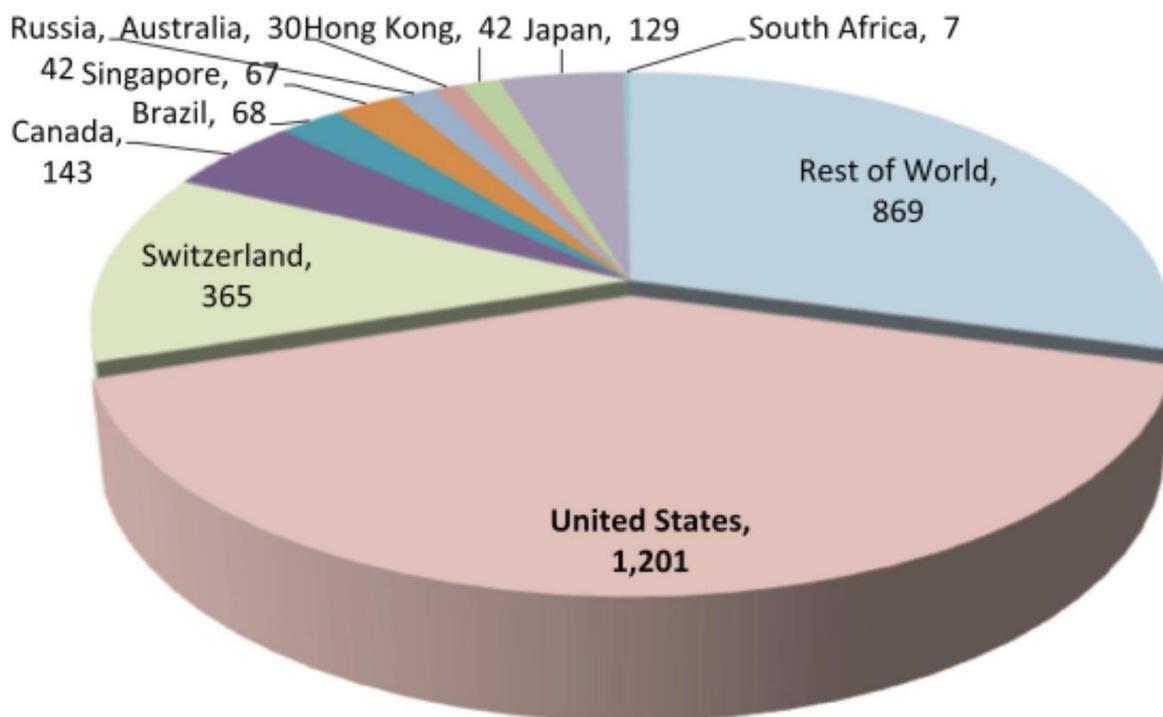
2.3.2. Investimenti diretti stranieri

Quando si analizza il commercio internazionale, non è sufficiente considerare il valore del commercio. Si tratta di una generale ma vera assunzione, che si applica anche meglio all'economia transatlantica: il vero punto di forza di essa è costituito, infatti, da Investimenti Diretti Esteri, dal momento che nel 2015 Unione Europea e Stati Uniti, presi insieme, hanno rappresentato il 59,4% delle azioni verso l'interno di IDE e il 70% delle azioni verso l'esterno, come mostrato in figura n° 1.

Inoltre, le due aree sono la rispettiva fonte primaria e destinazione degli IDE, che si sono evoluti in una fonte essenziale di prosperità economica americana ed europea. L'Europa è sempre stato il luogo che ha attirato la maggior parte degli investimenti esteri degli Stati Uniti, ma questa tendenza è in realtà aumentata negli ultimi anni, con il flusso degli Stati Uniti verso l'Europa del 56% del totale degli investimenti americani in tutto il mondo a partire dall'inizio del nuovo secolo.

Attraverso la figura n° 4, riferita alla situazione odierna, è possibile vedere come gli Stati Uniti emergano costantemente come il più importante partner bilaterale di investimenti per l'Europa, essendo in possesso di quattro volte le scorte di IDE in più rispetto alla Svizzera, che è il secondo partner europeo.

Figura n° 4: Top dieci fonti di Investimenti Esteri Diretti verso l'Unione Europea



Fonte: Eurostat

Dopo un precedente piccolo declino, nel 2015 i flussi in uscita di IDE americani in Europa sono aumentati del 7,7% rispetto al 2014; tuttavia sono stati diretti principalmente verso pochi stati: Paesi Bassi, Regno Unito ed Irlanda (\$ 17,8 miliardi) sono stati le tre destinazioni principali nei primi sei mesi dell'anno e hanno registrato oltre il 70% degli investimenti americani verso l'Unione Europea; il rapporto è ancora più chiaro se prendiamo in considerazione un periodo più lungo, infatti, a partire dal 2000, i tre stati hanno rappresentato il 79% del totale degli Investimenti Diretti Esteri degli Stati Uniti in Europa.

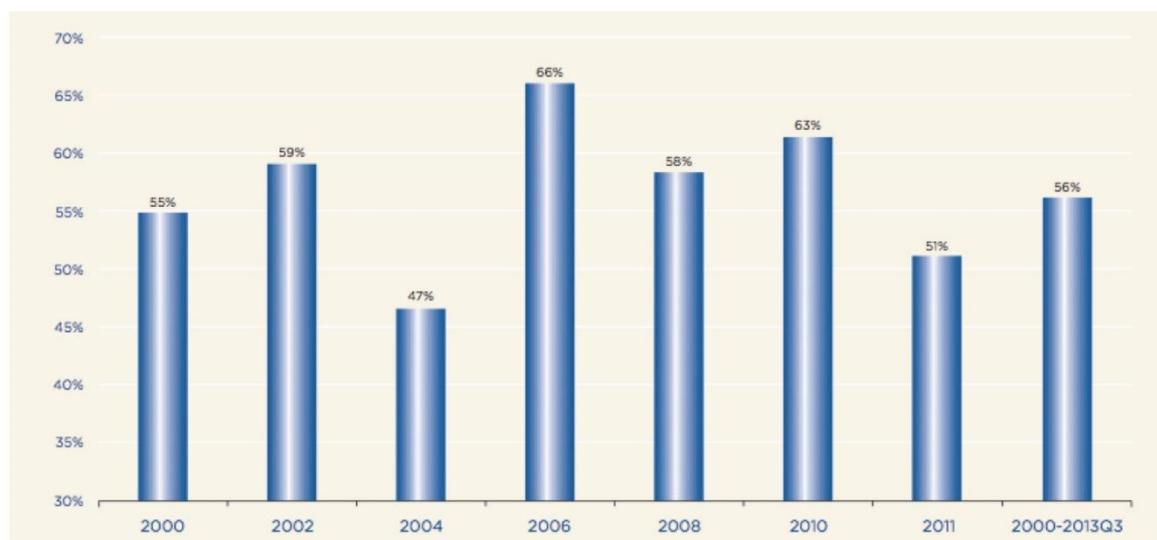
Gli Investimenti Esteri americani si stanno concentrando in Europa, non al di fuori di essa: la tendenza mostra che sono recentemente aumentati in Danimarca, Polonia, Lussemburgo, Europa centrale ed orientale (in particolare Polonia e Repubblica Ceca) e, in modo più consistente, in Irlanda e nei Paesi Bassi. Al contrario, la quota di IDE americani è in calo in Belgio, Francia, Germania, Portogallo e, leggermente, in Italia e Spagna. In questi ultimi due paesi la tendenza si è oggi invertita. Anche se il Regno Unito è convenzionalmente servito come piattaforma principale per gli filiali americane in Europa, ora il principale mercato continentale è diventato l'Olanda, grazie alla sua appartenenza al mercato unico europeo e all'adozione dell'Euro.

Per rendere il quadro ancora più chiaro, è opportuno confrontare il livello di IDE americani in Europa con quello di altre aree del mondo. Anche se gli IDE in Cina di recente hanno

iniziato ad aumentare, essi contano l'1,2 % degli investimenti degli Stati Uniti e sono ancora più bassi di quelli in Irlanda, Paesi Bassi o Francia, presi singolarmente. Dall'inizio del secolo gli investimenti delle imprese americane sono stati più consistenti nel Regno Unito o nei Paesi Bassi, presi soli, piuttosto che nei paesi dell'Africa, del Medio Oriente, del Sud e del Centro America, presi tutti insieme: l'Italia ha ricevuto più Investimenti Diretti Esteri dell'India, il Brasile un solo quarto rispetto a quelli dell'Irlanda, e i Paesi Bassi hanno ricevuto quattro volte di più di tutti i paesi del BRIC.

Inoltre, l'Europa è l'area più redditizia per le imprese americane che, nel 2015, hanno guadagnato un record di \$ 240 miliardi, che rappresenta più del 57% del reddito globale americano da filiali estere. Questo significa, ovviamente, che se l'Europa sperimentasse difficoltà economiche, così farebbe anche una gran parte di attori economici americani, data l'influenza europea sui profitti delle imprese statunitensi. Questo rapporto non è cambiato negli ultimi anni, nonostante le dispute politiche tra gli Stati Uniti e gli Stati membri dell'UE e le conseguenze della crisi economica e finanziaria, come indicato dalla figura n° 5.

Figura n° 5: Propensione a livello corporate dell'America verso l'Europa

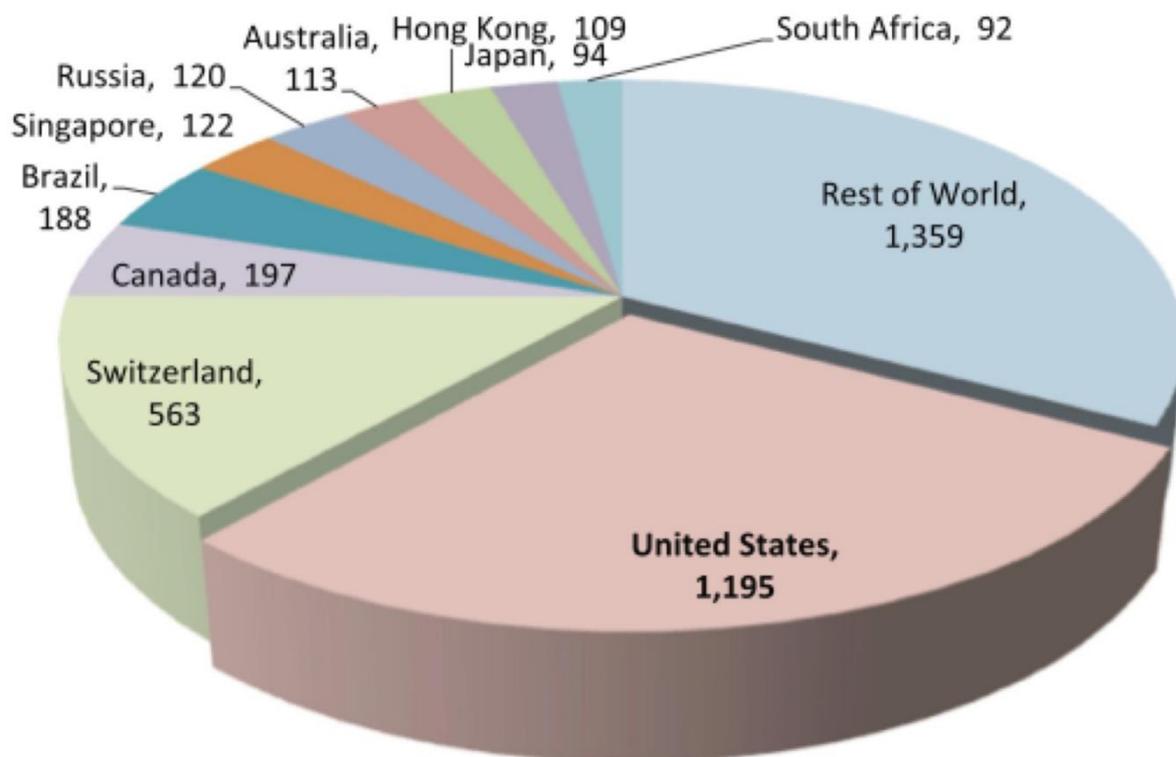


Fonte: Bureau of Economic Analysis

Dall'altra parte, l'afflusso di Investimenti Diretti Esteri europei negli Stati Uniti è diminuito negli ultimi anni; tuttavia le azioni UE negli Stati Uniti rimangono due volte superiori di quelle in Svizzera, il secondo paese ospitante degli investimenti europei (figura n° 6) e gli IDE europei verso gli Stati Uniti sono stati quattro volte superiori rispetto a quelli in Cina. Tuttavia, come sottolineato in precedenza, l'afflusso di IDE dall'Europa verso gli Stati Uniti ha registrato un calo costante negli ultimi anni (-37% all'inizio del 2013 e -17,7% nel 2012), causato principalmente dalla crisi finanziaria europea che ha spinto le aziende europee a

ridimensionare le loro operazioni all'estero. Nonostante questa recente contrazione, gli Stati Uniti sono rimasti il mercato principale in termini di guadagno per le multinazionali europee e le loro filiali, aumentato del 6,5% ad un livello record. A parte i paesi europei, solo il Canada e il Giappone sono fortemente presenti negli Stati Uniti, tuttavia i prodotti delle loro filiali sono nettamente inferiori a quelli del Regno Unito, mentre i prodotti delle imprese tedesche sono simili a quelli giapponesi.⁷

Figura n° 6: Top dieci ospiti di Investimenti Esteri Diretti europei



Fonte: Eurostat

2.3.3. Servizi

I servizi rappresentano il "gigante addormentato dell'economia transatlantica" (Hamilton e Quinlan, 2014) dal momento che i due blocchi rappresentano le principali economie di servizi globali, già rispettivi partner commerciale più importanti, e il principale mercato di crescita per quanto riguarda i servizi commerciali. Per essere più precisi oggi l'Europa è il più grande commerciante nel settore dei servizi in tutto il mondo, mentre gli Stati Uniti sono il paese più grande a rivestire questo ruolo come singolo.

⁷ Fonte: The Transatlantic Economy 2016: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between US and Europe (in riferimento a tutti i dati del paragrafo).

