

IL GOVERNO USA "BUY AMERICAN". E GLI ALTRI?

di Andrea Fracasso
05 marzo 2009

Le norme "Buy American" contenute nel piano di rilancio dell'Amministrazione Obama hanno scatenato il dibattito sul rischio di un ritorno del protezionismo. Il tema è spinoso. Vediamo il perché. L'Amministrazione Obama ha finalmente portato in porto il programma di stimolo all'economia (Recovery and Reinvestment Plan) da 787 miliardi di dollari, dopo che il Congresso americano il 13 Febbraio ha trovato un accordo sui contenuti più controversi. In questa nota non entrerò nel merito delle misure prese dall'Amministrazione per rilanciare l'economia americana, e mi limiterò a una riflessione sulle discusse clausole "Buy American" contenute nel testo della legge.

Queste clausole prevedono che gli acquisti di acciaio, ferro e beni manifatturieri connessi ai lavori edili e infrastrutturali finanziati dal pacchetto di misure debbano interessare solamente i prodotti di origine americana. La legge prevede che possano essere acquistati anche beni di provenienza estera solo se l'offerta americana non sia quantitativamente o qualitativamente adeguata, oppure se l'uso di prodotti locali rischi di comportare costi superiori del 25% a quelli che sarebbero sostenuti con forniture estere, o se l'Agenzia pubblica committente non ritenga "nel pubblico interesse" ricorrere a beni importati. Ciascuna di queste eccezioni deve essere debitamente e pubblicamente motivata dall'Agenzia che ne chiede l'applicazione.

Lo scopo di queste misure è assicurare un positivo impatto delle spese e degli investimenti previsti dal piano sull'occupazione americana, in forte difficoltà. Il tasso di disoccupazione in Gennaio è salito al 7,6% con un aumento negli ultimi 12 mesi del 2,7% - pari a 4,1 milioni di nuovi disoccupati. (Si tratterebbe di un ancor più nero 8,5% se si escludesse l'aggiustamento stagionale dei dati, con un +3.1% rispetto al Gennaio 2008). Il numero di persone disoccupate in seguito alla conclusione di un lavoro temporaneo è cresciuta di quasi il 100% rispetto al Gennaio 2008 (rappresentando la principale classe di disoccupati americani). Il tasso di disoccupazione tra i lavoratori del comparto edilizio ha raggiunto il 18%.

Le clausole "Buy American", ancor prima di essere approvate, hanno scatenato le reazioni dei partner commerciali americani che protestano per il loro messaggio intrinsecamente protezionista, per la poca chiarezza su come verranno applicate e, ovviamente, per i possibili effetti negativi sull'attività dei produttori non americani. Sebbene quest'ultima ragione potrebbe sembrare la preoccupazione più importante, l'importanza del messaggio lanciato dall'Amministrazione con l'adozione di tali misure non deve essere sottovalutata. A fronte di reiterate dichiarazioni in supporto al libero commercio e contro il protezionismo da parte dei leader dei maggiori paesi (come accaduto anche recentissimamente nel vertice finanziario del G7 a Roma), questa decisione getta un'ombra sull'attuale volontà dei paesi leader di corrispondere i fatti alle parole.

Gli Stati Uniti non sono infatti i soli su cui puntare l'indice. L'Europa si è trovata divisa in materia di aiuti alle banche e alle imprese automobilistiche. E pure Argentina, Australia, Canada, Cina, Russia e Stati Uniti hanno preso provvedimenti di sostegno ai produttori automobilistici nazionali. La Comunità Europea ha inoltre deciso di ripristinare temporaneamente i sussidi all'export dei prodotti caseari che erano stati sospesi nel 2007, scatenando così la reazione del Cairns Group. Molti paesi emergenti (India, Cina, Russia, Indonesia, ecc.) hanno imposto misure restrittive di vario genere sugli scambi internazionali. Questo insieme di azioni, unitamente agli effetti distorsivi sul commercio che potrebbero derivare dalle misure per la protezione dell'ambiente (anch'esse unilateralmente decise dai singoli paesi) e dalle restrizioni sull'attività di impresa imposte dai governi nei confronti delle aziende soccorse, segnalano l'esistenza di un protezionismo strisciante che rischia di conclamarsi presto.

