



UNIONE EUROPEA E GLOBALIZZAZIONE

NEWSLETTER 1 – 2018

“Unione Europea e Globalizzazione, nuovi accordi commerciali, difesa dei valori e tutela degli interessi strategici” è il titolo dell’evento tenutosi a Genova, presso la sede del Centro in Europa, lo scorso 19 dicembre

L’incontro, organizzato dal Centro con il sostegno della **Rappresentanza a Milano della Commissione Europea** e in collaborazione l’**Università di Genova** e il **Centro Europe Direct Genova**, era incentrato sulla sfida dell’Unione Europea nel mantenere un difficile equilibrio tra apertura del suo mercato e tutela degli interessi strategici propri, dei suoi cittadini e delle sue imprese in un contesto internazionale caratterizzato dalle spinte protezionistiche degli Stati Uniti e dall’accesa concorrenza di altre aree, *in primis* la Cina.

Come ha sottolineato la direttrice del Centro in Europa **Carlotta Gualco** nella sua introduzione, questo tema, di grande attualità, è stato anche al centro di un passaggio del discorso sullo stato dell’Unione pronunciato il 13 settembre 2017 dal presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker. Nel nuovo contesto globale, c’è da domandarsi se l’Unione Europea abbia gli strumenti adeguati a far fronte alle nuove sfide della globalizzazione e del commercio internazionale e se ad essere messo in crisi non sia lo stesso concetto di multilateralismo, come dimostra la fase di stallo dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

Il primo intervento è stato affidato **Carlo Pettinato**, rappresentante della Direzione

Generale Trade della Commissione Europea che, in un videomessaggio, ha sintetizzato i contenuti della proposta di regolamento presentata dalla Commissione Europea sul monitoraggio degli investimenti esteri in settori strategici¹, attualmente in discussione.

Il punto focale della proposta è proprio il controllo, in forma coordinata a livello europeo, di investimenti esteri che possano minacciare la sicurezza e l’ordine pubblico nella UE. Nel contesto attuale, la proposta della Commissione rappresenta la risposta adeguata e proporzionata all’obiettivo per il quale è stata formulata. Il documento di riflessione della Commissione dello scorso 10 maggio sulla gestione della globalizzazione² ha riconosciuto l’emergere di crescenti preoccupazioni riguardo alle acquisizioni strategiche di imprese europee che dispongono di tecnologie fondamentali da parte di investitori esteri. Tali preoccupazioni hanno messo in dubbio la capacità dell’attuale quadro normativo di farvi fronte.

Nel giugno scorso il Consiglio Europeo ha accolto con favore le iniziative menzionate dalla Commissione sulla gestione della

¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nella UE, COM (2017) 487

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_it.pdf

globalizzazione e in particolare l'idea di vagliare gli investimenti provenienti da Paesi terzi nei settori strategici. Il Parlamento Europeo ha invitato la Commissione a passare al vaglio, insieme agli Stati membri, gli investimenti esteri diretti (IED) provenienti da Paesi terzi nei settori strategici, nelle infrastrutture e nelle principali tecnologie del futuro o in altre risorse importanti ai fini della sicurezza nonché della protezione dell'accesso alle stesse.

2



Carlo Pettinato, capo Unità alla DG Trade

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione, il 13 settembre scorso, il presidente della Commissione ha riaffermato il sostegno dell'Unione Europea al libero scambio aggiungendo che l'Europa deve comunque sempre difendere i suoi interessi strategici. È nostra responsabilità politica sapere che cosa succeda a casa nostra per poter proteggere, se necessario, la nostra sicurezza collettiva. Proprio per questo la Commissione ha presentato lo stesso giorno una proposta di regolamento che stabilisce un quadro per il controllo degli IED nella UE. In parallelo, stiamo anche avviando un'analisi dettagliata dei flussi di IED nella UE e istituiremo anche con gli Stati membri un gruppo di coordinamento finalizzato a individuare, nel corso del 2018, problematiche e soluzioni strategiche comuni. L'obiettivo della proposta di regolamento è di mantenere un'UE aperta agli investimenti esteri con un quadro non discriminatorio, trasparente e prevedibile. Tale quadro ci permetterà di rispondere in maniera collettiva e di difendere gli interessi strategici europei quando sono messi a rischio.

