
Accordi di libero scambio e investimenti dell'UE con particolare riferimento a CETA, TTIP e TiSA

Documento di posizione

I. Sintesi

La Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti (CESI) è un'organizzazione ombrello europea che riunisce 43 organizzazioni sindacali nazionali ed internazionali provenienti da 28 paesi europei. Costituita nel 1990, la CESI è parte sociale europea riconosciuta. Politicamente e ideologicamente autonoma, la CESI rappresenta gli interessi di più di 5 milioni di singoli lavoratori nelle sue organizzazioni affiliate.

In linea generale la CESI saluta la conclusione di accordi commerciali globali, non solo come strumenti che promuovono la crescita e il benessere, ma anche, se ben concepiti, come opportunità per fissare norme minime a livello mondiale, in termini ad esempio di lavoro decente, diritti sociali fondamentali, tutela dell'ambiente, della salute e dei consumatori.

In qualità di confederazione sindacale, la CESI sostiene in modo particolare l'inclusione, negli accordi commerciali e di investimenti, di clausole che impediscano effettivamente che questi siano lesivi dei diritti sociali, delle norme del lavoro e delle condizioni dei lavoratori, come garantito dagli ordinamenti giuridici dell'UE e dei suoi Stati membri.

Inoltre, essendo una confederazione che rappresenta più di cinque milioni di dipendenti del settore pubblico, è prioritario per la CESI prevenire lo smantellamento dei servizi di interesse generale (SIG) in tutta l'UE e mantenere adeguate condizioni di lavoro e adeguati livelli occupazionali nel settore pubblico che fornisce i SIG. La CESI è convinta che le spinte alle liberalizzazioni indotte dal libero scambio abbiano da questo punto di vista effetti negativi sulla fornitura dei servizi pubblici e sulla piena realizzazione dei compiti dello stato sociale e portino pertanto ad un'erosione della quantità e qualità dei SIG. La CESI chiede pertanto l'esclusione inequivocabile dei SIG dall'ambito di applicazione degli accordi di libero scambio.

La CESI attira inoltre l'attenzione sul fatto che in passato un incremento del libero scambio è stato spesso sinonimo per lo Stato anche di riduzione delle entrate doganali e tributarie, anche a scapito dei servizi pubblici. La CESI chiede pertanto che la perdita di entrate tributarie e doganali derivanti dall'aumento del libero scambio non possa incidere, nemmeno sul lungo termine, sulla fornitura dei SIG.

La CESI sottolinea altresì che gli accordi commerciali dovrebbero lasciare impregiudicata la definizione delle regole e dei criteri di aggiudicazione da parte delle autorità competenti nelle procedure di appalto pubblico. La CESI ritiene inoltre che gli speciali strumenti di protezione degli investitori in casi di controversie investitore-Stato, non debbano essere contrari ai diritti dei lavoratori e al diritto dei governi di perseguire i principali obiettivi di politica pubblica. La CESI constata infine che occorre pervenire ad una maggiore trasparenza nei negoziati commerciali dell'UE.

II. Valutazione della CESI del programma dell'UE in materia di libero scambio

Dagli anni '90 l'UE ha concluso una serie di accordi bilaterali di libero scambio, e appartenendo all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), l'UE partecipa anche a diversi accordi multilaterali.¹

Così facendo, a partire dagli anni '90, le tariffe per le operazioni commerciali da e per l'UE sono state sensibilmente ridotte.

Recentemente la Commissione europea ha cominciato ad invocare il superamento di accordi di libero scambio (FTA) incentrati sulla sola riduzione delle tariffe.²

La Commissione europea dichiara infatti esplicitamente che le tariffe sono già "relativamente basse" nel commercio mondiale, oggi le barriere commerciali "vanno al di là delle frontiere doganali".

Per farvi fronte la Commissione europea intende concludere 'Accordi di libero scambio globali e approfonditi' (DCFTA) che non solo eliminerebbero i dazi restanti, ma che sarebbero concepiti anche per garantire l'accesso al mercato e un trattamento non discriminatorio di beni, servizi e investimenti destinati o in provenienza dall'Europa. Ciò includerebbe l'abolizione delle barriere non tariffarie (NTB) e delle barriere tecniche agli scambi (TBT), e richiederebbe pertanto una cooperazione regolamentare, se non la definizione di regole e norme comuni. Presumibilmente, trattandosi dei due primi (probabili) DCFTA importanti per l'UE, il CETA tra UE e Canada e il TTIP tra UE e USA fungeranno da riferimento per i futuri accordi.

