

Pro- trade e anti-trade. Il caso del TTIP

di Maria Luigia Segnana

Tra nuovi e vecchi accordi bilaterali, trans-oceanici e multilaterali, l'architettura del sistema degli scambi internazionali e degli accordi commerciali Ã in movimento. Un esempio Ã l'accordo in fieri tra USA e UE (TTIP). Ma quali sono le giustificazioni economiche alla base di tale accordo? Quali gli effetti previsti? Come e in quale misura tale accordo puo' coordinare, rafforzare e rendere coerenti gli scambi commerciali tra le due aree geografiche con le relative catene del valore?

Tra nuovi e vecchi accordi bilaterali, trans-oceanici e multilaterali, l'architettura del sistema degli scambi internazionali e degli accordi commerciali Ã in movimento. Un esempio Ã sicuramente quello dei mega-accordi regionali âTrans-Pacificoâ e âTrans-Atlanticoâ, ovvero tra USA e 12 nazioni dell'area Asia-Pacifico (TPP) e tra USA e UE (TTIP) di cui sono in corso le negoziazioni. Nel caso trans-atlantico, l'accordo in fieri si propone di abolire le barriere ma soprattutto i vincoli normativi fra USA e UE "armonizzandoli" al fine di favorire gli scambi, e di introdurre inoltre un sistema ad hoc di risoluzione delle dispute per dirimere le controversie fra Stati e investitori (1). Pur nei limiti delle informazioni disponibili e di negoziati in divenire, si puo' osservare che al centro dell' attenzione Ã il collegamento diretto tra le caratteristiche dell'accordo in fieri e le caratteristiche delle catene del valore che qualificano l'attivitÃ delle imprese sulle due sponde dell' oceano. Sarebbe infatti la sovrapposizione delle dimensioni, delle caratteristiche e dei confini dell' accordo con la estensione delle catene del valore a far convergere gli interessi delle parti in gioco e a garantire la massimizzazione dei risultati oppure, secondo il Commissario europeo, la minimizzazione dei costi (2). Ma se questa Ã la ragion d'essere di tale accordo, la sua giustificazione quantitativa Ã spesso articolata su basi completamente diverse.

Tra i documenti ufficiali, i lavori che ne esaminano le implicazioni, e la polarizzazione di posizioni troppo facilmente etichettate come pro-trade e anti-trade, Ã utile concentrarsi sulle giustificazioni economiche di tale accordo, visto che secondo l'editoriale del Financial Times del 16 febbraio 2014, esso âwould help to boost European and US prosperity for decades to comeâ.

In sostanza, l'obiettivo dell'accordo riguarda la definizione di nuovi accessi al comparto dei beni (ad es. i prodotti agricoli) e dei servizi (ad es. i servizi finanziari e professionali, gli appalti pubblici, le telecomunicazioni), la revisione delle pratiche regolamentative (ad es. le barriere non tariffarie, le specifiche sanitarie e di prodotto per settori come tessile, chimico, farmaceutico, cosmetici, automobili, strumentazione medica, ICT e pesticidi) e di cooperazione (ad es. le regole di origine e i diritti di proprietÃ intellettuale). Si tratta quindi di nuovi accessi a settori storicamente o tradizionalmente protetti (i servizi) che vanno di pari passo con il rafforzamento della protezione degli investimenti esteri, della armonizzazione di standard tecnici e regolamentativi, del mutuo riconoscimento dei controlli sanitari e di sicurezza. Su tutto questo l' informazione resta piuttosto scarsa. Nel

commentare questi obiettivi, preoccupati commenti giornalistici hanno sottolineato le implicazioni del rafforzamento della protezione degli investimenti esteri e delle nuove forme di arbitrato internazionale che dovrebbero regolamentare i conflitti tra stati e imprese, il cosiddetto ISDS (Investor-to-State Dispute Settlement).

Anche su questo, dopo il sesto round di negoziazioni, l'informazione pare ancora piu' scarsa.

Il dibattito intorno a questo accordo sembra dominato dalle previsioni effettuate, dal CEPR (3), in cui i guadagni per entrambe le sponde dell'Atlantico sono quantificati mediante diversi scenari simulati sulla base di un modello di equilibrio generale.

Qualche

attenzione Ã" perÃ² necessaria: ad esempio

sull'uso dei modelli di equilibrio economico generale per simulare l'impatto di politiche economiche commerciali. Essi sono tradizionalmente molto piÃ¹ adatti a studiare l'impatto diretto delle tariffe sui prezzi che non l'impatto

â€œindirettoâ€, attraverso l'eventuale abolizione di barriere non tariffarie su cui in effetti la letteratura economica Ã" meno abbondante. Vi sono molte e buone ragioni che spiegano la carenza di

analisi o simulazioni globali sulle barriere non tariffarie (NTB). Ma non solo: anche nelle simulazioni che lungo questa strada si avviano, si osservano spesso sopravvalutazioni delle NTB, cosÃ¬ come elevate elasticitÃ dei prezzi; tutti elementi che inducono ovviamente ottimistiche quantificazioni dei virtuali guadagni indotti da un accordo che riduce le NTB. Guadagni che, malgrado tutto questo, restano per buona parte dei lavori che simulano l'impatto del TTIP, relativamente bassi - anche negli scenari piÃ¹ favorevoli (4). Ma

andando oltre le questioni di metodo, dobbiamo convenire che nelle giustificazioni quantitative dell'accordo TTIP, le catene del valore non sembrano avere un ruolo preminente.

