

IL “TRATTATO TRANSATLANTICO” (TTIP): NUCLEO O OSTACOLO DI UN NUOVO ORDINE MONDIALE ECONOMICO-MONETARIO?

(c/o Fondazione Einaudi - Torino, 20 maggio 2015)

(Domenico Moro)

1. Premessa

Le difficoltà dei negoziati nel quadro del Doha Round hanno rilanciato i progetti di aree di libero scambio su scala regionale o accelerato l'attuazione di quelli già adottati¹. Il presente documento si limita a sviluppare alcune considerazioni relative al *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), che riguarda Stati Uniti e Unione europea. Ci si limiterà a valutazioni di carattere generale e che possono quindi avere un loro interesse indipendentemente dai contenuti specifici che l'accordo potrà avere. Infatti, un giudizio definitivo sul TTIP non è ancora possibile, in quanto il contenuto e l'estensione precisa della trattativa come dimostrano, ad esempio, le discussioni in merito alla clausola arbitrare e all'inclusione o meno dei servizi finanziari, non sono ancora definiti. Quello che intanto occorre sottolineare è che, data la dimensione delle economie interessate alla trattativa ed il loro grado di sviluppo, essa può essere considerata la più importante di questo secondo dopoguerra; in secondo luogo, l'obiettivo del TTIP non è tanto quello di ridurre i dazi doganali sugli scambi commerciali tra le due aree, già molto bassi, quanto l'eliminazione delle barriere non-tarifarie, connesse alla diversa standardizzazione dei prodotti. In base all'elenco “*non esclusivo*” del mandato che la Commissione europea ha ricevuto dal Consiglio, gli standard comuni riguarderebbero: autoveicoli, chimica, farmaceutica e altre industrie operanti nella sanità, informatica e comunicazioni, ed i servizi finanziari². Le regolamentazioni che interessano questi settori dovranno essere uniformate senza pregiudicare i livelli di sicurezza, tutela ambientale e sanitaria. L'accordo dovrà inoltre prevedere il libero accesso ai rispettivi mercati pubblici. Il TTIP può essere valutato in base a tre punti di vista. Innanzitutto ci si deve chiedere se si è di fronte ad un semplice accordo di libero scambio, oppure se, dato il mandato della Commissione europea, ci si trova di fronte ad un progetto più ambizioso. In secondo luogo, occorre valutare se ed a quali condizioni può essere un trattato conciliabile con il più generale processo verso una maggior integrazione economica e monetaria mondiale. In terzo luogo, dobbiamo chiederci se i due soggetti interessati al TTIP, vale a dire gli USA e l'UE, sono ugualmente attrezzati per governare un'integrazione economica più approfondita tra di loro.

2. Il TTIP: area di libero scambio o unione economica?

La domanda ha tutt'altro che un interesse accademico. Vediamo per quale ragione. La letteratura sull'integrazione economica individua cinque stadi che, in ordine di crescente integrazione, sono: area di libero scambio, unione doganale, mercato interno, unione economica e, infine, integrazione economica completa³. In un'area di libero scambio i partner commerciali riducono a zero i dazi doganali sugli scambi interni, mantenendo solo i rispettivi dazi nei confronti di paesi terzi, anche se di diverso livello. Nell'unione doganale i partner commerciali oltre all'eliminazione delle barriere tariffarie interne e la completa libertà di movimento di beni e servizi, stabiliscono un dazio doganale esterno comune. Il mercato comune è un'unione doganale che consente anche la libera circolazione dei fattori di produzione, capitale e lavoro. L'unione economica, invece, è un mercato comune che si basa su leggi comuni che regolamentano gli standard di produzione dei manufatti, con la loro armonizzazione o mutuo riconoscimento. Infine, la completa integrazione economica presuppone l'unificazione della politica monetaria, fiscale, sociale e della politica anticiclica e richiede l'istituzione di un'autorità sovranazionale, le cui decisioni siano vincolanti per gli Stati partecipanti. La letteratura sugli accordi commerciali preferenziali (*Preferential Trading Agreements*), sulla falsariga di quella sui processi di integrazione economica, ha cercato di mettere ordine tra le diverse modalità che possono assumere, prendendo a prestito

¹ I trattati di un certo rilievo in corso di negoziazione, o in attesa di ratifica, oltre al recente trattato tra Cina e Corea del Sud, sono l'ASEAN+6 (i dieci originari firmatari, cui si sono aggiunti Australia, Cina, India, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda); la *Trans-Pacific Partnership* (TPP) che comprende: Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Stati Uniti, Vietnam; la *Free Trade Area of the Asia-Pacific* (FTAAP) che comprende: Australia, Brunei, Canada, Cile, Cina, Corea del Sud, Filippine, Giappone, Hong Kong, Indonesia, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Papua Nuova Guinea, Perù, Russia, Singapore, Taiwan, Thailandia, Stati Uniti, Vietnam; il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) che riguarda Canada e Unione europea, firmato il 26 settembre dello scorso anno e in corso di ratifica.

² Council of the European Union, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America*, 11103/13 DCL 1, 9 ottobre 2014.

³ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, 1961, Londra, Allen and Unwin.

questa tassonomia, ma limitandosi a prendere in considerazione solo i primi quattro stadi⁴. Pertanto, se questa tassonomia è corretta, il negoziato in corso tra UE e Stati Uniti non comporta la realizzazione di una semplice area di libero scambio, ma per molti aspetti si avvicina a quella che possiamo definire un'unione economica. Infatti, come un'area di libero scambio, il TTIP abolirà i dazi doganali tra UE ed USA, anche se non avrà il dazio esterno comune di un'unione doganale (pur essendo già molto bassi gli attuali dazi medi). Di un mercato comune avrà la mobilità di uno dei fattori di produzione, il capitale e che, nel caso specifico, è quello più importante, in quanto quella del fattore lavoro, date le distanze, non può essere considerata decisiva⁵. Ma, soprattutto, avrà gli standard comuni di produzione, di un'unione economica, in settori industriali chiave, quali quelli visti in premessa e che, peraltro, compongono una lista non esaustiva. Il negoziato in corso, quindi, più che essere valutato come se si trattasse di una semplice area di libero scambio, andrebbe valutato come se fosse un accordo che, in prospettiva, può condurre ad un'unione economica sempre più stretta.