La Commissione europea calcola che concludere "domani tutte le attuali trattative in corso sul libero scambio" apporterebbe all'economia dell'UE un beneficio complessivo pari al 2.2% del suo PIL. La CESI dubita la validità di tale dato, poiché non sufficientemente comprovato.³

Tuttavia, mentre sono di per sé incontestabili i meriti del libero scambio e della libera circolazione per favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro sul lungo periodo, la CESI sostiene che, al fine di evitare ripercussioni negative degli accordi commerciali sul sociale, nel negoziare e concludere FTA e DCFTA, l'UE debba attenersi ai seguenti principi:

¹Una lista degli accordi è disponibile qui: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

²Si veda http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/#_other-countries

³È stato dimostrato che anche il TTIP – la prossima più ampia zona di libero scambio e investimenti – contribuirà ad una crescita del PIL in Europa del 0.05% annuo per i prossimi dieci anni. Si veda <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10969.pdf>

- a. L'UE deve assicurarsi che in nessun modo gli accordi commerciali pregiudichino, erodano o addirittura smantellino le norme e i diritti sociali e del lavoro fissati dagli ordinamenti giuridici internazionali, dell'UE e degli Stati membri. Cosa importante, gli accordi commerciali non devono incidere sui sistemi previdenziali pubblici.
- b. Come proposto dalla CESI e dalla Piattaforma sociale, i servizi di interesse generale (SIG) devono essere completamente esclusi dagli accordi commerciali.⁴ Solo se tutti i SIG non subiranno forze e pressioni verso le liberalizzazioni e le privatizzazioni in funzione degli accordi, i fornitori e i loro dipendenti potranno continuare ad erogare SIG di qualità, sicuri ed accessibili.

La perdita di entrate tributarie e doganali derivante dall'aumento del libero scambio non può incidere, nemmeno sul lungo termine, sulla fornitura dei SIG.

- c. Le regole e i criteri nazionali di aggiudicazione degli appalti pubblici dovrebbero essere esclusi dagli accordi commerciali, la loro definizione deve restare infatti immutata rispetto alle regole dell'UE attualmente vigenti in materia di appalti pubblici. Gli accordi commerciali non dovrebbero in alcun modo impedire alle autorità aggiudicatrici di fissare criteri di assegnazione che favoriscano ad esempio condizioni di lavoro decenti, i diritti sociali di base, la tutela dell'ambiente, della salute e dei consumatori.
- d. Gli speciali strumenti di tutela in casi di controversie investitore-Stato, non dovrebbero essere contrari al diritto dei governi di perseguire i principali obiettivi di politica pubblica. Tale diritto include, tra le altre cose, la salvaguardia delle norme sociali e del lavoro. Eventuali meccanismi di risoluzione delle controversie investitore-Stato devono sottostare a tale principio.
- e. Deve essere messa fine alla segretezza dei negoziati. Tutte le parti interessate e i portatori di interesse devono poter essere messi al corrente di quanto discusso e devono essere offerte loro opportunità credibili di essere ascoltati e presi in considerazione.

III. Richieste della CESI

Alla luce di quanto sopra, la CESI chiede ai negoziatori, ai firmatari e alle parti coinvolte nella ratifica degli accordi commerciali dell'UE, di considerare quanto segue:

a. Cooperazione regolamentare e suo impatto sulle norme sociali e del lavoro

Gli accordi che mirano alla riduzione degli ostacoli al commercio e agli investimenti non devono in nessun modo minare le **norme sociali, i diritti dei lavoratori e le condizioni di lavoro**. Ciò include tra l'altro le questioni legate alla libertà di associazione, al diritto sindacale e di contrattazione collettiva, alla

⁴Si veda l'allegato relativo alla proposta congiunta della CESI e della Piattaforma sociale per una 'Clausola d'oro per i servizi di interesse generale negli accordi commerciali dell'UE'.

discriminazione retributiva, e ad altre forme di discriminazione sul lavoro, così come alla salute e sicurezza sul posto di lavoro.

Le vigenti disposizioni sociali, sanitarie e del lavoro dell'UE in materia non devono essere pregiudicate da programmi di cooperazione e armonizzazione regolamentare frutto di accordi con paesi che non concedono lo stesso livello minimo di diritti e norme dell'UE. Questi non vanno considerati come costi o barriere commerciali, ma come salvaguardie di importanti priorità sociali. Occorre evitare una corsa al ribasso dettata dai 'Consigli per la cooperazione regolamentare' e da altri meccanismi anti-democratici che metta in concorrenza regole e norme (mutualmente riconosciute). Il mantenimento di tali disposizioni è di particolare importanza per i potenziali distacchi transfrontalieri di lavoratori.