Eppure le caratteristiche delle catene del valore hanno un ruolo significativo nei nuovi accordi commerciali. E' noto infatti il problema di coordinamento che un accordo commerciale dovrebbe affrontare. Gli accordi vecchi, in fondo, hanno sempre scambiato gli â€œaccessi al mercatoâ€ dove lo scambio era del tipo â€œil mio mercato in cambio del tuo mercatoâ€. Gli accordi piÃ¹ recenti hanno prima arricchito e poi decisamente esteso la copertura di queste forme di coordinamento, fino a cambiare pelle. In presenza di catene internazionali del valore, lo scambio non Ã" piÃ¹ uno scambio di â€œaccessi al mercatoâ€ ovvero di reciproci impegni a liberalizzare, ma diventa uno scambio di impegni a liberalizzare e proteggere insieme. A liberalizzare ad esempio gli accessi degli investimenti diretti esteri o l'interscambio di beni finali, a proteggerne invece, oltre che i risultati di attivitÃ tangibili svolte all'estero, anche quelli relativi ad attivitÃ intangibili e la proprietÃ intellettuale. Siamo cioÃ² in presenza di caratteristiche nuove degli scambi governati da meccanismi di coordinamento diversi, che richiedono un approccio nuovo, frequentemente invocato, tra gli altri, da Richard Baldwin.

Si

pone a questo punto un interrogativo: come e in quale misura l'accordo in fieri puo' coordinare, rafforzare e rendere coerenti gli scambi commerciali con le relative catene del valore che caratterizzano le due sponde dell'Atlantico (5)?

Almeno tre sono le osservazioni al

riguardo. In primo luogo, i risultati che

simulano gli effetti dell'accordo transatlantico e ne quantificano i guadagni

potenziali riportano guadagni stimati che sono piuttosto contenuti (6) e dipendono almeno per l'80 % circa dall'eliminazione o l'allineamento delle

NTB. CiÃ² si tradurrebbe in una riduzione tra il 10 e il 20 per cento dei prezzi

dei prodotti, con impatti sui diversi mercati del lavoro.

Anche

le esportazioni totali della UE aumenterebbero a causa del TTIP, a spese dell'interscambio intra-UE e di una significativa trade-diversion per l'America Latina e l'Africa Sub-sahariana. I guadagni complessivi sarebbero però settorialmente molto concentrati poiché l'incremento del commercio bilaterale EU-USA sarebbe sostanziale soprattutto nel comparto degli autoveicoli e relativi motori. Tra le altre cose, i guadagni aggregati si basano anche sul potenziale incremento delle esportazioni europee al di fuori del mercato unico: ciò riguarderebbe, ad esempio, il comparto automobilistico, i prodotti in metallo, i prodotti della chimica, tutti dati che vanno nella direzione di un possibile rafforzamento della piattaforma produttiva tedesca. In secondo luogo, se l'accordo si porta appresso risultati aggregati positivi, c'è da chiedersi in quale misura essi coinvolgano l'attività delle piccole-medie imprese, un problema rilevante soprattutto per i paesi del Sud-Europa. Di quanto ciò le catene del valore internazionali, rafforzate dalla cooperazione sui due lati dell'Atlantico, possano svilupparsi ed integrare quelle piccole - medie imprese la cui partecipazione alle reti e alle catene internazionali risulta difficile, spesso costosa e richiede investimenti irreversibili. Un problema aperto che sicuramente non gioca a favore dei paesi del Sud-Europa, ad esempio Italia e Spagna, dove i recenti guadagni di competitività delle esportazioni sono stati conseguiti con una drammatica svalutazione interna, altrettanto drammatiche conseguenze sul mercato del lavoro e una riduzione significativa di una base produttiva che proprio dalle piccole-medie imprese ha tratto, almeno in passato, i suoi punti di forza.