I lavori sugli accordi commerciali preferenziali non hanno approfondito tutti e quattro gli stadi di integrazione, ma si sono limitati ad un confronto tra i primi due: le aree di libero scambio e le unioni doganali. Peraltro, si tratterebbe di una distinzione che nel caso del TTIP, dati i bassi livelli raggiunti dalle tariffe doganali, è molto sfumata. Infatti, le tariffe doganali medie degli USA e dell'UE sono pari, rispettivamente, al 3,5% ed al 5,2% e che scendono al 2,1% e al 2,6%, passando alle tariffe medie ponderate in base ai prodotti maggiormente scambiati. Infine, se ci si limita al confronto tra le tariffe doganali applicate dagli USA alla UE e dall'UE agli USA, le tariffe medie ponderate sui prodotti industriali scendono, rispettivamente, all'1,1% e 1,4%⁶. Sarebbe, però, un errore fare delle generalizzazioni, perché bisogna tenere presente che circa il 50% delle merci scambiate tra USA e UE non è sottoposto a dazi, mentre alcuni prodotti, come ad esempio le autovetture, importandole dagli USA si paga un dazio del 10% ed esportandole nel mercato americano un dazio del 2,5%⁷. Nel caso dei prodotti agricoli, le tariffe sono, invece, pari all'1,9% per gli USA e al 6,1% per l'UE. Quest'ultima è quindi più protezionista degli USA e, con il TTIP, sarebbe il partner più svantaggiato. Gli studi sugli accordi commerciali, in particolare, hanno discusso in che misura nei due tipi di accordo sopra citati prevale l'effetto di *trade creation* e di *trade diversion* e se sono o meno un ostacolo allo sviluppo del commercio su basi multilaterali, vale a dire se, in realtà, non si trasformino in una forma di protezione⁸. Su questi punti, la discussione è ancora aperta, in quanto i fattori che entrano in gioco sono numerosi ed è difficile valutarne l'esito. Ad esempio, molto dipende dalla struttura di partenza dei dazi doganali e dalla quota degli scambi commerciali pre-esistente l'accordo tra paesi: tanto più alta è la quota degli scambi tanto più probabile l'effetto *trade creation* rispetto all'effetto *trade diversion* e quindi più probabile è l'aumento del livello di benessere per l'area di libero scambio o unione doganale *nel suo complesso*⁹. Quello che intanto si può dire a proposito del TTIP è che la sua firma farà venir meno una parte delle risorse proprie del bilancio europeo, in quanto l'UE non percepirà più i dazi sui prodotti americani importati, oggi pari a 2,6 miliardi di euro¹⁰, e neppure dai paesi dai quali oggi importa e dai quali, per l'effetto *trade diversion*, non importerà più. Date le già ridotte dimensioni del bilancio UE, ne deriverebbero conseguenze negative sul livello di benessere europeo. Per quanto riguarda, invece, la maggiore o minore inclinazione ad una successiva maggior apertura al commercio internazionale, l'area di libero scambio viene ritenuta più protezionistica di un'unione doganale. Infatti, nel caso della prima, la firma dell'accordo, generalmente, viene preceduta dalla richiesta di introdurre le "norme di origine" (*rules of origin*) dei prodotti scambiati, per evitare che le merci importate da

⁴ Anne O. Krueger, *Free Trade Agreements versus Customs Unions*, NBER Working Paper Series N. 5084/1995, National Bureau of Economic Research; Anne O. Krueger, *Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist?*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 13, n. 4 (autunno, 1999), pp. 105-124; Richard G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, *Economica*, Vol. 24, n. 93, febbraio 1957, pp. 40-46.

⁵ La mobilità può riguardare le figure professionali più specializzate, ma queste si muovono indipendentemente dall'esistenza o meno di vincoli formali alla mobilità del lavoro.

⁶ WTO, *World Tariff Profiles 2014*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles14_e.pdf.

⁷ Nel caso di prodotti, cosiddetti "sensibili", come l'abbigliamento, le calzature, ecc., si pagano dazi ancora più elevati.

⁸ Si parla di "*trade creation*" quando un bene prodotto da uno Stato partecipante all'accordo viene sostituito dall'acquisto del medesimo prodotto, a prezzo più basso, dall'altro partner commerciale, determinando così un aumento degli scambi all'interno dell'unione doganale. Si ha "*trade diversion*" se uno Stato partner dell'accordo commerciale sostituisce beni prima acquistati dal resto del mondo con beni, più cari, acquistati dal partner commerciale. A livello globale gli scambi commerciali non cambiano, ma vi è uno spostamento degli stessi all'interno dell'unione doganale (V.: Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

⁹ Vale a dire che se uno degli Stati partecipanti vede il suo livello di benessere aumentare, per il fatto che produce ed esporta di più, mentre gli altri non peggiorano, il livello complessivo di benessere migliora. È quindi evidente che si porrebbe un problema di distribuzione del benessere tra i diversi partecipanti che, senza istituzioni comuni, non verrebbe risolto.

¹⁰ European Commission, *Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations*, SWD(2013) 68 final, 12 marzo 2013, p. 55.

paesi terzi entrino dal paese che ha i dazi doganali più bassi e mettano in difficoltà la produzione degli stessi beni da parte del paese che mantiene i dazi più elevati. L'introduzione di queste norme, peraltro, ha un costo, valutato tra il 3 ed il 5% del costo del prodotto¹¹ e che, nel caso del TTIP, sarebbe pari o superiore al livello delle tariffe medie attuali di USA e UE. Per queste ragioni, l'area di libero scambio continuerebbe a richiedere ampi controlli doganali, comprese quelle tra i partner. Le norme di origine, quindi, tenderanno a proteggere i produttori facenti parte dell'area di libero scambio e l'accordo darebbe vita a nuovi gruppi di interesse che si opporrebbero ad ulteriori misure di liberalizzazione degli scambi. Se così fosse anche nel caso del TTIP, in quanto area di libero scambio, porterebbe con sé questi limiti.

I lavori sulle aree di libero scambio e sulle unioni doganali, generalmente, non prendono mai in considerazione, oppure danno per scontato, come condizione per il loro successo, la stabilità dei tassi di cambio. Può quindi essere utile vedere cosa succede quando questa condizione non viene soddisfatta, rifacendoci ai lavori sugli effetti del NAFTA, il maggior esempio di area di libero scambio della fine del secolo scorso, sul commercio intra-americano. Quando il NAFTA venne firmato da Clinton nel dicembre del 1993, il Presidente americano parlò di milioni di nuovi posti di lavoro che sarebbero stati creati negli USA nei primi cinque anni dall'entrata in vigore del trattato¹², mentre il *Peterson Institute for International Economics* parlò più modestamente di 170.000 nuovi posti di lavoro¹³. Le stime risalenti alla fine del 2004 suggeriscono, invece, una perdita di posti di lavoro di circa un milione di unità¹⁴. L'economista americana Anne Krueger, ex-capo economista della World Bank ed ex-vice direttore del FMI, ha studiato le ragioni di quell'insuccesso. Nel periodo tra il 1990 e il 1994, durante il quale il Messico aveva già liberalizzato gli scambi commerciali con gli USA, le esportazioni americane verso il Messico erano aumentate del 79% e quelle messicane verso gli USA del 64%. Invece, nel successivo periodo che va dal 1994, anno nel quale il NAFTA entra in vigore, e il 1998, le dinamiche dei rispettivi trend si invertono: le esportazioni americane verso il Messico crescono del 56% e quelle del Messico verso gli USA del 91%. La ragione del rallentamento delle esportazioni americane e dell'accelerazione di quelle messicane, fu dovuta alla svalutazione del 100% del peso messicano alla fine del 1994. Di conseguenza, quelle che erano le aspettative americane di veder crescere il surplus commerciale esistente al momento della firma del NAFTA, sono fallite, in quanto il surplus si è tradotto molto rapidamente in un forte deficit commerciale.

