

SVILUPPO E SQUILIBRI NELL'ECONOMIA GLOBALE

# Il futuro della globalizzazione: protezionismo vs. apertura dei mercati

COME HA RECENTEMENTE AMMONITO IL PRESIDENTE DELLA BCE MARIO DRAGHI, IL RISCHIO DI UN RITORNO AL PROTEZIONISMO STA TORNANDO ATTUALE, CON IL RISCHIO CONCRETO CHE LA CRESCITA ECONOMICA NE VENGA SERIAMENTE RALLENTATA. SONO MOLTI I PAESI CHE STANNO ADOTTANDO MISURE RESTRITTIVE DEGLI SCAMBI ED È ORMAI URGENTE BLOCCARE QUESTA DERIVA IN OGNI SITUAZIONE LOCALE E LAVORANDO NELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI.

DI ALESSANDRO TERZULLI E PIERLUIGI CIABATTONI

Il simposio di Jackson Hole, organizzato da quasi 40 anni dalla Federal Reserve Bank di Kansas City, rappresenta per la comunità economico-finanziaria un momento di particolare approfondimento delle questioni economiche e delle sfide globali da affrontare. L'appuntamento del 2017 era atteso con una certa impazienza dai mercati finanziari per fare il punto sulle scelte prossime di politica monetaria dei maggiori banchieri centrali. Janet Yellen e Mario Draghi si sono invece astenuti dal rendere pubbliche le rispettive strategie. Al contrario, l'intervento del governatore della Bce è stato incentrato sul protezionismo, a conferma del fatto, se mai ce ne fosse stato bisogno, che il tema è tornato in auge e desta alcune preoccupazioni: «[...] una svolta verso il protezionismo metterebbe seriamente a rischio la possibilità di dare continuità alla crescita della produttività

e alla crescita potenziale dell'economia globale», ha affermato Draghi in un passaggio del suo intervento, nel corso del quale ha posto l'accento sulla necessità che i Paesi proseguano sulla strada di una progressiva apertura al commercio, resistano agli istinti di chiusura e anzi, si impegnino a lavorare in questo senso all'interno delle istituzioni internazionali.

È questa quindi la via da percorrere per aumentare i tassi di crescita di lungo termine dell'economia mondiale; gli scambi commerciali, gli investimenti e i flussi finanziari giocano da questo punto di vista un ruolo chiave per la diffusione della tecnologia e quindi per i progressi in termini di efficienza in grado di stimolare la crescita. Nel simulare uno scenario in cui le tariffe applicate da ciascun Paese raggiungano il massimo consentito dagli impegni esistenti in ambito Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), Bouët e Laborde (2009) hanno stimato una contrazione del commercio mondiale pari a circa l'8%.

La fase storica è tuttavia particolare; ci troviamo infatti in un momento di disaffezione verso i processi di integrazione dei mercati, sebbene non si tratti di un fenomeno solo recente, come si è portati a pensare. Già 15 anni fa, il premio Nobel Joseph Stiglitz pubblicava *Globalization and its discontent*, e ancora, *Tired of globalisation* è il titolo che campeggiava su una copertina dell'*Economist* nel 2005, fino al più recente lavoro di François Bourguignon del 2015, *The globalization of inequality*. La stessa globalizzazione non è un fenomeno nuovo. Si è portati a far coincidere la sua fase di avvio con la fine della guerra

fredda e la caduta del muro di Berlino. Si tratta invece di un processo che arriva da molto più lontano, così come le tentazioni per politiche commerciali restrittive, soprattutto nei momenti di difficoltà (si pensi alla crisi del '29 e alle due grandi guerre; figura 1).

Una prima ondata di globalizzazione si ebbe già agli inizi del '900, con l'indicatore che raggiunge un picco del 38% nel 1913; le successive guerre portano la riduzione nei flussi di scambio e il protezionismo; nel dopoguerra si riparte con una seconda ondata di apertura al commercio, fino ad arrivare a oggi, in una fase definita di "iper-globalizzazione", ovvero di una globalizzazione in cui i processi di integrazione dei mercati si intensificano e hanno un catalizzatore molto importante che li amplifica: la tecnologia. Si sommi poi, alla nascita del *world wide web*, la progressiva integrazione dei mercati con la stipula del Nafta e l'istituzione della OMC e l'ingresso della Cina nei mercati internazionali, e l'indicatore raggiunge il 47,2% nel 2015.