Già nel 2012 l'Unione Europea era in testa in tutte le principali categorie di servizi del commercio globale, nonostante la crisi economica che ha causato un calo delle esportazioni di servizi del 2,3%. Al contrario le esportazioni di azioni di servizi statunitensi sono cresciute del 5,5%. A differenza di quanto accade nel commercio, gli Stati Uniti hanno registrato nel 2014 un surplus commerciale nello scambio di servizi con l'Europa pari a \$ 64,5 miliardi, causato da un andamento molto positivo negli ultimi anni, durante i quali le esportazioni di servizi americani verso l'Europa sono raddoppiate e l'Europa ha contabilizzato il 37,6% delle esportazioni e il 43% delle importazioni di servizi americani.⁸

2.3.4. Lavoro

Un aspetto che viene spesso trascurato nell'analisi delle relazioni economiche transatlantiche è lo "scambio" dei lavoratori tra i due blocchi. Anche se non viene trattato all'interno del TTIP, mi sembra interessante per fornire alcune informazioni base su di esso, soprattutto perché uno degli scopi principali del TTIP è quello di favorire la creazione di posti di lavoro. Nonostante la generale convinzione che le imprese americane ed europee siano principalmente interessate alla manodopera a basso costo in Asia o in Sud America, la maggior parte degli stranieri che lavora per le società statunitensi all'estero sono europei, e viceversa il maggior numero di stranieri che lavora per le imprese dell'UE al di fuori dell'Europa sono americani.

Inoltre, le aziende europee che operano negli Stati Uniti impiegano milioni di lavoratori americani e le aziende americane che operano in Europa impiegano milioni di lavoratori europei. Per rendere le cose più chiare, diamo uno sguardo ad alcuni numeri: le filiali americane hanno impiegato direttamente circa 4,3 milioni di lavoratori in Europa nel 2014; nel 2013 le filiali statunitensi hanno creato 106.000 nuovi posti di lavoro nel Regno Unito, 58.800 in Germania, 17.000 nella Repubblica Ceca, 13.000 nei Paesi Bassi e 7.000 in Spagna, mentre, allo stesso tempo, hanno tagliato circa 9.000 posti di lavoro in Italia e 40.000 in Francia. Questi numeri non sono limitati al 2013, ma mostrano una recente trend in crescita rispetto al passato: infatti le filiali statunitensi hanno impiegato 1,7 milioni di lavoratori nel settore manifatturiero in Europa nel 2013, mentre 1,6 milioni nel 1990.

Per quanto riguarda il commercio, la tendenza è diversa in ogni paese europeo; quindi, per

⁸ Fonte: The Transatlantic Economy 2016: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between US and Europe (in riferimento a tutti i dati del paragrafo).

esempio, l'occupazione manifatturiera nel Regno Unito presso le filiali americane è diminuita da 431.000 nel 2000 a 300.000 nel 2013, mentre la Polonia ha sperimentato il percorso opposto e ha raddoppiato il numero di lavoratori impiegati da filiali americane fino a 100.000.

D'altra parte, nel 2013 le filiali europee hanno impiegato direttamente circa 4 milioni di lavoratori americani e due terzi di tutti i lavoratori americani che lavorano per filiali estere controllate per maggioranza. Le società europee filiali che hanno impiegato di più negli Stati Uniti sono state del Regno Unito, della Germania, della Francia, della Svizzera e dei Paesi Bassi.⁹

3. Il Trattato Transatlantico su Commercio ed Investimenti

3.1. L'accordo e le sue caratteristiche principali

3.1.1. Definizione e motivazioni

Per intensificare le relazioni economiche transatlantiche, nel Febbraio 2013, Stati Uniti ed Unione Europea si accordarono quindi ad iniziare le negoziazioni per un Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti (TTIP).

Vari paesi nel mondo sono infatti alla ricerca di modi per aumentare la crescita economica e la prosperità in un'epoca di lenta ripresa dalla recessione del 2009, e le due potenze mondiali hanno visto in questo accordo l'opportunità per rialzarsi insieme dopo questa grande caduta: se da una parte molti sembrano convinti dei potenziali effetti benefici derivanti da un accordo di questo genere, dall'altra parte altrettanti, su entrambi i lati dell'Atlantico, mettono in discussione il valore degli accordi commerciali, tanto che numerosi elementi della società civile europea e americana si sono mobilitati per la protezione dell'ambiente, del patrimonio agricolo e delle indicazioni geografiche, e delle norme di sanità pubblica e per contrastare ciò che è visto come indebita influenza di grandi imprese in negoziati commerciali.

Un accordo transatlantico su commercio e investimenti dovrebbe creare nuovi posti di lavoro, ridurre i costi, aumentare l'efficienza e creare nuove opportunità per l'innovazione e piccole e medie imprese su entrambe le sponde dell'Atlantico, pur proteggendo regolamenti

⁹ Fonte: The Transatlantic Economy 2016: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between US and Europe (in riferimento a tutti i dati del paragrafo).

e standard di alta qualità. I negoziatori hanno dichiarato che i loro obiettivi sono di mantenere alti standard normativi nell'accordo, anche se occorrerà scendere a compromessi, ma di trovare modi per avere un'interazione più armonica ed efficiente dei due sistemi e regimi normativi attualmente esistenti negli Stati Uniti e nell'Unione Europea.

Oltretutto questo stesso trattato, se concluso e portato avanti con successo, potrebbe fornire segnali positivi al resto del mondo, in termini di alleanze, rendendo concreta la necessità di stringere accordi di partenariato commerciale anche tra altri paesi.

Progettato per liberalizzare ogni settore dell'economia transatlantica – includendo prodotti industriali, prodotti agricoli, servizi e investimenti – il TTIP cerca di eliminare i dazi doganali e le restrizioni agli investimenti promuovendo requisiti normativi più compatibili. Pari a quasi la metà del PIL mondiale e quasi un terzo del commercio mondiale, il partenariato economico tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti – i due blocchi economici più sviluppati del mondo – è stato il driver per la crescita e l'occupazione su entrambe le sponde dell'Atlantico per decenni, come spiegato nei capitoli precedenti.

Lo stock di investimenti bilaterali diretti è pari a € 2.394 trilioni l'anno ed ogni giorno vengono scambiati merci e servizi per un valore medio di quasi € 2 miliardi, e di circa € 5 trilioni l'anno: la loro progressiva integrazione, pertanto, non può che essere mutualmente vantaggiosa, favorendo oltretutto la creazione di forti legami tra aziende e ricercatori e creando opportunità di business e di occupazione su una scala senza precedenti.

Barriere convenzionali agli scambi di merci, come le tariffe e i contingenti tariffari, sono in cima alla lista dei negoziati per il nuovo partenariato. Anche se queste sono già piuttosto basse, compresi tra 3,5% e il 5%, i massicci flussi commerciali transatlantici lasciano intendere che anche una piccola riduzione avrebbe un notevole impatto.

Costose barriere non-tariffarie, comprese le questioni di regolamentazione e burocrazia, sono anche più importanti. Attualmente, i produttori spesso devono rispettare due set di regole e passare attraverso due procedure su entrambi i lati dell'Atlantico, entrambe volte allo stesso risultato: per esempio, l'innalzamento degli standard di sicurezza e le limitazioni all'impatto ambientale delle automobili. Tali barriere sono stimate di provocare l'equivalente di una tariffa compresa tra il 10% e il 20% sui prodotti commercializzati.

L'accordo TTIP ideale non solo rimuoverebbe i principali ostacoli al commercio e agli investimenti ereditati dal passato, ma guarderebbe anche al futuro: puntando a prevenire nuovi ostacoli normativi; stabilendo meccanismi che consentano un ulteriore approfondimento dell'integrazione economica nel corso del tempo; rafforzando la cooperazione per lo sviluppo di regole e principi su questioni di preoccupazione comune.

Inoltre l'accordo rappresenterebbe un addizionale pilastro fondamentale per la stretta collaborazione tra Unione Europea e Stati Uniti a gestire una serie di crisi sparse per il mondo sia come NATO che come altri gruppi specifici.

3.1.2. Contenuti

Il TTIP si suddivide essenzialmente in tre macro-aree:

1) Accesso al mercato.

L'obiettivo è aiutare le imprese, sia dell'Unione Europea che degli Stati Uniti - a prescindere dalle loro dimensioni o dai prodotti che vendono - ad ottenere un migliore accesso ai mercati esteri. Con il TTIP, le imprese europee ed americane potrebbero:

- Esportare di più negli oltreoceano e aggiudicarsi appalti pubblici;
- Importare una maggiore quantità di beni o servizi di cui hanno bisogno per ottenere i loro prodotti finali;
- Stabilire più facilmente se un prodotto è considerato “*Made in EU*” o “*Made in USA*”;
- Investire più facilmente oltreoceano.

2) Cooperazione in campo normativo

Lo scopo è far sì che le autorità di regolamentazione europee ed americane collaborino più strettamente di quanto non facciano ora, con il fine di far adeguare le imprese di entrambe le sponde dell'Atlantico, ai reciproci standard normativi.

3) Norme

In questa macro-area l'obiettivo è introdurre nuove norme per aiutare tutte le imprese UE e USA a:

- Trarre il massimo vantaggio dal TTIP, soprattutto per le PMI;
- Accedere all'energia e alle materie prime di cui hanno bisogno;
- Tutelare la loro proprietà intellettuale, ossia la ricerca e le idee alla base dei nuovi prodotti;
- Investire con fiducia, sapendo di poter contare su un certo grado di protezione in caso di problemi;
- Risparmiare tempo e denaro nello svolgimento delle pratiche burocratiche in dogana.

3.1.3. Obiettivi principali

1) Aumentare la competitività

Se per certi versi i regolamenti soddisfano le esigenze di diversi cittadini e proteggono i loro mercati contro un comportamento che può generare una perdita complessiva di benessere, tuttavia, essi stessi possono anche aumentare il costo del fare business, creare barriere per i nuovi arrivati, e quindi aumentare i prezzi al consumo. Norme e regolamenti devono perciò trovare il giusto equilibrio tra la tutela dei cittadini e il sovraccarico alle imprese.

I regolamenti non possono essere eliminati con un accordo commerciale, ma possono essere ridotti il più possibile per permettere ai nuovi arrivati di entrare in mercati nazionali, aumentando in tal modo la concorrenza e riducendo gli extra-profitti che potrebbero sorgere in mercati non competitivi. Il TTIP può ridurre le barriere non-tariffarie e, a seconda di ciò che si potrà fare in ciascun settore, raggiungere l'equivalenza e la convergenza normative, il riconoscimento reciproco, e l'armonizzazione della regolamentazione, tra le due sponde dell'Atlantico. In tal modo, le imprese risparmieranno tempo e costi di conformità perché una volta che il prodotto o il servizio sarà compatibile su un lato dell'Atlantico, allora lo sarà automaticamente anche sull'altro lato.

L'obiettivo non è solo quello di ridurre i costi per le imprese, ma anche di fornire una maggiore varietà di beni e servizi, portare i prodotti più innovativi ai consumatori, e a prezzi più bassi, pur mantenendo protezioni di alto livello.

2) Aumentare gli investimenti

I numerosi investimenti transatlantici portano un enorme guadagno economico a ciascun partner. In effetti, i legami comuni di investimento tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea superano il rapporto commerciale. Nel 2013, le vendite delle società americane filiali in Europa hanno raggiunto i \$ 3,1 miliardi, e le vendite da parte di filiali a maggioranza europea negli Stati Uniti hanno superato \$ 2,4 trilioni. Così, anche i miglioramenti relativamente marginali sulla riduzione dei costi e sull'aumento delle efficienze derivanti dal TTIP possono avere un grande impatto in termini di vendite e posti di lavoro. Le regole di investimento, le norme e il processo di risoluzione delle controversie in materia di azioni di governo sono aree in cui i negoziatori degli Stati Uniti e dell'Unione Europea vedono possibili guadagni. Ma i critici temono che un accordo TTIP, permettendo alle aziende che hanno investito dall'altra parte dell'Atlantico di contestare norme nazionali o comunitarie, potrebbe minare il potere dei tribunali locali e la capacità delle autorità di regolare.

Gli Stati Uniti e l'Unione Europea sono l'un l'altro la principale destinazione per gli

Investimenti Diretti Esteri. Le vendite da parte delle filiali americane in Europa nel 2013 sono state maggiori rispetto al valore di tutte le esportazioni degli Stati Uniti verso il mondo intero nello stesso anno, mentre le vendite delle filiali a maggioranza europea negli Stati Uniti sono state pari a più del triplo delle esportazioni europee verso gli Stati Uniti. Così i trasferimenti tra le società costituiscono una grande percentuale degli scambi transatlantici. In questo contesto, diventa chiaro che ridurre le differenze inter-statali nelle norme e nei regolamenti ha senso, data la struttura del rapporto commerciale e di investimento UE-USA, e che probabilmente ci sono potenziali guadagni nelle aree relative a regole e norme di investimento.

3) Agevolare le Piccole e Medie Imprese

Un TTIP ben fatto potrebbe anche aiutare ulteriormente a democratizzare il commercio transatlantico, aprendo nuove opportunità per le Piccole e Medie Imprese (PMI). Dal momento che gli scambi tra le imprese più grandi hanno un peso significativo nel commercio transatlantico attuale, è particolarmente importante che il TTIP abbassi anche le barriere all'entrata per le piccole e medie imprese. Queste aziende possono trarre infatti pieno vantaggio da internet per creare nuovi mercati di riferimento al di là dell'Atlantico in modi meno costosi che non erano possibili nei decenni precedenti.

Se i negoziatori ridurranno ulteriormente gli ostacoli al commercio, ci potrebbe essere un salto significativo nell'attività di creazione del mercato da parte degli imprenditori poiché le PMI sono in grado di generare, in tempi relativamente brevi, un aumento di posti di lavoro e una concorrenza significativi e di introdurre prodotti e servizi innovativi. Inoltre, molte di queste PMI sarebbero probabilmente fondate o composte dai lavoratori giovani. Non creare tali aperture alla crescita, ai posti di lavoro, e alla creatività da parte degli imprenditori significherebbe rinunciare a serie opportunità di portare le economie degli Stati Uniti e dell'Unione Europea in nuovi territori di innovazione.

