



QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO  
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

*Nuova serie*

Università degli Studi di Padova

# LE PROSPETTIVE DELL'EXPORT ITALIANO IN TEMPI DI SFIDE E CRISI GLOBALI

## Rischi e opportunità

*a cura di*

ANDREA GATTINI e BRUNO BAREL



G. Giappichelli Editore

## PREFAZIONE

GIORGIO SACERDOTI\*

1. Il commercio internazionale, negli ultimi decenni motore di sviluppo per tutti i paesi, ha attraversato e sta tuttora attraversando un momento difficile, in controtendenza rispetto al passato<sup>1</sup>. Decisivo in questo senso è stato l'impatto negativo della pandemia del Covid-19 che ha portato ad una riduzione della produzione mondiale e del prodotto nazionale delle principali economie e al crollo dell'import-export mondiale nel 2020<sup>2</sup>. Il blocco ai movimenti delle persone, viaggi di lavoro e turismo, e la paralisi del traffico aereo hanno accresciuto la riduzione della componente estera delle economie dei principali paesi<sup>3</sup>.

È motivo peraltro di maggior fiducia nel futuro il fatto che le previsioni più negative fatte all'inizio della pandemia siano state smentite dalla successiva evoluzione<sup>4</sup>. Questa è stata una buona notizia per l'industria manifatturiera italiana che a fronte del ristagno da anni della domanda interna, punta prioritariamente sui mercati esteri, nonostante le più autorevoli previsioni per l'export italiano abbiano dovuto essere riviste al ribasso<sup>5</sup>. Già a partire dalla seconda parte del 2020

---

\*Università Bocconi di Milano.

<sup>1</sup> Il calo è iniziato già prima della pandemia. Cfr. il rapporto WTO del 12 dicembre 2019 che segnalava come le restrizioni unilaterali avessero raggiunto un record mentre i volumi e il valore delle merci scambiate era calato per la prima volta dagli anni 1950, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/dgra\\_12dec19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_12dec19_e.htm).

<sup>2</sup> WTO, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 8 April 2020, available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm); IMF, "World Economic Outlook", April 2020: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO#:-:text=World%20Economic%20Outlook%2C%20April%202020%3A%20The%20Great%20Lockdown>.787>.

<sup>3</sup> IATA, "Government Measures Related to Coronavirus (Covid-19)", available at: <<https://www.iata.org/en/programs/safety/health/diseases/government-measures-related-to-coronavirus/>>.

<sup>4</sup> Cfr. il comunicato della WTO del 31 marzo 2021 n. 876, *World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock*: il volume del commercio di merci è stimato crescere del 8,0% nel 2021 dopo un calo del 5,3% nel 2020. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr876\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm).

<sup>5</sup> V. tra gli altri il Rapporto sull'export italiano 2020 della Sacesimest <https://www.sacesimest>.

il commercio internazionale di merci ha recuperato in volumi e valori. La domanda estera di prodotti cinesi ha ripreso a crescere come evidenziato dall'incremento del suo export<sup>6</sup>.

La lentezza con cui molti paesi soprattutto in Europa e America escono dal Covid, colpiti come sono da successive ondate che non consentono la ripresa di una vita normale, continuano peraltro a pregiudicare l'apertura dei mercati. A soffrirne sono soprattutto i servizi.

2. Questi sviluppi sono stati accompagnati e a volte amplificati dall'evoluzione della disciplina degli scambi internazionali nello stesso periodo. Vi sono stati, è vero, parecchi appelli da molte fonti autorevoli, anche a livello intergovernativo, a favore del mantenimento dell'esistente quadro normativo aperto e non discriminatorio<sup>7</sup>. Nei fatti si è assistito invece durante la crisi ad iniziative diffuse di segno contrario. La limitazione all'export di medicinali e presidi sanitari e, successivamente, anche dei vaccini ne è stato l'indice tipico<sup>8</sup>. Le crisi negli approvvigionamenti, in particolare di mascherine all'inizio della crisi, hanno portato ad incentivare la produzione nazionale e a rivalorizzare l'autosufficienza produttiva di beni latamente definiti come strategici. Gli inviti al *reshoring* (rilocalizzazione o rimpatrio delle catene di produzione o *global value/supply chains*), al loro "accorciamento" e diversificazione, non hanno avuto gran successo negli ambienti imprenditoriali. Sono indice comunque di un atteggiamento critico verso la globalizzazione che è iniziato con il varo delle politiche protezionistiche dell'amministrazione Trump all'insegna degli slogan "America First" e "Bring back our jobs". Più in generale la crisi ha stimolato, anche in paesi chiaramente ad economia di mercato, in cui la mano pubblica agisce più come regolatore che come operatore diretto, il rilancio di politiche industriali di medio e lungo termine<sup>9</sup>. Queste sono volte a sviluppare