Sono numerosi gli studi che hanno dimostrato i benefici portati dall'integrazione dei mercati: la riduzione della povertà e delle disuguaglianze a livello globale sono i risultati più significativi. Un recente studio della Banca Mondiale<sup>2</sup> segnala una riduzione del numero di individui sotto la soglia della povertà nell'ordine di oltre un miliardo dal 1990 al 2013 (da circa 1,8 miliardi a 767 milioni); tra i diversi driver che hanno determinato questo risultato c'è anche la maggiore apertura dei mercati. Tuttavia, se le differenze tra Paesi, avanzati ed emergenti sono andate assottigliandosi, quelle al loro interno sono andate accentuandosi. A dimostrazione di ciò, Bourguignon<sup>3</sup> evidenzia che circa 20 anni fa il livello di vita medio

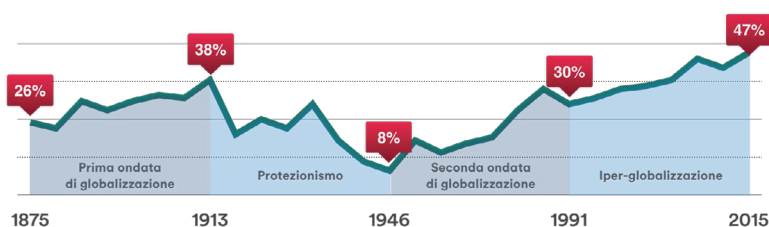
in Francia o in Germania, era 20 volte superiore a quello della Cina o dell'India, mentre, nel 2015, questo divario si era ridotto a circa la metà. Dall'altro lato, con riguardo alle differenze all'interno dei Paesi, osserva che negli Stati Uniti la disuguaglianza dei redditi è ai livelli più alti da circa un secolo a questa parte.

Questo fenomeno ha innescato la reazione di molti Paesi, soprattutto di quelli avanzati, che si sono sfilati (o hanno minacciato di farlo) da accordi commerciali, basti pensare all'uscita degli Stati Uniti dalla Trans-Pacific Partnership (TPP), all'avvio della rinegoziazione del Nafta, alla Brexit e, più in generale, alle continue istanze di molti schieramenti politici circa la necessità di svincolarsi o di non procedere all'adesione di accordi di libero scambio. «La gente è preoccupata e si chiede se l'apertura sia una buona cosa, se sia sicura e giusta [...]. I timori su correttezza, sicurezza ed equità riflettono una mancanza di fiducia nella capacità di altri Paesi di far rispettare le regole»: i timori evidenziati sempre dal governatore della Bce sono tra i fattori che hanno causato il netto incremento di misure protezionistiche implementate da diversi Paesi.

I dati dell'ultimo report del Globe Trade Alert (GTA) riferiscono di oltre 8mila strumenti di policy adottati a livello globale dalla fine del 2008 al giugno 2017, inquadrabili nella definizione di misure protezionistiche<sup>4</sup>. Se l'incremento di misure di questo tipo, a livello temporaneo, è "comprensibile" in periodi come quello della Grande Recessione del 2009, ci si chiede perché poi le misure adottate non siano state gradualmente eliminate con il miglioramento del quadro economico globale post-crisi. Tra i Paesi più attivi nell'introduzione di queste misure troviamo i membri del G20, con differenze comunque sostanziali al loro interno: gli Stati Uniti, nel periodo sopra considerato hanno introdotto quasi 1.250 misure protezionistiche, quasi dieci volte quelle implementate dal Messico (figura 2).