4) Liberalizzare i servizi

Il potenziale del TTIP di realizzare la liberalizzazione ulteriore nel settore dei servizi non deve essere trascurato. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea sono le due più grandi economie di servizi in tutto il mondo. Essi sono l'un l'altro i principali mercati di potenziale crescita. Le esportazioni di servizi dagli Stati Uniti verso l'Europa ammontano a \$ 267 miliardi nel 2014, mentre le esportazioni di servizi dall'Europa verso gli Stati Uniti ammontano a \$ 203 miliardi nello stesso anno.

In entrambe le direzioni, le esportazioni sono cresciute a ritmi impressionanti dal 2009.

Ci sono gravi difficoltà da affrontare nell'apertura di un certo numero di settori di servizi per

ragioni strutturali, come, per esempio, la regolamentazione dei servizi professionali tra unione contro stato e privato contro pubblico, e come le problematiche relative ai servizi finanziari, a cui gli Stati Uniti non vorrebbero dedicare troppa attenzione nel contratto. Tuttavia, esiste ancora una buona possibilità per creare significative opportunità di crescita del mercato nell'accordo del TTIP, e anche per dare spazio ai più piccoli fornitori di servizi.

5) Bilanciare il partenariato transatlantico

I legami di sicurezza incorporati nella NATO sono di vitale importanza per entrambe le sponde dell'Atlantico. I recenti avvenimenti in Ucraina, e le azioni della Russia in Siria, a tutti noi hanno ricordato quanto sia importante disporre di un quadro di sicurezza funzionante. Ma un rapporto costruito sulla prosperità reciproca, così come sulla sicurezza reciproca, è molto più forte del fare affidamento sui soli legami di sicurezza. Questo è vero per i partner europei ed americani nell'Europa orientale e nei paesi dell'Eurasia che valorizzano la prosperità occidentale e i modelli di società aperte, valori che invece la Russia non incarna.

Lungo questa linea, se il TTIP dovesse includere un capitolo sull'energia che ha contribuito ad una maggiore vendita di energia americana verso l'Europa, o se anche includesse un procedimento per ottenere forniture di energia di emergenza per l'Unione Europea, esso rafforzerebbe direttamente gli Stati Uniti e gli interessi strategici europei. Gli Stati Uniti hanno un chiaro interesse strategico a ridurre la vulnerabilità dei suoi alleati e partner europei alla coercizione politica ed economica da parte di un fornitore di energia dominante come la Russia. In questo momento, la dipendenza europea dalle forniture di gas russo sta aumentando la vulnerabilità dell'Europa ad un'interruzione dell'approvvigionamento russo. Se un capitolo sull'energia nel TTIP potesse contribuire a spianare la strada per maggiori esportazioni di gas americano e di petrolio greggio verso l'Unione Europea, su base regolare o anche solo su una base di emergenza, questo sarebbe un gradito contributo alla sicurezza energetica dell'Unione Europea, in particolare nei confronti della Russia, e ridurrebbe le opportunità per Mosca di fare pressioni sui paesi europei con minacce di tagliare la fornitura di gas naturale.

6) Rafforzare i valori condivisi

Entrambi i rapporti economici e di sicurezza tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea rafforzano attraverso l'Atlantico quei valori condivisi di democrazia, Stato di diritto, sistemi basati sul mercato, diritti umani e protezione dell'ambiente, tanto per citarne alcuni. Questi valori sono sotto attacco in tutto il mondo, e ci sono modelli concorrenti su ciò che dovrebbe guidare il comportamento e la cooperazione tra gli Stati, e sulle migliori pratiche da adottare.

Mentre gli Stati Uniti e l'Europa lavorano sulle crisi geopolitica, di sicurezza e umanitaria insieme, si ricorda che i loro principi condivisi rendono molto più facile forgiare soluzioni che diano beneficio anche ad altre regioni.

È chiaro quindi che il TTIP fornirebbe agli Stati Uniti e all'Europa la possibilità di costruire a vicenda circoli virtuosi che rafforzino la capacità di ciascuno a lavorare insieme su difficili crisi internazionali e questioni globali, aiutandoli a costruire la loro prosperità reciproca.

7) Incentivare la predilezione al lavoro congiunto decentrato

Un negoziato di successo dell'accordo rafforzerà la capacità e la preferenza di andare altrove. Gli Stati Uniti e l'Europa sono l'un l'altro il partner di riferimento quando le crisi internazionali o le questioni globali devono essere affrontate, e questo, almeno per il momento, non cambierà mai. Ciascuno sicuramente lavora con altri partner in varie regioni, ma gli Stati Uniti e le nazioni europee sono in grado di lavorare insieme con una portata geografica e una larghezza di sostanza tali che non hanno paragoni. Nel contesto USA-UE, entrambi hanno esteso e approfondito questa cooperazione sin da quando è stata firmata la Nuova Agenda Transatlantica nel 1995.

Anche in quei luoghi in cui la NATO o eserciti militari sono stati di primaria importanza, come ad esempio in Afghanistan e in Iraq, l'Unione Europea è stata un partner fondamentale per l'assistenza economica e di sviluppo nel contribuire a realizzare i progressi con i governi locali. Naturalmente, un accordo TTIP non risolverebbe tutte le differenze tra le due parti o eliminerebbe la necessità di risolvere gli accordi tra le due regioni su altre questioni di politica estera o globale, ma potrebbe essere un esempio concreto dei benefici derivanti dalla cooperazione transatlantica quotidiana per i cittadini.

I vantaggi che deriverebbero dalla cooperazione USA-UE e dalle prospettive condivise sono spesso dati per scontati attraverso l'Atlantico, ma molti mettono in dubbio il valore di questa partnership.

8) Impostare standard globali più elevati

Nel settore economico-commerciale, un TTIP di successo fisserebbe nuove regole di alto livello in un'epoca in cui, purtroppo, l'OMC non è stata in grado di realizzare progressi significativi. Il Partenariato Trans-Pacifico (TPP) sta facendo questo nel contesto Asiatico-Pacifico, e il TTIP potrebbe essere un potente accordo di compagna strategica per inviare messaggi simili dal massiccio mercato transatlantico. Accordi TPP e TTIP di successo aprirebbero il commercio e gli investimenti a paesi che incarnano circa i due terzi della produzione mondiale. E, il TTIP sarà in grado di andare anche al di là del TPP, perché l'accordo è tra due economie altamente sofisticate, che condividono le priorità e le pratiche

per la protezione dell'ambiente, del consumatore, e del lavoratore. Anche se l'alto livello di partecipazione e la mobilitazione delle società civili europea e americana su questi temi complicherà notevolmente il lavoro dei negoziatori, i prezzi per l'accordo includono la necessità di creare maggiori prosperità, opportunità, e sicurezza per i cittadini americani ed europei, come anche di inviare un messaggio al resto del mondo sulle possibilità e i benefici derivanti da più alti livelli di cooperazione e norme più stringenti. Infine il TTIP non dovrebbe significare trascurare o abbandonare l'OMC. Il TTIP (e il TPP) potrebbe anche rilanciare il lavoro produttivo in seno all'OMC per estendere il programma di lavoro a nuove aree e aiutare sia nuove e più stringenti norme che standard per il lavoro multilaterale. L'Europa e gli Stati Uniti dovrebbero incoraggiare il lavoro costruttivo e lungimirante in seno all'OMC, ma con il riconoscimento che un'attuazione di successo del TTIP probabilmente contribuirebbe a generare uno slancio benefico presso l'OMC a Ginevra.

9) Definire le migliori pratiche internazionali

La liberalizzazione competitiva è un modo per spostare il sistema commerciale e altri partner chiave non partecipanti al nuovo accordo nella direzione delle norme stabilite in accordi progressivi, impostando standard che gli altri possono cercare di rispecchiare.

La Cina probabilmente guarderà il TTIP per ciò che è, non qualcosa volto a danneggiarla o escluderla, ma un accordo tra due dei suoi principali partner commerciali, che stanno definendo le regole previste dal gioco. Lo stesso sarà vero per gli altri paesi emergenti, con la torsione aggiunta nei confronti della Russia dovuta alle segnalazioni del TTIP sull'intesa tra Unione Europea e Stati Uniti nel commercio, nei valori, nella sicurezza e nella politica. Ed anche l'altro lato della discussione è vero, infatti non riempire lo spazio con norme predefinite basate su standard elevati e con lo Stato di diritto, lascia quello spazio libero per qualcun altro che può scrivere le regole e definire le norme.

10) Rafforzare i legami con i partner transatlantici

Il TTIP dovrebbe essere aperto alla partecipazione dei vicini partner di commercio ed investimento degli Stati Uniti e dell'Unione Europea: Messico e Canada in Nord America, i paesi dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) in Europa, e forse la Turchia. Dal punto di vista del Nord Atlantico, ciò rende molto più sensato avere un accordo integrato e coordinato attraverso l'Atlantico, piuttosto che per gestire distinti accordi con ciascun partner. Dal punto di vista degli Stati Uniti, ciò rende anche molto più sensato incorporare le catene di valore e di produzione altamente integrate in Nord America in un nuovo accordo transatlantico, come il TPP cerca di fare. Ad esempio, il Messico è il secondo mercato più grande per esportazioni degli Stati Uniti, e il contenuto americano di esportazioni dal

Messico agli Stati Uniti è di gran lunga il più alto contenuto di qualsiasi altro partner commerciale. Entrambi i fatti sottolineano il valore dell'includere il Messico in un accordo TTIP. Allo stesso modo, la ingente quantità di investimenti europei in Messico destinati al mercato americano si aggiunge al caso per la sua inclusione. Inoltre, argomenti possono essere fatti circa i benefici di includere il secondo più grande partner commerciale degli Stati Uniti, il Canada, che ha recentemente concluso un accordo commerciale con l'Unione Europea.

Tuttavia, sia i negoziatori europei che quelli americani sostengono che ci sono così tanti problemi complessi da risolvere tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea che sarebbe molto più difficile avere il Messico, il Canada, o altri al tavolo al momento. Questa linea di ragionamento ha un senso. La strada da percorrere potrebbe essere quella di accettare di avere un TTIP "aperto" per il Messico, il Canada, e altri che potrebbero unirsi più tardi nel processo o di avere successivi negoziati circa l'integrazione dei tre trattati di commercio e investimenti transatlantici. In ogni caso i funzionari europei ed americani dovrebbero essere chiari sull'apertura del TTIP per l'aggiunta di questi partner, e questi partner stretti dovrebbero essere regolarmente informati dei progressi del TTIP, soprattutto per intervenire.

4. I servizi finanziari nel TTIP e la loro regolamentazione

4.1. Il ruolo dei servizi finanziari nell'accordo

4.1.1. Scenario e motivazioni

La liberalizzazione dei servizi finanziari è un capitolo controverso che rientra all'interno della macro-area accesso al mercato del TTIP, sopra descritta. Come abbiamo già affermato, la crisi finanziaria ha sollevato la preoccupazione che la liberalizzazione del commercio potrebbe avere un effetto negativo sul potere normativo degli Stati sovrani. Questa analisi dimostra che gli accordi commerciali sono finora stati in grado di garantire la sovranità regolamentare degli stati; tuttavia, questa indipendenza ha naturalmente portato ad alcune divergenze normative.

La frammentazione normativa e la portata extraterritoriale della regolamentazione finanziaria nazionale hanno dimostrato di comportare un potenziale conflitto, che potrebbe aumentare i costi delle transazioni nel commercio transatlantico dei servizi finanziari.

Nel 2013, l'Unione Europea ha rappresentato il 38% delle esportazioni degli Stati Uniti nel settore dei servizi finanziari (escluse le assicurazioni) e il 48% delle importazioni statunitensi di servizi finanziari (escluse le assicurazioni). Lo scambio di servizi finanziari transatlantici rappresenta quindi certamente un'opportunità, ma produce anche diverse sfide.

Su entrambi i lati dell'Atlantico, le riforme di regolamentazione prudenziale sono state intraprese dal momento della crisi dei mutui *subprime* del 2007, per ricostruire la fiducia nei loro mercati finanziari. In questo contesto di sostanziali riforme interne, le Organizzazioni Non Governative (ONG) sono preoccupate per il potenziale impatto degli accordi commerciali (tra cui il futuro TTIP) su queste misure normative modificate. Tuttavia, le discussioni nel TTIP vanno oltre la salvaguardia dell'autonomia regolamentare. La forte autonomia di regolamentazione del settore e i pochi incentivi per l'armonizzazione hanno portato a significative divergenze normative su entrambe le sponde dell'Atlantico. Una cooperazione più forte permetterebbe di evitare i costi di transazione creati dalla frammentazione normativa.

Regole negli accordi commerciali sui servizi finanziari sono state tradizionalmente estremamente flessibili, dando spazio notevole alla regolamentazione. In primo luogo, gli impegni da entrambe le parti e la non discriminazione sono stabiliti dalle parti negli elenchi dedicati. Gli accordi commerciali quindi forniscono un'eccezione salvaguardante il diritto degli Stati di intraprendere una regolamentazione prudenziale, nota come *prudential carve-out*. Questa eccezione è stata interpretata in senso ampio, coprendo entrambe le misure macro e micro-prudenziali. Le misure prudenziali sono anche tutelate dalle controversie investitore-stato, assicurando che le affermazioni di espropriazione indiretta sollevate in relazione a una misura prudenziale siano respinte. Infine, sono state introdotte disposizioni per realizzare la più ampia gamma possibile di azioni per preservare l'integrità e la stabilità del sistema finanziario (incluse le eccezioni per le azioni delle banche centrali e le restrizioni del trasferimento di capitali) disponibili per i governi.