La proposta contiene tre elementi. Primo, un

quadro europeo che consenta agli Stati membri (SM) di mantenere o adottare meccanismi di controllo degli IED per motivi di sicurezza o di ordine pubblico ma che comprende alcuni requisiti procedurali essenziali come la trasparenza, la certezza dei termini, la non discriminazione tra investimenti esteri di origine diversa e la garanzia della possibilità di presentare ricorso contro le decisioni adottate nell'ambito di tale meccanismo di controllo. Questo nuovo quadro garantirà agli investitori e ai governi nazionali trasparenza e prevedibilità. Secondo elemento, un meccanismo di controllo tra Stati membri e Commissione che può essere attivato qualora uno specifico investimento estero, in uno o più SM, possa mettere a rischio la sicurezza o l'ordine pubblico di altri SM. Ciò consentirà lo scambio di informazioni sugli investimenti diretti entranti suscettibili di avere un impatto sulla sicurezza e l'ordine pubblico. Quindi la proposta fornisce agli SM e alla Commissione gli strumenti per richiedere informazioni se necessario, e al contempo limita gli oneri per gli Stati stessi, gli investitori e le imprese non imponendo loro di fornire quelle informazioni in anticipo o automaticamente. Terzo elemento, il controllo della Commissione per motivi di sicurezza o di ordine pubblico nei casi in cui gli IED negli SM possono incidere su progetti o programmi di interesse per l'Unione, quali ad esempio Horizon 2020 nel settore della ricerca, Galileo in quello spaziale, le Reti Transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

La Commissione potrà fornire un parere agli SM in cui l'investimento è in programma o è stato realizzato, lasciando tuttavia la decisione finale in merito alle modalità di risposta più adeguate alle autorità nazionali. Quando si tratterà di prendere decisioni sugli IED, il quadro europeo manterrà la necessaria flessibilità a livello nazionale: l'ultima parola sui controlli degli investimenti spetterà insomma agli Stati membri. Vista l'attuale situazione, in cui alcuni Stati hanno già meccanismi di controllo, mentre altri non ne dispongono, e non ritengono necessario introdurne, riteniamo che questa sia la proposta più adeguata a livello europeo.

Qualcuno potrebbe domandarsi: ma perché non tenete conto della mancanza di reciprocità da parte di alcuni Paesi, della concorrenza sleale che danneggia la nostra industria? Questa è una reazione istintiva e del tutto legittima. Ma occorre tener presente che l'UE dispone di uno dei regimi più aperti al mondo in materia di investimenti, e quelli esteri non solo sono essenziali per la crescita della nostra economia e per milioni di posti di lavoro ma l'apertura agli investimenti esteri è sancita nei Trattati della UE. Se noi volessimo applicare oggi il principio di reciprocità in senso stretto come criterio per aprire il nostro mercato agli investimenti esteri, metteremmo a rischio milioni di posti di lavoro in Europa. L'apertura dei mercati nei Paesi terzi per i beni, i servizi e le imprese europee è l'obiettivo principale della nostra politica commerciale. Tale politica è lo strumento idoneo a garantire che i Paesi terzi offrano un livello di apertura agli investimenti esteri equivalente a quello dell'UE. Ma questo non succederà da un giorno all'altro. Il controllo degli investimenti diretti in entrata non rappresenta lo strumento adeguato per risolvere i problemi connessi alla reciprocità di accesso ai mercati o la parità di condizioni concorrenziali. Nessun meccanismo di controllo degli investimenti al mondo basa l'approvazione o il rifiuto di investimenti esteri sul trattamento reciproco o l'accesso al mercato per gli investitori stranieri. Inoltre, condizionare l'accesso degli investimenti esteri con la reciprocità nell'accesso ai mercati dei Paesi terzi significherebbe anche una violazione molto seria degli impegni presi dalla UE e dai suoi Stati per esempio nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, dell'OCSE e in alcuni casi di accordi commerciali bilaterali o regionali che abbiamo già concluso.

