

Jeronim Capaldo

*è Senior Researcher al Global Development
and Environment Institute della Tufts University di Boston*

DISOCCUPAZIONE, DISUGUAGLIANZA E INSTABILITÀ. L'IMPATTO DEL TTIP

Il TTIP fra USA e UE, attualmente in fase di negoziazione, costituisce una nuova forma di trattato commerciale che, concentrandosi sulle barriere non tariffarie, va al di là della semplice riduzione delle tariffe doganali. Se per l'UE esso pone non pochi problemi di natura politico-sociale ed economica – quali quello di uniformare le regolamentazioni europee a quelle americane, di norma meno stringenti, o quello della riduzione del costo del lavoro – e rischia di produrre effetti negativi su occupazione e stabilità economica, per gli Stati Uniti dovrebbe portare, almeno nel breve e medio termine, alcuni vantaggi economici. Tuttavia, una strategia di crescita, come quella statunitense, incentrata su una sempre più difficile espansione commerciale e che non cerchi di porre rimedio alle sempre più ampie diseguaglianze sociali non sembra poter condurre, nel lungo periodo, a una crescita sostenibile.

In questi mesi l'Unione europea e gli Stati Uniti stanno negoziando il Trattato di partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP, acronimo di Transatlantic Trade and Investment Partnership), un importante accordo commerciale che punta a realizzare una maggiore integrazione delle due economie con il fine ultimo di favorire la crescita economica di lungo periodo. Per gli Stati Uniti il TTIP è parte di una più ampia strategia commerciale che comprende due blocchi geoeconomici: quello atlantico con il TTIP e quello pacifico con l'accordo di Partenariato transpacifico (TPP, da Trans-Pacific Partnership). Se entrambi gli accordi entrassero in vigore, gli Stati Uniti si troverebbero al centro di una vasta area di scambi preferenziali, che si estenderebbe dal Sud-Est

asiatico all'Europa centrale. Al momento i negoziati del TPP presentano ancora troppe incertezze per consentire una valutazione degli effetti complessivi di questa strategia, mentre è già possibile farsi un'idea degli effetti del TTIP: è ragionevole aspettarsi che gli Stati Uniti ne trarranno qualche beneficio aggregato, a discapito dell'economia europea, ma che all'interno del paese i vantaggi si concentreranno nella mani di pochi.

Il TTIP rappresenta un tipo di trattato commerciale relativamente nuovo. A differenza di più tradizionali interventi di liberalizzazione, che puntano soprattutto a ridurre le tariffe doganali, esso si concentra sulle barriere non tariffarie, cioè su leggi e altri regolamenti, diversi nell'UE e negli USA, che impongono particolari requisiti per alcuni beni, con l'effetto secondario di ridurre o impedirne il commercio fra le due aree. Secondo i sostenitori, uniformando le varie regolamentazioni si darebbe nuovo impulso al commercio transatlantico, con notevoli vantaggi economici per tutti.

Per l'Europa la proposta del TTIP pone numerosi problemi sia sul piano politico-sociale che su quello economico. Sul piano politico-sociale la questione più seria è che in molti casi le regolamentazioni nazionali e comunitarie non sono solo impedimenti burocratici, ma riflettono il valore attribuito dai cittadini a particolari tutele (come quella della sicurezza alimentare, dell'ambiente e così via). Uniformare le regolamentazioni delle due aree significherebbe realisticamente assimilare quella europea a quella, in genere meno stringente, statunitense, riducendo inevitabilmente la protezione di quei valori. Sul piano economico la logica del TTIP – ridurre le barriere non tariffarie per stimolare gli scambi e l'economia – sembra a prima vista convincente. Tuttavia, a dispetto di un'apparente semplicità, essa si fonda su molteplici meccanismi il cui funzionamento è tutt'altro che scontato. In primo luogo, affinché il TTIP porti a un aumento netto delle esportazioni (cioè del saldo di esportazioni e importazioni) in entrambe le aree, è necessario poter contare su una domanda crescente in uno o più mercati esteri, un'aspettativa difficilmente giustificabile nell'attuale contesto economico mondiale. In secondo luogo, la capacità del TTIP di generare crescita economica dipende dalla possibilità che ognuna delle economie guadagni quote di mercato all'estero senza comprimere i redditi da lavoro (dei quali si parla spesso solo come costi) che sostengono gran parte dell'attività economica. Proiezioni fatte con il modello economico delle Nazioni Unite, che escludono entrambe queste ipotesi irrealistiche, indicano che in Europa il TTIP genererebbe

perdite nette in termini di PIL, redditi da lavoro, occupazione e gettito fiscale, accrescendo inoltre il rischio di instabilità finanziaria.