L'Amministrazione americana, dal canto suo, ha sottolineato di voler applicare le norme "Buy American" in conformità con le disposizioni degli accordi commerciali bilaterali e del WTO, secondo quanto disposto dalla

sezione 1604(d) del testo finale del testo della legge. In effetti, le restrizioni del "Buy American" interessano solo le commesse pubbliche finanziate dal piano, non tutte le spese pubbliche e private del paese. Inoltre, gli Stati Uniti hanno già firmato un accordo (Government Procurement Agreement, GPA) presso il WTO che li vincola a rispettare delle precise norme in materia di commesse pubbliche. Tuttavia il GPA è un accordo plurilaterale (valido verso i firmatari) e non multilaterale (valido verso tutti i Membri del WTO), come invece è il più noto accordo sui dazi. Quindi se da un lato gli Stati Uniti potranno esentare dalle norme in questione gli acquisti verso i paesi con cui hanno stretto un accordo bilaterale o quelli firmatari del protocollo plurilaterale GPA (tra cui UE, Giappone, Corea, Israele, Singapore e pochi altri), dall'altro essi potranno comportarsi con maggior disinvoltura verso altri paesi. Anche se i paesi meno sviluppati (così come identificati in seno al WTO) sono in parte tutelati, Cina e Brasile non sono protetti in alcun modo.

Anche se la natura plurilaterale del GPA impedisce ai paesi non firmatari di accusare gli Stati Uniti di violazione degli accordi commerciali presso il WTO, niente vieta loro di attivarsi per rendere il favore agli Stati Uniti modificando norme interne e barriere commerciali nelle forme e nelle misure massime concesse dagli accordi WTO.

Un'ultima considerazione riguarda la scelta americana di estendere al 2010 la speciale copertura del fondo Trade Adjustment Assistance, rivolta a uno spettro di lavoratori più ampio di quanto originariamente pensato per lo strumento. Questa è misura a favore del lavoro è certamente meno controversa, nonostante i limiti intrinseci dello strumento. Tuttavia, il fatto di aver esteso tale copertura ai lavoratori licenziati a causa di aumenti "unfair" delle importazioni lascia presumere che si possa verificare un incremento del numero di casi in cui settori in difficoltà tenderanno di attribuire all'andamento del commercio internazionale danni che hanno origine diversa. Questo rischierebbe di innalzare ulteriormente il rischio di schermaglie legali in seno al WTO e fuori d'esso.

La valutazione sugli effetti delle norme americane è controversa. Essa può potenzialmente colpire aziende americane che si approvvigionano all'estero, può creare effetti ritorsivi di uguale o maggiore portata da parte dei paesi colpiti, e può persino portare effetti complessivamente negativi sull'occupazione (a causa sia del maggior costo opportunità di acquistare beni da produttori locali meno efficienti sia delle possibili ritorsioni, esplicite o implicite, che tali norme possono generare). Questo non significa che le misure siano "insensate": in un contesto di acuta recessione è naturale cercare di concentrare gli effetti di appositi pacchetti di stimolo sul territorio nazionale, ovvero a favore di coloro i quali si troveranno a dover finanziare (e forse rimborsare in futuro) il debito generato dagli interventi stessi. Tuttavia la mancanza di coordinamento nelle politiche di stimolo e nelle politiche commerciali rischia di vanificare gli sforzi, se non addirittura peggiorare la situazione. Come già messo in evidenza da Paolo Guerrieri su nelMerito.com, la mancata cooperazione europea e internazionale è un preoccupante segnale che mostra come la lezione degli anni '30 sia stata appresa, ma non pienamente interiorizzata.

Durante un meeting informale del Trade Policy Review Body del WTO il 9 Febbraio, il Direttore Generale Lamy ha tranquillizzato i membri sull'entità corrente del fenomeno protezionista, ma ha anche espresso forti preoccupazioni per i segnali di chiusura che vengono dalle misure e dalle dichiarazioni di molti leader. Un rapporto più preciso e aggiornato verrà presentato a metà marzo. In aprile si terrà anche il G20 organizzato dalla Gran Bretagna che potrebbe rilanciare e concludere il Doha Round. Questi due momenti fungeranno come cartina di tornasole per il fenomeno protezionista.