Sul "podio" troviamo anche India e Russia, con l'Argentina che segue al terzo posto; l'Italia occupa invece l'ottava posizione. Rispetto al precedente report del GTA dell'agosto 2016, vi sono alcuni interessanti cambiamenti: in particolare, il "sorpasso" della Germania sul Brasile, riflette, secondo gli autori del report, il crescente ricorso ai sussidi statali, nonostante le norme dell'UE sul regime degli aiuti di Stato; il Giappone ha scavalcato la Cina, in virtù, ad esempio, del crescente sostegno finanziario alle operazioni d'oltremare delle imprese nipponiche; il Sudafrica ha sopravanzato il Canada a seguito dell'introduzione di agevolazioni fiscali per le imprese domestiche, di misure discriminatorie per le imprese estere riguardo gli appalti pubblici e degli aumenti

FIGURA 1.  
**I cicli di globalizzazione: dall'età dell'oro all'iper-globalizzazione\***

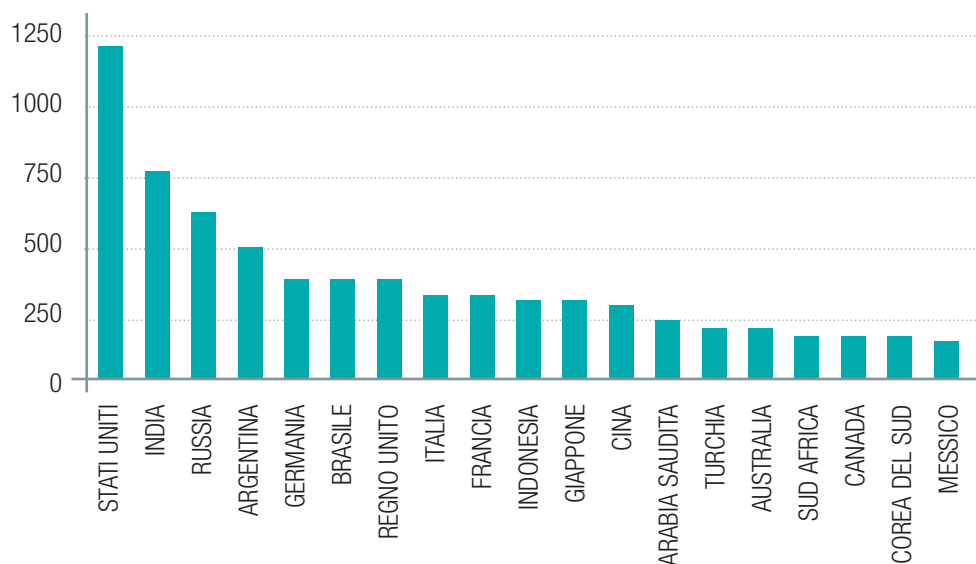


\* Le percentuali sul grafico descrivono l'apertura del commercio calcolata come export + import in % del Pil per le maggiori 17 economie globali.

FONTE: BARCLAYS

## FIGURA 2. Paesi membri del G20 per numero di misure protezionistiche implementate

(da novembre 2008 a giugno 2017)



**FONTE:** GLOBAL TRADE ALERT, "WILL AWE TRUMP RULES?", 2017.

tariffari sulle importazioni sanciti dall'Unione doganale dell'Africa meridionale, di cui il Paese è membro.

Tra i settori maggiormente colpiti dalle misure protezionistiche introdotte dai paesi del G20, troviamo i metalli, i macchinari, la chimica e i prodotti agricoli (figura 3). Rispetto al precedente report del GTA, vi sono stati incrementi significativi tra le misure che colpiscono il settore dei metalli di base (circa 200), macchinari speciali (circa 450), prodotti chimici di base (circa 150) e mezzi di trasporto e componenti (circa 150), settori questi, con l'eccezione della chimica di base che rivestono un ruolo importante per l'export italiano.

Andando poi a esaminare a quali strumenti di policy abbiano fatto più frequentemente ricorso i Paesi del G20, troviamo in testa le misure anti-dumping e i dazi all'importazione (figura 4).