Nel caso dell'accordo tra USA e UE, vi è però un altro problema che con il NAFTA, trattandosi di realizzare un'area di libero scambio, di fatto non si poneva: il TTIP prevede l'armonizzazione degli standard di produzione dei beni industriali. Avere, però, diversi standard di produzione non risponde solo ad un'esigenza di protezione del mercato, ma in gran parte riflette il sistema di preferenze dei reciproci consumatori e, nel caso europeo, risponde anche ad una particolare sensibilità verso un modello di sviluppo sostenibile. Ad esempio, l'economia americana è più *energy intensive* di quella europea e questo lo si può verificare dalle emissioni pro-capite di anidride carbonica che negli USA e nell'eurozona sono pari, rispettivamente, a 16,2 e 6,8 tonn. (2012). Rapportandole al PIL, per tener conto del più elevato reddito pro-capite americano, le emissioni sono pur sempre pari a 0,36 e 0,19 kg/\$ (2012, a prezzi e cambi 2005)¹⁵. Questa differenza mette in evidenza un aspetto che, generalmente, non viene preso in considerazione dalle discussioni in corso a proposito dell'introduzione di una *carbon tax* europea. Infatti, se l'Unione europea volesse introdurre una *carbon tax*, per perseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, questa imposta dovrebbe incidere all'incirca il doppio sui prodotti importati dagli Stati Uniti: un risultato difficilmente raggiungibile, una volta firmato il TTIP.

3. Integrazione atlantica vs. disintegrazione europea?

Naturalmente, dal negoziato si attende un impatto positivo sulla creazione di reddito e di occupazione. Le valutazioni promosse dalla Commissione europea, ad esempio, stimano che, sia pure nell'arco di un decennio, il PIL dell'UE aumenterà dello 0,5%, mentre il PIL degli USA aumenterà dello 0,4%. Per quanto riguarda

¹¹ Anne O. Krueger, *Free Trade Agreements versus Customs Unions*, op. cit..

¹² Il Presidente Clinton, al momento della firma del NAFTA, fece la seguente dichiarazione: "In a few moments, I will sign the North American Free Trade Act into law. NAFTA will tear down trade barriers between our three nations. It will create the world's largest trade zone and create 200,000 jobs in this country by 1995 alone. The environmental and labor side agreements initiated by our administration will make this agreement a force for social progress as well as economic growth"; in: http://www.democracynow.org/2014/1/3/nafta_at_20_lori_wallach_on.

¹³ PublicCitizen, *NAFTA's Broken Promises 1994-2013: Outcomes of the North American Free Trade Agreement*, in: <http://www.citizen.org/documents/NAFTAs-Broken-Promises.pdf>.

¹⁴ Robert E. Scott, Carlos Salas, and Bruce Campbell, *Revisiting NAFTA: Still Not Working for North America's Workers*, Economic Policy Institute Briefing Paper 171, September 2006.

¹⁵ Elaborazioni su dati IEA (*World Energy Statistics 2014*, Parigi, 2014) ed Eurostat.

l'occupazione, le previsioni parlano genericamente di “*milioni di posti di lavoro*”¹⁶. Queste previsioni, sono state però messe in discussione. L'avvio delle trattative per la TTIP ha infatti provocato quella che la rivista on-line “*Social Europe*”, dando un titolo ad un articolo dell'economista Dani Rodrik, ha voluto chiamare “*the war of trade models*”¹⁷, vale a dire un acceso confronto tra diversi modelli econometrici che cercano di simulare le conseguenze economiche dell'accordo e che conducono a risultati diversi, a seconda che si sia fautori o meno del negoziato. Come si è visto prima, gli effetti di *trade creation* e di *trade diversion*, che sono all'origine della maggior crescita attesa, sono riferiti, rispettivamente, a scambi commerciali aggiuntivi che si sviluppano all'interno dell'area di libero scambio o unione doganale, e agli scambi commerciali che, dall'esterno di queste ultime, si spostano al loro interno. Nel caso del TTIP c'è, però, un fatto nuovo, che la teoria tradizionale, limitandosi ad applicare criteri economici e non politici, sottovaluta. Infatti, è solo per comodità intellettuale che si sostiene che la trattativa avviene tra USA e UE, mentre in realtà da una parte vi è un governo (americano) e dall'altra 28 governi (europei), questi ultimi accomunati dal fatto che tra di loro vi è un'unica tariffa doganale esterna e che la politica commerciale è competenza dell'UE. Il paragone con gli USA, a parte il fatto importante che ciascuna area ha la propria moneta, si ferma qui. La letteratura del caso, sostiene che la creazione di un'area di libero scambio, o di un'unione doganale, raggiunge l'ottimo Paretiano quando uno dei partecipanti aumenta il proprio livello di benessere e gli altri non peggiorano. Il fatto è che questo ottimo Paretiano, nel caso specifico, non è detto che si verifichi, oppure che - come evidenziato da alcuni degli studi che vengono commentati qui di seguito -, si verifica, ma a spese del processo di unificazione europea. Si tratta di studi promossi da Ecorys¹⁸, CEPR¹⁹, CEPPII²⁰, Fondazione Bertelsmann²¹ e dall'economista americano Jeronim Capaldo²². I primi quattro si richiamano, con adattamenti e la parziale eccezione della Bertelsmann, al modello di ispirazione neoclassica della World Bank e l'ultimo, invece, si basa su un modello sviluppato dalle Nazioni Unite. La differenza tra i due approcci sta nelle ipotesi relative al modo in cui le economie raggiungono un nuovo punto di equilibrio, una volta che vi è stato un cambiamento di politica economica, in questo caso l'istituzione del TTIP. Nel caso dei primi quattro studi, secondo Capaldo, l'aggiustamento avviene dal lato dell'offerta, ipotizzando una maggior efficienza dei processi produttivi a seguito della liberalizzazione degli scambi. Per cui, ad esempio, i settori più competitivi assorbono il lavoro che è stato reso libero dai settori meno competitivi, nell'ipotesi che i lavoratori accettino i salari dei primi, anche se dovessero risultare inferiori a quelli dei secondi. Inutile osservare che vi sarebbe il non trascurabile problema aggiuntivo che potrebbe sorgere nel caso in cui i primi settori fossero localizzati negli USA ed i secondi in Europa. Nel caso, invece, del modello delle Nazioni Unite, il livello dell'attività economica è guidato dalla domanda effettiva keynesiana e quindi, in questo caso, dalle esportazioni *nette*. Secondo quest'ultimo approccio, inoltre, la distribuzione del reddito - che nel primo caso non è presa in considerazione - è uno dei fattori che più contribuiscono a determinare il livello di attività economica. Quanto sia importante questa condizione, lo ha ampiamente dimostrato il recente lavoro di Thomas Piketty²³. Non si tratta qui di prendere posizione a favore di un lavoro piuttosto che di un altro, né rendere conto nel dettaglio di quanto essi sostengono. Si vuole, piuttosto, mettere in evidenza quali sono, pur in presenza di diverse ipotesi di partenza, i risultati comuni a tutti questi lavori e quelli su cui divergono di più. Il risultato cui arrivano tutti gli studi appena ricordati è che le esportazioni europee verso gli USA aumentano a scapito delle esportazioni intra-europee. In una parola, i paesi europei si integrano di più con l'economia americana e meno tra di loro. La sola differenza tra gli studi ricordati è l'intensità dell'aumento degli scambi con gli Stati Uniti e della diminuzione degli scambi intra-europei. Per cui, da un lato, le esportazioni americane verso l'UE aumenterebbero di una percentuale compresa tra il 37 e l'80%, mentre le esportazioni europee verso gli USA aumenterebbero di una

¹⁶ L'ex-Commissario europeo Karel de Gucht aveva parlato della possibilità di creare “*milioni di nuovi posti di lavoro*” (Le Monde, *Le traité Tafta va-t-il créer des millions d'emplois?*, 15 aprile 2014).