Le ragioni che spiegano questi effetti negativi spiegano anche perché negli Stati Uniti si avrebbero, invece, effetti positivi. Esse consistono essenzialmente nella diversa capacità delle due economie di attrarre domanda estera e nella reattività delle rispettive domande interne a cambiamenti della distribuzione del reddito.

Nonostante il fatto che il costo reale del lavoro (cioè il costo del lavoro per unità di prodotto) sia in diminuzione da quasi due decenni in molti paesi dell'Unione europea, esso è ancora mediamente più alto nell'UE che negli Stati Uniti, dove il calo è iniziato prima ed è stato più drastico. Di conseguenza, il TTIP migliorerebbe l'accesso delle imprese americane, che possono permettersi di praticare prezzi più bassi in virtù dei bassi costi, al mercato europeo. Alcuni produttori americani (soprattutto in segmenti di mercato a più alto valore aggiunto, come auto di lusso e meccanica di precisione) potranno certamente perdere quote di mercato a favore dei concorrenti europei, ma complessivamente le proiezioni indicano che il TTIP consentirebbe agli Stati Uniti di aumentare le proprie esportazioni in Europa più di quanto l'Europa potrebbe incrementare le proprie negli Stati Uniti. Il vantaggio commerciale statunitense e la redistribuzione di quote di mercato sono, però, solo la punta dell'iceberg.

Pur perdendo quote di mercato a favore degli Stati Uniti, l'Unione europea sarebbe costretta dalla pressione concorrenziale a ridurre il costo del lavoro al suo interno, sia intenzionalmente attraverso vari tagli alla protezione sociale e congelando ove possibile gli aumenti contrattuali sia attraverso il meccanismo "di mercato", cioè sopportando un ulteriore aumento della disoccupazione. Secondo i sostenitori del TTIP, questo sarebbe un effetto temporaneo, perché il più basso costo del lavoro stimolerebbe presto gli investimenti e la crescita. Purtroppo questo meccanismo non sembra operare nell'UE, dove la domanda è in genere più sensibile alle variazioni dei redditi da lavoro che a quelle dei profitti, almeno nel breve termine. È, perciò, improbabile che un aumento degli investimenti, ammesso che esso avvenga in un'economia stagnante, compensi la riduzione dei consumi che sicuramente si manifesterebbe in seguito a un aumento della disoccupazione. Riassumendo, lo svantaggio

IN EUROPA IL TTIP
GENEREREBBE PERDITE
NETTE IN TERMINI DI
PIL, REDDITI DA LAVORO,
OCCUPAZIONE E GETTITO
FISCALE, ACCRESCENDO
INOLTRE IL RISCHIO DI
INSTABILITÀ FINANZIARIA

competitivo europeo nei confronti degli USA porterebbe a una riduzione dell'attività economica e dell'occupazione che verrebbe poi esacerbata dalla struttura interna dell'economia europea.