Mentre la sovranità regolamentare è protetta da accordi commerciali, non sono state affrontate le sfide della frammentazione normativa. Oltre a differenze sostanziali di attuazione a livello nazionale degli standard internazionali, le norme nazionali spesso mostrano ampia portata extraterritoriale, creando così la duplicazione dei requisiti di conformità per le imprese impegnate in operazioni con e sotto diverse giurisdizioni. Ad esempio la regolamentazione americana interna potrebbe aumentare i costi per le banche europee: in primo luogo, il recente regolamento federale relativo ai requisiti prudenziali avanzato per le banche estere, e in secondo luogo, la questione della regola Volcker, che

vieta alle banche di intraprendere il *proprietary trading* e possedere *hedge fund* o fondi di *private equity*.

L'esistenza di norme contraddittorie nei quadri normativi europeo ed americano può creare nuove barriere commerciali. L'attuale forum transatlantico per il dialogo finanziario, il Dialogo sulla Regolamentazione dei Mercati Finanziari (FMRD), si sta rivelando efficace per discutere delle questioni che creano barriere commerciali sostanziali su entrambi i lati. Un esempio si riferisce ai diversi principi contabili adottati da entrambi i lati dell'Atlantico. Un altro è la divergenza nella regolazione dei derivati, che crea duplicazioni per entrambe le parti. L'Unione Europea - desiderosa di più dialogo sistematico sui problemi unilaterali relativi alla legislazione dell'altro stato partner - propone un nuovo quadro di cooperazione regolamentare all'interno del TTIP. Tuttavia, gli Stati Uniti non sono attualmente inclini ad accettare una cooperazione normativa come parte dei negoziati TTIP in quanto temono che questo possa rallentare il ritmo di attuazione delle proprie riforme di regolamentazione finanziaria.

Più nel dettaglio rispetto ai dati precedenti, nel 2013, i servizi finanziari hanno rappresentato € 59 miliardi di esportazioni extra-UE e € 23 miliardi di importazioni extra-UE, con un conseguente surplus commerciale di € 36 miliardi.¹⁰ Il settore dei servizi raggiunge il secondo più alto surplus nei servizi extra-UE, dopo altri servizi commerciali alle imprese (€ 73 miliardi), e seguito dai servizi informatici e di informazione (€ 27 miliardi) e dei trasporti (€ 24 miliardi).¹¹ Nel 2013, l'UE ha rappresentato il 38% delle esportazioni degli Stati Uniti nel settore dei servizi finanziari (escluse le assicurazioni) e il 48% delle importazioni statunitensi di servizi finanziari (assicurazione esclusa).¹² Attualmente i servizi finanziari negli Stati Uniti valgono il 7% del PIL nazionale e creano 6 milioni di posti di lavoro, mentre in Europa valgono il 5% del PIL e le sole banche offrono circa 3 milioni di posti di lavoro.¹³ Tuttavia, mentre vi è un accordo in Europa, come negli Stati Uniti, sul fatto che la liberalizzazione dei servizi finanziari sia importante e dovrebbe essere raggiunta, non vi è più la preoccupazione su come garantire che gli scambi di servizi finanziari non pregiudichino le riforme introdotte a seguito della crisi finanziaria. A seguito della crisi finanziaria, sia gli Stati Uniti che l'Unione Europea sostanzialmente hanno rivisto le loro normative sul mercato finanziario. In questo contesto di sostanziale riforme interne, le ONG

¹⁰ Fonte: Eurostat.

¹¹ Fonte: Eurostat.

¹² Fonte: Bureau for Economic Analysis (BEA), 2014.

¹³ Fonte: Securities Industry and Financial Market Association (SIFMA).

hanno espresso preoccupazione per il potenziale impatto degli accordi commerciali su queste misure normative modificate. Tuttavia, le discussioni sul TTIP vanno al di là della salvaguardia dell'autonomia regolamentare. Forte autonomia di regolamentazione del settore e pochi incentivi per l'armonizzazione hanno portato a significative divergenze normative tra le due sponde dell'Atlantico, e una più forte cooperazione è stata suggerita come un mezzo per evitare i costi di transazione creati da questa frammentazione normativa.

Due posizioni divergenti persistono rispetto alle negoziazioni sul TTIP. Da una parte, le banche nell'Unione Europea e, in una certa misura, gli Stati Uniti, sono più preoccupate della divergenza nella regolamentazione dei mercati finanziari e delle spese che la frammentazione normativa può portare. La Commissione europea ha suggerito di portare la cooperazione normativa sui mercati finanziari al tavolo delle negoziazioni sul TTIP. D'altra parte, le ONG e le associazioni dei consumatori sono preoccupate per il fatto che il TTIP, così come l'inserimento di disposizioni normative di cooperazione, possa incidere sulla capacità di entrambe le parti di regolare i loro mercati finanziari autonomamente. In cima a questi timori è la preoccupazione del governo degli Stati Uniti per cui la cooperazione normativa del TTIP potrebbe rallentare l'attuazione delle riforme degli Stati Uniti nella regolamentazione prudenziale, e abbasserebbe i livelli rigorosi di requisiti per gli USA per soddisfare gli standard europei più rilassati. La posizione del Congresso degli Stati Uniti potrebbe essere più sfumata in materia, mentre la posizione dell'Unione Europea rimane forte sulla necessità di una maggiore cooperazione. Tuttavia, vi è ancora dibattito su come preservare una forte autonomia regolamentare e se vi sia la necessità di indirizzare ulteriormente nel TTIP la frammentazione normativa che potenzialmente potrebbe derivare da divergenze normative nazionali.

4.1.2. Obiettivi e benefici

L'UE propone di istituire, nel quadro del TTIP, un processo trasparente, responsabile e basato su regole che impegni le due parti a lavorare insieme per rafforzare la stabilità finanziaria. La cooperazione normativa sarebbe basata sui seguenti principi:

- Lavorare in maniera congiunta per garantire l'applicazione tempestiva e coerente delle norme concordate internazionalmente per la regolamentazione e la vigilanza;
- Consultarsi reciprocamente in anticipo rispetto ad eventuali nuove misure finanziarie che possano influenzare in modo significativo la prestazione di servizi

finanziari tra le parti;

- Evitare l'introduzione di regole che inutilmente penalizzino la giurisdizione dell'altra controparte;
- Esaminare congiuntamente le norme esistenti per verificare se esse creino inutili ostacoli al commercio;
- Impegnarsi per valutare se le regole dell'altra giurisdizione siano equivalenti nei risultati.

Questi principi generali dovrebbero derivare da specifici accordi per la *governance* della cooperazione nella normativa UE-USA, da linee guida sulle valutazioni di equivalenza e sugli impegni per lo scambio dei dati necessari e da dati adeguati tra le autorità di regolamentazione.

L'elemento centrale della proposta europea è l'impegno verso valutazioni basate sui risultati rispetto al l'equivalente tra i quadri di regolamentazione e di vigilanza delle controparti. Questo potrebbe portare ad una dipendenza reciproca dalle regole della controparte. Va sottolineato che l'Unione Europea non prevede che ciascuna delle parti faccia dichiarazioni vincolanti sull'equivalenza con il quadro regolamentare e di vigilanza complessivo della controparte, ma piuttosto che effettui una valutazione dettagliata della consistenza della realizzazione di ogni standard.

Questo approccio è pienamente in linea con gli impegni del G20 volti a promuovere mercati finanziari trasparenti e continuamente funzionanti. La dichiarazione dei leader del G20 a partire dal Settembre 2013 afferma, in materia di scambi di derivati, che "le giurisdizioni e i principi generali dovrebbero essere in grado di differire l'uno dall'altro quando questo è giustificato dalla qualità dei loro rispettivi regimi normativi e di applicazione, sulla base di risultati simili, in modo non discriminatorio, dando il dovuto rispetto ai regimi di regolamentazione del paese d'origine". Questo approccio consente alle parti di rispettare l'un'altra i modelli normativi e le tradizioni giuridiche, senza modificare la legislazione esistente e senza rallentare il processo normativo. Allo stesso tempo, questo approccio può garantire, se vengono soddisfatte determinate condizioni, che regole diverse possono lavorare insieme, a condizione che esse siano rese coerenti.

Secondo la proposta UE, le autorità di regolamentazione avrebbero comunque la possibilità di adottare le misure necessarie per proteggere la stabilità finanziaria. I regolatori e i supervisori di entrambe le sponde dell'Atlantico manterrebbero la prerogativa di adottare misure per ragioni prudenziali. I regolatori sarebbero vincolati solo dal principio della buona cooperazione e avrebbero bisogno di prendere in considerazione il potenziale impatto delle

regole sulla controparte quando si effettua una proposta. Avrebbero bisogno di considerare le implicazioni negative per la controparte e spiegare le scelte fatte, se tali implicazioni fossero da inserire nella regola finale.

L'obiettivo della proposta UE non è quello di negoziare all'interno del TTIP sulla sostanza delle norme internazionali, sulla realizzazione in corso di questi standard o su altri elementi di riforme normative ancora in corso che vengono già implementate. Le discussioni su questi temi possono continuare in parallelo con, ma al di fuori, i negoziati TTIP.

La proposta UE è lungimirante e mira a raggiungere il livello coerente ed elevato di regolamentazione attraverso l'Atlantico, sulla base delle norme concordate a livello internazionale. Il nuovo quadro di cooperazione regolamentare responsabile, che dovrà essere stabilito dal TTIP, fornirebbe il giusto contesto in cui continuare il lavoro congiunto UE - USA e il dialogo sulla sostanza dei regolamenti finanziari. Attualmente, sia l'Unione Europea che gli Stati Uniti sono altrettanto avanzati nella revisione del regolamento finanziario in risposta alla crisi e stanno attuando lo stesso insieme di norme. Infatti, la pre-condizione per il quadro comune per la cooperazione normativa è che entrambe le giurisdizioni abbiano una altrettanto robusta regolamentazione finanziaria in atto e che entrambe le giurisdizioni lavorino insieme per rafforzare le norme finanziarie, non per indebolirle. L'UE propone questa cooperazione normativa UE - USA sul presupposto che gli Stati Uniti condividano l'ambizione dell'UE ad avanzare riforme normative globali e che entrambe le parti continueranno ad attuare norme di regolamentazione di alta qualità. La proposta UE offre l'opportunità di porre basi di lungo termine di un mercato finanziario integrato e stabile. Senza questo quadro, nel giro di pochi anni, quando la crisi sarà definitivamente superata, vi è il rischio che la regolamentazione finanziaria possa ancora una volta essere dominata da considerazioni prevalentemente nazionali, che portano nuovamente a divergenze di regolamentazione e all'apertura delle porte ad una nuova instabilità finanziaria.

L'Unione Europea ritiene che sia interesse dell'Unione Europea e degli Stati Uniti trovare un accordo all'interno del TTIP sulla coerenza normativa nel settore dei servizi finanziari.

I potenziali benefici derivanti dall'integrazione transatlantica sono chiari:

- Rafforzerebbe la stabilità finanziaria, grazie alla soluzione congiunta dei problemi;
- Ridurrebbe significativamente i casi di arbitraggio regolamentare, grazie alla maggiore coerenza tra i due mercati;
- Creerebbe un mercato più ampio e più efficiente per le imprese finanziarie europee ed americane, colmando le divergenze normative;

- Migliorerebbe la capacità del sistema finanziario integrato di fornire finanziamenti all'economia reale;
- Avrebbe un maggiore impatto globale sui mercati finanziari e sulla regolamentazione;
- Solidificherebbe il ruolo di primo piano che l'Unione Europea e gli Stati Uniti giocano nella regolamentazione finanziaria.

In sintesi: supponendo l'implementazione di un ambizioso Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti nel 2027, le esportazioni di servizi finanziari dagli Stati Uniti all'Unione Europea cresceranno di quasi il 6% rispetto alla situazione attuale, provocando un guadagno di \$ 1,6 miliardi, soprattutto derivante dalla riduzione o eliminazione di barriere non-tarifarie.¹⁴

4.2. La regolamentazione dei servizi finanziari

4.2.1. Disposizioni sui servizi finanziarie nel TTIP

La prima priorità dopo la crisi dei mutui *subprime* e la conseguente e perdurante crisi dei mercati finanziari è stata quella di riformare il sistema di regolamentazione prudenziale sia negli Stati Uniti che in Europa. Quindi la prima domanda posta dalle ONG e dai governi era se le riforme prudenziali e le azioni intraprese dalle banche centrali per reagire alla crisi finanziaria fossero compatibili con gli accordi commerciali esistenti e quelli in corso di negoziazione. La liberalizzazione dei servizi finanziari e gli impegni negli accordi commerciali potrebbero limitare il margine di manovra di cui godono gli Stati a regolamentare questo settore delle loro economie. Questo, tuttavia, non è il caso, poiché gli accordi commerciali offrono ampia sicurezza per le azioni sovrane nella regolazione dei mercati finanziari. Analizzeremo tre sezioni principali: la liberalizzazione e la regolamentazione dei servizi finanziari; l'eccezione alla regolamentazione prudenziale; altre questioni.

1) La liberalizzazione e la regolamentazione dei servizi finanziari

Regole e impegni per quanto riguarda la liberalizzazione dei servizi finanziari sono assicurati all'interno dell'OMC ai sensi dell'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (GATS),

¹⁴ Fonte: Atlantic Council.

completato da una serie di ulteriori documenti, compresi gli allegati sui servizi finanziari e l'intesa GATS sugli impegni riguardanti i servizi finanziari. Le disposizioni dell'Accordo di Libero Scambio (ALS) in materia di servizi finanziari sono state certamente influenzate dal GATS, ma differiscono in modo significativo nel loro approccio alla liberalizzazione. Sia il GATS che gli accordi di libero scambio rimangono estremamente flessibili sulla base delle norme sovrane in questo campo. Il GATS si riferisce alle disposizioni di servizi a seguito di una categorizzazione di quattro modalità (vedere box sotto). Spesso negli accordi di libero scambio vige una semplice distinzione tra prestazione transfrontaliera (coperta dalle modalità 1 e 2 sotto il GATS) e lo stabilimento. Inoltre, mentre il GATS e i precedenti accordi UE erano vicini alla liberalizzazione dei servizi nell'ambito di un quadro comune, il completamento con alcune disposizioni specifiche in materia di servizi finanziari, il NAFTA, attualmente utilizzato in più recenti accordi di libero scambio UE, dedica anche un capitolo specifico alle disposizioni di servizi finanziari.

