Misure commerciali difensive e politiche pubbliche positive

Un commento alle tesi di Giulio Tremonti

di Salvatore Biasco

1. Sgombro il terreno da posizioni di principio avverse ai dazi sulle importazioni dalla Cina, anche se non consiglieri a Tremonti di insistervi. In sé non è un argomento scandaloso, da respingere sul piano della pura opzione di campo e del bon ton liberista. Oppure da liquidare con l'argomento (ovvio) che il punto sono le politiche che tengono il sistema-Italia competitivo.

C'è un pizzico di nominalismo nella questione se coloro che mostrano una forte avversione ai dazi (si intende: europei) sono pronti a sostenere che lo yuan è sottovalutato e dovrebbe rivalutarsi. Quando un cambio amministrato porta un paese a catturare sistematicamente più quote di mercato mondiale di quanto ne crea qualche aggiustamento è necessario, pur concedendo al paese più indietro economicamente il diritto a preservare il suo export led growth e a accumulare riserve. La sottovalutazione (artificiale) del cambio equivale a un sussidio alle proprie esportazioni e a un dazio posto sulle importazioni dall'estero.

I dazi che la Cina può subire possono allora configurarsi come un elemento di pressione (e di compensazione) affinché elimini i suoi (cioè rivaluti). Di solito, la dissuasione la attua il mercato, quando - come è avvenuto con il marco all'inizio degli anni '70 e con lo yen a all'inizio del decennio successivo - un ingente flusso speculativo contro la moneta sottovalutata renda impossibile il mantenimento della gestione dei cambi senza perdere il controllo monetario all'interno. Ma questo è vero in un mercato libero e non nel caso della Cina dove il sistema bancario e finanziario sono largamente anch'essi amministrati e sotto stretto controllo statale. Può essere il mercato del lavoro che si congestiona e fa lievitare i salari a produrre il risultato - come è avvenuto in Europa alla fine degli anni '60 -, ma per riaggiustare lo squilibrio commerciale attraverso questo processo possono essere richiesti, nelle condizioni cinesi, 20 anni che oggi appaiono un'eternità. E, quando questo avverrà, toccherà a qualche altra area, che oggi è lontana dallo sviluppo, diventare la Cina di oggi.

Tenere di riserva mezzi di pressione per impedire che lo yuan permanga ai livelli esistenti può non essere eterodosso per la Comunità europea (e per gli Usa), anche considerando che la Cina applica anche veri e propri dazi, talvolta molto elevati.

Detto questo, siamo in un campo di estrema ratio, che può essere percorso per via concordata e periodi limitati di tempo, ma che altrimenti può precipitare reazioni a catena da cui nasce un mercantilismo in cui non c'è qualcuno che vince. Se l'economia internazionale ha problema di squilibri è

bene siano risolti multilateralmente e che quello commerciale sia affrontato come uno fra i tanti, senza assurgere al ruolo del “problema” per antonomasia: il governo dell’economia mondiale deve riguardare la finanza, la povertà, l’ambiente, lo sviluppo, gli investimenti esteri, ecc.. L’economia mondiale è troppo intrecciata perché i paesi occidentali possano pensare a interventi unilaterali salvifici e risolutivi. Porto semplicemente due dati emblematici per capire quanto sia scarsa la semplificazione che può essere portata in tema di commercio. E riguardano i telefoni finlandesi Nokia che hanno componenti che provengono da 40 paesi del mondo e l’i-Pod che, prodotto in Cina, lascia in Cina solo 4 dei 299 dollari ai quali è commercializzato su scala mondiale.