---

it/docs/default-source/ufficio-studi/pubblicazioni/rapporto-export-2020\_web.pdf?sfvrsn=bc9dfbe\_2; Comunicato stampa ISTAT sul commercio estero italiano extra-UE al gennaio 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/254169>.

<sup>6</sup>V. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-07/china-exports-surge-from-year-ago-when-lockdown-shut-factories>.

<sup>7</sup>V. *G20 leaders issue pledge to do 'whatever it takes' on coronavirus*, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/>; Press release by Presidents Michel and von der Leyen after the G7 Leaders' videoconference on Covid-19, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/16/press-release>. Numerosi membri del WTO hanno fatto proposte sin dal consiglio generale dell'aprile 2020 per assicurare il commercio aperto e prevedibile dei prodotti agricoli e alimentari (WT/GC/208).

<sup>8</sup>V. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/trade\\_related\\_goods\\_measure\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm), updated as of 1st February 2021. Per una valutazione critica v. BALDWIN-EVENETT (eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, CEPR Press 2020, [www.cepr.org](http://www.cepr.org).

<sup>9</sup>Antesignana di questo indirizzo è stata la Cina con il suo piano industriale *Made in China 2025*, lanciato nel 2015.

col sostegno e secondo gli indirizzi formulati dallo Stato lo sviluppo di settori definiti “strategici” o “sensibili” dell’economia nazionale, necessariamente influenzando sui termini della concorrenza (*level playing field*) tra imprese di diversi paesi. Il controllo degli investimenti in entrata, il cui raggio d’azione è stato esteso durante la pandemia, sia in Europa che negli Stati Uniti, risponde ad una logica analoga, quella di salvaguardare il controllo dello Stato sulle maggiori imprese nazionali da acquisizioni ostili dall’estero o comunque tali da condizionare l’indipendenza economica del paese<sup>10</sup>.

Evidenziando queste recenti tendenze non intendiamo condannarle in blocco come ingiustificate, dato che esse in genere perseguono legittimi obiettivi di politica economica o di politica senza altri aggettivi. Lo stesso può dirsi delle condizionalità che sempre più vengono introdotte, almeno da paesi come USA e UE, negli accordi bilaterali e regionali in tema di commercio o investimenti, a tutela dell’ambiente, dei diritti umani, dei lavoratori.

Il problema è che le misure di cui sopra spesso sono adottate in un’ottica puramente nazionale senza riguardo agli impegni esistenti in tema di apertura agli scambi e all’esigenza di non intaccare senza motivo il quadro di riferimento che ha consentito attraverso l’espansione degli scambi la crescita del benessere economico nazionale e globale.

3. La risposta alla perdita di competitività di certi settori delle economie avanzate dovrebbe consistere in investimenti e ammodernamento, ricerca tecnico-scientifica e perseguimento di maggiore efficienza all’interno piuttosto che in misure protezionistiche. In tal senso va il piano italiano di utilizzo del Recovery fund europeo. All’esterno, la cooperazione internazionale dovrebbe essere rafforzata per gestire nuove sfide e crisi inattese nel comune interesse. La risposta è stata invece piuttosto su scala nazionale con iniziative di chiusura che inevitabilmente vengono a scontrarsi, a suscitare contro-misure, che spesso si neutralizzano a vicenda. Le “trade wars” che il presidente Trump ha annunciato all’inizio del suo mandato e anche in parte attuato, lungi dal portare ad una facile vittoria degli USA, hanno portato proprio a restrizioni e contro-restrizioni con aumenti reciproci di dazi, a danno di quella reciproca apertura degli scambi raggiunta con anni di negoziati.