Le quattro modalità ai servizi del GATS

Modalità 1 – fornitura transfrontaliera: prevede la fornitura di un servizio da un paese all'altro;

Modalità 2 – consumo all'estero: un cliente di un altro paese consuma a livello locale;

Modalità 3 – creazione: una banca estera stabilisce una controllata o una filiale nel paese;

Modalità 4 – presenza di persone fisiche: viaggio temporaneo di un professionista per fornire direttamente un cliente residente in un altro paese.

Le disposizioni in materia di servizi finanziari nel GATS si dividono tra obblighi generali e impegni specifici.

Gli obblighi generali si applicano immediatamente a tutte le misure oggetto dell'accordo, senza la necessità d'includerli nel programma di impegni. Il principale obbligo generale, che ha un impatto considerevole sulle possibilità di liberalizzazione, è il requisito della Nazione Più Favorita (MFN) ai sensi dell'articolo II del GATS¹⁵. Il requisito MFN concede gli impegni conclusi da un contraente nel contratto a tutte le altre parti contraenti, s positivo, e l'approccio NAFTA, a prestazione transfrontaliera, o approccio di impegno negativo.

Il primo indica che nessun impegno è stato fatto se non specificato nella lista degli impegni,

¹⁵ Art. II GATS: "Ciascun membro è tenuto ad accordare ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro, in via immediata e incondizionata, un trattamento non meno favorevole di quello accordato ad analoghi servizi e prestatori di qualsiasi altro paese".

mentre il secondo rende esplicito un obbligo generale di liberalizzazione che viene poi limitato da un elenco di specifiche eccezioni. L'approccio negativo basato sugli impegni ha ovviamente un effetto di liberalizzazione più forte, poiché la liberalizzazione è la regola e non l'eccezione. Nelle discussioni su un Accordo di Scambi di Servizi (TiSA), un approccio ibrido per la programmazione degli impegni è stato proposto perché avrebbe utilizzato un approccio positivo per l'accesso al mercato ed uno negativo per il trattamento nazionale.

L'autonomia regolamentare e la libertà sono state certamente al centro dei negoziati GATS e anche delle disposizioni di libero scambio per la liberalizzazione degli scambi di servizi. Il GATS utilizza un approccio molto flessibile quando si tratta della questione se il regolamento possa avere un impatto sull'accesso al mercato. In primo luogo, ha introdotto una serie di obblighi generali per il buon governo, che comprende i requisiti di trasparenza (articolo III GATS) e di tutte le misure di applicazione generale da somministrare in modo ragionevole, obiettivo e imparziale, così come altri requisiti procedurali (articolo VI GATS). L'articolo VI GATS impone anche requisiti sostanziali, come la richiesta che i requisiti di qualificazione e le procedure, le norme tecniche e i requisiti di licenza "non costituiscano inutili ostacoli agli scambi di servizi". Tale requisito impone fondamentalmente una necessità e un approccio proporzionale ai requisiti di licenza e agli standard tecnici. Il GATS impone inoltre che il riconoscimento di norme tra le parti contraenti non può essere applicato "in modo da costituire un mezzo di discriminazione tra i paesi nell'applicazione delle sue norme o dei criteri per l'autorizzazione, di concessione di licenze o certificazioni dei fornitori di servizi, o di una camuffata restrizione sul commercio dei servizi" (articolo VII GATS).

Al di là di questi requisiti generali, l'articolo XVI sull'accesso al mercato del GATS contiene un elenco di misure che dovrebbero essere vietate. Queste ultime sono misure che "possono limitare direttamente la concorrenza straniera in un mercato imponendo limitazioni sui fornitori, valori di transazione e / o partecipazioni di capitale". La stessa lista di misure è spesso ripetuta come tale nelle disposizioni di accesso al mercato negli Accordi di Libero Scambio. Sono proibite a priori le seguenti misure: le limitazioni su numero di servizi offerti, valore totale di transazioni di servizi, numero totale di operazioni di servizi, numero di persone impiegate, su partecipazioni in capitale straniero, e le richieste di specifici tipi di entità legali o *joint venture* per offrire servizi.

Tuttavia l'applicazione di questo elenco di misure vietate ha effetti diversi, a seconda che l'accesso al mercato venga concesso attraverso un approccio basato sull'impegno positivo o un approccio basato sull'impegno negativo. Nel primo caso, il divieto si applica solo alle aree in cui è concesso l'accesso al mercato negli orari di impegno, a meno che la parte

contraente abbia programmato tuttavia un suo impegno. Nell'approccio basato sull'impegno negativo, il divieto si pone come un obbligo generale, fatte salve le eccezioni previste nel programma di impegni. Il progetto di accordo commerciale Canada-UE (CETA) specifica ulteriori deroghe a tali divieti (vedere box sotto). Il progetto CETA ribadisce in primo luogo il diritto delle parti di emettere delle disposizioni per l'autorizzazione di stabilimento ed espansione di fornitori di servizi, nonché per chiarire che la legge potrebbe richiedere fornitura di determinati servizi tramite specifiche persone giuridiche. Quest'ultimo è un chiaro riferimento alla questione tanto dibattuta di separazione tra banche commerciali e di investimento.

Limitazioni al divieto incluse nelle disposizioni di accesso al mercato del CETA
L'articolo 6 del capitolo 15 sui servizi finanziari:
"Per maggiore chiarezza, una parte può imporre termini, condizioni e procedure per l'autorizzazione allo stabilimento e all'espansione di una presenza commerciale nella misura in cui essa non aggiri l'obbligo della parte di cui al paragrafo 1 e sia coerente con gli altri obblighi del capitolo / allegato / accordo".
"Per maggiore chiarezza, nessuna disposizione del presente articolo deve essere interpretata come un divieto a una parte di richiedere alle istituzioni finanziarie di fornire determinati servizi finanziari attraverso persone giuridiche distinte, dove secondo le leggi della parte, la gamma di servizi finanziari forniti da un'istituzione finanziaria non può essere fornita da una singola entità".

Le questioni relative all'accesso e alla regolamentazione del mercato riguardano anche la fornitura di nuovi servizi. L'accesso al mercato è normalmente esteso automaticamente alla fornitura dello stesso servizio tramite una nuova tecnologia (on-line banking ad esempio), ma rimane la questione se un prestatore stabilito in un paese partner possa introdurre un nuovo servizio che essi forniscono altrove, ma che non fornivano originariamente nel paese in questione. L'intesa GATS sugli impegni riguardanti i servizi finanziari, che non ha carattere vincolante a meno che non si iscriva nel programma di impegni, ha proposto una disposizione molto liberale, che permette qualsiasi nuovo servizio finanziario. Molto probabilmente in risposta al ruolo svolto dai nuovi prodotti derivati nella crisi finanziaria, la nuova generazione di Accordi di Libero Scambio contiene disposizioni specifiche relative ai nuovi servizi finanziari. Queste rinnovano il diritto delle parti di regolare il nuovo servizio finanziario, mentre allo stesso tempo garantiscono che, se è necessaria l'autorizzazione, essa

può essere negata solo per motivi prudenziali.

2) L'eccezione alla regolamentazione prudenziale

La principale eccezione alla salvaguardia della sovranità regolamentare è l'eccezione alla regolamentazione prudenziale, nota anche come *prudential carve-out*. Essa si trova all'articolo 2(a), dell'allegato GATS sui servizi finanziari (vedere box). Nel contesto della crisi finanziaria, due questioni principali sono sorte riguardo alla *prudential carve-out*.

La prima questione riguarda la portata dell'eccezione prudenziale. La prima frase della *prudential carve-out* del GATS contiene sia l'eccezione, "un membro non è impedito di prendere misure per motivi prudenziali", che un elenco di possibili misure, "anche per ...".

Il modello GATS per la *prudential carve-out*

Arte. 2 (a), l'allegato sui servizi finanziari

"Fatte salve le altre disposizioni dell'accordo, un membro non deve essere impedito di prendere misure a titolo cautelare, anche per tutelare gli investitori, i depositanti, gli assicurati o le persone a cui un obbligo fiduciario è dovuto da un fornitore di servizi finanziari, o di garantire l'integrità e la stabilità del sistema finanziario. Qualora tali misure non siano conformi alle disposizioni dell'accordo, esse non devono essere utilizzate come mezzo per eludere gli impegni o gli obblighi del Socio ai sensi dell'accordo".

La domanda principale è quindi se questo elenco debba essere considerato un elenco esaustivo e se le nuove misure macro-prudenziali siano coperte dal *carve-out* o escluse da esso. In realtà, l'elenco rimane vago e deve essere considerato a tempo indeterminato. Le misure prudenziali sono caratterizzate e definite per il loro obiettivo, in primo luogo a proteggere gli investitori, i depositanti, ecc., e in termini più generali "per garantire l'integrità e la stabilità del sistema finanziario". Poiché quest'ultimo obiettivo può coprire una vasta gamma di misure, la *prudential carve-out* è normalmente interpretata come avente una portata molto ampia. Le discussioni su TiSA, per definire e sviluppare ulteriormente l'elenco delle misure che rientrano nell'eccezione prudenziale, sono state contrastate dalle negoziazioni tra le parti (tra cui il Canada, l'UE e gli USA), poiché un chiaro elenco di misure potrebbe ridurre la portata del *carve-out*.

La seconda questione riguarda il significato della seconda frase della *prudential carve-out* del GATS, che afferma: "Qualora tali misure non siano conformi alle disposizioni dell'accordo, esse non possono essere utilizzate come mezzo per eludere gli impegni o gli

obblighi del Socio nel quadro dell'accordo". A prima vista, questa seconda frase può sembrare ambigua. Mentre non vi è stato alcun caso giudiziario sul tema di riferimento, la frase è stata ampiamente interpretata come semplicemente richiedente la legittimità della misura utilizzata. Infatti la seconda frase mira ad evitare che l'eccezione della misura prudenziale venga utilizzata come mezzo per eludere gli impegni del trattato. Si richiede pertanto che solo le misure che sono realmente necessarie per ragioni prudenziali possano essere in contrasto con gli impegni. Questo impone test di necessità e proporzionalità, se la misura fosse in contrasto con gli impegni.

La *prudential carve-out* è stata più o meno copiata dal GATS in Accordi di Libero Scambio. Il KORUS FTA, l'Accordo di Libero Scambio tra Stati Uniti e Corea, non ha cambiato quasi nulla della formulazione del GATS, mentre il NAFTA ha aggiunto un'ulteriore descrizione di un obiettivo legittimo che le misure prudenziali possono perseguire: "Il mantenimento della sicurezza, della solidità, dell'integrità o della responsabilità finanziaria dei fornitori di servizi finanziari". Questa frase aggiuntiva trovata nel NAFTA è stata inserita nel progetto di accordo tra l'Unione Europea e Singapore e nel progetto CETA. Il progetto CETA continua a dare ulteriori esempi, ma chiarisce che l'elenco delle misure non è esaustivo affermando "fatti salvi altri mezzi di regolamentazione prudenziale".

La seconda frase della *prudential carve-out* è stata completamente rimossa nel NAFTA e sostituita con l'aggettivo "ragionevole". Un approccio simile è stato utilizzato nel CETA.

Il progetto di accordo Unione Europea - Singapore richiede esplicitamente che le misure adottate siano proporzionate e non discriminatorie: "Queste misure non devono essere più onerose di quanto necessario per raggiungere il loro scopo e non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata nei confronti dei fornitori di servizi finanziari dell'altra parte rispetto ad analoghi fornitori di servizi finanziari o una restrizione dissimulata al commercio dei servizi".

All'interno del dibattito sulle controversie investitore-stato, sono state espresse preoccupazioni sulla base delle norme prudenziali e se queste possono essere impugnate come un esproprio indiretto. Il NAFTA già prevedeva la necessità di proteggere la sovranità regolamentare normativa prudenziale dalle sfide sulla risoluzione delle controversie di investimento. Per questo motivo, il NAFTA include un meccanismo di filtro, che è stato poi riutilizzato in altre Accordi di Libero Scambio.

Il meccanismo di filtro nel NAFTA permette una pretesa di essere respinto se i

provvedimenti impugnati sono stati trovati cadere sotto le eccezioni di cui all'articolo 1410¹⁶ (tra cui l'eccezione alla regolamentazione prudenziale). La decisione se uno stato possa invocare l'articolo 1410 viene presa dal Comitato del Servizio Finanziario del NAFTA, ma comunque se il comitato non può decidere la questione entro 60 giorni dal ricevimento del deferimento, allora una decisione in materia verrà presa da un tribunale arbitrale. Le decisioni del comitato o il rapporto arbitrale sono vincolanti per il tribunale che dovrebbe aver deciso la controversia. Una decisione, confermando che si applica l'articolo d'eccezione, intende che il procedimento in merito alla controversia debba essere interrotto. Nel caso in cui la commissione non abbia deciso il reclamo dopo 60 giorni e nessun comitato sia stato richiesto dopo 10 giorni, la questione ritorna al tribunale.

Un meccanismo di filtro simile è stato introdotto nel CETA. Se la questione ritorna al tribunale perché il comitato non ha deciso sulla domanda d'eccezione entro il termine stabilito, lo stato può ancora portare la questione davanti al tribunale.

3) Altre questioni

La clausola di arresto, *standstill clause*, si trova nella sezione A del GATS Comprensione sugli Impegni nei Servizi Finanziari. Essa vieta l'emissione di qualsiasi nuovo regolamento che possa limitare gli impegni assunti. Allo stesso modo gli Accordi di Libero Scambio possono introdurre una clausola di arresto e richiedere che nessun nuovo regolamento venga adottato al di là di modifiche dei regolamenti esistenti. L'Unione Europea ha recentemente introdotto una clausola in cui si riserva il diritto di introdurre nuove regole per soddisfare obiettivi politici legittimi fintanto che rimane "conforme con" le disposizioni del capitolo sui Servizi, sullo Stabilimento e sul Commercio Elettronico.