¹⁷ Dani Rodrik, *TTIP And The War Of Trade Models*, 6 maggio 2015, in: <http://www.socialeurope.eu/2015/05/ttip-and-the-war-of-trade-models/>.

¹⁸ ECORYS, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, Rotterdam, dicembre 2009; in: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf.

¹⁹ CEPR, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment*, marzo 2013, in: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.

²⁰ CEPPII, *Transatlantic Trade: Whither Partnership – Which Economic Consequences?*, Parigi, 2013.

²¹ Bertelsmann Foundation, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects*, giugno 2013; in: <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>.

²² Jeronim Capaldo, *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, Global Development and Environment Institute, working paper n. 14-03, ottobre 2014, <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP.pdf>.

²³ Thomas Piketty, *Le capital au XXIe siècle*, Parigi, Seuil, 2013.

percentuale compresa tra il 28 ed il 60%. In secondo luogo, tutti gli studi ricordati prevedono una riduzione del commercio intra-europeo, anche se le differenze sull'ampiezza di questo calo sono molto sensibili. CEPR, CEPPI ed Ecorys valutano una riduzione limitata al 2-3%, mentre Fondazione Bertelsmann e Capaldo stimano una diminuzione decisamente più elevata e calcolata in una percentuale compresa tra il 25 ed il 41%. Pur condividendo l'avvertimento di Rodrik riguardo all'uso degli studi previsionali (*"New models are useful to the extent that they help us understand the consequences of different sets of assumptions and causal mechanisms. Numerical methods are useful to the extent that they give us a sense of ballpark estimates of likely quantitative magnitudes"*) non si può non tenere conto delle unanime conclusioni relative alla riduzione attesa del commercio intra-europeo. Questa riduzione, nelle previsioni forse eccessivamente pessimistiche di Capaldo e della Fondazione Bertelsmann, in valore assoluto, potrebbe assumere dimensioni rilevanti²⁴, e le esportazioni europee verso gli USA, anche con l'aumento del 90% previsto dalla Bertelsmann, non compenserebbero il calo del commercio intra-europeo. Quest'ultimo studio, inoltre, mette in evidenza qual è l'effetto prevalente nello spiegare lo sviluppo degli scambi commerciali tra USA e UE. Infatti, il risultato della sola abolizione dei dazi doganali è quasi irrilevante (ad es.: export Germania verso USA: + 1,1%), mentre risulta decisiva la standardizzazione della produzione tra le due sponde dell'Atlantico (export Germania verso USA: + 93,5%). Questo dimostra, una volta di più, che non si è di fronte all'istituzione di una semplice area di libero scambio. I punti su cui vi sono le maggiori divergenze riguardano la crescita prevista del PIL e dell'occupazione. La Commissione europea, come detto sopra, ha fatto propria la previsione di un aumento del reddito dello 0,5% e di un aumento dell'occupazione di "milioni di nuovi posti di lavoro"²⁵. Capaldo, invece, prevede una riduzione delle esportazioni nette europee in una misura variabile tra l'1 e il 2% e che si riflette in un calo del PIL europeo tra lo 0,3 e lo 0,5%. Le previsioni della Commissione, in particolare, sono supportate dalle valutazioni della Fondazione Bertelsmann, la quale precisa che circa la metà (400.000) dei posti di lavoro che si creeranno nell'UE riguarderanno il Regno Unito - il paese che in generale trae i maggiori benefici dal TTIP -, e l'altra metà andrà ripartita tra i rimanenti 27 paesi dell'UE (180.000 alla sola Germania). L'economista americano Capaldo, invece, mette in discussione anche questa previsione e secondo le sue valutazioni, se da un lato viene confermato che gli Stati Uniti aumenteranno l'occupazione di circa 800.000 unità, dall'altro l'UE perderà 600.000 posti di lavoro.

4. L'unione economica intercontinentale, per funzionare nella stabilità, richiede la riforma dell'ordine monetario internazionale e una politica rigorosa delle finanze pubbliche da parte americana

Come è noto, negli ultimi trent'anni, la crescente interdipendenza economica e finanziaria mondiale è stata oggetto di intense discussioni e, per sottolinearne la novità, è stato coniato il neologismo di "globalizzazione". I detrattori ne sottolineano i pericoli, mentre i suoi sostenitori ne esaltano le crescenti opportunità di sviluppo e di benessere globali. Il trattato transatlantico può dunque essere collocato nel solco della crescente globalizzazione dell'economia mondiale ed è pertanto con riferimento a quest'ultima che occorre valutarlo, per giudicare se ed a quali condizioni è un vantaggio non solo per le economie coinvolte ma per il più generale processo verso una più accentuata integrazione economica mondiale. È indubbio che si tratti di un importante negoziato ed i suoi sostenitori non si stancano di ricordare che le economie di UE e USA, in base ai valori correnti, rappresentano circa il 50% del PIL mondiale e degli investimenti diretti esteri²⁶, nonché il 30% del commercio mondiale di merci, il 38% del commercio di servizi. Tutte queste cifre, assieme a quelle mai ricordate, ma ugualmente importanti, secondo cui UE e USA hanno anche il 45% del debito pubblico mondiale e rappresentano l'80% della finanza mondiale²⁷, fanno sì che la condizione necessaria, ma forse non sufficiente, perché il TTIP dia i frutti sperati è che esso sia accompagnato dalla riforma del sistema monetario internazionale, oggi fondato sull'impiego di una moneta nazionale e quindi soggetto alle turbolenze economico-finanziarie che possono coinvolgere il paese che la emette. È vero che si tratta di una condizione valida in generale, per lo stabile funzionamento di tutto il commercio mondiale, ma l'importanza delle due economie continentali che

²⁴ Se le previsioni della Fondazione Bertelsmann dovessero rivelarsi corrette, la riduzione del commercio intra-europeo, a valori 2014, potrebbe arrivare alla ragguardevole cifra di 900 miliardi di euro.

²⁵ La Commissione europea, riferendosi al modello del CEPR, aveva stimato in 15.000 nuovi posti di lavoro per ogni miliardo di euro aggiuntivo di esportazioni di merci e servizi e, dunque, circa 2,8 milioni di nuovi occupati (European Commission, *Transatlantic Trade and Investment Partnership – The Economic Analysis Explained*, settembre 2013, p. 8). Il Primo Ministro inglese, Cameron, ha invece parlato di "due milioni di nuovi posti di lavoro".

²⁶ Nel 2013, il totale mondiale degli investimenti diretti esteri è stato pari a 1.281 miliardi di dollari, di cui 252 miliardi realizzati dall'UE e 360 dagli USA.