Molte di queste misure nazionali unilaterali sono il segno di quella che si può chiamare “politicizzazione” delle relazioni commerciali. Tensioni geopolitiche si scaricano sull’assetto dei rapporti commerciali con l’introduzione di restrizioni, cui rispondono contromisure che pregiudicano i rapporti commerciali, le forniture, le catene di produzioni transnazionali che fanno affidamento sulla stabilità del quadro giuridico degli scambi. Un fenomeno che si scontra con l’impostazione

---

<sup>10</sup> V. il Reg. UE 2019/452 del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione.

seguita nell'ambito del GATT e in seguito del WTO dove si è perseguita da sempre la stabilità del quadro normativo multilaterale fondandolo su regole condivise, derogabili solo in presenza di ben determinate circostanze e sotto il controllo dei meccanismi di garanzia concordati. Le recenti misure di cui facciamo qui di seguito una succinta rassegna spesso non hanno una motivazione tipicamente economica ma sono adottate nel perseguimento di obiettivi di politica interna o internazionale, in un quadro più di scontro che di cooperazione, con scarsa attenzione al rispetto degli obblighi in essere, assunti nel contesto commerciale multilaterale. A volte le ragioni economiche addotte appaiono essere di facciata.

Questa è una tendenza che va contro l'impostazione perseguita per decenni nel GATT/WTO, all'insegna di una crescente liberalizzazione del regime degli scambi, isolando in qualche modo il sistema degli scambi dall'impatto delle mutevoli relazioni geopolitiche tra gli Stati, così garantendo la stabilità del quadro di riferimento per gli operatori.

4. Nel sistema GATT/WTO le possibilità di deroghe agli impegni di liberalizzazioni assunti esistono ma sono ben circoscritte. Così è possibile ricorrere a misure di salvaguardia in caso di pregiudizio alla produzione nazionale per effetto di importazioni massicce dovute a circostanze impreviste e a seguito di riduzioni di dazi all'importazione (art. XIX GATT). Nei confronti di importazioni a prezzi di dumping o sussidiate nel paese di produzione sono consentiti dazi all'importazione che ne annullino gli effetti negativi sui produttori nazionali, al termine peraltro di rigorose analisi imparziali (art. VI). Interessi e valori non commerciali, *in primis* la salute e l'ambiente possono giustificare misure restrittive all'import, purché non applicate in modo discriminatorio (art. XX). Misure restrittive possono infine essere adottate in caso di guerra o di altra emergenza nelle relazioni internazionali, cioè crisi internazionali gravi che mettano in gioco "interessi di sicurezza essenziali", oltre che nel caso di sanzioni internazionalmente decretate (art. XXI).

Negli ultimi anni si è assistito invece a un crescendo di misure che hanno abusato di queste eccezioni o che sono state introdotte senza curarsi della loro legittimità a livello internazionale.

5. Si può iniziare dai sovra-dazi sull'import di acciaio e alluminio introdotte dall'Amministrazione Trump nel 2018 invocando, anche nei confronti di paesi alleati della NATO, la Section 232 che autorizza il presidente USA a limitare importazioni che mettono in pericolo la sicurezza del paese. Normativa adottata nel 1962 ai tempi del conflitto concernente Cuba, per tutelare imprese del comparto industriale-militare. La stessa amministrazione ha iniziato indagini preliminari per estendere tali restrizioni addirittura all'importazione di automobili dall'Unione Europea! In sede WTO gli Stati Uniti hanno invocato a tutela della legittimità di queste restrizioni i loro "interessi di sicurezza essenziali" pur facendo chiaramente

difetto il requisito della esistenza di una crisi internazionale. Oltre a contestare la legittimità di tali misure al WTO, la UE e altri paesi colpiti hanno introdotto sovra-dazi contro determinate esportazioni americane, considerando quelli USA quali misure di salvaguardia contro cui una risposta immediata è consentita al WTO<sup>11</sup>.