Restrizioni ai movimenti di capitale sono normalmente vietate sia nel GATS (articolo XI GATS) che negli Accordi di Libero Scambio, oltre a misure temporanee che sono autorizzate a causa di problemi con la bilancia dei pagamenti. Questo solleva preoccupazioni per quanto riguarda la legittimità di una Tassa sulle Transazioni Finanziarie (FTT) nel diritto internazionale. Poiché la *prudential carve-out* è un'eccezione particolarmente ampia, la FTT potrebbe facilmente rientrare nel suo ambito. Allo stesso tempo, il recente modello di Accordi di Libero Scambio include un'eccezione che permette limiti ai trasferimenti di capitali, per raggiungere obiettivi come la stabilità del sistema finanziario della parte.

Un ultimo problema riguarda i sussidi ai mercati finanziari e le altre misure che potrebbero rappresentare un trasferimento discriminatorio, come salvataggi o altre misure adottate dalle

¹⁶ Art. 1410 NAFTA: "Nessuna parte può adottare un provvedimento che limiti qualsiasi tipo di commercio transfrontaliero nel settore dei servizi finanziari da fornitori di servizi finanziari dell'altra parte".

banche centrali. Il sistema GATS non copre i sussidi, mentre la maggior parte degli Accordi di Libero Scambio consentono esplicitamente sussidi nel settore dei servizi. Un'eccezione specifica riguarda le misure intraprese da enti pubblici nel perseguimento delle politiche monetarie e dei cambi. Il lavoro a riguardo è ancora molto lungo e complesso.

4.2.2. La frammentazione normativa e la cooperazione

Nonostante l'esistenza di diversi forum internazionali di *governance* globale dei mercati finanziari, gli standard internazionali (i requisiti prudenziali di Basilea III¹⁷) danno discrezionalità agli stati nella maniera e nel dettaglio di implementazione. Pertanto, l'attuazione delle norme internazionali spesso porta ad una sostanziale divergenza regolamentare tra gli Stati. La divergenza è particolarmente problematica per le banche globali, che sono soggette a giurisdizioni diverse. Inoltre, la recente crisi finanziaria ha dimostrato quanto possa essere contagiosa l'instabilità finanziaria, poiché le varie operazioni transfrontaliere su cui si basano servizi finanziari possono anche costituire dei canali di contagio. A causa della interdipendenza tra i mercati finanziari, e poiché una piena armonizzazione tra le regolamentazioni dei mercati finanziari a livello internazionale non esiste, (le regole spesso impostano solo standard minimi), la regolamentazione interna ha solitamente un notevole impatto extraterritoriale.

Per giurisdizione extraterritoriale si intende che le banche o gli agenti esterni al territorio giurisdizionale di uno stato potrebbero essere tenuti a seguire le leggi di quello stato, se l'operazione portasse una banca o un agente sotto il controllo di quello stato. A volte l'extraterritorialità viene anche applicata quando le transazioni avvengono completamente fuori dal territorio dello stato, se l'operazione avesse un notevole impatto economico in quello stato. Tuttavia, questa interpretazione estensiva del giurisdizione extraterritoriale è piuttosto rara. Il problema principale in questo contesto appare quando i paesi hanno preferenze diverse per quanto riguarda il livello di severità applicata. A seguito della crisi finanziaria del 2007, gli Stati Uniti immediatamente scelsero di applicare norme più rigorose attraverso il Dodd-Frank Act, emanato nel mese di luglio 2010. Poiché la crisi finanziaria europea è stata seguita da una crisi del debito sovrano, che creò ulteriore instabilità ed insicurezza nel settore finanziario, l'Unione Europea è ancora in fase di adeguazione della

¹⁷ Basilea III è una serie completa di riforme volontarie, messa a punto dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, a rafforzare la regolamentazione, la vigilanza e la gestione dei rischi del settore bancario.

propria regolamentazione dei mercati finanziari, ma in molti casi ha scelto di seguire gli standard minimi, come definito nei dibattiti post-crisi nelle sedi internazionali. Questo crea divergenze nell'approccio alla regolamentazione dei mercati finanziari, come confermato dalla maggiore regolamentazione prudenziale e dalla regola Volcker.

1) La maggiore regolamentazione prudenziale per le imprese straniere

La Sezione 165 del Dodd-Frank Act prevede che le società holding di banche estere negli Stati Uniti con oltre \$ 50 miliardi siano soggette ad elevati standard prudenziali. Tali norme sono tenute ad essere non discriminatorie (rispettando i requisiti del trattamento nazionale) e dovrebbero consentire l'uguaglianza delle opportunità competitive.

Questa regola obbliga le società holding di banche estere situate negli Stati Uniti a rispettare le stesse regole delle loro controparti statunitensi. Di conseguenza, le aziende holding di banche estere devono rispettare a livello locale con requisiti di capitale americani e non possono più tener conto dei livelli di adeguatezza patrimoniale che fanno capo alla capogruppo globale. Ciò è stato fatto per assicurare che le società holding di banche estere, abbastanza grandi da creare potenziali minacce sistemiche, non fossero sotto-capitalizzate dalla redistribuzione globale del loro capitale a livello di capogruppo. In risposta a questo approccio *host-based* (per le controllate estere) al posto di un approccio *group-based* (tradizionalmente applicato alle imprese globali americane), in vista dei requisiti patrimoniali più stringenti ai sensi del diritto statunitense, due banche europee sono state segnalate per aver de-registrato le loro partecipazioni bancarie con sede negli USA, al fine di evitare l'applicazione delle stringenti disposizioni di vigilanza sopra definite.

Al fine di evitare l'elusione della il Dodd Frank Act e di garantire l'obiettivo della regolamentazione delle banche estere situate negli Stati Uniti, che rappresentano una potenziale minaccia prudenziale, il Federal Reserve Board (FRB), responsabile del quadro di attuazione della Sezione 165 del Dodd Frank Act, il 18 febbraio del 2014 ha emesso il Regolamento Federale YY applicabile alle Foreign Banking Organizations (FBOs) sulla base di un'interpretazione estensiva della Sezione 165 e del Dodd-Frank Act in generale.

Il Regolamento Federale YY, implementando elevati requisiti prudenziali applicabili alle FBOs, divide le banche estere in tre gruppi.

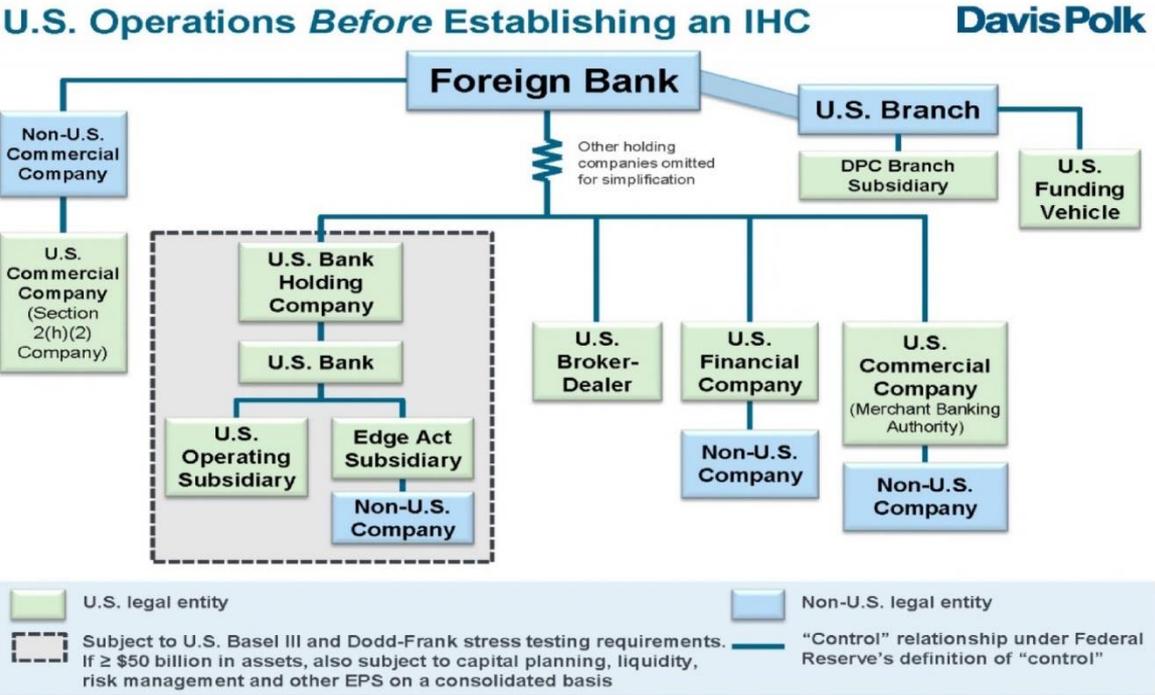
Le banche della categoria 1 (con un totale attivo consolidato a livello mondiale tra \$ 10 miliardi e \$ 50 miliardi) sono tenute a rispettare gli stress test del paese di origine. Se le loro azioni sono quotate in borsa, esse hanno bisogno di un adeguato sistema di gestione del rischio da mettere in atto.

Le banche della categoria 2 sono considerate organizzazioni bancarie estere più piccole,

poiché il loro attivo americano rimane al di sotto di \$ 50 miliardi. Queste ultime devono rispettare una serie di requisiti prudenziali dal loro paese di origine e presentare la certificazione degli stessi al FRB. Le banche delle categorie 1 e 2, pertanto devono essere conformi ai requisiti del paese di origine; il FRB verifica semplicemente che il rispetto sia stato assicurato. Questo perché la Sezione 165 del Dodd-Frank Act si riferisce solo alle partecipazioni bancarie di oltre \$ 50 miliardi.

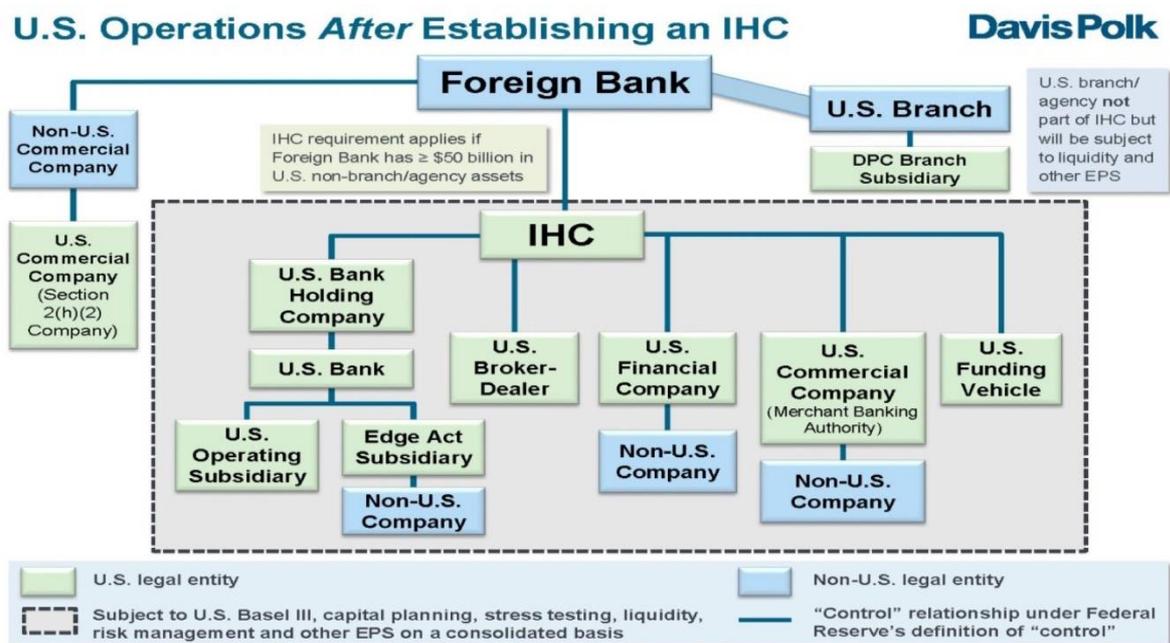
La categoria 3 comprende le banche che hanno un bilancio consolidato americano superiore a \$ 50 miliardi. In questo caso, il Regolamento Federale richiede il rispetto dei requisiti prudenziali aggiuntivi. Se le grandi FBOs hanno un totale attivo consolidato di \$ 50 miliardi di dollari o più e un totale attivo da non-filiali statunitensi di \$ 50 miliardi di dollari o più, esse devono creare un *Intermediate Holding Company* (IHC). Questo requisito evita l'elusione dei requisiti del Dodd-Frank, come descritto in precedenza (le figure n° 7 e n° 8 di seguito illustrano come tale requisito impone la competenza del sistema di regolamentazione degli Stati Uniti a tutte le filiali della banca estera). La data effettiva per stabilire la IHC è il 1 Luglio 2016, tuttavia le FBOs che rientrano in questo requisito hanno dovuto presentare, il 1° gennaio 2015, un piano di attuazione per il FRB. La IHC dovrà soddisfare i requisiti americani di Basilea III e rispettare lo stress test e gli standard sulla liquidità standard del Dodd-Frank.