Per quanto riguarda la concorrenza sleale, dovuta alle imprese sussidiate da Paesi terzi, la nostra politica di concorrenza, oggi, non permette di verificare l'esistenza di sussidi in Paesi terzi. A livello internazionale lo strumento principale è l'accordo OMC sui sussidi che proibisce l'esportazione di beni sussidiati. Nella nostra proposta abbiamo comunque esplicitamente incluso la proprietà

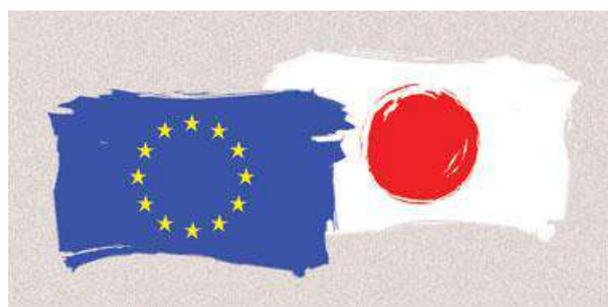
e il controllo di Stati esteri, in particolare tramite il sostegno di sovvenzioni, quale fattore che può essere preso in considerazione al fine di valutare i rischi in termini di sicurezza e di ordine pubblico. In conclusione, l'UE è e rimarrà uno dei regimi più aperti al mondo in materia di investimenti, che rappresentano un'importante fonte di crescita, occupazione e innovazione. Non dobbiamo soccombere a tentazioni protezionistiche che sembrano emergere ogni giorno e continueremo a sostenere attivamente il sistema internazionale di libero scambio mantenendo un clima aperto e favorevole agli investimenti nella UE. Al contempo abbiamo il dovere di impegnarci con questo quadro europeo di controllo degli investimenti esteri per rispondere collettivamente a potenziali minacce esterne, per difendere efficacemente i nostri interessi essenziali e garantire così ai cittadini europei la protezione dei nostri valori in un quadro economicamente prospero e politicamente sicuro.



È quindi seguita la relazione intitolata *Unione Europea, Cina, Stati Uniti. Dialogo o scontro?* di **Mario Telò**, professore all'Università Libera di Bruxelles e all'Università LUISS Guido Carli di Roma. Innanzitutto va detto che stiamo parlando della politica estera dell'Unione Europea, perché, come già aveva compreso Alexis de Toqueville duecento anni fa, la politica commerciale è il primo capitolo della politica estera, e questo è essenziale per una potenza civile come la UE. La nuova proposta della Commissione è una revisione dell'eccessivo liberismo e della mancata trasparenza praticati dalle Commissione negli anni '90 e nel primo quindicennio del nuovo

secolo e della politica commerciale contraddittoria dalla passata Commissione Barroso/De Gucht: la nuova presidenza Juncker ha innovato sia sul fronte della politica commerciale che della legittimità, soprattutto grazie alla Commissaria al commercio, la svedese Cecilia Malmström e al suo documento dell'ottobre del 2015 "Trade for all". È evidente l'esigenza per la UE di perseguire con coerenza una terza via tra i passati eccessi neoliberisti e le spinte protezionistiche odierne proprie di alcuni Paesi membri e di una parte di elettorati manipolati da leader nazionalisti senza scrupoli di estrema destra e di estrema sinistra. Bisogna andare oltre l'idea di Adam Smith e di Montesquieu secondo cui la liberalizzazione commerciale è di per sé portatrice di pace e armonia e avviarsi verso una globalizzazione economica e commerciale regolamentata ed istituzionalizzata. Lontana da Scilla e Cariddi (mondializzazione selvaggia e protezionismo nazionalistico) l'azione dell'Unione Europea deve essere più coerentemente orientata in questo senso, dal momento che essendo una istituzione sovranazionale *sui generis*, non può che diffondere i suoi valori e standard e difenderne i suoi interessi sulla scena internazionale attraverso le sue competenze esclusive, tra cui, appunto, il commercio. Regionalismo e globalizzazione sono compatibili? La regolazione commerciale a livello regionale interno e interregionale (CETA, TTIP) deve essere attuata in modo tale da rilanciare il processo di regolazione globale (OMC, oggi bloccato a causa degli USA di Trump ma non solo), in primo luogo al fine di evitare guerre commerciali, e una crisi del sistema economico internazionale, oggi paradossalmente minacciate dalla amministrazione degli Stati Uniti, Paese storicamente favorevole al multilateralismo, soprattutto dal 1944. In secondo luogo occorre approfondire la qualità degli accordi commerciali verso accordi di seconda generazione. Alla domanda se l'Unione Europea stia rispondendo adeguatamente a questa sfida, aggravatasi dal 2017, Telò risponde che, dopo il congelamento da parte di Trump del TTIP (Partenariato transatlantico