²⁷ European Institute of Financial Regulation, *Régulation financière: TTIP et Le défi de la confiance réciproque EU-US*, 24 ottobre 2014.

sono interessate al TTIP, la renderebbero ancora più urgente. Sembra, in effetti, impensabile che le economie che, da sole, rappresentano il 50% del PIL mondiale, e l'80% del mercato finanziario mondiale decidano di approfondire ulteriormente i loro legami commerciali, senza un accordo che preveda modifiche dell'ordine monetario mondiale nella direzione dell'introduzione di una comune valuta in grado di assicurarne la stabilità. Attualmente, invece, il sistema monetario internazionale si fonda su una valuta nazionale, il dollaro americano, che è sempre più debole ed è fonte di strutturale instabilità. Si può, infatti, ricordare il "*dilemma Triffin*", dal nome del padre dell'euro che, per primo, fece notare la contraddizione tra l'uso di una valuta nazionale, il dollaro, come valuta di riserva e mezzo di pagamento degli scambi mondiali e il fatto che, per poter svolgere tale ruolo, il paese che la emette deve avere la bilancia dei pagamenti strutturalmente in deficit. Questo, nel lungo periodo, la indebolirebbe, dando vita ad una situazione di crescente instabilità finanziaria mondiale. Per sottolineare quanto sia importante questa condizione, si possono fare due esempi: il primo è quello, già ricordato, del NAFTA; il secondo riguarda i rapporti di cambio tra l'euro ed il dollaro. Quando nacque l'euro, il cambio dollaro-euro era pari, nel suo punto più basso, a 0,85 centesimi di dollaro; nel luglio del 2008, il cambio era arrivato a quasi 1,60 dollari, vale a dire che il dollaro si era svalutato di quasi il 100% rispetto all'euro. Invece, in seguito alle recenti misure della Banca Centrale Europea, volte a sostenere la ripresa dell'economia europea, nei primi quattro mesi del 2015, rispetto ai primi quattro mesi del 2014, si è avuta la tendenza opposta, nel senso che il dollaro si è rivalutato rispetto all'euro del 23%. In entrambi i casi, si tratta di oscillazioni incompatibili con il mantenimento, nel lungo termine, di un'area di libero scambio e che, soprattutto, possono invalidare qualunque previsione relativa all'evoluzione degli scambi commerciali e degli investimenti nel quadro del TTIP. Queste osservazioni non vogliono evidentemente essere decisive, ma certamente nel caso di una trattativa che coinvolge le due maggiori economie del mondo, una delle quali deve ancora completare il processo di unificazione sul piano economico e fiscale, la stabilità dei rapporti valutari tra le due sponde dell'Atlantico sembra una condizione di ancor maggior importanza che non nel caso del NAFTA. Bisogna, però, chiedersi se questa misura sarà sufficiente. Infatti, quando si parla di creazione di zone di libero scambio, soprattutto di vasta portata come il TTIP, occorre distinguere tra accordi precedenti il crollo di Bretton Woods ed accordi successivi a quell'evento. Prima della fine di Bretton Woods e, a maggior ragione, in regime di *gold standard*, le regole dell'aggiustamento degli scambi erano chiare anche se, a volte, potevano essere costose dal punto di vista sociale. Fino a che ha retto il sistema nato nel 1944, il vincolo esterno, dato dal legame del dollaro con l'oro, ha indotto gli Stati partecipanti al sistema – ivi compresi gli Stati Uniti - ad una rigorosa condotta della politica fiscale nazionale. Crollato quel sistema sono crollati i vincoli esterni al perseguimento di politiche finanziarie virtuose e quindi a mantenere sotto controllo gli squilibri interni. Infatti, bisogna notare che il debito pubblico ha cominciato a salire, in tutti i paesi industrializzati, dopo l'agosto 1971, mentre prima di allora era sceso costantemente. Oggi che il finanziamento degli scambi è fondato esclusivamente sulla moneta cartacea, oltretutto emessa da un singolo Stato nazionale, la fiducia reciproca ha un ruolo decisivo nell'assicurare la stabilità dei cambi e, quindi, anche degli scambi. Questo significa che la riforma del sistema monetario internazionale, fondato sul passaggio da una moneta cartacea nazionale ad una moneta cartacea comune²⁸, nella fase di transizione ad una moneta unica mondiale (cartacea), richiede che i partecipanti al sistema perseguano una politica sana delle finanze pubbliche. Tommaso Padoa-Schioppa, nel corso di alcuni interventi sulla crisi del sistema monetario internazionale, ha fatto delle osservazioni che, guardando al negoziato in corso, sono ancor più pertinenti²⁹. Padoa-Schioppa notava che la valuta che, nel corso degli ultimi due secoli, di volta in volta si era trovata a svolgere un ruolo decisivo nell'assicurare l'ordine monetario mondiale – prima la sterlina e poi il dollaro -, si distingueva per un solido ancoraggio a due elementi fondamentali: ad una materia prima, l'oro, ed al "sovrano" o, in altri termini, al potere politico. Nel corso degli ultimi decenni ci si è trovati di fronte ad un cambiamento radicale: l'ancoraggio alla materia prima – la cui produzione è al di fuori del controllo politico - si è affievolito e quello relativo al potere politico si è rafforzato. Nel caso specifico del TTIP, occorre aggiungere che l'UE sta facendo un accordo con un'economia concorrente che emette la moneta utilizzata come strumento di riserva e di pagamento degli scambi mondiali e che la "*governa in base alle proprie esigenze interne*" (T. Padoa-Schioppa). L'avvio della discussione sulla riforma del sistema monetario internazionale deve dunque accompagnarsi anche al contestuale avvio di una discussione su una serie di parametri comuni che devono

²⁸ V.: Triffin International Foundation, *Using the SDR as a lever to reform the International Monetary System*, working paper, maggio 2014.

²⁹ V.: Tommaso Padoa Schioppa, *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul grande crollo della finanza*, Bologna, il Mulino, 2009; e: Tommaso Padoa-Schioppa, *The ghost of "bancor": the economic crisis and global monetary disorder*, relazione tenuta alla Fondazione Robert Triffin, il 25 febbraio 2010.

orientare la conduzione della politica fiscale. In sostanza, bisognerà prevedere che agli Stati Uniti venga esteso un Patto simile al Patto di stabilità e crescita europeo.

5. I punti più controversi del negoziato e quelli mai discussi

L'avvio delle trattative sul TTIP ha aperto un ampio dibattito sulle conseguenze che esso potrà avere sugli standard sociali e ambientali – in senso lato - vigenti negli Stati Uniti e nell'Unione europea e sull'arbitrato, riguardante il contenzioso tra imprese e governi, affidato a privati³⁰. Sono stati, invece, meno dibattuti due punti che sembrano essenziali per la difesa della produttività e della futura stabilità dell'economia europea, vale a dire quelli degli appalti pubblici e dei servizi finanziari.