Figura n° 7: organizzazione della banca straniera prima della nuovo Regolamento Federale



Fonte: HLS CorpGov

Figura n° 8: organizzazione della banca straniera dopo il nuovo Regolamento Federale



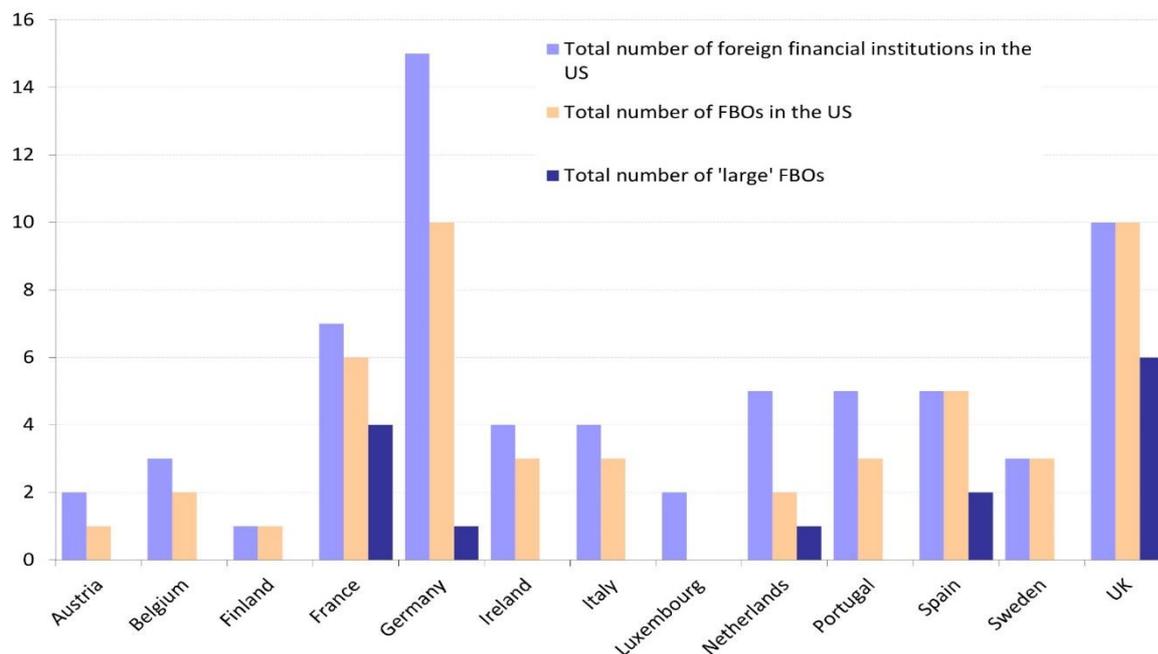
Fonte: HLS CorpGov

Una IHC è un requisito costoso per alcune banche. La Royal Bank of Scotland ha ottenuto la possibilità di non presentare i piani per la loro IHC e ridimensionerà le sue attività negli Stati Uniti, al fine di portare il loro business al di sotto della soglia di \$ 50 miliardi di attivo. In generale, le banche europee ritengono che i requisiti degli americani aumentino i costi per le grandi imprese europee che operano negli Stati Uniti. Molte banche hanno in programma di ridurre le loro attività negli Stati Uniti per evitare queste regole. Alcune aziende hanno dichiarato che il trattamento delle FBOs in base al Regolamento Federale YY è più rigoroso rispetto al trattamento riservato ad analoghe banche degli Stati Uniti ai sensi del Dodd-Frank Act (soprattutto a causa del suo approccio *host-based* per il requisito patrimoniale per le grandi FBOs). Ulteriori studi potrebbero analizzare se la regolamentazione dei grandi operatori del settore alimentare non imponga un maggiore onere normativo rispetto alle norme applicate a simili imprese americane, violando così i requisiti del trattamento nazionale derivanti dalla Sezione 165 del Dodd-Frank.

La figura n° 9 mostra il numero totale delle istituzioni finanziarie degli Stati membri dell'Unione Europea che si trovano negli Stati Uniti, il numero di operatori del settore alimentare dell'Unione Europea negli Stati Uniti (vale a dire solo quelle istituzioni che si qualificano in base al diritto degli Stati Uniti come una FBO) e il numero di FBOs europee con almeno \$ 50 miliardi di attività negli Stati Uniti e quindi che si qualificano come "grandi" FBO sotto il Regolamento YY. Le più grandi FBOs sembrano provenire da Francia,

Germania, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito.

Figura n° 9: Numero totale di istituzioni finanziarie negli Stati Uniti



Fonte: Federal Reserve Bank

2) La regola Volcker negli Stati Uniti

Un altro punto controverso nella regolamentazione del mercato finanziario di Stati Uniti-Unione Europea riguarda la regola americana Volcker. La regola Volcker, dal nome di Paul Volcker, l'economista che originariamente la propose, vieta l'attività di negoziazione per conto proprio da parte delle banche.

L'attività di negoziazione per conto proprio (*proprietary trading*) si verifica quando una ditta commercia azioni, obbligazioni, valute, materie prime, loro derivati, o altri strumenti finanziari con il denaro della banca, e non con quello dei depositanti, con l'obiettivo di realizzare un profitto per se stessa. In sostanza, l'azienda ha deciso di trarre profitto dal mercato piuttosto che da commissioni da compravendite di elaborazione. Il problema principale con il divieto di negoziazione in proprio all'interno della regola Volcker è che l'attività di negoziazione in proprio fa parte della gestione del rischio, consentendo alle banche di coprirsi dal rischio. Tuttavia, una possibile connessione può esistere tra il trading speculativo e l'attività di negoziazione in proprio. A causa della necessità di attività di gestione del rischio, la regola Volcker ha introdotto numerose eccezioni che complicano la sua attuazione.

Il secondo divieto della regola Volcker riguarda l'acquisizione e la conservazione del patrimonio, l'interesse di partnership o di proprietà in *hedge fund* o *private equity*. Volcker

richiede dunque una separazione netta del proprietario, tra i fondi commerciali e di investimento come gli *hedge fund* e le società di *private equity*.

Molte differenze esistono tra la regola Volcker e il Glass-Steagall Act (Banking Act 1933), emanato dopo la Grande Depressione, che ha vietato alle banche commerciali la partecipazione in banche di investimento. Il Glass-Steagall Act ha limitato le banche commerciali dal trattare sottoscrizione e distribuzione di alcuni titoli, ma non ha limitato il *proprietary trading*, che è al centro della regola Volcker. Volcker permette di trattare alcuni titoli che sono altrimenti vietati ai sensi del Glass-Steagall Act. Chiaramente le due regole nascono dalla volontà di proteggere le banche commerciali dalle operazioni più rischiose, svolte all'interno fondi di investimento, e quindi di proteggere i clienti delle banche commerciali.

La regola Volcker pone diversi problemi nelle relazioni transatlantiche. A causa dell'applicazione extraterritoriale della regola Volcker, qualsiasi banca estera con una connessione a transazioni transfrontaliere che coinvolgono un ente degli Stati Uniti e che rientrano nella sua sfera di competenza deve essere conforme alla Volcker. Tra le diverse eccezioni introdotte, una in particolare permette al *proprietary trading* di coinvolgere titoli di debito del governo americano. Un'eccezione parallela ai titoli di stato sovrani e stranieri è stata concessa a condizioni specifiche solo ad entità estere che commerciano titoli di stato del paese in cui la loro capogruppo è regolamentata o alle filiali estere di entità americane. Queste restrizioni sono considerate discriminatorie, poiché ad una banca non è permesso di impegnarsi in negoziazione per conto proprio di titoli di stato di un livello di rischio paragonabile a quello dei titoli di stato degli Stati Uniti.

Infine, la portata extraterritoriale della regola Volcker pone problemi nelle relazioni transatlantiche, in quanto gli stati membri e la stessa Unione Europea hanno adottato un approccio al problema diverso rispetto alla separazione delle attività delle banche commerciali e di investimento. L'approccio degli stati membri dell'Unione Europea è stato largamente influenzato dalla regola Vickers nel Regno Unito. Mentre Volcker insiste sulla separazione di proprietà tra le attività di banca commerciale e di investimento, l'approccio Vickers suggerisce una separazione funzionale tra le due attività bancarie. La Vickers impone particolari requisiti prudenziali al fine di proteggere le operazioni bancarie commerciali dalle attività di assunzione dei rischi delle banche d'investimento. Ci sono molte differenze nell'approccio Vickers usato dagli stati membri dell'Unione Europea. La proposta della Commissione su un regolamento sulle misure strutturali ad accrescere la resilienza degli istituti di credito europei - ancora in discussione nel Comitato Affari Economici e

Monetari del Parlamento Europeo dopo che il progetto di relazione presentato dal relatore Gunnar Hökmark è stato respinto in una votazione della commissione il 26 maggio 2015 - ha un approccio misto Volcker-Vickers. Il problema principale è come i tanti approcci diversi possono essere riconciliati con la portata extraterritoriale della regola americana Volcker senza alcun impatto sul commercio transatlantico nel settore dei servizi finanziari.

3) Verso la convergenza normativa?

Gli attuali standard internazionali per i mercati finanziari consentono una divergenza sostanziale nell'attuazione e portano ad una frammentazione normativa, che può creare nuovi costi per il commercio transatlantico nel settore dei servizi finanziari. Per questo motivo, la Commissione europea ha voluto rafforzare la cooperazione normativa transatlantica includendo la regolamentazione dei mercati finanziari nella negoziazione del TTIP.

L'attuale quadro per la cooperazione transatlantica è il Dialogo sulla Regolamentazione dei Mercati Finanziari (FMRD), istituito nel 2002, riunisce i rappresentanti della Commissione europea, le Autorità Europee di Vigilanza (ESAs - l'Autorità Bancaria Europea, l'Assicurazione Europea e l'Autorità delle Pensioni Aziendali e l'Autorità dei Titoli e dei Mercati Europei) e il Tesoro degli Stati Uniti e le agenzie di regolamentazione indipendenti, tra cui il Consiglio dei Governatori del Federal Reserve System, la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), il Federal Deposit Insurance Corporation, e la Securities and Exchange Commission (SEC). I membri del dialogo normativo UE-USA si scambiano regolarmente informazioni sugli sviluppi normativi su entrambi i lati del Atlantico.

Una delle principali aree di successo è stata quella di aver raggiunto un accordo sul riconoscimento reciproco dei diversi sistemi contabili utilizzati nell'Unione Europea (*International Financial Reporting Standards, IFRS*) e negli Stati Uniti (*US Generally Accepted Accounting Principles, US GAAP*) e avviato un processo di convergenza. Una decisione da parte della SEC consente alle banche dell'Unione Europea di segnalare negli Stati Uniti utilizzando gli IFRS.

Più di recente, le discussioni hanno trattato la regolamentazione dei titoli e, in particolare, la divergenza in materia di regolamentazione delle transazioni di swap transfrontalieri. Nuove norme di sicurezza caratterizzano l'extraterritorialità sia nel sistema statunitense sia nel regolamento europeo, European Market Infrastructure Regulation (EMIR). Le regole dell'EMIR prevedono una giurisdizione extraterritoriale per le transazioni tra un'entità europea e un'entità non-europea, nonché per le transazioni tra due entità non comunitarie che possono avere effetti sostanziali e prevedibili sull'Unione Europea. Il rischio di duplicazione e di conformità in conflitto nel commercio transfrontaliero è quindi estremamente elevato, e

sia l'Unione Europea che gli Stati Uniti sono attivi nella ricerca di una soluzione. Al fine di evitare la duplicazione dei requisiti normativi, l'Unione Europea ha già deciso sull'equivalenza per il regime di regolamentazione delle controparti centrali con Australia, Hong Kong, Giappone e Singapore. Tuttavia, gli un accordo americano sull'equivalenza è stato più difficile da raggiungere. Le possibilità discusse all'ultimo FMRD nel gennaio 2015 hanno incluso l'applicazione della conformità sostituita. La conformità sostituita non richiede piena equivalenza, ma solo una valutazione della comparabilità dei requisiti normativi. La conformità sostituita, come previsto negli Stati Uniti, permetterebbe a cittadini non statunitensi di scegliere di rispettare la regolamentazione del loro paese d'origine (in questo caso l'Unione Europea) al posto delle regole applicate negli Stati Uniti.

In entrambi i principi contabili e nelle questioni sul regolamento dei derivati, le due parti sono attivamente interessate a trovare una soluzione comune. La proposta della Commissione di aggiungere i mercati finanziari alla negoziazione del TTIP aveva lo scopo di garantire un maggiore impegno a trovare questa soluzione reciproca.

Il piano iniziale dell'Unione Europea per la cooperazione nel TTIP è andato al di là delle tradizionali disposizioni sugli accordi commerciali che hanno incoraggiato il riconoscimento normativo dal GATS al CETA. In effetti il riconoscimento degli standard normativi e delle misure prudenziali è spesso accentuato negli accordi commerciali, ma gli standard richiesti e le procedure per ottenere tale riconoscimento reciproco delle norme spesso variano tra normative nazionali e può essere estremamente impegnativo, prendere decisioni sulla "equivalenza" di norme molto difficili da raggiungere. Per questo motivo, le proposte europee sul TTIP hanno incluso originariamente discussioni per quanto riguarda l'introduzione di disposizioni volte ad una cooperazione più sistematica e che faciliti il processo di negoziazione verso il riconoscimento, come ad esempio:

- Adottare tempestiva standard internazionali;
- Consultarsi reciprocamente prima di adottare nuove misure;
- Esaminare congiuntamente le norme vigenti;
- Valutare le possibilità di equivalenza.

La seconda misura proposta dalla Commissione Europea, suggerire una consultazione reciproca prima di adottare nuove misure, potrebbe essere particolarmente controversa per gli Stati Uniti. Tale consultazione reciproca ex-ante potrebbe essere vista - da alcuni osservatori degli Stati Uniti - come una potenziale imposizione di un ritardo nel processo di attuazione del Dodd-Frank Act. Mentre è certo che gli Stati Uniti richiedono un forte

impegno per la liberalizzazione dei mercati finanziari all'interno del TTIP e una forte eccezione per la sovranità regolamentare prudenziale, essi si oppongono a tutto ciò che potrebbe rallentare il ritmo delle riforme intraprese nel settore, o che potrebbero portare a standard più bassi nella normativa prudenziale. In altre parole essi si opporranno a qualsiasi cosa che possa imporre una limitazione propria autonomia normativa in materia.