L'UE dovrebbe pertanto porre come condizione di qualsiasi accordo commerciale che le parti firmatarie abbiano pienamente ratificato almeno **le otto convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)**⁵ e le stiano applicando e facendo osservare in modo credibile. Causa di particolare preoccupazione per la CESI è che alcuni dei futuri (probabili) partner dell'UE in DCFTA, quali gli USA (TTIP) e il Canada (CETA), non abbiano ratificato tutti i principali accordi conclusi nel quadro dell'OIL. I riferimenti a documenti che definiscono gli impegni per un lavoro decente, quali la Dichiarazione OIL del 1998 sui principi e diritti sul lavoro⁶, firmati da paesi come gli USA, non bastano.

Oltre alle otto convenzioni fondamentali dell'OIL, i DCFTA dovrebbero comprendere anche le convenzioni OIL 81 sulle ispezioni del lavoro, 102 sulla previdenza sociale, 122 sulla politica occupazionale, 135 sulla rappresentanza dei lavoratori, 144 sulla consultazione tripartita e 155 sulla salute e sicurezza sul lavoro.⁷

Dovrebbero inoltre essere incluse in tutti gli accordi commerciali clausole a tutela delle norme sociosanitarie, delle condizioni di lavoro e dei diritti dei lavoratori garantiti dall'UE stessa. Tali disposizioni devono essere *vincolanti e applicabili* a tutti i livelli, e vanno escluse dalla cooperazione ed armonizzazione regolamentare. In aggiunta, gli accordi commerciali non dovrebbero interessare i sistemi pubblici di previdenza sociale.

A tal fine dovrebbe essere istituito un **meccanismo** trasparente **di monitoraggio e reclamo** con valutazioni di esperti indipendenti. Tale meccanismo dovrebbe permettere a lavoratori e sindacati di denunciare violazioni dei diritti da parte dei datori di lavoro, e garantire un'effettiva applicazione di misure sanzionatorie, con pesanti ammende, sanzioni penali e/o restrizioni commerciali. Un'efficace cooperazione internazionale tra i diversi sistemi giudiziari è di grande importanza per permettere effettivi provvedimenti sanzionatori. Negli accordi commerciali deve essere mantenuto il potere contrattuale dei lavoratori, in special modo alla luce delle conclusioni dell'OIL sugli effetti negativi diffusi della liberalizzazione del commercio sul livello di sindacalizzazione.⁸

b. Servizi di interesse generale (SIG)

i. Esclusione dei SIG

⁵La lista completa delle convenzioni fondamentali dell'OIL è disponibile qui: <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

⁶Si veda <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

⁷Si veda <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO::>

⁸Si veda http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf

In principio tutti i **SIG** devono essere completamente esclusi dagli accordi commerciali.

I SIG sono al cuore del modello sociale europeo, che è alla base della coesione sociale in Europa. I fornitori possono continuare ad erogare SIG di alta qualità, sicuri ed accessibili solo qualora, di norma, i SIG non subiscano spinte e pressioni verso le liberalizzazioni e le privatizzazioni in conseguenza degli accordi.

La mancata tutela della fornitura e della qualità dei SIG metterebbe a repentaglio il modello sociale europeo. Gli erogatori pubblici di SIG garantiscono che beni (comuni) siano condivisi e che non costituiscano la semplice somma di interessi (economici) individuali. La fornitura di tali servizi è un obbligo pubblico, che richiede l'intervento della mano pubblica al di fuori della logica del 'vantaggio economico ad ogni costo'.

L'**istruzione** è un classico esempio di bene pubblico che non deve essere trattato come bene economico, e deve pertanto essere pienamente escluso dagli accordi commerciali. Esso include l'apprendimento formale e informale, così come l'animazione giovanile, e copre tutte le aree di servizi legate all'istruzione primaria, secondaria, terziaria e per gli adulti. La privatizzazione di tali servizi sulla base di accordi commerciali, rischierebbe di accelerarne la commercializzazione e quindi comprometterebbe in definitiva l'accessibilità economica e la qualità dell'istruzione. Pregiudicherebbe probabilmente anche la parità di accesso per i gruppi svantaggiati e ostacolerebbe il mantenimento delle differenze culturali esistenti in Europa in materia di istruzione.

Ciò considerando, gli accordi commerciali non devono violare la competenza degli Stati membri dell'UE di definire autonomamente le proprie politiche d'istruzione e gli standard di qualità, a prescindere da fonti di finanziamento pubbliche o (parzialmente) private. Gli accordi non devono compromettere il loro diritto ad adottare o mantenere misure per la fornitura di servizi educativi non-profit e/o finanziati dallo Stato. Pur applicando il principio di non discriminazione, fornitori stranieri di servizi di istruzione privati devono soddisfare gli stessi requisiti di qualità e accreditamento dei fornitori nazionali.