5.1. I punti più controversi: la protezione dei diritti sociali

Uno dei principali punti in discussione e fonte di preoccupazione da parte delle organizzazioni sindacali europee è la tutela dei diritti dei lavoratori che, in Europa, godono di un livello di protezione più elevato rispetto agli USA. Il tema è stato affrontato nel corso di dibattiti pubblici e di audizioni parlamentari che si sono svolte in Europa. A questo proposito, da più parti, si tende a ricordare che, nell'ambito del negoziato, il settore dei diritti sociali non è oggetto di trattativa³¹. Ma il problema di fondo non è questo. Infatti, nel corso di un'audizione, promossa dal Parlamento del Lussemburgo nel luglio 2014, il Capo di Gabinetto dell'allora Commissario europeo al commercio internazionale, Karl De Gucht, ha dichiarato che *“les conventions de l'OIT ne sont en effet pas signées ni respectées par les USA et qu'il est très peu probable que les USA n'adhèrent à ces règles avant que le TTIP ne soit paraphé”*³². Le convenzioni sui diritti dei lavoratori, come del resto il Protocollo di Kyoto, non sono mai stati ratificati dagli USA. Questo significa che il punto non è tanto il fatto che il *welfare* europeo non sia oggetto di trattative in ambito TTIP, quanto il fatto che l'Europa, da un lato, è libera di mantenere i suoi elevati standard sociali e ambientali, mentre, dall'altro, gli Stati Uniti non solo non hanno mai firmato le convenzioni internazionali relative al rispetto dei diritti dei lavoratori, ma neppure le rispettano. Pertanto, verranno messi a confronto due diversi modelli di *welfare state* tra loro difficilmente compatibili. Per meglio chiarire il punto, si può fare un esempio. Quando la VW, nel 2011, ha deciso di aprire un nuovo stabilimento negli Stati Uniti, non ha scelto Detroit, nel Michigan, dove è insediata l'industria automobilistica americana, ma lo ha aperto a Chattanooga (Tennessee), uno Stato dove, al pari di altri Stati del Sud degli USA, i sindacati non esistono o hanno un potere molto limitato ed i salari sono più bassi che in altri Stati. Ad esempio, se la paga oraria di un dipendente europeo della società tedesca è di 67 dollari l'ora (2014), a Detroit è di 52-58 dollari l'ora ed a

³⁰ Vi sono capitoli su cui vi è una forte sensibilità da parte dell'opinione pubblica europea. Uno è quello relativo alla commercializzazione e produzione di Organismi Geneticamente Modificati. Sul punto specifico è intervenuto il Parlamento europeo il 13 gennaio di quest'anno. Con 480 voti a favore e 159 contrari, il Parlamento ha approvato, in seconda lettura, l'emendamento ad una Direttiva che risale al 2001, consentendo ad un paese dell'UE di opporsi alla coltivazione di OGM sul proprio territorio, anche se è stata autorizzata da una decisione europea (*La culture des OGM facilitée dans l'Union européenne*, Le Monde, 14 gennaio 2015). Fino ad oggi, la Commissione non riusciva ad ottenere la maggioranza qualificata in Consiglio necessaria a far approvare la coltivazione di OGM. In seguito al voto del Parlamento europeo, il rappresentante americano incaricato delle trattative in ambito TTIP ha però subito protestato contro le nuove normative europee, considerandole un ostacolo alla realizzazione del mercato interno (*L'Union européenne autorise l'importation et la commercialisation de 17 OGM*, Le Monde, 24 aprile 2015). Per quanto riguarda i servizi pubblici, come risulta da un comunicato congiunto tra la Commissione europea e l'ambasciata americana a Bruxelles, si riconosce che gli enti locali non sono obbligati a privatizzare i servizi pubblici, né si impedisce loro di continuare a fornire servizi pubblici o a fornire servizi precedentemente affidati ad imprese private (*Commission européenne, Déclaration conjointe sur les services publics*, 20 marzo 2015; in: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4646_fr.htm). Infine, per quanto concerne il settore energetico, l'accordo dovrebbe consentire un miglior accesso all'approvvigionamento energetico in un quadro giuridico più trasparente e non discriminatorio. Pertanto, se del caso, l'Europa potrà approvvigionarsi di gas americano, senza che la legislazione americana lo possa impedire. D'altra parte, l'accordo non potrà mettere in discussione provvedimenti legislativi nazionali che limitano o si oppongono al ricorso alle tecniche di fratturazione idraulica, come ad esempio nel caso della Francia o della Bulgaria (*Questions & réponses - Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI/TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership) entre l'Union européenne et les Etats-Unis*, in: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce/accords-de-libre-echange/ue-etats-unis-le-partenariat/article/questions-reponses-partenariat#>). I governi di Gran Bretagna e Polonia, invece, non sembrano avere esitazioni circa la possibilità di ricorrere allo sfruttamento dello *shale gas* sul proprio territorio.

³¹ Ad esempio, nel corso di un convegno organizzato dall'ISPI il 16 dicembre 2014, dedicato al negoziato commerciale UE-USA, il viceministro per lo sviluppo economico, Carlo Calenda, ha dichiarato che il *welfare* europeo non è oggetto di discussione.

³² Europaforum, *TTIP – Les négociations sur l'accord de libre-échange UEUSA ont fait l'objet d'une audition publique à la Chambre des députés: Les volets économique et social*; in: <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2014/07/chd-ttip-3-economie-social/index.html>.

Chattanooga, inizialmente, si partirà con 14,5 dollari l'ora per arrivare, nell'arco di tre anni, a 27 dollari l'ora³³. Pur trattandosi di divari che sussistono anche all'interno dell'UE, se questa è la situazione, i paesi europei manterranno intatto il *welfare*, ma i nuovi investimenti verranno fatti dove la legislazione in materia di occupazione e tutela della salute dei lavoratori sarà più flessibile, cioè negli Stati Uniti. Per cui, o l'UE si adatterà ai più bassi standard sociali americani, oppure l'esito del TTIP sarà verosimilmente quello di una maggior disoccupazione europea. Sembrerebbe dunque che una forma di garanzia minima per l'UE sia quella che, contestualmente alla firma e ratifica del TTIP, gli USA ratifichino (e rispettino) tutte le convenzioni internazionali giacenti presso il Senato USA. È pertanto quanto mai opportuno ricordare l'ammonimento di Anne Krueger, quando osservò che *"the more extensive the coverage and the more complete the reduction in trade barriers, the more political pressures there are likely to be to achieve a "level playing field" with respect to tax treatment, government policies (as, for example, with respect to environmental protection), and other issues"*³⁴.

5.2.e l'arbitrato

Il trattato prevede un meccanismo privato di gestione del contenzioso tra le imprese e gli Stati coinvolti nell'accordo di libero scambio, l'*Investor-State Dispute Settlement* (ISDS). Il fatto che questo sia, se non il più controverso, uno dei punti più controversi della trattativa in corso, lo conferma la dichiarazione comune di Francia e Germania secondo la quale i due paesi intendono rimettere in discussione il meccanismo di arbitraggio già previsto nel trattato di libero scambio con il Canada (CETA), firmato lo scorso settembre, ma ancora in attesa di ratifica³⁵. L'arbitrato previsto dal CETA, infatti, una volta ratificato, di fatto, finirebbe per essere recepito tal quale nel TTIP. Le grandi imprese multinazionali americane hanno tutte delle filiali in Canada e attraverso il CETA potrebbero aprire dei contenziosi con i paesi europei. La tattica che potrebbe essere utilizzata, secondo *Le Monde*, è quella del cosiddetto "passeggero clandestino"³⁶. Il giornale fa riferimento ad un caso spesso ricordato dagli oppositori alla clausola arbitrale prevista dal TTIP, quello del produttore americano di sigarette, Philip Morris. Quest'ultimo ha utilizzato la filiale di Hong Kong per contestare il piano anti-tabacco del governo australiano: contrariamente all'accordo Australia-Stati Uniti, più recente, l'accordo commerciale Australia-Hong Kong prevede la clausola arbitrale e Philip Morris ne ha approfittato per avviare una causa nei confronti del governo australiano. L'accordo tra UE e Canada prevede il ricorso alla clausola arbitrale limitatamente alle imprese che hanno un'attività economica importante sul territorio in cui la parte in causa è legalmente costituita. Pertanto, se una multinazionale americana non può limitarsi ad avere in Canada una casella postale per contestare un governo europeo, bisogna tenere presente che, data la forte integrazione economica tra Canada e Stati Uniti, molte multinazionali americane hanno importanti sedi commerciali o produttive in territorio canadese. Ad oggi, l'orientamento della Commissione, anche per tenere conto delle forti reazioni negative dell'opinione pubblica europea, è quello di provvedere ad una modifica dell'arbitrato. L'obiettivo è quello di prevedere l'istituzione di un tribunale permanente pubblico sovranazionale, da istituirsi in più tappe. Una prima tappa sarebbe costituita da una corte d'appello bilaterale, composta da arbitri permanenti aventi le medesime qualifiche di un giudice nazionale, per arrivare, in un secondo tempo, ad un tribunale permanente multilaterale³⁷. Quello che manca nelle indicazioni della Commissione è che occorrerebbe prevedere che questo tribunale permanente venga istituito presso la WTO e possibilmente affiancato da un'assemblea parlamentare³⁸.