Per il momento, l'Unione Europea è stata costretta a mantenere la regolamentazione dei servizi finanziari alla larga del tavolo delle negoziazioni del TTIP. Tuttavia, la Commissione spera ancora di raggiungere un accordo sulla cooperazione regolamentare all'interno del TTIP per i mercati finanziari

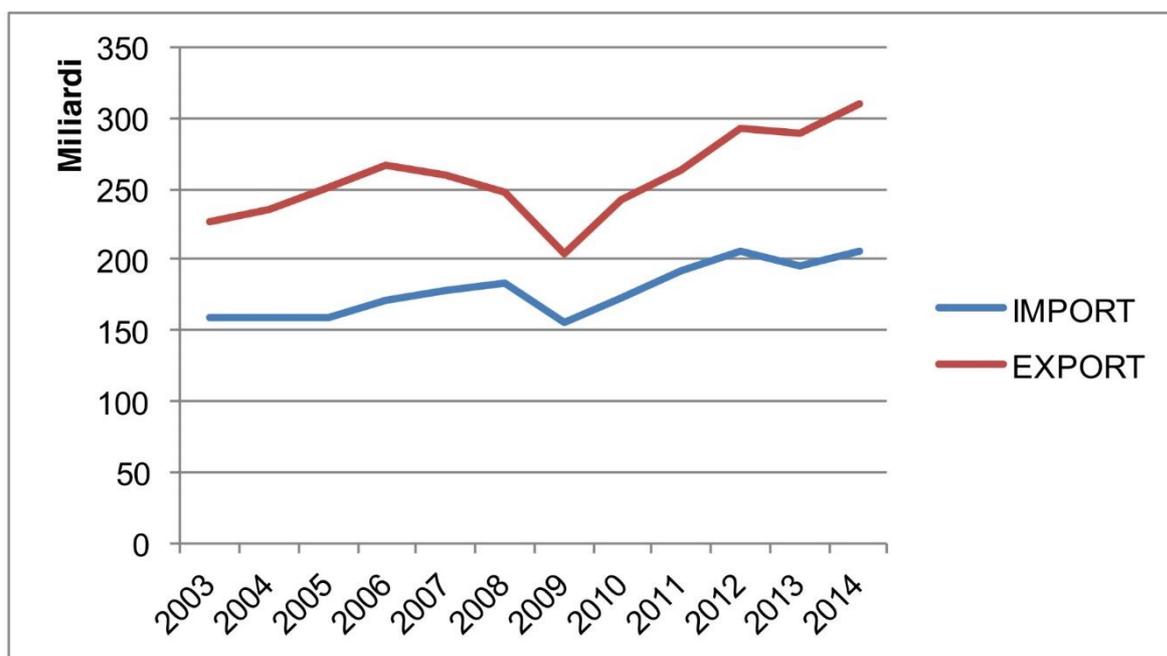
5. Quadro macroeconomico delle relazioni Italia-USA

I seguenti dati sono stati estratti dal *Position Paper* del novembre 2015 sul TTIP di Confindustria.

Nel 2014 l'interscambio commerciale UE-USA (vedere figura n° 10) è ammontato a € 517 miliardi, di cui € 311 miliardi (+7,5% rispetto al 2013) in esportazioni europee verso gli Stati Uniti e € 206 miliardi (+5,1% rispetto al 2014) in importazioni europee dagli Stati Uniti.

Gli IDE europei negli USA sono ammontati a € 1.686,5 miliardi, mentre quelli americani nella UE a € 1.651,6 miliardi.

Figura n° 10: Interscambio UE-USA (2003 – 2014) in miliardi di euro



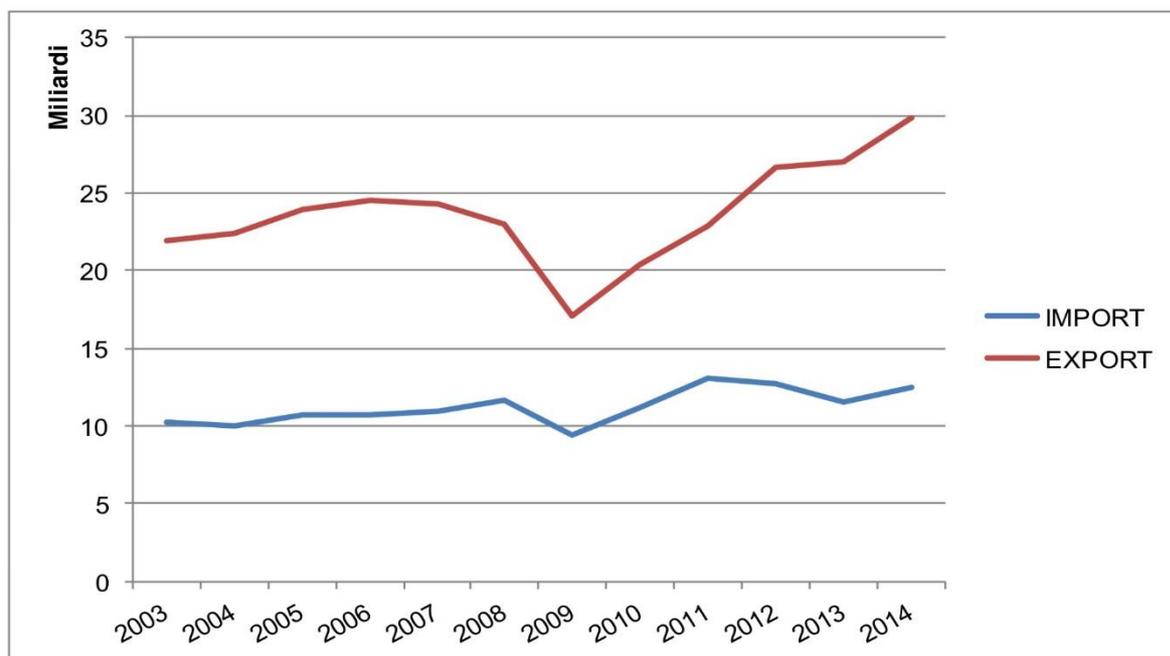
Fonte: elaborazione Confindustria su dati Eurostat

Nel 2014 Italia e Stati Uniti hanno inter-scambiato (vedere figura n° 11) € 42,2 miliardi, con un attivo italiano di € 17,3 miliardi. L'export italiano verso gli USA ha ammontato a € 29,8 miliardi (+10,2% rispetto al 2013), mentre l'import dagli USA è stato pari a € 12,4 miliardi (+8,3% rispetto al 2013).

La quota USA sul totale dell'export Italiano nel 2014 è stata pari a 7,5%. Principali prodotti esportati: macchinari (20%), prodotti agroalimentari (9%, di cui vino 3,3%), autoveicoli e componentistica (8,3%), prodotti chimico-farmaceutici (5,4%), prodotti dell'acciaio (3,9%), oreficeria-gioielleria (3,4%). Principali prodotti importati: medicinali e preparati farmaceutici (16,4%), aeromobili, veicoli spaziali e relativi dispositivi (7,8%), prodotti derivanti da raffinazione petrolio (7,3%), macchinari (6,5%), metalli preziosi e altri non ferrosi, combustibili nucleari (3,7%), pasta-carta, carta e cartone (3,5%).

Nel 2014 l'Italia è stata l'11° fornitore (4° in UE dopo Germania, Gran Bretagna e Francia) ed il 21° cliente degli USA (6° in UE dopo Gran Bretagna, Germania, Olanda, Belgio e Francia). Inoltre gli USA sono stati l'8° fornitore dell'Italia ed il 3° cliente.

Figura n° 11: Interscambio Italia-USA (2003 – 2014) in miliardi euro



Fonte: elaborazione Confindustria su dati Eurostat

Nel 2013, lo stock di IDE americani in Italia è stato pari a € 21,1 miliardi, con un flusso annuale di € 672 milioni. Nello stesso periodo di riferimento, lo stock di IDE italiani negli USA è stato pari a € 28,9 miliardi con un flusso negativo di - € 447 milioni.

Le analisi d'impatto per il periodo 2017-2027 prevedono benefici per il PIL europeo (+0,48%) e per l'export verso l'USA (+28%), che sono particolarmente elevati per l'Italia.

6. Conclusioni e stato delle trattative – 13° Round

In conclusione vorrei fare qualche ultima considerazione rispetto all'Italia in Europa e nell'accordo. L'anno scorso l'Italia, che rappresenta uno dei paesi europei con maggiore successo nelle esportazioni, ha esportato più di € 400 miliardi di beni. Le esportazioni europee di beni e servizi hanno supportato più di 3 milioni di lavori nel nostro paese e quelle negli Stati Uniti supportano 430.000 lavori solo in Italia. Il TTIP, riferito a 820 milioni di clienti globali, potrebbe essere un trampolino di lancio, che consenta alle attività italiane di trovare nuove opportunità che andranno a beneficio dei lavoratori e dei consumatori italiani. L'Istituto Italiano per il Commercio Estero ha stimato che un ambizioso accordo sul TTIP potrebbe accrescere le esportazioni italiane verso gli Stati Uniti di circa € 5,6 miliardi e creare in Italia fino a 30.000 nuovi posti di lavoro. Numeri impressionanti, questi, da considerare in ottica futura, così come quelli, già analizzati, nel settore dei servizi finanziari. Non sono favorevole all'accordo in toto, ed è questa un'altra ragione per cui ho deciso di concentrarmi sui servizi finanziari. Bisogna difendere il patrimonio agroalimentare italiano ed europeo, continuare a supervisionare le sostanze chimiche controllate, mantenendo il principio di precauzione europeo che previene e non quello americano che "cura", agevolare le PMI a crescere ed espandersi in un mercato troppo vasto per il loro business e difendere i diritti dei lavoratori e i regolamenti ambientali, tanto per citare alcuni punti rilevanti.

Il 30 maggio 2016 la Commissione europea ha deciso che chiederà ai leader dei 28 paesi, in occasione del prossimo vertice del 28-29 giugno, la conferma del mandato a negoziare con gli USA sul TTIP: questo perché "non si accetterà mai di sacrificare i principi dell'Unione Europea sull'altare dell'accordo con gli USA", nonostante la continua pressione di Obama. Nel 13° round delle negoziazioni tenutosi a New York tra il 25 e il 29 aprile 2016 le parti hanno definito chiaramente che il 90% delle linee tariffarie saranno eliminate una volta che il TTIP entrerà in vigore e ribadito la loro volontà a collaborare nei mercati finanziari.

Se anche l'accordo sul TTIP non dovesse essere firmato, a causa della fine del mandato di Obama o di altri tipi di opposizioni, ritengo nel mio piccolo che, viste le considerazioni effettuate in questo lavoro, sia un'ottima idea tentare di regolamentare i mercati finanziari tra le due sponde dell'Atlantico, con l'obiettivo di creare un quadro finanziario integrato e stabile. La storia, d'altronde, ci ha insegnato che la collaborazione è spesso stata l'unica soluzione, nel lungo termine, ai tanti ostacoli che si sono prospettati di pari passo con lo sviluppo, quindi potrà essere facile immaginare quanto collaborare sia fondamentale anche e soprattutto in un settore così globalizzato e trainante come quello dei servizi finanziari.

7. Bibliografia e Sitografia

Bibliografia:

- Arringhi Giovanni, (2010), “The world economy and the Cold War, 1970-1990”.
- Commissione europea, (2006), “Global Europe 2006: competing in the world”.
- Commissione europea (2013), “Final Report of High Level Working Group on Jobs and Growth”.
- Commissione europea, (2013), Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso”.
- Commissione europea (2010), “Trade, Growth and World Affair (TGWA). Trade policy as a core component in the EU’ 2020 strategy”.
- Cooper Richard N., (2010), “The economic aspects of the Cold War, 1962-1975”.
- Eichengreen Bary, (2008), “*Globalizing Capital. A history of the international monetary system*”.
- Francois Joseph, (2013), “Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment”.
- Hamilton Daniel S., Quinlan Joseph P., “The Transatlantic Economy 2016: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe”.
- Herring George C. (2008), “From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776”.
- Hitchcock William I. (2010), “The Cambridge History of the Cold War”, Volume 1, Origini – Capitolo 8, Il Piano Marshall e la creazione dell’Occidente.
- Unione Europea, Stati Uniti d’America, (1995), *New Transatlantica Agenda*.
- Unione Europea, Stati Uniti d’America, (1998), *Transatlantic Economic Partnership*.

Sitografia:

- Atlantic Council, AtlanticCouncil.org.
- Bureau of Economic Analysis, bea.gov.
- Commissione europea, ec.europa.eu.
- Commissione europea DG Trade, ec.europa.eu/trade.
- Commissione europea, DG Trade, Statistics, ec.europa.eu/education/tools/statistics_en.htm.
- Commissione europea, DG Trade, TTIP focus, ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip.
- Census Bureau degli Stati Uniti, census.gov.
- Confindustria, confindustria.it.
- Delegazione dell’Unione Europea negli Stati Uniti, www.euintheus.org.
- Eurostat, ec.europa.eu/eurostat.
- Federal Reserve, federalreserve.gov.
- Il Sole 24 Ore, ilsole24ore.com.
- International Monetary Fund, imf.org.
- Istituto Affari Internazionali, iai.it/it.
- Parlamento europeo, europarl.europa.eu.
- Securities Industry and Financial Market Association, sifma.org.
- United Nations, un.org.
- The White House, whitehouse.gov.
- World Trade Organization (WTO), wto.org.

Glossario

Abbreviazioni:

ALS: Accordo di Libero Scambio

BM: Banca Mondiale

CE: Comunità europea

CET: Consiglio Economico Transatlantico

EFTA: Associazione Europea di Libero Scambio

EMIR: European Market Infrastructure Regulation

ERP: Programma Europeo di Ripresa

FBOs: Foreign Banking Organizations

FBR: Federal Reserve Board

FMI: Fondo Monetario Internazionale

FMRD: Dialogo sulla Regolamentazione dei Mercati Finanziari

FTT: Tassa sulle Transazioni Finanziarie

GATS: Accordo Generale sul Commercio dei Servizi

GATT: Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio

HLWG: Gruppo di Lavoro ad Alto Livello

IHC: Intermediate Holding Company

MFN: Nazione Più Favorita

NAFTA: Accordo Nord-Americano di Libero Scambio

NTA: Nuova Agenda Transatlantica

OMC: Organizzazione Mondiale del Commercio

ONG: Organizzazioni Non Governative

PMI: Piccole e Medie Imprese

PTA: Partnership Trade Agreement

TAFTA: Accordo Transatlantico di Libero Scambio

TEP: Partenariato Economico Transatlantico

TGWA: Trade Growth and World Affair

TiSA: Accordo di Scambio di Servizi

TPP: Partenariato Trans-Pacifico

TTIP: Partenariato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti