

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il partenariato transatlantico su commercio ed investimenti: presupposti e prospettive

n. 83 – dicembre 2013

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

***IL PARTENARIATO TRANSATLANTICO SU COMMERCIO
ED INVESTIMENTI: PRESUPPOSTI E PROSPETTIVE***

A cura di Riccardo Alcaro e Andrea Renda*

a cura dello IAI
(Istituto Affari Internazionale)

* Riccardo Alcaro è responsabile di ricerca presso l'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma; Andrea Renda è direttore del Programma Global Outlook presso lo Iai e Senior fellow presso il Centre for European Policy Studies (Ceps) di Bruxelles.

Indice

Abstract	1
Introduzione	2
In ogni crisi un'opportunità: perché la TTIP oggi è possibile	2
I temi sul tavolo della TTIP	4
L'impatto economico della TTIP	11
Speranze già deluse? Il round negoziale di luglio	13
Grande intesa strategica o accordo di basso profilo? Il futuro della TTIP	15

Abstract

*Nel luglio 2013 si è svolta a Washington la prima sessione negoziale per la conclusione di un grande accordo di libero scambio economico Usa-UE, il **Partenariato transatlantico su commercio ed investimenti** (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). La TTIP si presenta come un accordo di ampia portata che dovrebbe abbracciare la questione delle barriere non-tariffarie al commercio di beni e servizi, l'accesso alle commesse pubbliche, la definizione di nuovi e più ambiziosi standard in alcuni settori industriali e gli investimenti.*

*In base ad alcune stime, la felice conclusione della TTIP porterebbe a ricadute estremamente positive su occupazione e crescita da entrambe le sponde dell'Atlantico. La Commissione europea ritiene che di qui al 2027 il PIL dell'UE beneficerebbe di un aumento annuo medio dello 0,4%, e quello americano dello 0,5%. **Altre stime parlano di elevati aumenti del PIL pro capite (quasi il 5% in più per l'Italia).** Inoltre, grazie alla TTIP Usa ed UE potrebbero recuperare l'iniziativa sul piano della definizione degli standard e delle regole del commercio internazionale.*

*Tuttavia, **l'accordo potrebbe essere largamente ridimensionato nel corso del negoziato.** Le difficoltà sono innumerevoli: dalla difficile armonizzazione degli standard tecnici e degli approcci alla regolamentazione in settori industriali strategici alla regolamentazione dei mercati finanziari, dalla protezione dei dati personali e della proprietà intellettuale alle commesse pubbliche e ai sussidi alle imprese locali. Inoltre, la tempistica dei negoziati non sembra ottimale: il mandato della Commissione europea è in scadenza, mentre gli Usa sono impegnati anche nelle trattative per il Partenariato transpacifico. Insomma, sembra essere ancora troppo presto per offrire una valutazione ottimistica delle prospettive di quello che resta comunque **il più ambizioso progetto transatlantico di cooperazione.***

Introduzione

Si sente spesso dire che le economie di Stati Uniti ed Unione Europea (intesa come l'insieme dei suoi ventotto stati membri) siano tra le più integrate del mondo. In realtà sarebbe più corretto dire "compenetrate" che "integrate", poiché quest'ultimo termine implica un complesso di regole e istituzioni comuni che in questo caso è assente. Nonostante Usa ed UE siano i principali partner commerciali gli uni dell'altra, nonché i primi fornitori esteri di servizi e i maggiori investitori nei rispettivi mercati, il vasto complesso dell'economia transatlantica non riposa su alcun trattato che ne regoli il funzionamento interno in maniera sistematica. Non esiste, insomma, qualcosa di lontanamente simile al Trattato dell'Atlantico del Nord su cui poggiano la Nato e più in generale le relazioni di sicurezza tra America ed Europa.

Non desta sorpresa quindi che la conclusione di un grande accordo economico Usa-UE, noto ufficialmente come Partenariato transatlantico su commercio ed investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) sia in cima all'agenda di cooperazione Usa-UE. Quello che lascia perplessi è che ci siano voluti quasi vent'anni perché si aprissero trattative formali.

Questo lavoro analizza in breve *a)* le ragioni che hanno reso possibile l'avvio del negoziato sulla TTIP, nonché *b)* i vantaggi potenziali e i rischi comunemente associati all'impresa; offre poi *c)* una breve disamina della prima sessione negoziale, svoltasi a Washington lo scorso luglio, e di qui passa a illustrare *d)* le prospettive per il futuro delle trattative sulla TTIP.

In ogni crisi un'opportunità: perché la TTIP oggi è possibile

La spiegazione più semplice del perché ci siano voluti tanti anni perché si aprisse un negoziato formale su un accordo economico Usa-UE è che **oggi esistono delle condizioni che invece non erano presenti negli anni Novanta**, quando cioè l'accordo di libero scambio fu messo per la prima volta in agenda. In particolare, a modificare il quadro hanno contribuito soprattutto i seguenti fattori.

- **La crisi economica.** Negli anni Novanta Stati Uniti ed Europa godevano di buona salute economica. Gli Usa, anzi, erano nel pieno del boom della *new economy*, mentre molti paesi dell'UE crescevano a ritmi più sostenuti di adesso. Dato che le tariffe Usa ed UE sulle merci d'oltreatlantico erano (e sono) generalmente molto basse, la conclusione di un accordo economico non veniva percepita come una grande urgenza. La grave crisi che ha colpito prima gli Usa e poi l'UE a partire dal 2008 ha rimescolato le carte. **Gli Usa hanno pagato la loro rapida ripresa economica con un notevole incremento del debito pubblico ed in ogni caso non sono stati in grado di riassorbire la disoccupazione fino ai livelli pre-crisi; l'UE sta invece soltanto ora cominciando a intravedere segnali di recupero, ma sconta ancora gravissimi squilibri interni**, disoccupazione su livelli record e l'alto debito pubblico e/o deficit di bilancio di diversi stati, soprattutto ma non solo in Europa meridionale.

- **Il consenso trasversale da parte delle élites.** Stando ad un recente sondaggio, il sostegno del pubblico Usa alla TTIP sfiora la maggioranza assoluta (49%), mentre gli oppositori si fermano al 39%; il pubblico UE è ancora più ottimista, col 56% di favorevoli a fronte del 36% di contrari.¹ Questi dati non rappresentano una novità rivoluzionaria: tendenzialmente, infatti, il favore popolare verso un accordo di libero scambio transatlantico non è mai stato così basso da scoraggiare ogni iniziativa al riguardo. La differenza fondamentale con il passato è che oggi il sostegno alla TTIP è *più esteso anche a livello di elite socio-economiche e politiche*. **Si tratta di un elemento di grande importanza**, perché tradizionalmente i gruppi di interesse contrari all'accordo hanno avuto la meglio su quelli favorevoli perché più organizzati e conseguentemente più capaci di esercitare pressioni sui decisori politici.

- **Attori politici, socio-economici e della società civile tradizionalmente scettici** o anche ostili ad accordi di libero scambio – sindacati, partiti di area progressista o socialdemocratica, gruppi ambientalisti e partiti verdi – guardano oggi alla TTIP come a un'opportunità². La ragione principale va senz'altro ricercata nella crisi economica e nel desiderio di sostenere iniziative di rilancio in grande scala; ma è anche opportuno sottolineare che gli standard sul lavoro, sociali e ambientali tra Usa ed UE sono abbastanza vicini da ridurre la preoccupazione di questi attori che un accordo economico risulti immancabilmente in perdite di posti di lavoro, riduzioni salariali e minore protezione dell'ambiente. È quest'inedito allineamento di interessi – per quanto tutto da verificare alla prova dei fatti – che ha spinto il presidente Usa Barack Obama e i suoi corrispettivi europei a dare aperto appoggio alla TTIP.

- **Il fallimento del Round di Doha.** Un altro elemento che ha contribuito al rilancio del progetto di libero scambio transatlantico è lo stallo del round negoziale di Doha sulla liberalizzazione del commercio mondiale. La creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) a metà anni Novanta era stata fortemente caldeggiata dai governi europei e americano, nella convinzione che una cornice multilaterale avrebbe garantito nello stesso tempo maggiore equità e ridotto il rischio che gli stati ricorressero a pratiche protezionistiche. Il Round di Doha, cominciato a fine 2001, si è arenato ben presto a causa delle apparentemente insormontabili differenze tra le potenze industriali occidentali e alcune tra le maggiori potenze agricole del mondo non-occidentale, in particolare Brasile e India. Mentre i negoziati languivano, sono proliferati invece accordi di libero scambio a livello regionale o bilaterale (una tendenza a cui né Usa né UE sono stati estranei). Un accordo bilaterale Usa-UE – grazie al quale americani ed europei vedrebbero materializzarsi alcuni dei vantaggi in teoria garantiti dal *Doha Round* – è oggi quindi più accettabile, se non altro perché americani ed europei possono rivendicare di avere tentato la via multilaterale. Bisogna poi aggiungere che la TTIP, sulla carta, non è incompatibile con un accordo in sede di OMC, che anzi Usa ed UE continuano a sostenere. Tuttavia, è innegabile che la priorità a Washington così come a Bruxelles sia la TTIP, il che riduce ulteriormente la possibilità che l'OMC sia infine in grado di trovare un'intesa.

¹ German Marshall Fund, *Transatlantic Trends. Key Findings 2013*, German Marshall Fund of the United States: Washington, 2013, p. 26, <http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-Key-Findings-Report.pdf>.

² Significativamente, lo staff della Casa Bianca che ha preparato il discorso alle camere riunite in cui Obama ha lanciato la Ttip lo scorso febbraio ha deliberatamente evitato di usare l'espressione *Transatlantic Free-Trade Agreement* (Tafta, il modo in cui si indicava l'accordo negli anni Novanta) per evitare di suscitare l'istintiva ostilità dei sindacati americani (cfr. "Trade pact prompts fear of lower standards", *Financial Times*, 14 ottobre 2013, p. 2).

- **L'ascesa della Cina e dei BRICS.** Una grande differenza rispetto agli anni Novanta è che **oggi il primato economico dell'Occidente è non è più incontrastato**. Grazie ad anni di sviluppo accelerato paesi come Cina, India, Brasile, Russia e altri ancora sono ora in grado di opporsi con maggiore successo ad iniziative di governance occidentale. Una delle ragioni che rende la TTIP più attraente oggi rispetto al passato è che grazie ad essa Usa ed UE potrebbero recuperare l'iniziativa sul piano della *definizione degli standard e delle regole del commercio internazionale*. Il blocco economico transatlantico, che rappresenta da solo quasi il 50% del PIL mondiale, un terzo del commercio internazionale in beni e una percentuale molto superiore degli investimenti esteri diretti (56,7% di quelli in uscita e 75% di quelli in entrata), costituirebbe un polo d'attrazione irresistibile per le altre economie del pianeta, che sarebbero pertanto incentivate ad adeguarsi a regole fissate dalla TTIP.³ Di particolare interesse è soprattutto portare la Cina – seconda potenza economica del mondo (terza se si considera l'UE nel suo insieme) ed economia tuttora in forte ascesa – ad allinearsi agli standard occidentali. Il fatto che gli Stati Uniti stiano anche negoziando un vasto accordo di libero scambio con un gran numero di paesi delle Americhe e dell'Asia-Pacifico (la *Transpacific Partnership*, TPP) da cui la Cina è però esclusa, sembra confermare che uno degli obiettivi della TTIP, almeno per gli Usa, sia quello di contrastare la capacità di Pechino di imporre i propri standard produttivi.
- **Il rilancio della relazione transatlantica.** Per quanto rinsaldare la relazione tra Europa e Stati Uniti non possa, in tutta onestà, essere considerato uno dei motivi che hanno spinto Obama e i suoi colleghi europei a lanciare la TTIP, certamente il presidente americano e anche i leader europei considerano il valore dell'accordo anche in questa luce. Dopotutto **la TTIP è la maggiore iniziativa transatlantica degli ultimi dieci anni, al pari o forse anche superiore all'allargamento della Nato ed all'intervento armato nei Balcani decisi durante gli anni Novanta**. L'effetto simbolico non sarebbe trascurabile, dal momento che la TTIP testimonierebbe sia la perdurante importanza dell'Europa per un'America che per altri versi guarda sempre più all'Asia, sia la volontà dei partner transatlantici di rafforzare il proprio ruolo nella governance globale sposando un progetto di lungo periodo dalle profonde implicazioni per l'economia mondiale.

I temi sul tavolo della TTIP

La TTIP si presenta come un **accordo di portata molto ampia**, come richiesto dalle regole dell'Omc per gli accordi preferenziali di commercio internazionale (in particolare, l'Articolo XXIV del GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*). **Il negoziato si concentrerà in modo particolare sulla questione delle barriere non-tarifarie al commercio di beni e servizi** più che su quelle tariffarie, ma anche sull'**accesso alle commesse pubbliche in molti settori, sulla definizione di nuovi e più ambiziosi standard in alcuni settori industriali, e sugli investimenti** (rispetto ai quali esiste già un documento di partenza sui c.d. "*Principi condivisi in materia di investimenti internazionali*" adottati nel mese di aprile 2012). Di seguito, analizziamo alcuni di questi aspetti nel dettaglio.

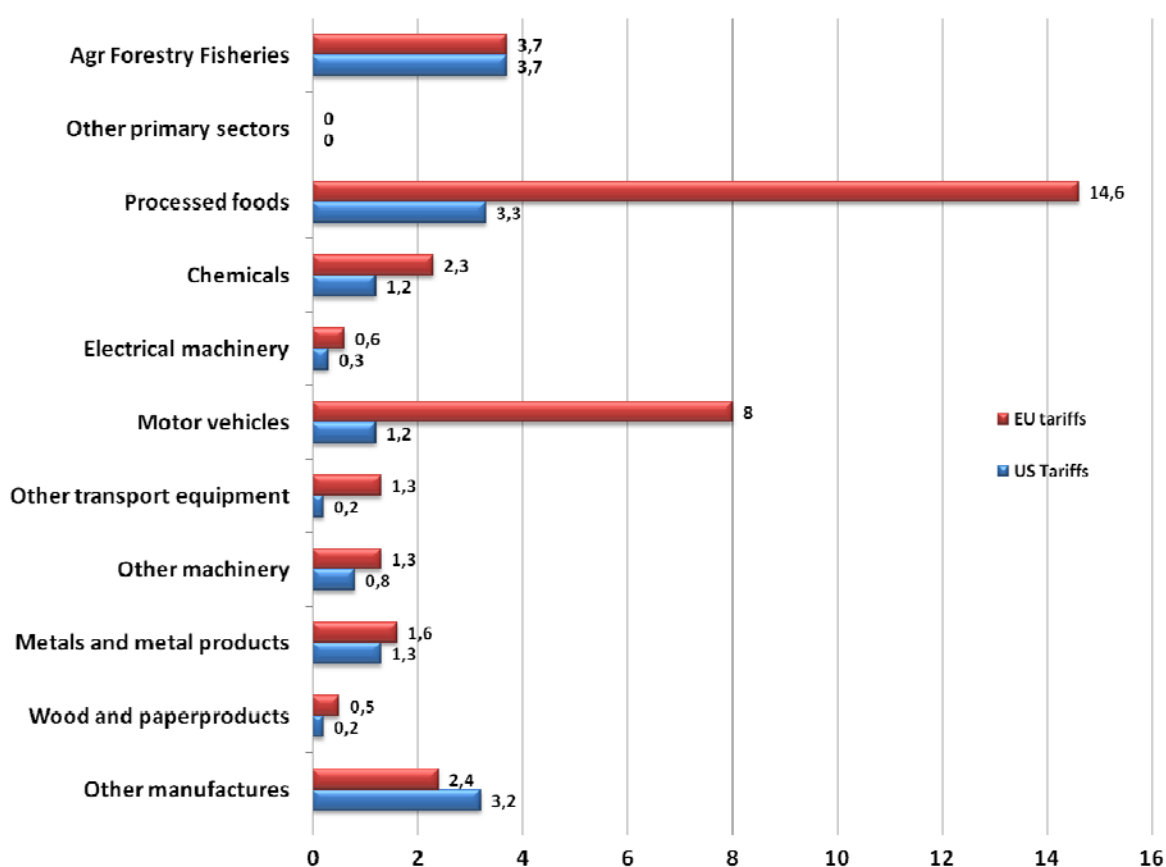
³ Daniel Hamilton e Joseph Quinlan (a cura di), *The Transatlantic Economy 2013. Vol 1: Headline Trends*, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, 2013, disponibile presso

http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2013/TE2013%20volume%201.pdf

Barriere tariffarie, restrizioni non-tariffarie e livelli di investimento diretto estero

Quanto all'accesso al mercato, va segnalato che le *barriere tariffarie* tra i due blocchi sono in generale assai contenute. Si attestano intorno al 4-5% in media per beni e servizi (cfr. figura 1), anche se vi sono settori nei quali il **livello tariffario appare tutt'altro che insignificante** – ad esempio, il settore delle infrastrutture e in particolare delle ferrovie, ma anche le turbine, il tessile, l'abbigliamento e le calzature, l'acciaio di elevata qualità, alcuni tipi di veicoli e alimenti come le marmellate, il cioccolato e i prodotti caseari. In generale, il costo totale delle barriere tariffarie ammonta a circa *sei miliardi di dollari* annui.

Figura 1 – Dazi sul commercio per alcuni tipi di prodotti, 2011



Fonte: Eurostat

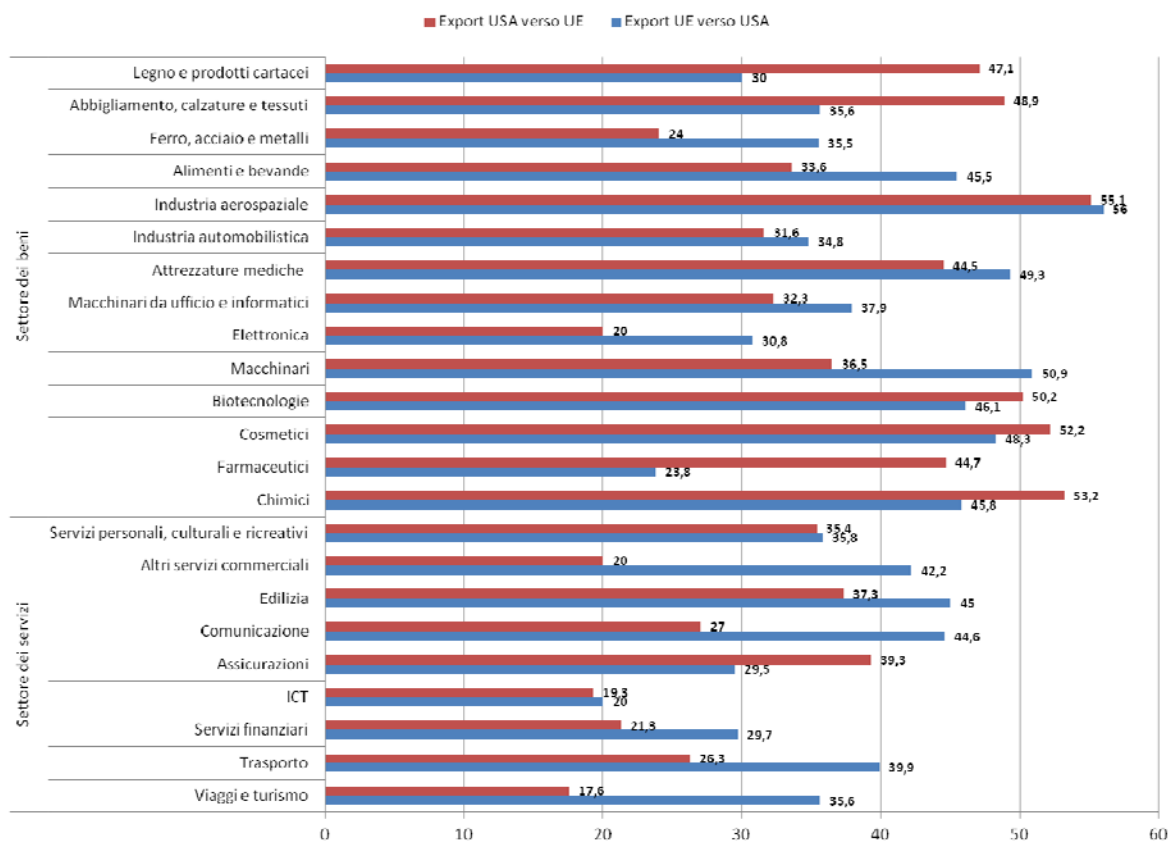
Ben più significative sono le **barriere di tipo non tariffario**, dovute soprattutto a divergenze regolamentari in molti settori tra cui quello automobilistico, quello chimico e farmaceutico e altri settori chiave come le telecomunicazioni e i servizi finanziari. Basti pensare che nel settore dei prodotti chimici i dazi doganali imposti dagli Stati Uniti ai prodotti europei sono di circa l'1,2%, mentre le barriere non tariffarie comportano un peso addizionale di circa il 19,1%; e che nel

settore automobilistico le barriere tariffarie applicate dall'Europa nei confronti dei prodotti Usa sono di circa il 10%, ma quelle non tariffarie arrivano al 25,5%⁴.

Uno studio recente del Centre for Economic Policy Studies (Cepr) per il Governo britannico stima che le barriere tariffarie per il Regno Unito si attestino intorno allo 0,5% del valore delle esportazioni negli Stati Uniti, mentre quelle non tariffarie arrivano all'8,5%⁵. La figura sottostante illustra il livello delle barriere non tariffarie stimato in uno studio non più recentissimo, ma ad oggi ancora utilizzato come riferimento⁶.

I valori possono essere interpretati come stime dell'incremento di costo dovuto all'esistenza di barriere non tariffarie: come si vede, si tratta di valori significativi, specialmente in alcuni settori come l'edilizia, i prodotti chimici, farmaceutici e cosmetici, i macchinari, le biotecnologie e il settore aeronautico/aerospaziale.

Figura 2 – Stima delle barriere non tariffarie in termini di costo aggiuntivo



Fonte: elaborazione su dati Ecorys

⁴ Bertrand De Largentaye, *Challenges and Prospects of a Transatlantic Free Trade Area*, Notre Europe Policy paper, ottobre 2013.