2. Rimane, tuttavia, quella che è al fondo la domanda implicita che pone Tremonti: un Paese ha diritto di governare il suo inserimento nel sistema commerciale internazionale o deve lasciare che l’aggiustamento alle condizioni esterne sia l’esito (quale che sia) del mercato?. È lecito che protegga le produzioni (e l’occupazione interna), che considera importanti nella sua specializzazione e che rischiano di essere travolte, per il puro dato di velocità con cui avanza la concorrenza, prima di aver avuto il tempo di reazione e adattamento? La mia risposta è “sì”, e per questo non esclude che un Paese possa volere dall’Unione Europea il ricorso a temporanei dazi e contingentamenti, orientati sulle sue esigenze (strumenti dei quali si è fatto in definitiva largamente uso). Ma senza illusioni. Sarebbe deleterio inventarsi scenari fantasiosi, nei quali un Paese come l’Italia (col 4% del commercio mondiale – che è un’enormità per un Paese piccolo e privo di materie prime) possa illudersi di isolarsi dal contesto della concorrenza mondiale o pensare che la concorrenza non lo travolgerebbe comunque a lungo andare se puntasse su imprese deboli incapaci di competere sul mercato aperto. Il tempo e gli strumenti affinché le imprese si trasformino sono certo fondamentali. Ma trasformarsi vuol dire anche internazionalizzarsi, decentrare le produzioni, fare strategie che coinvolgano scacchieri mondiali di produzione, marketing e finanza, indipendentemente dalla scala delle imprese.

Se in linea di principio la difesa protettiva è concepibile, alcuni dati devono renderci molto cauti nel farne una frontiera di politica economica. La bilancia in conto merci e servizi dell’Italia, nonostante l’euro e la Cina, si è riportata verso il pareggio e ormai il saldo manifatturiero ha superato (nel 2007) i 50 mld di euro, compensando da solo il saldo (negativo) dell’energia, pur gonfiato dall’esplosione dei prezzi del petrolio. Questo vuol dire che l’export/import sfavorevole nel tessile abbigliamento e nelle pelli-calzature è stato compensato da altri settori (in primis, macchine e apparecchi il cui saldo attivo è in ascesa da 10 anni e si è impennato negli ultimi due). E va rilevato, comunque, che nei due settori critici il saldo commerciale, per quanto in calo dal 2001 è sempre stato abbondantemente positivo ed è ormai stabilizzato (e in ripresa). Certo, tutto ciò avviene su base multilaterale, che dopotutto è quella che conta, mentre il saldo negativo con la Cina continua a deteriorarsi. Ma è comunque segno evidente che l’industria italiana non è solo sopraffatta dall’urto della globalizzazione e dall’irruzione della Cina nella scena, ma ha già mostrato capacità di trasformarsi e, in un certo senso, reggere il passo e accettare la sfida della globalizzazione.

Segno anche che un giusto mix nell'impostazione di politica economica tra esposizione alla pressione della concorrenza, misure di rallentamento del suo impatto e offerta di strumenti di trasformazione ha, malgrado tutte le imperfezioni e inadeguatezze, operato finora. E quindi si tratta di dosare i pesi e l'efficacia di quel mix, maneggiandolo con cura. In quel mix, il secondo di questi ingredienti (su cui è il fuoco di questo intervento) è di complemento e può anche essere maneggiato senza effetti distorsivi.

3. Scontato il fatto che i dazi non sono strumento comunque a disposizione dell'Italia, la centrale decisionale che dovrebbe regolare l'intera materia è a Bruxelles. Tuttavia, trasferita su base europea, l'analisi dei trend recenti presenta dati ancora più marcati di tenuta dell'export, il che spiega perché le posizioni di Tremonti troverebbero difficoltà ad essere accolte a Bruxelles.

Tuttavia, è da rilevare che in sede europea non esistono strumenti a disposizione del tipo Section 201 in vigore negli USA, che prevede programmi specifici a favore delle imprese (e dei lavoratori) a compensazione di conseguenze negative temporanee derivanti da un inasprimento improvviso della concorrenza internazionale e finalizzate alla riconversione e riqualificazione. In molti casi esse hanno consentito negli Stati Uniti la flessibilità necessaria perché le imprese e i settori coinvolti superassero i momenti di crisi più acuta, anche dilatando il tempo a disposizione attraverso una sapiente gestione del contenzioso promosso in sede WTO.