Se è vero che le forme protezionistiche "tradizionali", quelle tariffarie, continuano a ostacolare in maniera rilevante il commercio, è l'aumento delle misure non tariffarie, di più difficile individuazione e quantificazione, a caratterizzare l'ondata protezionistica degli anni post-crisi. Si tratta, per esempio, di misure sanitarie e fitosanitarie, *local content requirement*<sup>5</sup>, standard tecnici, tempi di sdoganamento delle merci più lunghi e così via. Sono misure in grado di sfuggire più agilmente alle maglie de-

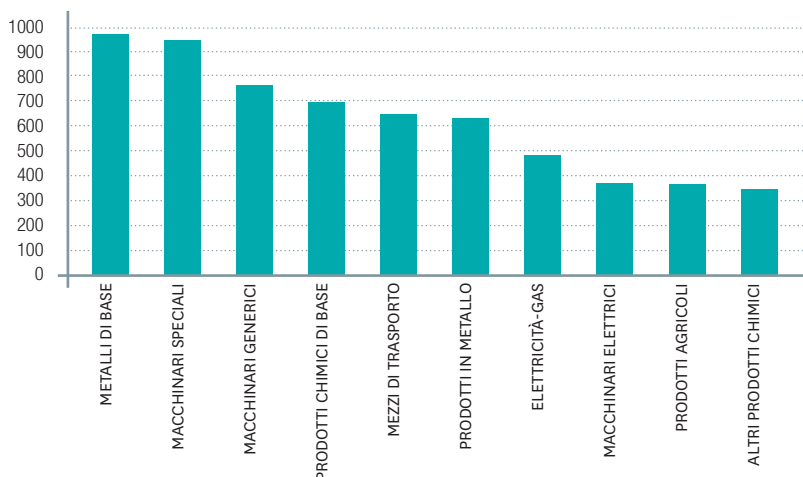
gli accordi della OMC e la progressiva riduzione dei dazi potrebbe aver spinto i vari Paesi a sostituirli con misure di questo tipo. Tali misure hanno risvolti sulle decisioni strategiche delle imprese, dato che diventa più arduo stimare i costi delle barriere non tariffarie, con il risultato di scoraggiare gli scambi<sup>6</sup>. Non che un'impresa accolga di buon grado un dazio ma, se non altro, ha l'opportunità di fare delle stime di impatto abbastanza puntuali, più difficili quando si incontrino misure non tariffarie, e valutare quindi più agevolmente la convenienza a esportare in un dato Paese.

Le barriere non tariffarie possono avere una giustificazione economica in termini di efficienza qualora si propongano di risolvere i fallimenti del mercato legati alla presenza di esternalità negative nella produzione o nel consumo, ovvero all'informazione imperfetta dei consumatori rispetto alle caratteristiche del bene che vogliono acquistare. Inoltre, mentre l'aumento del commercio dovuto all'eliminazione dei dazi ha quasi sicuramente un impatto positivo in termini di efficienza globale, lo stesso non è detto accada nel caso dell'abolizione di uno standard che, ad esempio, riduca l'inquinamento, eviti il sovrasfruttamento delle risorse naturali o tuteli la salute di piante, animali o persone. Gli effetti di tali misure sono complessi e possono andare in direzioni diverse<sup>7</sup>. Questi

FIGURA 3.

## I dieci settori più colpiti dalle misure protezionistiche adottate dai Paesi del G20

(da novembre 2008 a giugno 2017 - numero di strumenti di policy)



FONTE: GLOBAL TRADE ALERT, *WILL AWE TRUMP RULES?*, 2017.

aspetti sono particolarmente importanti da evidenziare, nella loro complessità, per l'individuazione di macro-trend relativamente agli ostacoli che, se non adeguatamente affrontati a livello multilaterale, possono causare impatti di lungo termine significativi.

Andando infine ad analizzare quali Paesi abbiano introdotto il maggior numero di misure che danneggiano le imprese italiane, troviamo, tra gli altri, Brasile, Cina, India, Russia e Stati Uniti (figura 5).

Nonostante la riduzione del numero di misure protezionistiche introdotte nel periodo più recente, come segnalato da un recente report della OMC<sup>8</sup>, lo stock di misure rimane ancora assai elevato. La riduzione non sembra peraltro aver interessato in modo omogeneo tutti i Paesi: sia pur con tecniche di misurazione diverse e periodi che non collimano perfettamente, i dati del GTA mostrano un incremento delle misure protezionistiche adottate dagli Stati Uniti nei confronti degli altri Paesi del G20 nel primo semestre dell'anno (189 nuovi provvedimenti, +26% rispetto allo stesso periodo del 2016); al contrario, gli altri Paesi del G20 hanno ridotto il numero degli interventi che colpiscono i prodotti americani (-29%).

