

Commentary, 19 dicembre 2014

PARTNERSHIP UE-USA: IL PUZZLE DEL NEGOZIATO

RODOLFO HELG E LUCIA TAJOLI

A quasi due anni dal suo lancio, Il Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip), l'accordo preferenziale di libero scambio in corso di negoziazione tra Unione Europea (UE) e Stati Uniti, sembra aver perso parte del suo slancio iniziale. Alcuni economisti hanno segnalato il pericolo che questo accordo preferenziale e il suo vicino parente sul fronte pacifico (la Trans-Pacific Partnership, Tpp) determinino la definitiva ibernazione degli accordi multilaterali in sede Organizzazione Mondiale del Commercio (Omc). Inoltre, molti gruppi d'interesse si sono organizzati e hanno animato il dibattito segnalando loro preoccupazioni circa il contenuto dei vari accordi (da ultimo, la possibile creazione di un Investor-State Dispute Settlement, Isds).

In realtà, a far da sottofondo alla partenza di questo processo di negoziazioni tra UE e Stati Uniti è proprio il lungo stallo nei negoziati multilaterali (il Doha Round) patrocinati dall'Omc. Anche il mini-accordo che sembrava essere stato concluso a Bali nel dicembre 2013, è saltato per l'opposizione in "zona cesarini" dell'India. Il Gatt prima e l'Omc successivamente hanno avuto un ruolo fondamentale nel successo della liberalizzazione

commerciale negli ultimi sessant'anni. È percezione diffusa che, a meno di cambiamenti nelle regole di governance dell'Omc, il contributo che l'approccio multilaterale può dare a un'estensione dell'apertura dei mercati internazionali sia molto piccolo. Da qui l'interesse di molti paesi per gli accordi preferenziali.

Per Stati Uniti e UE, le ragioni per cui è proprio adesso che l'idea di accordo preferenziale sembra concretizzarsi vanno cercate in parte al di fuori da questi paesi, nell'evoluzione recente dello scenario internazionale. In primo luogo, l'importanza strategica dell'asse commerciale transatlantico è aumentata insieme alla perdita di peso di Stati Uniti e UE sui mercati mondiali in seguito alla crescita dei paesi emergenti, e in particolare della Cina. Le previsioni a medio termine mostrano infatti che i mercati asiatici diventeranno sempre più centrali negli scambi mondiali, e l'accordo Ttip può essere visto come un modo per mantenere più a lungo possibile la rilevanza degli scambi transatlantici. Dal lato dell'UE questa priorità è diventata ancora più importante dopo che gli Stati Uniti hanno lanciato la negoziazione di Tpp con altri undici paesi dell'area pacifica ed il conseguente rischio che il vecchio mondo venisse lasciato ai bordi del campo

Rodolfo Helg, professore di economia e direttore della Scuola di Economia e Management, LIUC-Università Cattaneo;
Lucia Tajoli, professore associato di Economia Politica presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano



in cui si giocheranno le più importanti partite dell'economia e della politica internazionale.

In secondo luogo, per l'UE caratterizzata da una lunga crisi economica, la firma del Ttip potrebbe essere una manovra di politica economica volta a stimolare l'attività economica (in analogia con quanto successo negli anni '80, quando la Commissione Europea, CE, propose il Single Market Programme). Le stime dei guadagni potenziali derivanti da Ttip per l'UE variano tra i vari studi effettuati. Limitandosi alle stime "ufficiali" e prudenziali che emergono dagli studi commissionati dalla CE, il guadagno di Pil è dell'ordine del 0,3-0,5% che in euro si traduce in una cifra attorno ai 120 miliardi di euro. Se paragonato con i risultati di altre misure di politica economica condotte dalle istituzioni europee, questi guadagni derivanti dal Ttip sono di notevole grandezza.

L'importanza di un eventuale accordo dunque è sicuramente molto elevata per molte ragioni. Sia per l'UE che per gli Usa, si tratterebbe per la prima volta di un accordo con un partner di analogo peso in termini economici e di grado di sviluppo. Questo comporta alcuni vantaggi nella negoziazione e nelle ricadute, dal momento che i due condividono una serie di interessi e preoccupazioni, ma anche delle incertezze, perché una parte molto rilevante del negoziato riguarda ambiti nuovi. Negli aspetti più consueti della politica commerciale, l'accordo non risulta problematico: sia l'UE che gli Stati Uniti sono economie piuttosto aperte per quanto riguarda le tradizionali barriere agli scambi commerciali, come ad esempio i dazi. Il livello medio dei dazi applicati agli scambi transatlantici è intorno al 3%, e quindi l'eliminazione di questi non comporterebbe grandi sconvolgimenti. Tuttavia tra le due aree esistono ancora oggi molte barriere cosiddette "frizionali", che impediscono o rendono difficili gli investimenti diretti esteri da parte di imprese europee negli Stati Uniti e americane in UE, differenze di regolamentazione che complicano l'accesso ai mercati dei servizi, modalità di organizzazione delle gare negli appalti pubblici che rendono costoso o in alcuni casi completamente escluso (come per la maggior parte dei trasporti pubblici interni negli Stati Uniti) l'accesso per le imprese estere.