⁵ *Estimating the Economic Impact on the UK of a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Agreement between the European Union and the United States*, Centre for Economic Policy Research, marzo 2013, disponibile presso: http://www.mbsportal.bl.uk/taster/subjareas/interbusin/bis/14733213_869_impact_ttip.pdf

⁶ Koen G. Berden et al., *Non-Tariff Barriers in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis*, OJ 2007/S 180-219493, Ecorys Nederlands BV, Rotterdam, 11 dicembre 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf

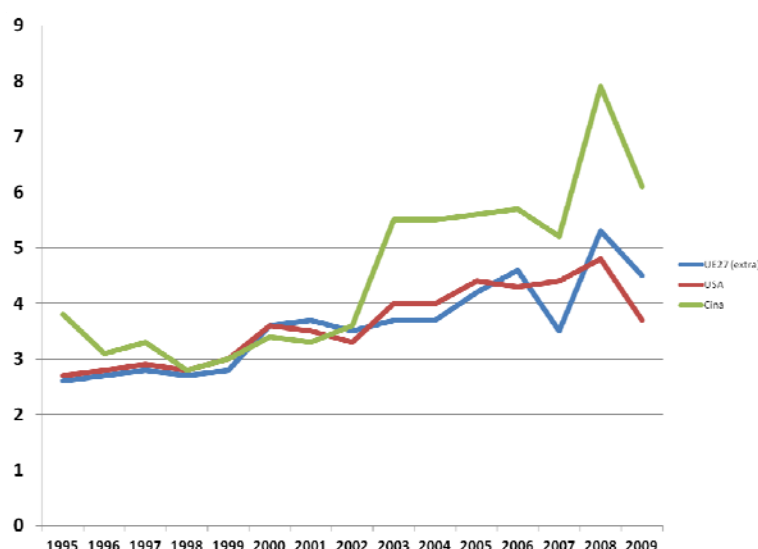
Le commesse pubbliche: dove sopravvive il protezionismo

Nel quadro degli scambi commerciali tra UE ed Usa spicca il settore delle commesse pubbliche (*public procurement*), tradizionalmente sottratto alle negoziazioni multilaterali del Doha *round* e soggetto ad un accordo plurilaterale noto come **Government Procurement Ageement (GPA)**. Si tratta di **un settore in costante espansione**, posto che durante la crisi economica si sono verificati due sviluppi rilevanti: *a)* il peso delle commesse pubbliche sul PIL totale è cresciuto notevolmente, arrivando a toccare il 20% del PIL dell'UE; *b)* data la crescente globalizzazione delle catene del valore e la pressione concorrenziale esercitata dalle economie emergenti, questo settore ha visto crescere le misure protezionistiche adottate da molti paesi, inclusi in particolare gli Stati Uniti.

Nell'ambito del GPA, la differenza tra UE ed Usa è evidente: l'UE ha aperto alla concorrenza circa l'85% dei propri mercati, raggiungendo il ragguardevole obiettivo di far aprire alla concorrenza extra-europea i mercati nazionali ma anche quelli regionali e locali, che rappresentano una porzione maggioritaria del totale delle decine di migliaia di autorità che fanno *procurement* nell'Europa a 28. **Negli Stati Uniti, al contrario, la liberalizzazione del *procurement* è avvenuta in modo parziale e soprattutto a livello federale**, il che dipinge una realtà ben diversa, nella quale solo il 32% dell'enorme mercato americano appare aperto alla concorrenza di imprese straniere.

Va ricordato, però, che il grado effettivo di apertura dei mercati delle commesse pubbliche è assai meno sproporzionato di quanto tutto ciò lascerebbe pensare. A ben guardare, **la probabilità effettiva che un'impresa non europea vinca una commessa nel territorio dell'Unione è più o meno la stessa che una società non americana vinca un appalto negli Stati Uniti e addirittura inferiore a quella cinese**, nonostante il fatto che la Cina non sia ancora parte del GPA (vedi figura 3).

Figura 3 – Apertura *de facto* dei mercati delle commesse pubbliche, 1995-2008



Fonti: World Input-Output Database; Messerlin and Miroudot⁷

⁷ Si vedano, al riguardo, le seguenti pubblicazioni: Patrick Messerlin, *Public Procurement Markets: Time for a Reality Check*, ECIPE Policy Briefs n. 03/13; Patrick Messerlin e Sébastien Miroudot, *EU public procurement market: How open*

Inoltre, le probabilità di concessioni reciproche da parte di Usa ed UE in settori chiave come quelli della difesa, dell'aeronautica e delle infrastrutture sono assai modeste. Per fini di politica industriale, gli Stati Uniti applicano ad esempio la clausola che impone l'acquisto di acciaio americano, e più di recente hanno avviato **un'assai incisiva campagna denominata *Buy American* tesa a incentivare l'utilizzo di prodotti e materie prime nazionali.**

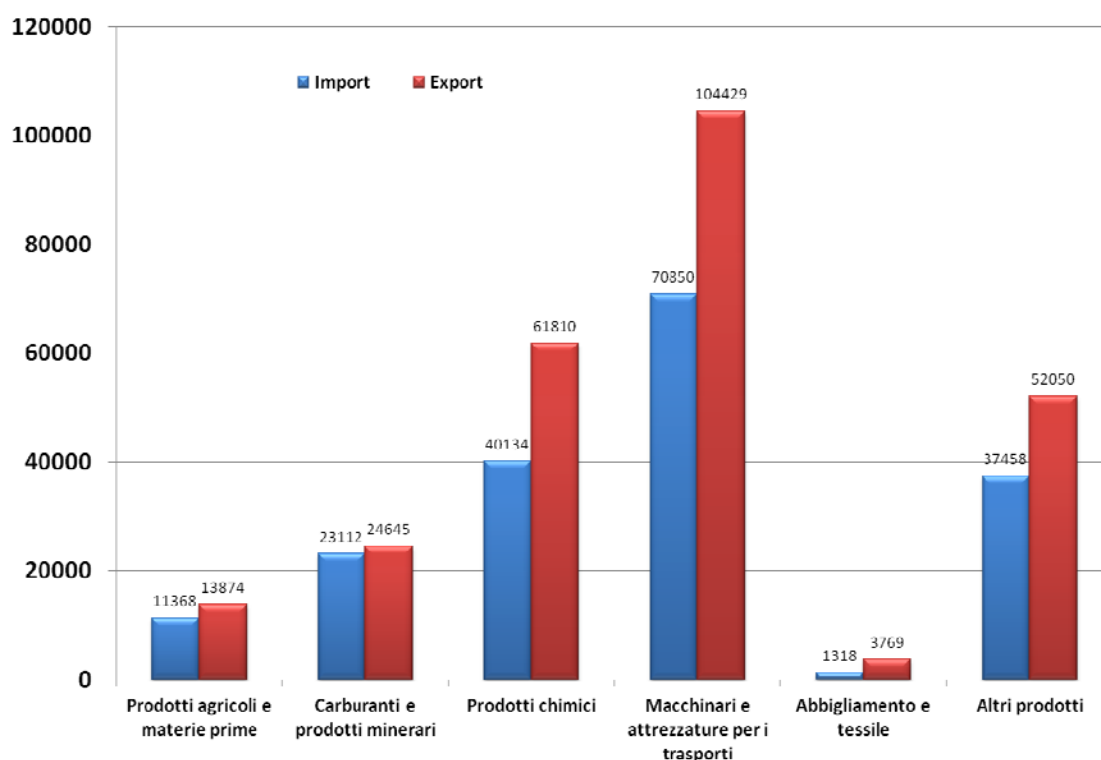
Per tale motivo, la Commissione europea ha recentemente proposto di chiudere nuovamente i propri mercati in alcuni settori, per poter più efficacemente richiedere concessioni in tal senso ai propri partner commerciali (la proposta è ancora pendente davanti al Parlamento europeo).

Flussi commerciali e di investimento: un quadro sinottico

Il commercio tra i due partner principali della TTIP corrisponde a circa un terzo del commercio mondiale di beni e servizi. Più nel dettaglio, il commercio di *beni* nel 2011 ammontava a circa 455 miliardi di euro; gli acquisti di beni europei da parte degli Stati Uniti ammontava a 264 miliardi, mentre il flusso opposto non superava i 192 miliardi nel 2011 (dati Eurostat).

La figura 4 qui sotto mostra i principali mercati nei quali l'UE commercia con gli Usa.

