



### Impatto dell'area di libero scambio tra Unione Europea e Stati Uniti

di Elisa Borghi\*, Rodolfo Helg\*\* e Lucia Tajoli\*\*\*

*La Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip), l'accordo preferenziale di libero scambio in corso di negoziazione tra Unione Europea (UE) e Stati Uniti, si inserisce nella lunga tradizione di trattative commerciali bilaterali dell'Unione Europea. Queste trattative si sono in passato rivolte in particolare ai paesi geograficamente vicini e ai paesi in via sviluppo legati economicamente ai paesi europei, ma più recentemente l'attivismo negoziale dell'UE si è esteso anche a nuovi paesi, come per esempio mostra il recente accordo di libero scambio siglato con la Corea del Sud, entrato in vigore nel 2011.*

*Le ragioni per l'interesse per un accordo transatlantico di questa portata sono piuttosto evidenti: gli Stati Uniti e l'UE sono – non da oggi – partner commerciali molto stretti, sono i due maggiori attori sui mercati mondiali (insieme i due paesi generano quasi un terzo degli scambi commerciali mondiali) e i rispettivi mercati sono i più importanti del mondo. Non sorprende quindi che l'ipotesi di un accordo con gli Stati Uniti, nell'ambito della politica commerciale europea, sia già emersa in passato in più di un'occasione, sebbene non si sia mai concretizzata neppure con un avvio delle negoziazioni. Le ragioni per cui è proprio adesso che l'idea di accordo preferenziale sembra concretizzarsi vanno cercate in parte al di fuori di questi paesi, nell'evoluzione recente dello scenario internazionale. In primo luogo, il lungo stallo subito dai negoziati multilaterali dell'Omc negli ultimi dieci anni ha fatto sì che molti paesi cercassero di migliorare l'accesso a nuovi mercati attraverso accordi con partner specifici. Anche gli Stati Uniti, che tradizionalmente in passato non erano particolarmente attivi negli accordi commerciali bilaterali, negli ultimi anni hanno in parte cambiato la loro strategia commerciale, firmando un buon numero di accordi preferenziali. In secondo 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.*

*L'importanza di un eventuale accordo dunque è sicuramente molto elevata per molte ragioni. Sia per l'UE che per gli Stati Uniti, 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*

\* Università Bocconi

\*\* Liuc - Università Carlo Cattaneo

\*\*\* Politecnico di Milano

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 per cento, 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 tanto in UE quanto 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, ed il flusso di importazioni di servizi dell'UE dagli Stati Uniti ammonta al 70 per cento 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. 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. 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. Infatti, il costo aggiuntivo per le imprese nell'accedere ad un mercato estero regolamentato è dato soprattutto dalla differenza nelle regole e delle procedure che devono essere osservate. 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'analoga omologazione anche in 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. La posta in gioco però è molto alta, non solo per le potenziali ricadute commerciali di un accordo in queste materie. Se UE e Stati Uniti riescono 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, ed aprire la strada ad una nuova generazione di negoziazioni 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.*

*Per l'UE, la complessità negoziale viene anche dalla sua stessa struttura e composizione. L'UE ha competenza esclusiva sulla politica commerciale dei suoi membri, che è totalmente comunitaria. Non sempre però anche all'interno dell'UE è facile raggiungere la convergenza sulle decisioni di politica commerciale che devono essere approvate dalla maggioranza, dal momento che gli interessi dei vari paesi possono essere diversi, l'impatto di un accordo commerciale può essere asimmetrico tra paesi e settori, e i vari paesi europei hanno preoccupazioni specifiche su alcuni ambiti da tutelare. Questi problemi sono già emersi anche nell'ambito delle trattative Ttip, per esempio con la Francia che ha chiesto di escludere dalle trattative alcuni prodotti culturali, o con la centralità posta dall'Italia sul riconoscimento dell'identificazione geografica di provenienza dei prodotti alimentari. Proprio per via delle differenze esistenti nelle strutture produttive dell'UE, ci si aspettano anche ricadute differenziate tra i vari paesi membri in termini di potenziamento dei loro scambi, qualsiasi sia l'accordo eventualmente raggiunto, e anche in vista di ciò i paesi UE hanno posizioni negoziali non perfettamente allineate.*

*Vi è dunque ancora una notevole incertezza sui possibili contenuti dell'accordo Ttip, e anche sul suo effettivo raggiungimento in tempi ragionevoli. Nonostante ciò, gli studi che sono stati prodotti da alcuni centri di ricerca europei nell'ultimo anno per stimare gli effetti dell'accordo sono del tutto unanimi nel mostrare effetti positivi sia in termini di aumento degli scambi tra le due aree, sia in termini di crescita dell'attività economica e dei redditi sia per i paesi UE che per gli Stati Uniti (e, questione non secondaria, senza danni per gli altri paesi fuori*

dall'accordo).<sup>1</sup> Gli studi fatti sottolineano anche come l'entità dei benefici dipenda in modo cruciale dal livello di liberalizzazione raggiunto, e come la semplice eliminazione delle tariffe produca effetti positivi, ma limitati, mentre la parte più significativa del beneficio verrebbe proprio dall'eliminazione delle barriere non tariffarie e frizionali.