Allo stesso modo, i servizi di pubblica utilità e le regole in materia di **fornitura idrica, raccolta dei rifiuti e servizi sociosanitari** devono chiaramente essere esclusi dagli accordi commerciali. **La tutela dell'ambiente e dei consumatori** non deve essere compromessa. In sostanza, gli accordi commerciali non devono in alcun modo incidere sulle competenze delle autorità nazionali e sub-nazionali nel determinare le modalità di fornitura, organizzazione e regolamentazione dei servizi di cui sopra nell'interesse pubblico.

ii. Clausola d'oro standard per la salvaguardia dei servizi pubblici

La suddetta esclusione dei SIG potrebbe essere attuata tramite una '**clausola d'oro standard**' per la **salvaguardia dei servizi pubblici** in tutti gli accordi commerciali, come proposto congiuntamente da CESI e dalla Piattaforma Sociale (si veda allegato).

Tale clausola dovrebbe innanzitutto esonerare quanto più possibile i servizi ‘pubblici’ dall’ambito di applicazione di un accordo, e dovrebbe essere inserita nel testo centrale. Dovrebbe inoltre chiarire che nulla limita la fornitura di SIG, siano essi di tipo economico o non economico, e sottolineare l’ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali nella loro erogazione.

La clausola dovrebbe inoltre precisare il significato dei servizi pubblici per il funzionamento della società, ed affermare la competenza e la discrezionalità assoluta e indiscussa degli enti nazionali, regionali e locali nella definizione e organizzazione di tali servizi, come nella decisione circa il loro tipo di finanziamento, sia esso pubblico o (parzialmente) privato.

Ciò eviterà che un accordo commerciale serva in alcun modo a giustificare liberalizzazioni e privatizzazioni nel settore pubblico, che porterebbero con sé grandi svantaggi per il servizio pubblico.

Infine la clausola dovrebbe escludere la possibilità di abbassare il livello di tutele sociali o del lavoro (si veda sopra).

Ciò considerando, la CESI saluta la dichiarazione resa dalla commissaria europea Cecilia Malmström il 20 marzo 2015 sui servizi pubblici nell’ambito di TTIP e TISA⁹, e la correlata clausola 2(b)(vii) sui servizi pubblici nella risoluzione del Parlamento europeo sul TTIP dell’8 luglio 2015, che riflette molto di quanto contenuto nella clausola d’oro standard.¹⁰

iii. Elenchi positivi, clausole di “standstill” e “ratchet”

Mentre i SIG devono essere completamente esclusi dagli accordi commerciali, l’ambito di applicazione di quest’ultimi dovrebbe comprendere fundamentalmente solo i beni e i servizi contemplati nei cosiddetti **elenchi positivi, ovvero quelli dichiarati esplicitamente**.

L’uso di elenchi negativi porterebbe con sé il pericoloso rischio dell’inclusione automatica nell’ambito di applicazione del testo dei servizi tralasciati in elenco o sviluppatasi dopo la conclusione di un accordo commerciale (principio ‘list it or lose it’, elencalo o perdilo).

In linea di principio in ogni momento deve essere possibile riportare i SIG **nella mano pubblica**. Negli accordi vanno pertanto evitate le clausole di “ratchet” e “standstill” al fine di non fissare in modo definitivo gli attuali e/o futuri livelli di liberalizzazione/privatizzazione.

Sono da escludersi situazioni in cui imprese a finalità economica che offrono SIG, possano fare causa allo Stato che forniva precedentemente il servizio per ottenere sovvenzioni.

iv. Perdite di entrate doganali e tributarie

La CESI attira l’attenzione sul fatto che in passato un incremento del libero scambio è stato spesso sinonimo per lo Stato anche di riduzione delle entrate doganali e tributarie, anche a scapito dei

⁹Si veda http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4646_en.htm

¹⁰Si veda <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+PDF+V0//EN>

servizi pubblici. La CESI chiede pertanto che la perdita di entrate tributarie e doganali derivanti dall'aumento del libero scambio non possa incidere, nemmeno sul lungo termine, sulla fornitura dei SIG.

c. Appalti pubblici

Non dovrebbero essere interessati da accordi commerciali le norme e i criteri di aggiudicazione esistenti che regolano i meccanismi di **appalti pubblici** dell'UE. In particolare gli accordi commerciali non dovrebbero impedire alle autorità competenti di fissare criteri di aggiudicazione per la fornitura di beni e servizi in linea coi principali obiettivi di salute pubblica, previdenza sociale, tutela dei lavoratori e dei consumatori e sostenibilità ambientale.

d. Protezione degli investitori e risoluzione delle controversie investitore-Stato (ISDS)

Gli speciali strumenti a tutela degli investitori nei casi di controversie investitore-Stato, non devono essere contrari al diritto del governo di perseguire i propri obiettivi di base di politica pubblica. Tale diritto contempla in particolare la salvaguardia delle norme sociali e del lavoro. Esso include nondimeno la protezione dell'ambiente e la fornitura di servizi pubblici di alta qualità nella sanità, nell'istruzione e nel sociale.