Figura 4 – Import ed export di beni UE da e verso gli Usa in alcuni settori economici, in milioni di euro (Eurostat 2011)



Quanto ai servizi, i flussi bilaterali di commercio ammontavano complessivamente a 282,3 miliardi di euro nel 2011. Gli Stati Uniti sono il primo partner commerciale dell'Europa anche in questo settore, e rappresentano circa il 29% delle importazioni e il 24% delle esportazioni UE. Si

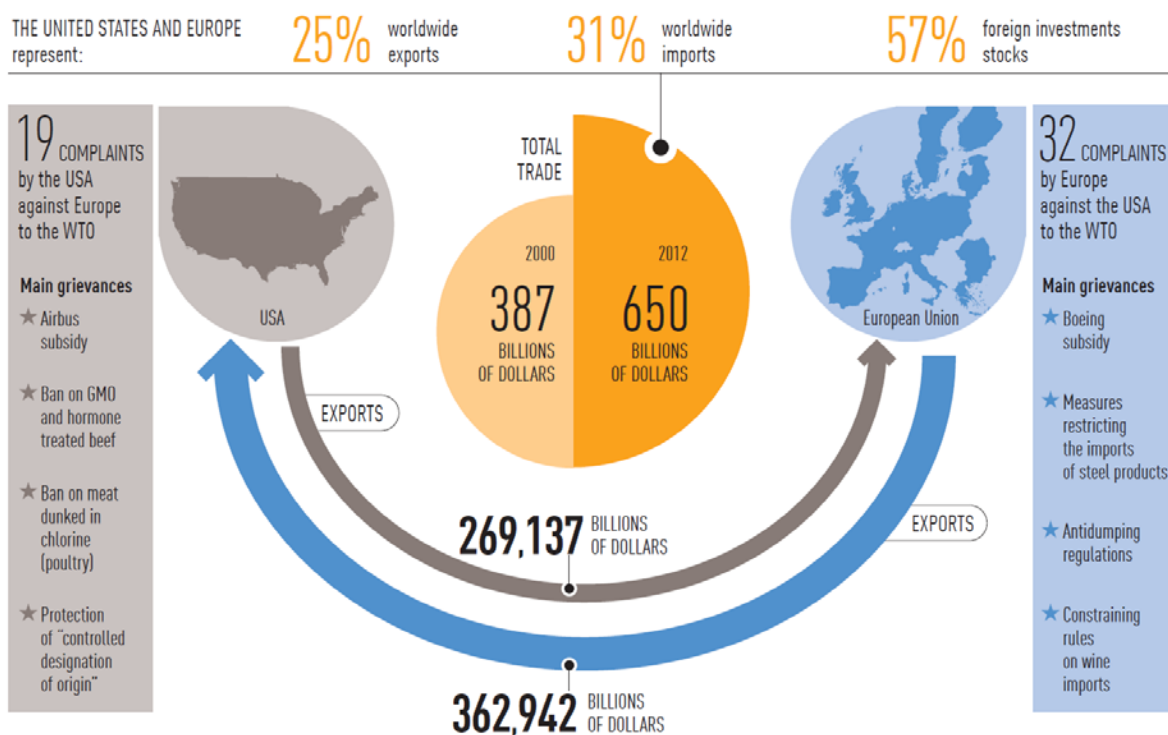
are they, Groupe d'Economie Mondiale, Policy Brief, agosto 2012; e Marcel Timmers *et al.*, *The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods*, 2012, disponibile presso www.wiod.org.

stima che circa *cinque milioni di posti di lavoro* nell'UE dipendano dagli scambi commerciali con gli Usa.

I flussi di *investimento diretto estero* sono ancora più significativi. Nel 2011 le imprese Usa hanno investito circa 150 miliardi di euro nell'UE, mentre le imprese europee hanno investito 123 miliardi di euro negli Usa. Tali flussi portano a uno stock complessivo di circa **duemila miliardi di euro di investimenti Usa in Europa** (la metà degli investimenti Usa all'estero), e circa **milleseicento miliardi di euro di investimento UE negli Usa**. Va ricordato, peraltro, che il 70% dell'investimento Usa in Europa è concentrato nei servizi finanziari (che, come vedremo, saranno con ogni probabilità esclusi dal tavolo negoziale). Parimenti, va ricordato che permangono anche alcune restrizioni all'investimento applicate da entrambi i lati dell'Atlantico in settori come la difesa, le costruzioni navali, i servizi televisivi e il trasporto aereo.

La figura 5 qui sotto riassume in modo sinottico **i rapporti commerciali tra UE ed Usa mostrando anche i principali nodi pendenti** che hanno dato vita, negli ultimi tempi, a controversie anche in seno all'OMC (il livello di contenzioso in sede Omc tra i due partner è peraltro minimo, e riguarda meno del 2% del commercio totale tra i due colossi).

Figura 5 – Riassunto dei flussi commerciali tra Stati Uniti e Unione Europea



Fonte: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University⁸

⁸ Daniel Hamilton and Joseph Quinlan (a cura di), *The Transatlantic Economy*, cit.

Regole e standard: una difficile convergenza

Il secondo pilastro della TTIP riguarda la realizzazione di una maggiore convergenza tra standard e regolamentazioni in molti settori. Tra questi, le maggiori divergenze sono distribuite tra istanze di tipo generale che riguardano vari settori dell'economia; e problemi relativi a divergenze di approccio in settori chiave come i prodotti chimici e farmaceutici, le telecomunicazioni, la cultura e i servizi finanziari.

Per quanto riguarda i **temi generali**, le maggiori divergenze in termini di approccio regolamentare sono riscontrabili in tre aree: la legislazione in tema di **proprietà intellettuale**, gli *standard sulla approvazione di prodotti* che possono avere effetto sulla **salute**, e la protezione dei *dati personali*.

Più nello specifico, nel campo della proprietà intellettuale l'UE ha compiuto importanti passi con l'approvazione del brevetto unitario, ma permangono importanti divergenze con gli Stati Uniti, dove il concetto di denominazione d'origine appare pressoché sconosciuto, mentre nell'UE esso viene utilizzato come baluardo delle tradizioni locali e garanzia di non appropriazione da parte di paesi terzi.

Come conseguenza, la Commissione europea vorrebbe stabilire un registro delle denominazioni di origine che abbia effetto vincolante, mentre gli Usa propendono per un sistema di registrazione puramente volontario e senza effetti cogenti. Nel campo del diritto d'autore, un tema di grande importanza è la responsabilità degli **internet service provider** e la possibilità, per questi ultimi, di ispezionare i pacchetti di dati inviati e ricevuti dagli utenti al fine di garantire l'applicazione della legge. Inoltre, alcuni commentatori hanno definito il tema della protezione dei dati personali come un'ombra minacciosa che aleggia su tutto il processo negoziale della TTIP⁹. Da anni la Commissione resiste alle richieste di riconoscere la legislazione Usa sulla privacy come equivalente alla propria, e dunque con essa compatibile.

Quanto ai **temi settoriali**, i principali problemi sono riscontrabili nei settori dei prodotti farmaceutici, chimici e cosmetici, nel settore alimentare e più in generale in tutti i settori in cui la regolamentazione mira a garantire la sicurezza dei prodotti. In questi settori, l'UE si affida al c.d. *principio di precauzione* e al controllo amministrativo e sostanziale *ex ante* nel determinare l'accesso al mercato di prodotti innovativi, come i **novel food** o gli **organismi geneticamente modificati** (ogm), mentre gli Stati Uniti prediligono un approccio basato sui costi e i benefici e sul controllo *ex post*.

Più in generale, la Commissione sta evolvendo progressivamente verso un approccio multi-criterio alle decisioni di politica pubblica, mentre negli Usa l'analisi costi-benefici viene applicata in modo più pedissequo e rigido, ma soltanto per le decisioni adottate dalle agenzie federali, e solo per la c.d. legislazione secondaria. Va detto, peraltro, che nel mandato affidato alla Commissione il riferimento al principio di precauzione sembra lasciare adito a un'interpretazione più flessibile che in passato.