Mentre gli Stati Uniti proseguono la cavalcata protezionistica, sfilandosi, come precedentemente ricordato, dal TPP, trattato che ora si trova in una fase di impasse proprio in virtù della mancata ratifica dell'amministrazione statunitense, e avviando la rinegoziazione (e non la cancellazione inizialmente paventata dal presidente Do-

nald Trump) del North American Free Trade Agreement (Nafta), l'Unione Europea ha siglato il Comprehensive Economic and Trade Agreement (Ceta) con il Canada (accordo che entrerà provvisoriamente in vigore il 21 settembre 2017 in attesa dell'approvazione dei vari parlamenti nazionali) ed è vicino alla conclusione dell'Economic Partnership Agreement con il Giappone.

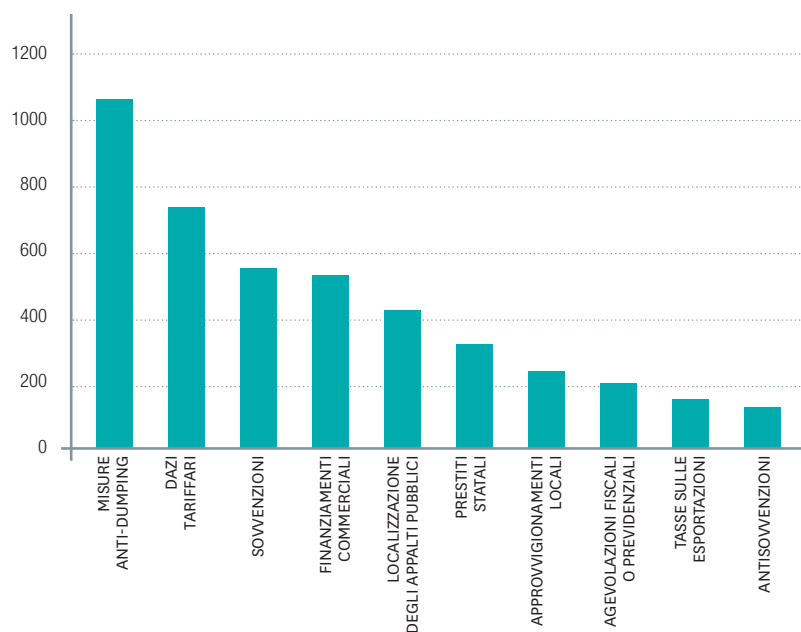
La globalizzazione ha determinato una forte frammentazione dei processi produttivi<sup>9</sup> e tale processo appare inarrestabile. La competizione internazionale non riguarda più il prodotto finale ma il singolo processo e le singole mansioni. In questo contesto il protezionismo non sembra essere capace di favorire la competitività delle produzioni nazionali, al contrario, il ricorso crescente alla robotica lascia pensare che i lavoratori *low skilled* dei Paesi avanzati sarebbero comunque sostituiti dai robot nella produzione. Infine, oltre ad aumentare il costo dei beni importati e il prezzo del bene da esportare, esso non espone le imprese nazionali alla concorrenza internazionale, con il risultato, nel medio-lungo termine di rendere meno competitivi le aziende domestiche.

Evitando letture nette, quale il famoso trilemma di Dani

FIGURA 4.