Queste barriere "nascoste", anziché abbassarsi nel corso del tempo, come è avvenuto per i dazi, sono diventate sempre più rilevanti, sia perché la complessità delle regolamentazioni è aumentata sia in UE che negli Stati Uniti, sia perché l'importanza dei settori investiti da queste barriere è cresciuta molto soprattutto in questi stessi paesi, ed è parallelamente aumentato il peso degli scambi in questi settori. Attualmente, le esportazioni di servizi dall'UE verso gli Stati Uniti coprono oltre la metà del valore delle analoghe esportazioni di merci, e il flusso di importazioni di servizi dell'UE dagli Stati Uniti ammonta al 70% del valore delle merci importate. I servizi dunque hanno una notevole rilevanza negli scambi transatlantici, ma non sono soggetti alle tradizionali barriere tariffarie, piuttosto a tutte le regolamentazioni esistenti sull'erogazione di servizi in questi mercati.

Ma anche nel caso delle merci, molte delle barriere sono di tipo non tradizionale. Infatti, nonostante il basso livello dei dazi, gli ostacoli allo scambio che molte imprese identificano vengono dalle differenti misure fito-sanitarie applicate ai prodotti agricoli (per esempio le regolamentazioni diverse in materia di utilizzo di organismi geneticamente modificati, piuttosto che di ormoni nelle carni), dalle regole sulla tracciabilità dei prodotti, o da altre regolamentazioni tecniche applicate a molti prodotti di consumo o industriali. Nel complesso dalle cosiddette barriere non tariffarie. La vera questione dunque non riguarda cambiamenti alle frontiere, ma quello che avviene oltre le frontiere, sui mercati coinvolti. Questo rende i negoziati molto complessi, assai più di quelli svolti in passato.

Ovviamente, l'esistenza di queste regolamentazioni è in molti casi del tutto legittima e desiderabile: si tratta infatti di misure che tutelano la salute dei consumatori e dei lavoratori che utilizzano determinati prodotti, e che limitano la circolazione e l'utilizzo di prodotti che non rispettando alcune regole vengono ritenuti poco sicuri. Non casualmente, la Commissione europea insiste sul fatto che questo accordo con gli Stati Uniti non sarà una corsa al ribasso, dato che per l'Europa la tutela della sicurezza dei propri cittadini (come consumatori e come



lavoratori) e dell'ambiente sono priorità assolute e quindi l'accordo non deve rischiare di abbassare queste tutele. Anche negli Stati Uniti, alcune lobby si sono mostrate preoccupate per problemi analoghi. A questo riguardo è da evitare qualsiasi ricorso ai luoghi comuni come la diffusa generalizzazione di una tutela del consumatore inferiore in tutti i settori negli Stati Uniti rispetto alla UE (per fare un esempio, non si capisce se l'usanza negli Stati Uniti di lavare la carne di pollo col cloro tuteli meno il consumatore della possibilità in UE di dare antibiotici ai polli vivi). La questione quindi relativa alla riduzione delle barriere non tariffarie non è certamente quella dell'eliminazione di queste misure di regolamentazione, ma piuttosto la loro armonizzazione tra i paesi coinvolti. Questo purtroppo non semplifica le trattative, perché come procedere verso un'armonizzazione accettata da entrambe le parti non è assolutamente chiaro. Il meccanismo più semplice potrebbe essere quello del mutuo riconoscimento degli standard (analogo al sistema esistente all'interno dell'UE e già applicato ad alcuni comparti limitati negli scambi Stati Uniti -UE), che implica che se un bene è ritenuto "sicuro" e in linea con i requisiti richiesti in Europa avrà un'analogia omologazione anche negli Stati Uniti, e viceversa. Purtroppo, la sensibilità su queste tematiche non è del tutto analoga sulle due sponde dell'Atlantico, e le differenze esistenti tra Stati Uniti e UE rendono anche questo meccanismo di mutuo riconoscimento difficile. Se UE e Stati Uniti rie-

scono a creare un processo di convergenza relativamente alle regolamentazioni adottate e al riconoscimento degli standard, questo potrebbe creare un precedente di notevole importanza anche per altri futuri accordi internazionali, e aprire la strada a una nuova generazione di negoziati tra paesi anche a livello multilaterale. Infatti, anche se decisamente rilevanti per l'UE e per gli Stati Uniti, le barriere non tariffarie e regolamentative sono importanti freni all'integrazione internazionale anche per molti altri paesi, e sono spesso particolarmente elevate nei paesi emergenti, che da questo accordo potrebbero prendere esempio.

L'aspetto che preoccupa di questa nuova ondata di mega-accordi preferenziali (Ttip e Ttp) è l'esclusione di gran parte del mondo economicamente più dinamico. Paesi come Brasile, India e soprattutto la Cina. Non è questa la sede per analizzare i motivi di questa esclusione, ma è importante sottolineare come il successo internazionale di questi accordi (cioè, se questi saranno di stimolo piuttosto che di ostacolo alla efficiente conclusione delle negoziazioni multilaterali) dipenda molto da come questi paesi "terzi" reagiranno. Si può immaginare che questi mega-accordi possano dividere il mondo in aree tra loro poco interconnesse o che in futuro questi paesi terzi sentano la necessità di accettare in sede multilaterale di negoziare su temi legati all'armonizzazione delle regolamentazioni globali secondo linee generali già definite all'interno di Ttip.