Anche negli Stati Uniti il TTIP favorirebbe una riduzione del costo del lavoro, pur se ben minore che nell'UE dato il generale vantaggio competitivo dei primi sulla seconda. Tuttavia, nell'immediato questo potrebbe essere un tonico per l'economia americana. Negli USA, infatti, la domanda è più sensibile, nel breve termine, alle variazioni dei profitti che a quelle dei salari. La riduzione del costo del lavoro, ottenuta sotto la spinta concorrenziale del TTIP, porterebbe anche negli USA a un indebolimento dei consumi, ma potrebbe anche dar luogo a un aumento degli investimenti sufficiente a determinare un complessivo aumento della domanda. Nel breve e medio termine il TTIP potrebbe, quindi, portare a dei vantaggi economici aggregati per gli Stati Uniti. In particolare le proiezioni fatte con il modello delle Nazioni Unite suggeriscono i seguenti effetti: a) un aumento delle esportazioni nette dell'1% circa nel giro di dieci anni; b) un aumento del PIL dello 0,36%, in linea con le proiezioni sulle esportazioni nette; c) un aumento dell'occupazione di circa 700.000 posti di lavoro (da confrontare con la perdita di 600.000 posti prevista in UE); d) una riduzione della quota dei redditi da lavoro sul reddito totale, la tendenza che ha contribuito alla crisi esplosa nel 2008-09. Il rovescio di questa prevista diminuzione sarebbe un aumento nelle quote di profitti e rendite, il che implicherebbe un trasferimento proporzionale di reddito dal lavoro al capitale dell'1% circa. Questo si aggiungerebbe al trasferimento del 4% già avvenuto dai primi anni Novanta e ai trasferimenti ben maggiori avvenuti nei due decenni precedenti; e) nessun effetto oppure effetti trascurabili sul gettito fiscale; f) una più elevata instabilità finanziaria nell'area UE-USA.

Questi risultati moderatamente positivi, soprattutto se confrontati con quelli decisamente negativi previsti per l'UE, lascerebbero pensare che il TTIP potrebbe portare dei benefici tangibili per gli USA. Tuttavia, alcune caratteristiche strutturali della loro economia rendono l'interpretazione dei numeri incerta e, anzi, fanno sospettare che anche per gli Stati Uniti il TTIP possa essere un passo nella direzione sbagliata. Il primo risultato a richiedere un'analisi più approfondita è quello dell'im-

LO SVANTAGGIO
COMPETITIVO EUROPEO
NEI CONFRONTI DEGLI
USA PORTEREBBE
A UNA RIDUZIONE
DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA
E DELL'OCCUPAZIONE CHE
VERREBBE POI ESACERBATA
DALLA STRUTTURA INTERNA
DELL'ECONOMIA EUROPEA

patto occupazionale. Anche se 700.000 posti di lavoro sono poca cosa (0,004%) se paragonati a una forza lavoro di circa 170 milioni, essi sembrerebbero indicare comunque un chiaro beneficio. Tuttavia, il numero si riferisce all'occupazione totale, senza offrire dettagli sul tipo di occupazione che verrebbe creata, sulla remunerazione che essa offrirebbe e sulla sua stabilità. Nell'UE, dove il lavoro è in genere tutelato da molteplici norme, un aumento aggregato dell'occupazione avrebbe senz'altro un significato positivo. Negli USA, invece, la protezione e le garanzie legali del lavoro sono in genere molto minori e variano da settore a settore. Di conseguenza, un aumento aggregato dell'occupazione assume un significato diverso a seconda dei settori in cui esso si manifesta. Un aumento della domanda di ingegneri e medici a tempo pieno indica una dinamica economica ben diversa rispetto a un aumento della domanda di manodopera non qualificata nei fast food o nella logistica. Proiezioni settoriali affidabili non sono ancora disponibili, ma numerosi studi sulla ripresa economica e sull'andamento dell'occupazione negli Stati Uniti suggeriscono che a partire dal 2012 l'economia americana ha generato più posti di lavoro con bassi salari che posti con salari medi e alti. Secondo questi rapporti, un crescente numero di persone che ha trovato lavoro dopo averlo perso durante la crisi svolge oggi mansioni meno qualificate e percepisce un salario più basso di prima della crisi. È chiaro che anche forme di occupazione meno qualificata e stabile possono essere preferibili alla disoccupazione, specialmente se prolungata, ma questo deterioramento della qualità dell'occupazione, se confermato, indica un punto debole nella strategia di crescita degli Stati Uniti e del TTIP (che di quella strategia è parte integrante).