È seguita da parte americana l'imposizione, a due riprese, di sovra-dazi sull'import dalla Cina, motivata con la violazione da parte cinese di diritti di proprietà di imprese americane e per l'obbligo imposto in Cina a tali imprese nell'ambito di joint-ventures di cedere tali diritti ai partner cinesi. Ragioni estranee al quadro WTO per di più, sembrerebbe, non coperte dagli obblighi assunti dalla Cina nel protocollo di accessione al WTO del 2001. Un accordo parziale bilaterale all'inizio 2020 ha ridotto ma non rimosso le tariffe, consolidando la violazione dell'art. I GATT che impone la non discriminazione tra paesi membri del WTO<sup>12</sup>. Infine, in reazione all'estensione della legislazione di polizia cinese ad Hong-Kong, nel 2020 gli USA hanno modificato il regime applicabile ai prodotti di Hong-Kong esportati verso gli USA, fondandosi sull'eccezione dell'art. XXI GATT, la cui rilevanza nella specie sfugge<sup>13</sup>.

Più di recente nell'ambito di un contrasto con l'Australia di natura politica la Cina ha introdotto dazi anti-dumping su esportazioni australiane, portando a contromisure commerciali da parte dell'Australia<sup>14</sup>.

Un fenomeno nuovo è quello di restrizioni che colpiscono specifiche imprese estere. È il caso del boicottaggio della Huawei da parte americana in relazione alla

---

<sup>11</sup> Si vedano i casi introdotti separatamente da Cina, India, la UE, Canada, Messico, Norvegia, Russia, Svizzera e Turchia contro gli USA nel 2018-2019 (DS 544, 547, 548, 550, 551, 552, 554, 556 and 564, rispettivamente). Contro le misure adottate in risposta da alcuni dei paesi colpiti contro esportazioni americane, gli Stati Uniti hanno a loro volta iniziato procedure contenziose al WTO contro Canada, Cina, UE, Messico e Turchia (DS 557, 558, 559, 560 and 561 rispettivamente). Le misure americane contro Canada e Messico sono state abolite con la conclusione dell'USMCA che ha sostituito il NAFTA dal 1° luglio 2020 portando al ritiro dei reciproci casi. Ad aprile 2021 tutte le altre controversie pendevano ancora davanti ai panel che non hanno ancora reso alcuna decisione. I sovra-dazi e relativi contro-dazi sono ancora in vigore.

<sup>12</sup> V. il US-China Economic and Trade Agreement, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/c.d. accordo della fase 1\) del 15 gennaio 2020](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/c.d.%20accordo%20della%20fase%201%20del%2015%20gennaio%202020%20a%20seguito%20del%20quale%20la%20Cina%20non%20ha%20peraltro%20ridotto%20i%20suoi%20contro-dazi) a seguito del quale la Cina non ha peraltro ridotto i suoi contro-dazi. La UE ha subito criticato l'accordo come contrario al principio della nazione più favorita, v. *EU trade commissioner criticises US-China trade deal*, FT 17 January 2020. La Cina ha contestato le misure iniziali americane al WTO. Il panel (caso DS 543) ha dichiarato le misure impugnate illegittime, negando rilievo sia all'accordo del 15 gennaio 2020 che all'eccezione USA che giustificava le misure sulla base dell'eccezione della "public policy" di cui all'art. XX(a) GATT.

<sup>13</sup> V. le dichiarazioni degli USA in tal senso alla riunione del Dispute Settlement Body del 22 febbraio 2021, caso DS 597, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/dsb\\_22feb21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dsb_22feb21_e.htm).

<sup>14</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-21/china-trade-row-has-cost-australia-3-billion-in-lost-exports>; *China berates Australia for cancelling Victoria BRI projects* myFT Instant Alert <myft@news-alerts.ft.com, 22 aprile 2021.

nuova tecnologia del 5G nelle telecomunicazioni, adducendo il controllo esercitato su di essa, pur trattandosi di impresa privata, dalle autorità cinesi. Restrizioni all'importazione sono state introdotte, sempre dagli USA, all'utilizzo da parte americana di semiconduttori di produzione cinese. Misura che ha portato a catena ad una carenza di prodotti disponibili anche in paesi terzi, tra l'altro nell'industria automobilistica<sup>15</sup>.