Solo a tali condizioni è possibile considerare un meccanismo di risoluzione delle controversie investitore-Stato, così come presentato dalla Commissione europea nel settembre 2015 con la sua proposta circa 'un nuovo sistema giudiziario per la protezione degli investimenti per il TTIP e altri negoziati commerciali e d'investimento dell'UE'.¹¹

e. Trasparenza e consultazioni

È essenziale una maggiore **trasparenza** nei negoziati commerciali rispetto al passato.

Una maggiore trasparenza aiuta l'opinione pubblica e i portatori di interesse a capire la posta in gioco e ad evitare voci disinformate, malintesi e l'acuirsi di polemiche nei dibattiti pubblici sui negoziati commerciali, come abbiamo potuto constatare in particolar modo coi negoziati TiSA.

È vitale per tutte le parti interessate essere coinvolte sistematicamente in **consultazioni credibili** ed avere regolari opportunità di fare ascoltare e considerare la propria voce in corso di negoziato.

Le implicazioni che gli accordi commerciali hanno o potrebbero avere su cittadini e governi, sugli attori sociali ed economici, sono considerevoli ed estremamente complesse. Le delegazioni negoziali dovrebbero riconoscere il valore degli apporti innovativi degli stakeholder e di un riscontro informato, sia in senso favorevole che contrario.

Certamente però, tali processi consultivi possono dimostrarsi utili solo qualora i negoziati commerciali siano condotti con maggiore trasparenza rispetto al passato.

¹¹Per ulteriori informazioni sulla proposta della Commissione: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_it.htm

Una volta conclusi i negoziati su un accordo commerciale, la Commissione europea dovrebbe richiedere un parere alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), per verificare se il testo negoziato rappresenti o meno un accordo di competenza mista che richieda la ratifica anche dei parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE, oltre all'approvazione del Parlamento europeo.

La Commissione europea dovrebbe seguire il parere della CGUE quando sottopone a firma delle proposte negoziate di accordi commerciali.

Dopo l'entrata in vigore di un accordo commerciale, le parti sociali dovrebbero essere coinvolte in un **processo formale di monitoraggio** continuo che segua l'esecuzione delle disposizioni e ne possa identificare eventuali evoluzioni in termini di impatto sociale. I gruppi consultivi nazionali dell'UE creati col FTA UE-Corea del 2011, possono fungere da modello per ulteriori DCFTA.

Allegato: Proposta congiunta di CESI e della Piattaforma sociale per una ‘Clausola d’oro standard per i servizi di interesse generale negli accordi commerciali dell’UE’

“Nessuna disposizione del presente accordo deve essere interpretata come limitativa o lesiva della fornitura di servizi di interesse generale, siano essi di tipo economico o non economico, conformemente ai principi fissati nel protocollo 26, e in particolar modo riguardo un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Nessuna disposizione del presente accordo deve essere interpretata come limitativa o lesiva del ruolo essenziale e dell'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali nel:

- *considerare quali servizi siano forniti nell'interesse generale ;*
- *fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico e sociale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti ;*
- *definire se tali servizi siano aperti alla concorrenza ;*
- *decidere se tali servizi siano finanziati mediante fondi pubblici o privati.*

Le disposizioni del presente accordo lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale nel rispetto delle norme UE.

Nessuna disposizione del presente accordo deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto per nessuna delle parti di minare, mettere in discussione o pregiudicare il diritto delle autorità pubbliche nazionali, regionali e locali di regolamentare i servizi di interesse generale conformemente alle norme UE. Nessuna disposizione del presente accordo deve comportare l'indebolimento delle regole e norme fissate dall'UE o dagli Stati membri (in particolar modo le norme a tutela dell'ambiente, della salute, dei consumatori, della coesione sociale, le norme sul lavoro e gli appalti pubblici). Il presente accordo dovrebbe ambire alla promozione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalle altre convenzioni internazionali pertinenti in materia di diritti umani.”