per il commercio e gli investimenti tra USA e Unione Europea), l'UE ha lanciato una serie di negoziati interregionali e bilaterali, per esempio il CETA già concluso col Canada, quelli con Corea del Sud, Messico, Vietnam e Giappone e il negoziato in corso con MERCOSUR e ASEAN, nonché l'annuncio di una apertura di negoziati con Australia e Nuova Zelanda. Il punto importante è questo: non si tratta più di semplici zone di libero scambio, ma anche di mercati regolati limitati ad importanti aree geografiche, dove la liberalizzazione è accompagnata da negoziati sulle barriere non tariffarie e su standard di regolazione sul modello del mercato unico europeo. Altroché liberismo, se si avanza in questa direzione, si tratta di un progetto politico di governo della mondializzazione. Questi nuovi trattati, che chiamiamo di "seconda generazione", sono infatti importanti anche per quanto riguarda l'introduzione degli standard sociali, ambientali e regolatori, espressione della cultura europea e dei nostri valori: per esempio, a partire dalla protezione dell'origine degli alimenti fino ad arrivare agli standard sanitari e alla cultura della risoluzione dei conflitti commerciali via tribunali pubblici e non privati.



L'Europa è il principale propulsore della creazione di istituzioni multilaterali mondiali per la risoluzione dei conflitti commerciali tra imprese e Stati. Ciò significa affidare le controversie commerciali e sugli investimenti alla giurisdizione di tribunali permanenti e pubblici, processo iniziato con il trattato con il Canada, che comporta un cambiamento epocale nella gestione di tali controversie verso un governo pubblico della globalizzazione.

La posta in gioco è altissima per la piccola Europa che non rappresenta che il 7% della

popolazione mondiale: l'UE si conferma, contro i nazionalismi protezionistici, l'unica via per salvare interessi e valori dei cittadini europei. Chi oggi in Italia intende indebolire la UE, e l'Euro come suo cuore politico, o mente consapevolmente ai cittadini, o vede l'albero e non la foresta. Se la prende con Bruxelles e la Germania, mentre il rischio è che, entro dieci anni, un'Europa in declino economico e occupazionale gravissimo debba accettare i modi di vita e di consumo e le gerarchie mondiali stabiliti da altri, dagli USA o da potenze emergenti coerenti nel perseguire i loro interessi. Questa è la posta in gioco quando si parla di trattati commerciali.

Marco Vezzani, membro del Comitato Economico e Sociale Europeo, composto da rappresentanti della società civile, chiamato ad esprimere un parere sulla proposta di regolamento, ha focalizzato il proprio intervento sull'iniziativa politica della Commissione, sostenendo che questa presenta alcuni limiti, come una certa timidezza dettata forse dall'intento di non superare la volontà sovrana degli Stati membri, pur costituendo un primo passo positivo. In particolare, sarebbe necessario riprendere la discussione con la Cina, ferma da cinque anni, per arrivare a chiarire in modo positivo per entrambe le parti sia la questione di cosa si debba intendere per economia di mercato sia per giungere ad un vero e robusto accordo commerciale.

È seguito l'intervento della parlamentare europea **Tiziana Beghin**, membro della commissione commercio internazionale al



Parlamento Europeo e relatrice ombra sulla proposta per il Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia diretta, che ha trattato l'argomento da un altro punto di vista. Non sembra ritenere la soluzione della Commissione Europea

una risposta adeguata alle sfide odierne; ha infatti sottolineato che il commercio non è fine a sé stesso ma deve invece essere inteso

come mezzo per raggiungere vantaggi e benessere sociale. Ha inoltre fatto notare che solo minima parte delle piccole e medie imprese, che rappresentano la maggioranza delle imprese europee, operano nel commercio internazionale e che spesso non sono favorite dalle policy che ricalcano interessi nazionali invece che comuni, come nel caso degli accordi bilaterali di seconda generazione che spesso hanno creato più costi che benefici.

Marco Conforti, Board Member di Feport (Federation of European Terminal Port Operators and Private Terminals), ha in seguito offerto la prospettiva di un *insider* del settore mercantile-marittimo e ha commentato in maniera più tecnica gli effetti dell'internazionalizzazione dei commerci, mettendo l'accento sulla situazione del controllo dei porti, che ad oggi sono uno dei fulcri dell'interesse per gli investimenti. La grande efficienza del trasporto intercontinentale, soprattutto marittimo, ha di fatto "trasportato in Europa" industrie e operatori extracomunitari. Accanto alla positiva apertura dei mercati, quindi, andrebbero progressivamente rese omogenee norme e controlli. In tal senso, è benvenuta l'iniziativa della Commissione a riguardo degli investimenti esteri diretti, anche se in parallelo a parametri di valutazione quale la reciprocità dovrebbero esserne associati altri quali quelli sui "comportamenti industriali" degli operatori nei vari settori. Resta comunque una prospettiva di qualche pessimismo sull'argomento, viste le divisioni dei Paesi membri e la difficoltà del processo decisionale della UE.