Infine, la Cina ha ventilato nuove restrizioni all'esportazione di suoi minerali critici e di "terre rare" su base politica. Tale orientamento si può contrapporre a quello tenuto nella precedente vicenda in merito, nel 2010-2015, quando la Cina addusse giustificazioni economiche che furono contestate in procedimenti contenziosi al WTO. La Cina, avendo perso le vertenze sul punto, si adeguò alle decisioni sfavorevoli<sup>16</sup>. Le nuove misure cinesi paiono invece basarsi su esigenze politiche strategiche<sup>17</sup>.

6. Tra misure restrittive di politica economica e l'uso spregiudicato di queste con finalità politiche il quadro di riferimento per gli operatori diventa difficile da prevedere. La loro incidenza è accresciuta dal fatto che al WTO l'attività negoziale è praticamente ferma da anni, dopo il fallimento dei negoziati del Doha Round (2001-2015). Soprattutto è paralizzato il meccanismo di soluzione delle controversie dopo che gli Stati Uniti hanno bloccato il rinnovo dei giudici dell'Organo di Appello, portando, a fine 2019, alla sua completa inoperatività. Questo ha comportato che le decisioni dei panel di primo grado vengano a loro volta paralizzate dall'appello della parte soccombente ad un organo che al momento esiste solo sulla carta e quindi non è in grado di emettere una decisione definitiva. Il ricorso a misure restrittive illegittime ne risulta di fatto incentivato perché l'impugnazione delle stesse al WTO non sfocia in una pronuncia definitiva sulla loro legalità. La paralisi incentiva il ricorso a contro-misure unilaterali che formalmente sarebbero anche esse inammissibili se il sistema fosse funzionante.

Un fenomeno connesso che non favorisce gli scambi è la frammentazione del quadro normativo. Il non funzionamento dei meccanismi del WTO stimola la conclusione di accordi di libero scambio non conformi ai requisiti di compatibilità previsti all'art. XXIV del GATT. Invece di essere complementari al sistema multilaterale, in vista di una rimozione più spinta delle barriere almeno tra Stati

---

<sup>15</sup> Con il subentro della amministrazione Biden la crisi pare venir affrontata in cooperazione, v. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/china-us-to-jointly-deal-with-semi-conductor-shortage/2172211> del 21 marzo 2021.

<sup>16</sup> Vedi le decisioni dell'Organo di Appello WTO adottate il 22 febbraio 2012 nei casi DS 394,395, 398 (*China-Raw Materials*) e quelle adottate il 29 settembre 2014 nei casi DS 431,432, 433 (*China-Rare Earth*).

<sup>17</sup> V. *China targets rare earth export curbs to hobble US defence industry*, FT 16 febbraio 2021, <https://www.ft.com/content/d3ed83f4-19bc-4d16-b510-415749c032c1>.

partecipanti, purché non discriminatori verso i terzi, questi accordi “di nuova generazione” tendono a sostituirsi al quadro multilaterale. Tanto più che quest’ultimo si presenta carente sia in materie dove passati negoziati non hanno portato a risultati (di particolare interesse per l’Italia le regole d’origine e le denominazioni d’origine per i prodotti agro-alimentari tipici), sia in settori “nuovi” (come il commercio digitale e il trasferimento di dati personali) in mancanza di nuovi negoziati multilaterali plurilaterali.

Il cambio dell’amministrazione americana, con quella di Trump anti-multilateralista sostituita da quella più aperta di Biden, potrebbe portare a una certa svolta, con il rilancio della cooperazione e nuovi negoziati, invece dello scontro. Anche l’Unione Europea ha lanciato una riflessione a tutto campo sulla strategia migliore per affermare i propri valori e il proprio ruolo nel contesto in divenire<sup>18</sup>. La UE punta sempre al multilateralismo e al rilancio dei negoziati nell’ambito del WTO con riforme che la rendano più efficace. Essa è però pronta, in difetto di esiti soddisfacenti e se lo stesso avvio dei negoziati si rivelasse impossibile, a perseguire i suoi interessi e affrontare le nuove sfide (prioritaria la lotta al cambiamento climatico anche sul piano delle regole del commercio) con strumenti plurilaterali e misure unilaterali di *enforcement* degli accordi e impegni sottoscritti dai suoi partner. Una certa priorità alle questioni interne rispetto al rafforzamento del sistema multilaterale (una moderata “deglobalizzazione”) mi sembra però acquisita. Navigare nel contesto internazionale multipolare come quello attuale sarà più impegnativo che nel passato.