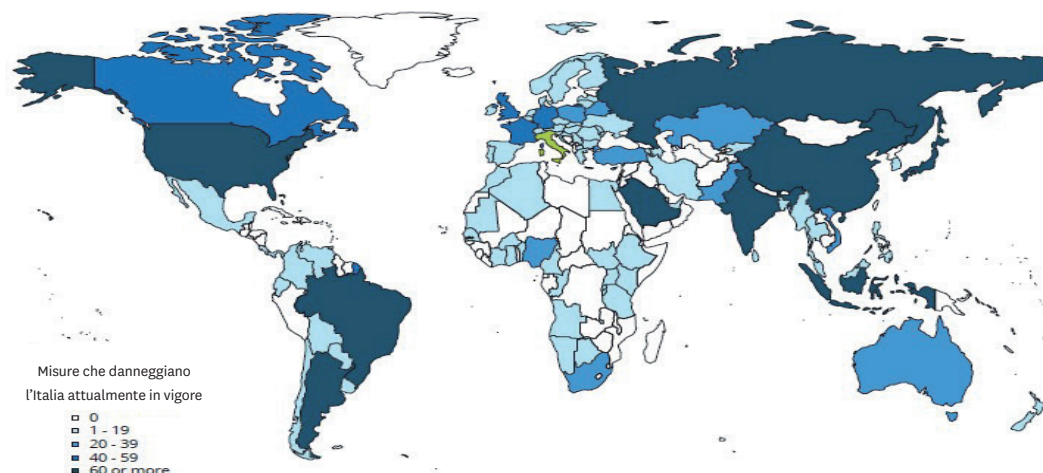
## I primi dieci strumenti di policy utilizzati dai Paesi del G20

(da novembre 2008 a giugno 2017 - numero di misure implementate)



FONTE: GLOBAL TRADE ALERT, *WILL AWE TRUMP RULES?*, 2017.

FIGURA 5.  
**Misure discriminatorie introdotte da Paesi terzi a danno dell'Italia**



Rodrik, ossia il fatto che sia impossibile perseguire contemporaneamente democrazia, globalizzazione e sovranità nazionale, ci appaiono invece percorribili le vie suggerite ad esempio da Mario Draghi, secondo il quale continuare a cooperare in seno alle istituzioni internazionali per creare regole eque e condivise «è cruciale per rispondere alle preoccupazioni relative a correttezza, sicurezza e anche equità. Incoraggiando una convergenza normativa, contribuisce a proteggere la gente da sgradite conseguenze derivanti dall'apertura dei mercati. E la protezione assicura che nel tempo si eviti di ricorrere al protezionismo». O quelle indicate da Richard Baldwin, quali l'attuazione di politiche che preservino la coesione sociale e proteggano i singoli lavoratori più che i singoli lavori, attraverso *retraining* e sostegno economico, nonché la previsione strategie di

sostegno dei “vinti” della globalizzazione nel momento in cui si propongano accordi di apertura del commercio. Come ha scritto in una recente pubblicazione lo stesso Baldwin<sup>10</sup>: «Le cose sono cambiate al punto tale che nemmeno il futuro è ciò che era una volta [...] in futuro il driver più importante potrebbe essere rappresentato da riduzioni transformative dei costi di telepresenza e telerobotica innescati dalla rivoluzione della presenza virtuale. Se così sarà, diventerà importante per Governi e imprese iniziare a ripensare la globalizzazione».



**ALESSANDRO TERZULLI** è Chief Economist di SACE.  
**PIERLUIGI CIABATTONI** è Country Risk Analyst nell'Ufficio Studi di SACE per i Paesi Avanzati.

**NOTE.**

1. Bouët e Laborde (2009), “The Potential Cost of a Failed Doha Round”.
2. World Bank (2016), “Poverty and Shared Prosperity: Taking on Equality”.
3. François Bourguignon (2015), *The globalization of inequality*.
4. Global Trade Alert, “Will Awe Trump Rules?”, 2017. Il dato riflette la nuova classificazione disponibile sul sito [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org) che somma i singoli strumenti di policy adottati da ciascun Paese.
5. Provvedimenti che hanno richiesto l'obbligo di avere almeno una certa percentuale di un prodotto o servizio realizzato nel Paese
6. SACE, Rapporto Export 2017
7. L. Salvatici (2017), “Protezionismo e commercio internazionale: costi e benefici” – contributo per Rapporto Export 2017 di SACE.
8. In relazione al periodo ottobre 2016 – maggio 2017, l'Omc segnala l'introduzione, in media, di 11 nuove misure protezionistiche al mese, in diminuzione rispetto al precedente periodo di osservazione (da metà ottobre 2015 a metà ottobre 2016) quando la media si era assestata a 15 misure, e rappresentano il dato più basso degli ultimi dieci anni.
9. R. Baldwin (2006), “Globalisation: the great unbundling(s)”.
10. R. Baldwin (2016), “The Great Convergence”.