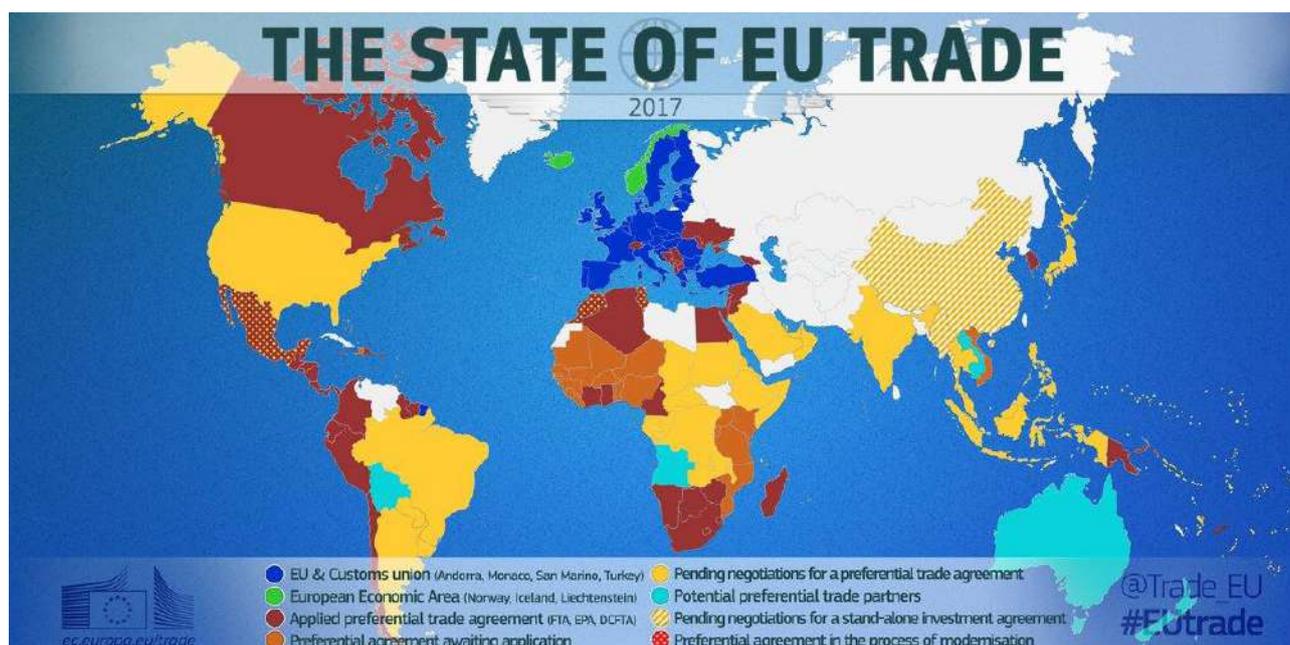
L'ultimo intervento è stato quello del professor **Francesco Munari**, ordinario di Diritto dell'Unione Europea all'Università di Genova; ha sottolineato il valore intrinseco del commercio come mezzo di pacificazione internazionale e sul fatto che l'Europa abbia acquisito competenza sugli investimenti diretti esteri solo nell'ultimo decennio con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ragione per la quale solo da poco tempo l'Unione ha accelerato iniziative nella

materia. Apprezzabile è quindi la proposta della Commissione di varare una disciplina a livello europeo che introduca filtri e possibilità di controllare, in un quadro normativo uniforme, le tipologie e le caratteristiche di investimenti esteri in imprese europee. In una logica non impeditiva dell'investimento estero, ma idonea a garantire maggiore trasparenza dell'investitore. Rispetto all'attuale momento di difficoltà in cui versa il sistema WTO, non si può escludere che l'odierna fase dei rapporti commerciali internazionali implichi anche una profonda modificazione del multilateralismo come lo abbiamo inteso post nascita WTO. Il che, in sé, potrebbe anche non essere un dramma, quanto meno fino a quando a un modello di multilateralismo degli scambi si possano sostituire altre forme di cooperazione nel commercio internazionale:

ad esempio, lo sviluppo di accordi commerciali regionali idonei a creare poli di interscambio ancora più rafforzati, può costituire un'alternativa idonea a controbilanciare l'attuale fase di crisi del multilateralismo in ambito WTO.