Si tratta dunque di un quadro di crescente complessità e perdurante incertezza per gli operatori ma anche per gli esperti e studiosi della materia. È dunque benvenuto il presente volume che affronta molti di questi sviluppi ad opera di esperti giuristi, economisti, funzionari, con un ampio ventaglio di approfondimenti specialistici.

Dalle sfide che la o le crisi pongono sul tappeto (Parte I), al ruolo dell’Unione Europea e le caratteristiche dei suoi accordi di libero scambio più recenti – senza dimenticare la Brexit, altro elemento di frammentazione e novità (Parte II), alle opportunità che offre il commercio elettronico, tuttora in attesa di una compiuta disciplina internazionale (Parte III), i contributi qui raccolti offrono una sicura guida per orientarsi nel nuovo contesto.

---

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione, 18 febbraio 2021, COM(2021) 66 final, *Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf).





PARTE PRIMA  
SFIDE E CRISI GLOBALI:  
UNO SGUARDO D'INSIEME



# IL COMMERCIO INTERNAZIONALE E LE NUOVE TENDENZE DELLA GLOBALIZZAZIONE DOPO LA PANDEMIA COVID-19: UNA PROSPETTIVA ECONOMICA

GIANCARLO CORÒ\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Vantaggi e limiti del commercio internazionale. – 3. Effetti distributivi ed esternalità di conoscenza: regolare i processi di apertura internazionale. – 4. *Reshoring* o ridondanza nelle catene di fornitura? – 5. Tecnologie digitali e nuovi modelli di internazionalizzazione. – 6. L'economia italiana in una globalizzazione sostenibile. – 7. *Made in Italy* vs. *Made with Italy*? Catene globali del valore e *Genius loci*. – 8. Riferimenti bibliografici.

## 1. *Introduzione*

Dal secondo dopoguerra l'espansione degli scambi internazionali ha costituito un fattore costante della crescita economica globale. Nel 1945 l'indice di apertura commerciale dell'economia mondiale – dato dal rapporto fra la somma di importazioni ed esportazioni sul Pil – era di poco superiore al 10%. Nel 1980 aveva raggiunto il 40%, per poi crescere fino ad oltre il 60% alla vigilia della crisi finanziaria del 2008. Da allora la situazione tende tuttavia a cambiare: nel 2018 l'indice di apertura scende infatti al 53%, mettendo per la prima volta in discussione quel fenomeno di crescente integrazione commerciale, produttiva e finanziaria delle economie nazionali definito comunemente con il termine globalizzazione.

Il rallentamento dei processi di integrazione internazionale dell'economia è confermato dall'UNCTAD (2020) che segnala come il rapporto del tasso di variazione annua dell'interscambio sulla crescita economica globale sia andato progressivamente riducendosi nel corso degli ultimi trent'anni. Nel periodo tra 1990 e 2000 per ogni punto di crescita dell'economia globale, l'interscambio aumentava di 1,7 volte. Nel primo decennio del secolo tale rapporto si riduce a 1,2. Nel decennio 2010-2019 scende invece sotto l'unità, denotando in questo modo quel

---

\*Università Ca' Foscari Venezia.

processo di *decoupling* fra crescita economica e commercio internazionale che *The Economist* ha coniato con il termine “*Slowbalisation*”.