A mio avviso sbaglia chi pensa che una condotta di politica economica (sacrosantamente) orientata alla competitività cancelli di per sé la necessità e l'utilità di pensare anche a barriere efficaci di allentamento della tensione competitiva, specie in presenza di concorrenza sleale e asimmetrica con effetti irreversibili. Ma sbaglia Tremonti a riporre nei dazi un effetto catartico e risolutore, prima ancora che sia stata esplorata a tutto campo l'efficacia di quei provvedimenti difensivi che non distorcono la concorrenza, ma anzi sono forieri di dinamiche positive (marchi, standard e certificazione di filiere). Il rischio è proprio che la ricerca di scorciatoie ad effetto psicologico e di impatto comunicativo – che è un limite di Tremonti per come lo ricordo da Ministro nella precedente esperienza – esima dal duro lavoro di un arte di governo nel merito minuto delle cose, che miri esclusivamente a sostenere imprese che siano potenzialmente in grado di sopravvivere autonomamente una volta superata la fase di ristrutturazione. L'elenco delle strade che possono essere intraprese sul piano difensivo e accompagnare le strategie di più lungo periodo, collegandosi saldamente ad esse, è nutrito.

4. C'è un terreno di azione in Europa e di azione all'interno. Sul primo (europeo), più dei dazi e dei contingentamenti, è rilevante il potenziamento della forza contrattuale dell'Unione; il che implica una delega per le politiche commerciali alla Commissione, in modo da consentire all'Europa di parlare con una voce unica in sede commerciale. È bene, poi, lavorare per un'Agenzia europea contro la contraffazione, con un ruolo di coordinamento operativo degli interventi nazionali. E, anche prima della sua costituzione, arrivare rapidamente alla standardizzazione dei controlli e delle sanzioni affinché l'ingresso delle merci contraffatte non trovi punti più deboli e sia contrastato

uniformemente ai confini dell'Europa. Il marchio di origine, almeno per tutti i prodotti importati in Europa, dovrà essere un punto di arrivo, lasciando eventualmente su base volontaria l'uso dell'etichetta "made in Europe" per i prodotti europei (e ipotizzando eventualmente l'indicazione dello Stato membro produttore a fianco del "made in Europe"). E, per i prodotti per i quali la tutela comunitaria già esiste (denominazioni protette DOP, IGT), occorrerà agire affinché l'Unione si faccia carico di una sua estensione in tutto il mondo, attraverso una revisione dell'accordo TRIPS in sede WTO.

5. Le politiche pubbliche che sul terreno nazionale vanno nella stessa direzione non sono meno importanti, a partire dagli interventi a tutela del consumatore (norme di sicurezza che vietino la vendita di prodotti dannosi per la salute e per l'ambiente, norme contro informazioni fallaci e false etichette), redatte con la collaborazione delle associazioni di produttori e degli istituti di certificazione per identificare le false informazioni, e, soprattutto, prevedendo il coinvolgimento degli intermediari commerciali nell'esecuzione dei controlli, imponendo loro la responsabilità di quanto dichiarato in etichetta.

Vi è poi un terreno di azioni positive da compiere, come prerequisito per una politica della competitività che privilegi la qualità, a sostegno dei marchi italiani all'estero e dei prodotti italiani in generale. Basti ricordare che si stima che negli USA solo l'8% del valore dei prodotti alimentari che il consumatore pensa di acquistare come prodotti italiani arriva effettivamente dall'Italia. Molto può risolversi con l'estensione delle regole del WTO ai prodotti tipici e con il marchio ufficiale made in Italy specie per i prodotti (alimentari) dove l'identificazione della territorialità è più facilmente gestibile. Ma va valorizzato a tutto campo, in connessione con l'etichettatura "made in Italy", l'orientamento espresso dalla Cassazione, secondo la quale l'origine di un prodotto è quella imprenditoriale; cioè, di chi assume responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo produttivo, non dall'ambiente territoriale dove si svolge il processo. Essa salvaguarda le esigenze di decentramento delle imprese. In via subordinata, si può pensare che il made in Italy possa riguardare una soglia critica (indicativamente 60%), di produzione in Italia, oppure che tale percentuale vada indicata, quale che sia. Oppure, ancora, che si possa usare la dizione: "disegnato in Italia".

Se si tiene presente che in mancanza di una massa critica promozionale la grande distribuzione estera rifiuta i prodotti specializzati ne discende la necessità di una politica pubblica che indirettamente li promuova, puntando su fusioni e accordi delle imprese italiane nella grande distribuzione, e, allo stesso tempo, esercitando una moral suasion, sulle imprese di distribuzione italiane perché diventino veicolo di promozione del made in Italy e di prodotti territoriali (in questo campo si potrebbe pensare che i "contratti di programma" tra gruppi di produttori potrebbero prevedere l'estensione fino alla fase di distribuzione coinvolgendo le catene di grandi imprese del settore).

Sono indirizzi positivi anche quelli diretti ad aiutare le imprese italiane a depositare i brevetti in Cina e in altri paesi emergenti e sollecitare joint ventures tra studi legali italiani cinesi e di altri paesi emergenti per contrastare in loco la contraffazione.

Vi é poi il capitolo delle azioni protettive efficaci a favore del made in Italy che passano per le Dogane, dove il personale va rafforzato in quantità e qualità, va data operatività alla figura del delegato doganale da inviare nei punti caldi del mondo per contrastare in loco la contraffazione, va esteso al maggior numero di settori il laboratorio imprese-dogane sia per la formazione reciproca, sia per la costruzione di un unico vademecum sulla sicurezza di ogni prodotto, e per la conoscenza dei contenuti tecnici dei prodotti. In più, va reso operativo l'accertamento in dogana del reato contro le disposizioni relative al made in Italy.

Anche il sistema sanzionatorio contribuisce all'azione difensiva. Questa sarebbe più efficace se la materia relativa alla difesa della proprietà intellettuale fosse portata nella competenza della giustizia civile consentendo quindi sanzioni civili — quali i danni punitivi (ad esempio di cinque volte il danno) — inflitte al contraffattore, che attualmente sono escluse nei nostri codici, ma che nell'esperienza americana hanno rivelato buona efficacia deterrente. Efficace sarebbe anche punire l'acquirente intervenendo all'ingresso delle merci nel paese e procedendo nei confronti dell'intermediario; e, inoltre, si può immaginare un sistema premiale di riduzione della pena — tipo quello previsto nella legge sul diritto autore — per chi fornisca informazioni utili ai fini dell'individuazione dei centri di produzione dei prodotti contraffatti e dei canali di riciclaggio dei profitti. Al contempo, sarebbe bene introdurre misure che consentano all'autorità giudiziaria (anche in fase cautelare, onde permettere il sequestro conservativo di beni) di ordinare al presunto contraffattore di fornire tutte le documentazioni bancarie, finanziarie o commerciali inerenti l'attività contestata che si trovino sotto il suo controllo (anche presso terzi). Rafforzando questo con un apposito sistema sanzionatorio — quale quello angloamericano del contempt of the Court o quello francese delle astreintes — per l'inosservanza di tali ordini di comunicazione.

5. Ho dato solo un campione di uno scacchiere¹ su cui si può agire prima di ricorrere a misure drastiche di protezione, ma, che operano genericamente e con rinculi pericolosi di lungo periodo; senza mai dimenticare che queste ultime sono misure di alleggerimento nel sottofondo di politiche generali che alzino la competitività del sistema Italia e di politiche specifiche più direttamente rivolte ad accompagnare lo sforzo competitivo delle imprese (per l'internazionalizzazione, il credito, il trasferimento tecnologico, il sistema burocratico, la finanza di impresa)

¹ Tratto dal Cap 4 del dossier da me coordinato sulle azioni di governo necessarie per migliorare la competitività del sistema delle piccole e medie imprese, pubblicato nel volume "L'Italia laboriosa delle pmi e lo Stato", Fondazione ItalianiEuropei, 2006.