5.3. I punti mai discussi: la domanda pubblica

Nel mandato affidato alla Commissione europea, questo capitolo viene presentato con l'asettica denominazione di "appalti pubblici" e vi si auspica il libero accesso agli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni delle due sponde dell'Atlantico, senza discriminazioni di sorta³⁹. In effetti, il dibattito corrente

³³ *VW Chops Labor Costs in U.S.*, The Wall Street Journal, 23 maggio 2011.

³⁴ Anne O. Krueger, *Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist?*, op.cit..

³⁵ *Paris et Berlin veulent réviser l'Accord UE-Canada*, 26 gennaio 2015; in: <http://www.euractiv.fr/sections/commerce-industrie/paris-et-berlin-veulent-reviser-laccord-ue-canada-311550>.

³⁶ Maxime Vaudano, *Il pourrait changer la face de l'Europe : le traité transatlantique décodé*, Le Monde, 15 aprile 2014.

³⁷ *Bruxelles s'attelle à la réforme du mécanisme d'arbitrage du TTIP*, <http://www.euractiv.fr/sections/commerce-industrie/bruxelles-sattelle-la-reforme-du-mecanisme-darbitrage-du-ttip-314364>, 6 maggio 2015.

³⁸ L'ex- parlamentare europea Caroline Lucas aveva sostenuto la costituzione di un'assemblea parlamentare del WTO (*The WTO: The role of Parliamentarians?*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/summary_report_role_parliam.doc; v. anche: Antonio Mosconi, *Revamping the WTO?*, The Federalist Debate, n.1/2014.

³⁹ Ad esempio, sono ancora in vigore il "Buy American Act" del 1933 che obbliga il Governo ad acquistare acciaio americano ed altri manufatti ovunque possibile e una legge del 1938 che proibisce l'esportazione di gas nel caso in cui questo costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale. Ad oggi, la Camera USA, ma non il Senato, ha dato il via libera all'export di LNG.

sul TTIP è stato particolarmente acceso su altri temi, come se, in questo caso, si trattasse di regolarizzare una normale attività economica. In realtà, il settore degli appalti pubblici, che sarebbe opportuno chiamare, invece, “domanda pubblica”, va discusso avendo coscienza di che cosa significa, per il futuro delle rispettive economie, la gestione della domanda pubblica da parte di un governo federale continentale, piuttosto che da parte di una pletora di governi nazionali. Si può osservare che il governo federale americano (esclusi, quindi, i governi degli Stati membri della federazione ed i governi locali di questi ultimi) acquista, annualmente, 520 miliardi di dollari di beni (escluse, quindi, tutte le altre voci di spesa) e, attraverso questo strumento, come evidenzia il recente libro della Mazzucato⁴⁰, promuove un’efficace politica industriale, mentre il bilancio dell’UE, che ammonta a 140 miliardi di euro, si limita a gestire la redistribuzione di risorse tra gli Stati membri⁴¹. Già solo questo fatto metterebbe in luce come la standardizzazione di beni e servizi acquistati dalla pubblica amministrazione USA avvantaggerebbe le imprese americane, rispetto a quelle europee, essendo l’offerta delle prime ottimizzata con riferimento a volumi decisamente più elevati di quelli cui sono abituate le società europee. Oltretutto, gli acquisti dell’amministrazione federale americana tendono a privilegiare la procedura negoziata, vale a dire una trattativa che coinvolge solo le imprese chiamate dal governo federale. I governi europei, invece, devono rispettare una Direttiva europea che ha reso omogenee le procedure di appalto di lavori e forniture su scala europea, una politica che non trova riscontro tra gli Stati della federazione americana, che si regolano in autonomia⁴². Ma anche in questo caso, se si vogliono vedere le cose in una prospettiva di più lungo termine, il punto sostanziale non è questo. Qualche anno fa la Cancelliera Merkel ha attirato l’attenzione sul fatto che il costo del *welfare state* europeo, probabilmente, ha raggiunto livelli difficilmente sostenibili per la finanze pubbliche (“*If Europe today accounts for just over 7 per cent of the world’s population, produces around 25 per cent of global GDP and has to finance 50 per cent of global social spending, then it’s obvious that it will have to work very hard to maintain its prosperity and way of life*”)⁴³. Va da sé che l’UE può mantenere elevati livelli di *welfare*, se i suoi cittadini lo desiderano, ma questo significa che l’Europa deve riuscire a raggiungere e mantenere un tasso di crescita della produttività sufficiente a finanziarlo, oppure dovrà ridurre i costi di quest’ultimo per renderlo compatibile con le risorse prodotte. Però, gli elevati livelli della produttività, non dipendono solo dall’efficienza del mercato ma anche dal ruolo attivo delle autorità pubbliche nel sostenere l’innovazione necessaria a raggiungerla. Il libro della Mazzucato ha proprio il merito di riportare all’attenzione dell’opinione pubblica quello che è stato lo strumento principale dell’innovazione, dal secondo dopoguerra in poi, vale a dire la domanda pubblica, un requisito che, a livello europeo, è inesistente.

5.4. ...e i servizi finanziari

Con riferimento ai servizi finanziari, mentre questi sono compresi nel mandato che la Commissione ha ricevuto dal Consiglio, gli Stati Uniti non sembrano disposti a discuterne, anche se si tratta di un punto importante per la stabilità del sistema finanziario mondiale. È nota, infatti, l’eccessiva facilità con cui le grandi società finanziarie americane, ma anche europee, negli ultimi anni hanno manipolato con disinvoltura il mercato dei cambi, il tasso interbancario e il mercato delle materie prime⁴⁴. La regolamentazione dei servizi finanziari è dunque un punto decisivo per il corretto funzionamento del TTIP. Inoltre, come si è già detto, UE e USA costituiscono l’80% del mercato finanziario mondiale e quindi l’instabilità che ne caratterizzerebbe i rapporti non potrebbe non avere ripercussioni mondiali. A partire dall’unione bancaria europea, vi è una ragione in più. Il modo in cui questa si è realizzata ha suscitato più di una polemica, non solo in Europa ma anche nel resto del mondo⁴⁵. La ragione è dovuta al fatto che, in seguito alle richieste della Germania, se una banca si trova in difficoltà finanziarie, i privati devono intervenire con proprie risorse fino all’8% degli attivi della banca, e solo dopo si attiverebbe il fondo di risoluzione bancaria e, se del caso, lo Stato. Nelle proposte dei critici dell’unione bancaria europea, quest’ultimo dovrebbe invece essere il primo ad intervenire. In realtà il fatto che a coprire le perdite per primi siano i privati

⁴⁰ Mariana Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Bari, Laterza, 2014.