La maggior parte delle stime già prodotte sugli effetti della Ttip si basano su modelli di equilibrio generale calcolabile (Computable General Equilibrium models) prendendo in considerazione l'intero contesto economico dei paesi coinvolti. Per ottenere questi risultati però, nell'ambito di questi modelli devono essere fatte molte ipotesi sui sistemi economici considerati. Noi invece abbiamo utilizzato un approccio diverso – più semplice, ma più diretto e generalmente applicabile – concentrandoci in particolare sugli effetti dell'accordo sul commercio tra paesi con un modello gravitazionale degli scambi commerciali. Il modello gravitazionale, basato sulla dimensione economica dei partner commerciali e sulle barriere esistenti agli scambi, è stato ampiamente utilizzato per stimare l'impatto degli accordi di libero scambio sui flussi commerciali bilaterali. Dato che nonostante la sua diffusione, non vi è ancora un consenso definito sulla migliore metodologia di stima per questo modello, per ottenere dei risultati robusti, sono state qui utilizzate diverse specificazioni del modello gravitazionale.<sup>2</sup>

Nel nostro modello, consideriamo l'Unione Europea come un unico paese, trascurando i possibili effetti differenziati per i singoli paesi europei. Questa scelta permette di sfruttare una delle principali variabili esplicative nel modello gravitazionale, che è la massa economica (rappresentata dal Pil) dei paesi, che risulta in questo modo paragonabile per UE e Stati Uniti, e mostra un grande potenziale di produzione e di esportazione, così come un mercato molto grande e ricco per entrambi, favorendo elevati flussi commerciali tra le due aree.

I principali risultati delle nostre stime sono riportati nella tavola 1, dove vengono indicate le variabili esplicative dei flussi di commercio bilaterale tra paesi o aree che risultano significative nel nostro modello. Come atteso, il valore specifico dei coefficienti numerici è influenzato dalla tecnica di stima utilizzata, ma il risultato robusto ottenuto con tutti i metodi di stima e diverse specificazioni è che il coefficiente della variabile che rappresenta la presenza di un accordo di libero scambio è sempre positivo e statisticamente significativo. L'interpretazione di questo risultato è che una conclusione positiva della trattativa Ttip dovrebbe portare ad un aumento significativo degli scambi.

È interessante anche sottolineare come l'impatto sugli scambi commerciali degli accordi di libero scambio aumenti al crescere dell'ampiezza dell'accordo, intesa

<sup>1</sup> Si veda ad esempio *Ecorys Nederland BV (2009), Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis, Study for European Commission, Directorate-General for Trade; Francois et al., (2013), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment, Cepr; Fontagné et al. (2013), Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?, Cepii Policy Brief.*

<sup>2</sup> Per i dettagli sulle metodologie di stima e sulla significatività dei risultati si veda *Borghesi, Helg, Tajoli, International trade impact of Ttip, Liuc Working Papers 2014.*



come l'estensione delle tipologie di rapporti economici tra paesi che vengono considerate in uno specifico trattato. Questo risultato si osserva guardando al numero di disposizioni incluse nell'accordo che viene siglato, che possono riguardare oltre che l'eliminazione dei dazi o di altre barriere tradizionali al commercio di manufatti, anche altre facilitazioni degli scambi, con effetti anche sui servizi e sull'applicazione di varie regolamentazioni. Nelle stime, le misure incluse nell'accordo sono suddivise in misure contemplate dalle normative dell'Omc e altre misure che non sono all'interno delle norme Omc. Il coefficiente positivo e significativo per il numero di misure Omc conferma che più è estesa la portata dell'accordo, significativamente maggiore è l'impatto sul commercio internazionale. Invece l'effetto di altri tipi di misure risulta più ambiguo e il loro effetto complessivo non risulta significativo. Dunque le caratteristiche specifiche dell'accordo che viene sottoscritto sono rilevanti nel determinarne l'effetto complessivo.

I risultati mostrano anche che vi è un piccolo ma significativo effetto di diversione degli scambi, indicato dal segno negativo della variabile che misura l'impatto di accordi tra paesi terzi sul commercio bilaterale tra due paesi. Questo significa che l'accordo tra l'UE e gli Stati Uniti potrebbe produrre una piccola riduzione in scambi con altre aree. Ma dato il coefficiente molto più piccolo della variabile sulla diversione degli scambi rispetto a quella che misura la creazione degli stessi, l'effetto netto atteso per il commercio rimane fortemente positivo.

Questi studi di natura quantitativa valutano esplicitamente le conseguenze economiche dell'accordo Ttip, ma non vanno dimenticati altri effetti di tipo politico di grande rilevanza che potrebbero essere raggiunti e che non vengono qui considerati. In particolare, un patto transatlantico potrebbe cementare l'asse Stati Uniti-UE, che ha subito molte scosse negli ultimi anni, e un grande accordo commerciale – soprattutto se innovativo nei contenuti come la volontà negoziale sembra indicare – manterrebbe la leadership di Stati Uniti e UE nel fissare l'agenda internazionale.

**Tavola 1 - Impatto sui flussi di commercio bilaterale tra paesi o aree**

	Presenza di accordo	Misure previste dall'accordo
Distanza	-	-
Pil esportatore	+	+
Pil importatore	+	+
Lingua comune	+	+
Contiguità	+	+
Accordo di libero scambio	+	
Numero di misure Omc		+
Numero di misure extra Omc		n.s.
Accordi con paesi terzi	-	-

Fonte: Borghi, Helg, Tajoli (2014) International trade effects of Ttip