Altri settori chiave nei quali potrebbero verificarsi notevoli divergenze di interessi sono i seguenti:

- nel **settore energetico**, l'UE sembra tenere una posizione assai più rigida di quella americana nella legislazione relativa allo sfruttamento del gas di scisto (*shale gas*) – va ricordato che il

⁹“ TTIP: Data is the elephant in the room”, *Euractiv*, 24 settembre 2013, disponibile presso <http://www.euractiv.com/specialreport-eu-us-trade-talks/ttip-data-elephant-room-news-530654>.

gas negli Stati Uniti costa tre volte meno che in Europa, e che l'UE potrebbe avere interesse a garantirsi un accesso privilegiato alle risorse energetiche Usa per fini di competitività. Le recenti iniziative europee nei settori dell'acciaio e dell'alluminio sembrano suggerire che la nuova politica industriale europea possa dirigersi nella direzione di una riduzione dei costi dell'energia e delle materie prime per le imprese europee;

- nel **settore dei servizi finanziari**, l'UE sembra orientarsi sempre di più verso una separazione netta tra banche commerciali e banche di investimento, mentre gli Stati Uniti sembrano limitarsi a rimedi più tradizionali come il rafforzamento dei requisiti di liquidità e capitale delle banche al fine di evitare un eccessivo sbilanciamento tra capitale di rischio e di debito.
- nelle **telecomunicazioni**, le due parti differiscono notevolmente quanto a regime regolamentare (ad esempio nell'UE vige l'obbligo di condivisione dell'infrastruttura con i rivali nuovi entranti nel mercato, mentre negli Usa chi investe in fibra ottica non ha alcun obbligo di condivisione) e politiche relative all'ecosistema di Internet (in particolare, la c.d. neutralità della rete, vale a dire l'obbligo per i *provider* di accesso alla rete di non discriminare tra tipologie di traffico).

L'impatto economico della TTIP

Se portata a compimento senza eccessivi ridimensionamenti, la TTIP potrebbe mutare radicalmente il panorama internazionale stabilendo regole comuni per scambi che ammontano al 30% del commercio mondiale di beni, il 56,7% degli investimenti diretti esteri in entrata e il 75% di quelli in uscita, nonché un volume di scambi che supera i 700 miliardi di euro all'anno.

In base alle stime, **la felice conclusione della TTIP porterebbe a un aumento del 6% dell'export Usa verso l'UE e del 2% dell'export UE verso gli Usa**¹⁰, con conseguenti ricadute positive su occupazione e crescita: la Commissione europea sostiene che di qui al 2027 il PIL americano beneficerebbe di un aumento annuo medio dello 0,5%, quello UE dello 0,4%¹¹. Si tratterebbe, in sostanza, **di uno stimolo fiscale a costo zero**. Agli occhi dei governi Usa ed UE, un'occasione troppo grande per non essere sfruttata nelle difficili condizioni economiche di oggi.

L'impatto potenziale della TTIP è stato confermato da altre analisi d'impatto, come quella della Fondazione Bertelsmann, che stima **un incremento dei posti di lavoro fino a circa un milione negli Stati Uniti, 400.000 nel Regno Unito e 141.000 in Italia**; nonché incrementi del PIL pro capite del 13,4% negli Usa e di quasi il 5% in Italia (cfr. la figura 6 qui sotto).

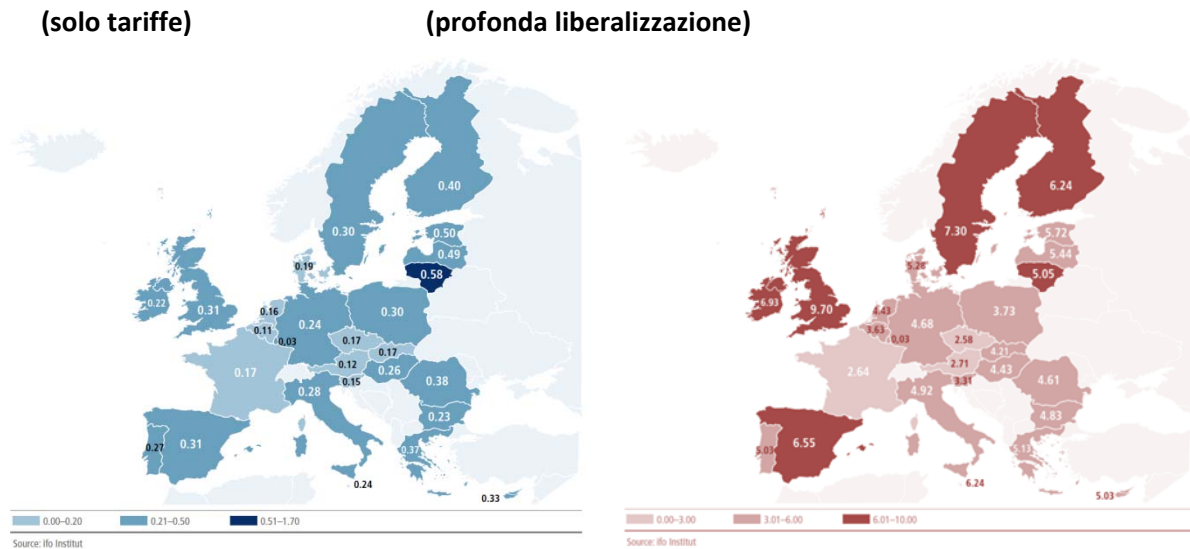
La liberalizzazione dei mercati avrebbe, per forza di cose, un impatto assai maggiore della semplice eliminazione delle tariffe (figura 6a).

¹⁰ I dati sono presi da Koen G. Berden *et al.*, *Non-Tariff Barriers in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis*, cit.

¹¹ Commissione europea, *European Union and United States to launch negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership*, memo 13/95, Bruxelles, 13 febbraio 2013.

Nessuna riforma attualmente sul tavolo del Governo italiano e delle Istituzioni europee (con la sola eccezione del completamento del mercato interno digitale) promette livelli di crescita tanto significativi.

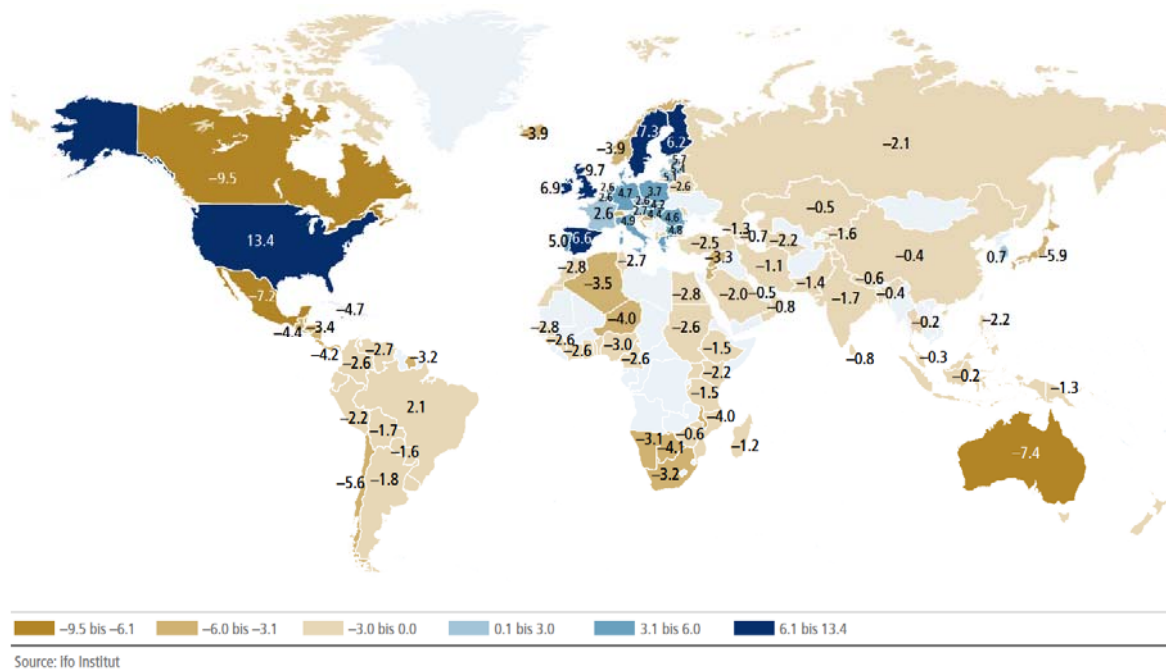
Figura 6 – Potenziale aumento del PIL pro capite, scenario ‘solo tariffe’ e scenario ‘profonda liberalizzazione’



Per quanto riguarda **i settori che potrebbero vedere i miglioramenti più evidenti dal versante europeo**, stime del Centre for Economic Policy Research (CEPR) per la Commissione europea puntano in particolare al settore automobilistico ed a quello dei prodotti chimici.