In terzo luogo, le analisi

applicate che usano la catena del valore ci hanno insegnato quanto sia importante il processo di standardizzazione della regolamentazione per la leadership d'impresa. Tale standardizzazione viene spesso considerata una forma di trasferimento tecnologico che incide sulla produttività totale dei fattori. Ma essa viene percepita diversamente da imprese di dimensioni diverse, e solo le più grandi la percepiscono come un beneficio netto, soprattutto quando partecipano alla sua definizione, mentre le imprese di dimensioni inferiori fanno molta fatica a percepirla come un beneficio tout court. Non è del tutto chiaro quindi come la armonizzazione delle barriere tecnico/regolamentative, possa trasformarsi in concrete opportunità di leadership o di abbattimento dei costi di partecipazione ai mercati internazionali per le imprese di dimensioni medio-piccole. Tutte e tre le osservazioni segnalano come l'accordo transatlantico si porta virtualmente appresso (i) un concreto rafforzamento della piattaforma manifatturiera tedesca (ii) un allargamento e approfondimento delle catene del valore internazionali che sembrano favorire soprattutto le grandi imprese (iii) l'armonizzazione e la diffusione di standard regolamentativi rilevanti soprattutto per le imprese di maggiori dimensioni che partecipano alla loro definizione.

Si

tratta quindi di conseguenze significative piuttosto disomogenee su sistemi industriali europei, con vincitori e vinti a seconda della capacità delle imprese di partecipare e integrarsi lungo nuove catene del valore e di ridefinire la loro leadership. E' questo un aspetto del tutto trascurato nei

diversi documenti sul tema.

Ma

accanto agli effetti sui sistemi industriali va ricordato che l'accento posto sull'armonizzazione delle NTB e la loro potenziale riduzione richiede un adeguato approfondimento dei costi sociali del mutamento regolamentativo, sia quando esso interviene a modificare

scelte pubbliche come la sicurezza dei consumatori, la salute pubblica o la sicurezza ambientale, sia nel caso di settori "sensibili" come il chimico, i farmaceutici o l'alimentare. Anche questo "un aspetto del tutto trascurato nei diversi lavori sul tema. In conclusione, possiamo ricordare che comune interesse delle parti in gioco "imporre una sorta di "effetto domino" sui paesi terzi. E cio' vale per entrambi i mega accordi a cui abbiamo accennato (7).

La teoria economica non trae conclusioni chiare nel valutare quanto gli accordi commerciali possano rappresentare dei mattoni oppure degli ostacoli alla costruzione di una casa multilaterale comune. Ma ci ha anche "benevolmente" insegnato, o almeno lo ha fatto l'approccio tradizionale, che gli accordi si fanno perche' potrebbero favorire il passaggio da un equilibrio non cooperativo ad uno cooperativo, ed eliminare in questo modo le conseguenze negative sulle parti terze, coinvolgendole. Allo stesso modo ci ha anche "emalignamente" suggerito che gli accordi si potrebbero fare perche' si vogliono imporre, invece che evitare, proprio le conseguenze negative sulle parti terze, non coinvolgendole.

Se quest'ultimo "l'obiettivo dell'accordo USA-UE, lo stesso evidentemente del potenziale accordo transpacifico entrambi orientati all'esclusione del partner cinese, c'" davvero da chiedersi quale sar" la fine della storia.

NOTE

1. Si tratta del cosiddetto ISDS. Le preoccupazioni generate da questa ultima proposta sono ben esemplificate dalla lettera al Financial Times del 18 febbraio, firmate da due membri dell' advisory group of experts del TTIP.
2. Secondo il Commissario europeo al Commercio "sarebbe il meno costoso dei piani di rilancio per mettere fine alla crisi e dare nuovo impulso all'economia".
3. CEPR(2013). Almeno altri tre studi riportano risultati quantitativi sugli effetti dell' accordo ovvero Ecorys(2009), CEP II(2013) e Bertelsmann/IFO(2013). Si noti che gli studi CEPR e Ecorys usano modelli diversi dagli studi CEP II e IFO. Inoltre il lavoro Bertelsmann/IFO(2013) usa una procedura diversa per stimare i guadagni dagli scambi. In tutti e quattro i casi, gli aggiustamenti dovuti alla liberalizzazione commerciale passano attraverso variazioni dei prezzi.
4. Gli scenari piu' favorevoli si trovano in Bertelsmann/IFO(2013).
5. Un simile interrogativo si pose ai tempi dell'accordo NAFTA. Il confronto tra le previsioni ex-ante e le valutazioni ex-post allora effettuate " di grande interesse.
6. In buona parte degli studi citati il campo di variazione di GDP e salari reali varia dallo 0.3 al 1.3 % anche con gli scenari piu' ottimisti e su un intervallo temporale dai 10 ai 20 anni il che si traduce in una crescita annuale del GDP che va dallo 0,03 al 0,13% . Ovviamente i risultati per i flussi commerciali sono molto piu' significativi.
7. Si noti che al TTIP si fa riferimento come un super Doha poich" esso prevederebbe un nuovo utilizzo della clausola della nazione piu' favorita, applicata in modo non discriminatorio a tutti i paesi che volessero successivamente aderire, qualora fossero in linea con gli standard concordati dall'accordo.