Nonostante la forte riduzione del loro costo del lavoro, gli Stati Uniti restano un'economia avanzata, con un livello di reddito medio molto alto rispetto a quello di altri paesi. È difficile immaginare che essi possano diventare commercialmente così competitivi da ottenere una crescita economica sostenibile grazie alle esportazioni. Se gli USA possono sottrarre delle quote di mercato all'Unione, è meno realistico che possano sottrarne ai paesi del Sud-Est asiatico. Ecco perché il TPP rappresenta una seria incertezza.

Per capire meglio l'insistenza americana sui grandi trattati commerciali, astruendo da considerazioni di natura geopolitica, è utile inserirla nel contesto di alcuni fenomeni che hanno caratterizzato la struttura economica del paese negli ultimi tre decenni. A partire dagli anni Ottanta

la distribuzione del reddito negli USA è cambiata nettamente in favore dei profitti. Per permettere alle famiglie di far fronte al crescente costo della vita (soprattutto relativamente alle prestazioni sanitarie), si è scelto, invece che di sostenerne di nuovo i redditi, di favorirne l'indebitamento. In seguito a molteplici provvedimenti di liberalizzazione finanziaria il credito ottenuto dalle famiglie si è riversato su diversi mercati (da ultimo quello immobiliare), alimentando ripetute bolle speculative. Negli anni le famiglie (e tante banche) hanno accumulato debiti insostenibili, che hanno portato alla crisi del 2008-09. Dal momento in cui questi fenomeni sono diventati evidenti, per gli USA si è posto il problema di trovare una diversa strategia di crescita, basata non sull'accumulazione di debito del settore privato, ma su altre fonti di domanda. In presenza di una generalizzata avversione per la spesa pubblica e di una disuguaglianza fra redditi da lavoro e profitti molto alta, generare crescita economica sfruttando il commercio estero sembra a molti una scelta obbligata. L'impegno in vari accordi commerciali e l'investimento nella ricerca di fonti di energia nazionali vanno visti anche alla luce di questi fenomeni macroeconomici. Una strategia di crescita imperniata sull'espansione commerciale deve, però, fare i conti con due seri ostacoli. In primo luogo, l'economia globale è un sistema chiuso (nel senso che non commercia con altri pianeti!) e, quindi, non è possibile per tutti i paesi espandere le proprie esportazioni nette. Tutti possono espandere le proprie esportazioni totali, integrandosi sempre di più, ma non tutti possono aumentare il proprio saldo commerciale. Di conseguenza, gli Stati Uniti possono generare crescita attraverso le esportazioni solo se altri paesi sono capaci di ridurre le proprie esportazioni nette. Attualmente questa capacità non sembra abbondare in nessuna area dell'economia globale. In secondo luogo, anche se gli USA riuscissero a espandere molto le proprie esportazioni nette, non potrebbero per questo ignorare il problema della crescente disuguaglianza interna, a meno di voler alimentare nuovamente gli squilibri che hanno portato alla crisi recente. Ma risolvere il problema della disuguaglianza richiede la soluzione di complessi nodi politici. Forse la recente introduzione di un sistema di assicurazione sanitaria pubblica (cioè pagata dallo Stato) e la proposta di un aumento del salario minimo riflettono proprio la necessità di ribilanciare la distribuzione del reddito.

ANCHE SE GLI USA
 RIUSCISSERO A ESPANDERE
 MOLTO LE PROPRIE
 ESPORTAZIONI NETTE, NON
 POTREBBERO PER QUESTO
 IGNORARE IL PROBLEMA
 DELLA CRESCENTE
 DISUGUAGLIANZA INTERNA

Alla luce del contesto macroeconomico americano ed europeo, né il TTIP né altri progetti di espansione commerciale sembrano offrire una risposta al problema di individuare una strategia di crescita sostenibile. Sia negli Stati Uniti che in Europa questa richiede un forte e consapevole sostegno dei redditi da lavoro, cioè una netta inversione rispetto all'obiettivo di una sempre maggiore flessibilità che domina le politiche economiche su entrambe le sponde dell'Atlantico.¹

1 Questo articolo riprende J. Capaldo, *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, Tufts University, Global Development and Employment Institute, Working Paper n. 14-03, ottobre 2014.