A **livello globale**, peraltro, le stime sono assai diverse. Come mostrato dalla figura 7, gran parte dei paesi in via di sviluppo ma anche paesi come il Canada, il Messico, il Cile, il Giappone, l’Australia e la Norvegia potrebbero subire un notevole contraccolpo dalla conclusione di un vero, profondo accordo commerciale teso alla liberalizzazione di un gran numero di mercati tra UE ed USA. Non a caso molti di questi paesi, e in particolare il Canada, il Messico e la Turchia, hanno espressamente richiesto di poter partecipare al negoziato.

Figura 7 – Impatto globale nello scenario di ‘profonda liberalizzazione’



Speranze già deluse? Il round negoziale di luglio

La prima sessione negoziale sulla TTIP si è svolta a Washington tra l'8 e il 12 luglio 2013. La Commissione europea, che ha competenze esclusive sul commercio estero, ha rappresentato l'UE; gli interessi americani erano difesi dall'Ufficio del rappresentante Usa per il Commercio.

Si è trattato fondamentalmente di una serie di incontri in cui si è lavorato alla definizione di un'agenda e di un piano di lavoro, da cui pertanto non si possono trarre molte conclusioni. Tuttavia il round di luglio offre anche delle indicazioni circa le questioni su cui è possibile maggiore consenso e quelle invece dove non c'è molto da aspettarsi. È subito il caso di dire che le seconde sono più numerose delle prime.

La sessione è stata divisa in tre tavoli di lavoro, dedicati alle tre macro-aree della TTIP:

- **Accesso al mercato**, un'area che comprende tutto quanto è legato a tariffe, quote, investimenti, commesse pubbliche e regole d'origine.
 - **Tariffe.** Nonostante la TTIP sia (anche) un accordo di libero scambio, a Washington **non si è però parlato di riduzione delle tariffe.** La cosa può sorprendere, ma bisogna tenere a mente che le tariffe, a livello transatlantico, sono molto basse e probabilmente la loro ulteriore riduzione non è considerata una questione prioritaria. D'altra parte, il silenzio sui *prodotti agricoli* – su cui le tariffe, pur contenute, sono più alte – può essere visto con una certa preoccupazione, dal momento che l'apertura dei mercati agricoli è una condizione forse imprescindibile perché la TTIP giunga a felice conclusione. **Le lobbies agricole USA ed UE sono destinate a recitare una parte importante nel negoziato**, visto che la TTIP potrebbe intaccare i regimi di generose sovvenzioni di cui godono (per garantire equità di trattamento), portare ad un'ulteriore riduzione tariffaria (che sfavorirebbe gli europei) oppure allentare le restrizioni non tariffarie di natura sanitaria o fitosanitaria vigenti

nell'UE. Quest'ultimo è un punto critico che riguarda però non tanto le tariffe quanto i regimi regolamentari, al centro del secondo tavolo di lavoro (cfr. sotto). Sembra inoltre che il settore dei *prodotti chimici* sia già stato escluso dalle trattative, probabilmente per la ritrosia di Usa ed UE (soprattutto quest'ultima) a rivedere i complessi regimi regolamentari che ne disciplinano la produzione. Bisogna inoltre ricordare che, in sede preliminare, era già stato escluso il settore dei *prodotti 'culturali'* (cioè audio-video), a causa del timore della Francia che i prodotti Usa occupassero in massa il mercato audio-video francese (altro beneficiario di sussidi statali).

- **Servizi.** Più che di beni si è parlato di *servizi*, ma anche qui non ci sono grandi notizie, e quelle che in effetti ci sono non sembrano buone. I negoziatori devono ancora accordarsi su quale criterio seguire: se cioè prevedere che si tratti su tutti i settori ad eccezione di quelli espressamente esclusi (il criterio favorito dall'UE), oppure negoziare esclusivamente su una lista prefissata di settori (come vorrebbero gli USA). Nel frattempo si è apparentemente deciso di lasciar fuori i *servizi finanziari*, una vittima davvero eccellente considerando il volume d'affari generato dal settore.
- **Commesse pubbliche.** L'argomento è stato senz'altro toccato, non è dato sapere tuttavia quanto approfonditamente. Si tratta di una questione di grande interesse per le aziende UE, che spesso sono impossibilitate a partecipare a gare d'appalto negli Usa perché in numerosi stati vigono le cosiddette *Buy American provisions* (cfr. sopra). È certo che gli europei insisteranno perché il capitolo sulle commesse pubbliche della TTIP includa impegni ad ogni livello amministrativo, cioè sia federale sia sub-federale negli Usa e sia regionale sia nazionale nell'UE.
- **Regimi regolamentari.** Il campo delle regolamentazioni è quello su cui si sono concentrate le più grandi speranze. Le aziende Usa ed UE sono infatti costrette a sottostare a diversi regimi di produzione, certificazione e concessione di licenze a seconda che vendano i loro prodotti nel mercato Usa o in quello UE. **Ridurre la duplicazione delle procedure comporterebbe una considerevole diminuzione di costi e tempi e conseguentemente dei prezzi al consumo.**
 - **Regolamentazioni in essere.** Particolarmente scoraggianti, per i fautori della TTIP, sono gli sviluppi relativi alla possibilità di procedere verso *l'armonizzazione*, o quanto meno verso una maggiore *convergenza*, dei regimi regolamentari. Tanto radicati sono i regimi regolamentari e tanto sensibile politicamente una loro eventuale rimozione che la Commissione europea ha già di fatto rinunciato alla possibilità di intervenire sulle *regolamentazioni già in essere*. L'unica eccezione riguarda le *revisioni periodiche* delle regolamentazioni, in cui le autorità Usa ed UE potrebbero essere chiamate a tener conto dei regimi esistenti dall'altra parte dell'Atlantico (tuttavia va detto che l'esperienza maturata finora in materia di convergenza regolamentare in sede di revisione è abbastanza deludente).
 - **Nuove regolamentazioni.** Diverso è il caso delle *nuove regolamentazioni*, che si spera invece potrebbero venire prodotte in modo tale da garantire fin da subito la reciproca compatibilità. Tra i settori che potrebbero far registrare qualche progresso vi sono quello automobilistico (in particolare sicurezza e auto elettriche) e Ict (per es. sull'accesso alle piattaforme di ricerca per lo sviluppo delle *smart grids*¹² e sulla standardizzazione delle

¹² *Smart grids* è un termine che si riferisce allo sfruttamento funzionalmente ottimale di una rete di informazione e di distribuzione elettrica.

regolamentazioni relative al *cloud computing*¹³, sebbene in quest'ultimo ambito il Parlamento europeo ha sollevato problemi relativi alla privacy). Il commissario europeo al Commercio, Karel De Gucht, ha proposto l'istituzione di uno speciale comitato – il *Consiglio per la cooperazione regolamentare* – incaricato di assicurare la compatibilità tra le misure regolamentari di Usa ed UE. L'idea, originariamente proposta dalle maggiori *lobbies* industriali e commerciali sia americane sia europee, ha destato la preoccupazione delle associazioni dei consumatori e dei gruppi ambientalisti, che temono che il consiglio sia eccessivamente esposto all'influenza delle *lobbies*. A questo proposito, la Commissione si è per ora dichiarata contraria alla proposta che i settori interessati dalla regolamentazione siano coinvolti direttamente nel processo legislativo delle regolamentazioni stesse.