Nel 2020 l'emergenza Coronavirus sferra un ulteriore colpo agli scambi internazionali. Lockdown e vincoli alle frontiere per controlli sanitari causano sia difficoltà al commercio estero, sia l'interruzione delle catene di fornitura che legano inestricabilmente l'industria globale, ponendo alle economie nazionali sfide inedite. Quando il WTO presenta a maggio 2020 le sue previsioni in base all'impatto della pandemia, vengono proposti due scenari per fine anno: in quello migliore la contrazione dell'interscambio globale si attesterebbe attorno al 13%, nel caso peggiore la caduta poteva arrivare al 32%, che avrebbe rappresentato il più grave crollo del commercio mondiale in tempi di pace! Per fortuna i dati rilasciati dal WTO per il terzo trimestre 2020 hanno indicato una risalita dell'interscambio manifatturiero, scongiurando lo scenario più pessimistico. Il 2020 si chiuderà perciò con una contrazione del commercio mondiale attorno al 10% rispetto al 2019, anno che, a sua volta, aveva registrato una flessione sul 2018. Il timore evidenziato dal WTO è che anche questa volta, com'è avvenuto dopo la crisi del 2008, il recupero sia lento e incompleto, mostrando un ulteriore declino dei volumi del commercio mondiale.

Le crisi di natura globale che si sono succedute negli ultimi due decenni – oltre a quella finanziaria del 2008 e alla pandemia del 2020, va ricordata anche l'attacco alle Twin Towers del 2001 – hanno portato non solo una caduta congiunturale degli scambi internazionali, ma un rallentamento strutturale della globalizzazione. In particolare, l'emergenza Covid-19 ha fatto emergere la fragilità delle catene globali di fornitura sulle quali sono organizzate oramai tutte le industrie, comprese quelle ritenute vitali per la popolazione, com'è il caso della farmaceutica e del biomedicale.

Quando in Italia scoppia il primo focolaio epidemico ci si accorge che negli ospedali scarseggiano mascherine e altri dispositivi di protezione, oltre a farmaci di base come il paracetamolo, la cui produzione è da anni delegata all'Asia. Per non dire dei respiratori necessari ad assorbire l'urto dei ricoveri nelle terapie intensive, che in Europa sono prodotti in due fabbriche localizzate in Germania e Francia, le quali, su ordine dei governi nazionali, bloccano subito le esportazioni agli altri paesi, compresi quelli dell'area Schengen. Per fortuna quest'ultima situazione viene subito risolta da un'iniziativa politica dell'UE, e l'industria europea è così tornata a scambiare beni finali e intermedi, iniziando a riconvertire alcune produzioni per far fronte alla pressante domanda di dispositivi di protezione e attrezzature mediche. L'epidemia ha tuttavia fatto emergere l'inestricabile intreccio delle reti di fornitura che tiene insieme l'industria globale. Ponendo dunque il problema di una loro riorganizzazione che tenga conto non solo dell'efficienza economica di breve periodo, ma anche della sicurezza nazionale quale criterio di valutazione di lungo termine.

Per diversi osservatori l'emergenza Covid-19 ha dunque messo in discussione alcuni aspetti chiave su cui si è basato nel dopoguerra lo sviluppo della glo-

balizzazione. Primo fra tutti che la libertà degli scambi possa assicurare una crescita economica duratura e un pacifico sviluppo delle relazioni fra paesi. Quando una pandemia mette a rischio forniture vitali per una comunità – come sono quelle alimentari, mediche e tecnologiche – è difficile non sorgano dubbi sul sistema che ha portato a tale situazione. La proposta di riportare in patria le produzioni che le imprese avevano in precedenza delocalizzato oltre frontiera – il cosiddetto *reshoring* – può dunque sembrare una strategia politica convincente. Così come può sembrare plausibile l’osservazione di una generale inversione di tendenza nei processi di globalizzazione e il conseguente ritorno al nazionalismo economico.

Ci sono tuttavia diverse questioni che un’analisi sulle reali tendenze della globalizzazione deve considerare e che proprio la pandemia in corso aiuta a mettere in luce. Innanzitutto i costi economici di una ritirata dal commercio internazionale e gli effetti redistributivi di tale processo, in particolare in una fase di prolungata difficoltà dell’economia. In secondo luogo la reale fattibilità e, soprattutto, l’efficacia dei processi di *reshoring* rispetto l’obiettivo di maggiore sicurezza delle forniture. In terzo luogo è necessario considerare l’impatto a medio termine delle tecnologie digitali sulle nuove forme di apertura internazionale, considerata la straordinaria accelerazione che proprio l’emergenza Covid-19 ha impresso alla loro diffusione nelle imprese e fra i consumatori. Infine, rimane la questione forse più importante che la pandemia ha fatto emergere: per trovare in tempi rapidi soluzioni scientifiche e tecnologiche ai problemi di salute della popolazione, a partire dal vaccino, c’è bisogno di condividere conoscenze complesse nella rete globale dei centri di ricerca, di partecipare a progetti transnazionali di filiera, di una competizione ben regolata fra multinazionali farmaceutiche, del collegamento con sistemi produttivi e logistici globali. Soprattutto c’è bisogno di una più forte collaborazione a scala globale fra istituzioni nazionali nell’affrontare l’emergenza sanitaria, così come del coordinamento nelle politiche macroeconomiche necessarie alla ripresa.