In conclusione, ritiene che la proposta della Commissione sia apprezzabile, anche se forse non così coraggiosa come pur le competenze dell'Unione nella materia potrebbero implicare. Forse questo "understatement" può essere condizionato dall'attuale fase dell'Unione, in cui gli Stati membri hanno assunto, da qualche anno, un peso significativo nei delicati equilibri inter-istituzionali dell'Unione stessa.

L'incontro si è concluso con l'usuale giro di domande da parte del pubblico e risposte dei relatori.



INVESTIMENTI ESTERI DIRETTI: SERVONO REGOLE AD HOC PER I PORTI UE

7

Abbiamo chiesto all'avv. Giuliano Gallanti, già presidente dell'Autorità portuale di Genova e di quella di Livorno, di sintetizzare e commentare la posizione di ESPO, l'Organizzazione Europea dei Porti Marittimi, in merito alla proposta di regolamento che stabilisce un quadro per la valutazione degli investimenti stranieri diretti in Europa.

Per ESPO (European Sea Ports Organisation) sono benvenuti gli investimenti diretti esteri che rispettano gli interessi essenziali europei e quindi considera positivamente questa proposta della Commissione e, più in generale, riconosce l'importanza di avere una politica di apertura agli investimenti stranieri. Nelle scorse decadi i porti in Europa sono stati oggetto di investimenti strategici da parte di gruppi esteri i quali hanno favorito lo sviluppo dei porti stessi e il successo della portualità europea nel suo complesso.

I porti europei sono nodi essenziali di trasporto e di conseguenza la valutazione degli investimenti esteri deve essere fatta tenendo conto dell'ordinamento europeo, in particolare delle regole sulla concorrenza che sono applicabili anche agli investimenti esteri.

ESPO si rende conto che, essendo stati i porti designati come strutture critiche dall'ordinamento UE³ e avendo spesso una valenza strategica, gli investimenti che li riguardano devono essere valutati sotto il profilo della trasparenza; a tal proposito, il regolamento fisserà in un secondo tempo esattamente le condizioni per tale valutazione.

ESPO comunque richiama già la norma, fissata proprio dal regolamento che sta per essere emanato, e valida per tutti, porti inclusi, relativa agli obblighi di informazione⁴, che includono in particolare l'assetto proprietario dell'investitore estero e

dell'impresa in cui l'investimento estero diretto è in programma o è stato realizzato.

Una maggiore trasparenza tra Stati membri su importanti investimenti esteri diretti, sottolinea ESPO, può aiutare il processo decisionale degli Stati stessi.

Un punto fondamentale di questo quadro europeo deve essere, per ESPO, il principio di reciprocità e di accesso non discriminatorio da parte delle società UE nei settori portuali esteri.

Di conseguenza, riassumendo: oggi non c'è nessuna regolamentazione in Italia, come in altri Paesi UE, per cui gli investimenti, compresi quelli esteri, avvengono veramente a spot. L'introduzione di controlli nei termini della proposta di regolamento è quindi auspicabile, soprattutto se saranno introdotte integrazioni specifiche per il settore portuale che, insieme alle ferrovie, costituisce l'infrastruttura più importante in Europa. Ci auguriamo che Parlamento Europeo e Consiglio raggiungano rapidamente un accordo in questo senso.



[Qui il testo della posizione ESPO sulla proposta di regolamento COM\(2017\) 487](#)

Sito di ESPO: <https://www.espo.be/>

³ Direttiva sulle infrastrutture critiche n. 2008/114/CE

⁴ Articolo 10 della proposta

Crediti

Realizzazione a cura di Carlotta Gualco

Ha collaborato Serena Maucci

Foto e infografica: © Unione Europea (vari anni)

La foto di copertina (rielaborata) è di Johanna Leguerre

8



L'intervento del prof. Mario Telò. Foto del Centro in Europa

Centro in Europa

Via dei Giustiniani 12 – I 16123 Genova

ineuropa@centroineuropa.it - www.centroineuropa.it