⁴¹ Gli Stati membri della federazione americana alimentano una domanda pubblica di beni pari a 463 miliardi di dollari e gli Stati membri dell’UE una domanda di 2.400 miliardi di euro. Va però ricordato che mentre negli USA vi sono anche 50 diverse procedure di appalto, in Europa gli Stati membri devono attenersi a procedure comuni (Karen Hansen-Kuhn, *Local Economies on the Table: TTIP Procurement Update*, Institute for Agriculture and Trade Policy, novembre 2014).

⁴² Per molti aspetti, l’UE è più centralistica degli stessi Stati Uniti. Sul punto, v.: Federico Fabbrini, *The Fiscal Compact, the “Golden Rule,” and the Paradox of European Federalism*, in: Boston College International & Comparative Law Review, vol. 36, 2013.

⁴³ *Merkel warns on cost of welfare*, Financial Times, 16 dicembre 2012.

⁴⁴ *Il faro degli USA sulla Bank of England*, Il Sole-24 Ore, 15 maggio 2015; *Le banche USA finiscono sotto accusa sulle commodity*, Il Sole-24 Ore, 21 novembre 2014; *USA: denunciate 13 banche per manipolazione del Libor*, Il Sole-24 Ore, 24 settembre 2013.

⁴⁵ Rony Hamoui, *Unione bancaria europea: se il mercato sostituisce lo Stato*, in: lavoce.info /unione-bancaria-europea-crisi-bancaria-bail-in-titoli-di-stato/, 20 dicembre 2013.

rafforza i meccanismi di mercato, in quanto questi sarebbero costretti ad una maggior attenzione e vigilanza sull'operare dell'istituto bancario e quindi a privilegiare le banche più prudenti. Un incentivo analogo, negli Stati Uniti non esiste, in quanto preferiscono ricorrere, per il salvataggio degli istituti finanziari, alla fiscalità generale, una scelta singolare, per la patria del capitalismo. Anche nel caso dei servizi finanziari, va detto, si porrebbe però un problema tutt'altro che secondario, in quanto la sfida vera, per l'UE, riguarderebbe la collocazione di quello che potrebbe diventare il centro finanziario principale dell'unione economica euro-americana: l'asse Francoforte-Parigi o l'asse New York-Londra? Da questo punto di vista, il maggior rigore europeo nelle regole finanziarie e senza regole comuni, finirebbe per penalizzare la piazza finanziaria europea.

6. L'UE è attrezzata per partecipare al TTIP?

Una parte della risposta si trova già in quello che si è detto in precedenza riguardo gli effetti del TTIP sul commercio intra-europeo e la riforma del sistema monetario internazionale. Ad oggi, la trattativa si svolgerebbe tra due *partner* che non sono ugualmente attrezzati per gestire le conseguenze del trattato in corso di negoziazione. Da un lato vi è un governo federale, una moneta che è il perno del sistema monetario internazionale e un bilancio federale che, come ha dimostrato la Mazzucato, è un potente strumento di politica industriale. Da parte europea vi sono invece 28 governi nazionali, 19 dei quali hanno in comune la moneta, e un bilancio, pari a un venticinquesimo di quello USA, che si limita a redistribuire risorse tra gli Stati e non a gestire il ciclo economico europeo. Se le previsioni degli studi che si sono preoccupati di valutare le conseguenze del TTIP sono corrette, l'economia europea dipenderà, in misura crescente, dal ciclo economico americano, ma gli USA hanno gli strumenti per governarlo, mentre i paesi europei devono attenersi al complicato rispetto del *Fiscal compact*. Inoltre, come si è visto in precedenza, la riduzione del commercio intra-europeo potrebbe assumere dimensioni tali da rendere di fatto impossibile una manovra europea di bilancio compensativa. La conclusione dei negoziati sul TTIP richiede dunque che venga portato a termine il processo di unificazione politica del continente europeo, iniziando da quei paesi che, su questo terreno, sono più avanti degli altri, vale a dire i paesi dell'eurozona. I passi avanti, però, dovranno essere fatti a due livelli, uno mondiale e l'altro europeo. A livello mondiale occorre portare avanti la riforma del sistema monetario internazionale, con l'adozione di una valuta comune più rappresentativa dei nuovi equilibri economici mondiali. Questa misura è anche la condizione perché il TTIP venga interpretato come un accordo aperto alle altre aree regionali del mondo e un passo avanti verso una maggior unificazione mondiale e non come una misura di chiusura rispetto al resto del mondo. Da parte europea, a trattati vigenti, possono essere fatti alcuni passi *minimi* per una riforma. Intanto si può decidere la rappresentanza unica dell'eurozona all'interno del FMI e di altre organizzazioni multilaterali. In secondo luogo, sarebbe importante che gli undici paesi dell'eurozona che hanno deciso di introdurre la tassa sulle transazioni finanziarie portino a conclusione l'iter, in modo che l'eurozona abbia le carte in regola per chiederne l'estensione al mercato americano. Queste misure sono necessarie per mettere sotto controllo i movimenti di capitale speculativi, come già avveniva nel contesto degli accordi di Bretton Woods.

Sul piano europeo, sono necessari altri passi, che potranno anche richiedere la modifica dei trattati, con procedura ordinaria o semplificata. L'Europa, limitatamente ai 19 paesi, ha saputo portare a termine l'unione monetaria, ma non quella fiscale e di bilancio e il cui solo strumento di difesa del proprio sistema economico è, come risulta dall'andamento del tasso di cambio dell'euro in questi ultimi mesi, quello valutario. Ma il suo utilizzo sarebbe, di fatto, incompatibile con il mantenimento di un'area di libero scambio. Occorre quindi che l'eurozona si doti di un bilancio autonomo, finanziato con imposte europee, a cominciare dalla tassa sulle transazioni finanziarie il cui gettito deve, almeno in parte, affluire ad un fondo dell'eurozona per promuovere le prime politiche europee di solidarietà e di sviluppo. Senza un proprio bilancio, come sta dimostrando la crisi economico-finanziaria che ormai dura da otto anni, l'euro non potrà essere una valuta sufficientemente stabile da poter essere considerata uno dei cardini di un nuovo sistema monetario internazionale. La necessità di dotare l'eurozona di un proprio bilancio è diventata una richiesta fatta propria da più governi, ed in particolare dal governo francese e dal governo italiano. Su questo punto, i federalisti devono però essere chiari: affinché la sua istituzione rappresenti una svolta nella gestione dell'economia dell'eurozona, sia nei rapporti interni all'eurozona che internazionali, esso non dovrà essere finanziato con contributi degli Stati, ma da imposte europee, votate dal Parlamento europeo. Il coinvolgimento di quest'ultimo non risponde solo ad un'esigenza di legittimazione democratica, come già rivendicato dai militanti della Rivoluzione americana (*"no taxation, without representation"*), ma è anche la condizione per rafforzare il ruolo del Parlamento europeo. Carl Schmitt aveva infatti sostenuto che lo slogan dei rivoluzionari americani è vero solo se è vero anche il suo contrario: *"no representation, without taxation"*. L'introduzione di un'imposta europea sarà quindi un passaggio fondamentale verso l'istituzione di una vera e propria federazione europea.