- **Regole per il commercio.** A Washington si è anche discusso delle regole del commercio – una vasta area che include questioni tanto diverse come i diritti di proprietà intellettuale, l'indicazione geografica, il mercato dell'energia e materie prime, le regole sulla concorrenza, il ruolo delle aziende di stato, le facilitazioni commerciali e doganali, lo sviluppo sostenibile. Tuttavia per ora non sono emerse indicazioni chiare circa le ambizioni dei negoziatori. È plausibile tuttavia che americani ed europei trovino un'intesa sulla difesa dei diritti di proprietà intellettuale, una *vexata quaestio* nelle loro relazioni soprattutto con la Cina.

Grande intesa strategica o accordo di basso profilo? Il futuro della TTIP

In base alle stime dei promotori della TTIP, i vantaggi derivanti dall'accordo sono tali che sembrerebbe di trovarsi di fronte a un'occasione senza precedenti, quasi a una panacea in grado di guarire molti dei mali dei paesi occidentali. Eppure vi sono diversi ordini di motivi per dubitare che le “**magnifiche sorti e progressive**” attribuite alla TTIP possano tradursi in **effetti concreti**.

Innanzitutto, il *contenuto dell'eventuale accordo potrebbe essere largamente ridimensionato* durante le negoziazioni. Non si tratta, qui, di eliminare prevalentemente barriere tariffarie (che pure esistono, ma sono di entità esigua): semmai, la sfida è armonizzare gli standard tecnici e gli approcci alla regolamentazione in settori strategici come i prodotti chimici e farmaceutici o gli organismi geneticamente modificati. Per non parlare di **annose questioni trasversali** come la regolamentazione dei mercati finanziari e delle industrie a rete, la protezione dei dati personali (per di più, all'indomani dello scandalo Datagate), la protezione della proprietà intellettuale e in particolare dei brevetti; e ancor di più, delle commesse pubbliche e dei sussidi alle imprese locali.

Sfide che appaiono, in alcuni settori, già perse, come testimoniano le conclusioni del *meeting* inaugurale di luglio 2013, nel quale il settore finanziario è già stato accantonato per l'impossibilità di raggiungere un qualsivoglia allineamento od anche un mutuo riconoscimento. Se poi si consultano i documenti preliminari predisposti dalla Commissione europea, si scopre che anche sui prodotti chimici la controversa e contorta regolazione europea (la c.d. *Reach*) appare aver innescato una deriva irreversibile dei due continenti, mentre i sussidi all'agricoltura, che

¹³ Il termine – in italiano ‘nuvola informatica’ – si riferisce a tutte le tecnologie (software e hardware) che permettono l'archiviazione ed elaborazione di dati distribuite in rete, cioè al di fuori del disco rigido di un computer fisico o di una rete Lan locale.

raggiungono il 12% degli introiti degli agricoltori negli Usa e il 21% nell'UE potrebbero essere facilmente esclusi dal tavolo negoziale.

Se si aggiungono le remore francesi nel settore dell'audio-video e la recrudescenza del protezionismo di entrambi i blocchi rispetto alla produzione di materiali pesanti (acciaio, alluminio) e di prodotti *high-tech*, nonché le probabili resistenze di partner commerciali di assoluto rilievo in alcuni settori (ad esempio, la Turchia), resta poco su cui scommettere a occhi chiusi.

Ma quello relativo ai contenuti è solo uno dei motivi che alimentano lo scetticismo. Si pensi alla **tempistica dell'accordo finale**, annunciato per la fine del 2014, quando scadrà il mandato dell'attuale Commissione europea.

La complessità e varietà dei temi da discutere, l'attuale impegno USA nelle trattative per il Partenariato transpacifico (che non si concluderanno, come inizialmente annunciato, entro la fine del 2013), l'incertezza politica che circonda i paesi dell'UE e i fastidi generati dallo scandalo PRISM proiettano ombre minacciose sui tempi di negoziazione tra i due giganti.

A questo si aggiunga che la Commissione europea tipicamente perde abbrivio e legittimazione ad agire quando il suo mandato è in scadenza, e che essa si troverà ad agire in cooperazione con un rinnovato (e forse più ostile) Parlamento europeo a metà 2014. L'ottimismo mostrato da Obama e dal rappresentante Usa per il Commercio, Mike Froman, sembra ancor meno fondato se si pensa che lo stesso Presidente americano non ha mai ottenuto, per gli accordi di libero commercio, l'autorizzazione ad agire in rappresentanza degli Usa (c.d. *Trade Promotion Authority*) e che pertanto qualsiasi accordo firmato dall'amministrazione varrà carta straccia se non ratificato da un Congresso in cui i repubblicani, particolarmente ostili verso Obama, controllano la Camera dei rappresentanti.

A tali motivazioni va aggiunta una nota forse ancor più scettica. Non è sfuggito ai commentatori più attenti che la TTIP (così come il Partenariato trans-pacifico) non coinvolge la Cina, gigante emergente che rosicchia quote di commercio internazionale a entrambe le sponde dell'Atlantico e occupa i principali mercati mondiali con prodotti e semilavorati di ogni genere. Integrare maggiormente le due sponde dell'Atlantico, fissare standard qualitativi inarrivabili per le economie emergenti e conquistare trattamenti privilegiati in paesi dell'importanza dell'Australia, del Giappone o della Corea del Sud significherebbe per gli Stati Uniti garantirsi una nuova centralità nello scacchiere del commercio internazionale.

Lungi dal rappresentare un passo verso un'OMC più forte e la conclusione del *Doha Round*, **la mossa dei paesi occidentali appare più che altro frutto della necessità di contenere l'ascesa della Cina e di altre economie emergenti**. Ecco perché, dopo anni di infruttuosa cooperazione transatlantica, di colpo si è assistito a un'accelerazione: come a dire che, se ci si chiede cosa accomuni le parti al tavolo negoziale, il primo pensiero va proprio alla **Cina**, il "**convitato di pietra**" della TTIP.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 70 La Libia dopo le elezioni (IAI – dicembre 2012)
- n. 71 Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012 (ISPI – dicembre 2012)
- n. 72 La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona (IAI – febbraio 2013)
- n. 73 La presidenza russa del G20 (ISPI – aprile 2013)
- n. 74 Impiego di velivoli “Global Hawk” presso la base militare di Sigonella (CESI – maggio 2013)
- n. 75 Il nuovo Jihadismo in Nord Africa e nel Sahel (ISPI – maggio 2013)
- n. 76 Il Libano e la crisi siriana: le lezioni di UNIFIL per l'Italia e la Comunità internazionale (CESPI – giugno 2013)
- n. 77 Regno Unito: dentro o fuori l'Europa? (ISPI – luglio 2013)
- n. 78 Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale (CESPI – luglio 2013)
- n. 79 L'agenda di sviluppo post 2015 (CESPI – settembre 2013)
- n. 80 Il nuovo Iran nel quadro regionale (ISPI – novembre 2013)
- n. 81 La conferenza ONU di Varsavia sui cambiamenti climatici. Problemi, dati e prospettive (CESPI – novembre 2013)
- n. 82 La realtà latinoamericana e le relazioni con l'India (CESPI – novembre 2013)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>