La crisi globale creata dal Coronavirus costituisce, perciò, una straordinaria occasione per guardare al funzionamento del commercio internazionale e cercare di correggerne gli eccessi, senza tuttavia perdere di vista la sua importanza per uno sviluppo globale più sostenibile e inclusivo.

## ***2. Vantaggi e limiti del commercio internazionale***

Dalla teoria ricardiana sui vantaggi comparati, ai modelli dell’economia internazionale basati su rendimenti crescenti, alle analisi sulla mobilità dei fattori e alla formazione delle catene globali del valore, lo sviluppo del commercio fra paesi è stato spiegato come un processo che porta a una maggiore efficienza allocativa a

beneficio, in particolare, dei consumatori. In tale prospettiva, la specializzazione delle diverse economie resa possibile dalla maggiore divisione internazionale del lavoro ha un effetto simile a quello creato dall'introduzione di una tecnologia: cresce la produttività dei fattori, consentendo così di ottenere più beni e servizi (output) in rapporto alle risorse disponibili (input). L'efficienza ottenuta dalla specializzazione internazionale delle economie ha inoltre un effetto dinamico: induce processi di apprendimento che portano innovazioni diffuse e, di conseguenza, un ulteriore benessere economico. Rinunciare al commercio internazionale è dunque come rinunciare ai benefici di una tecnologia.

Anche l'ulteriore approfondimento della divisione internazionale del lavoro costituito dalle "catene globali del valore" – la frammentazione del processo produttivo in diverse fasi e la loro dislocazione in diverse aree della geografia mondiale – è mosso dalla ricerca di efficienza nell'uso delle risorse. Le funzioni a maggiore intensità di capitale e tecnologia possono crescere più agevolmente nei paesi industriali maturi, dove questi fattori sono presenti in misura maggiore, di conseguenza, il loro prezzo relativo è più basso, mentre le fasi a più elevata intensità di lavoro possono essere dislocate nelle economie in via di sviluppo, contribuendo in questo modo alla loro crescita.

Non è difficile vedere i vantaggi economici che tale processo ha concretamente portato. Per i paesi in via di sviluppo che più e meglio si sono inseriti nel nuovo sistema di divisione internazionale del lavoro – com'è stato per la Cina e altri paesi del Sud Est asiatico – la misura è data non solo dall'elevato tasso di crescita economica, ma soprattutto dall'uscita dal livello di povertà assoluta di quasi 800 milioni di persone, che può essere considerato uno dei più straordinari successi nella storia dello sviluppo umano. L'apertura commerciale delle economie industriali avanzate rispetto a quelle in ritardo ha rappresentato perciò una fondamentale politica di aiuto allo sviluppo, rendendo possibile anche quei processi di apprendimento tecnico che sono alla base della "grande convergenza" che si è manifestata fra economie mondiali nel corso degli ultimi 25 anni (Baldwin 2018; Spence 2012). Basti pensare che se nel 1993 la quota del Pil mondiale detenuta dalle economie del G7 era pari al 76%, oggi è al 45%, lo stesso livello che le sette maggiori economie industriali avevano a inizio '900. Ad aumentare il peso nell'economia mondiale è stata soprattutto la Cina – la cui quota mondiale di produzione industriale è passata dal 3% al 20% – ma anche altre economie asiatiche, e alcune anche in America latina, hanno beneficiato di questa convergenza.

Attenzione, questo non significa che la maggiore crescita delle economie in via di sviluppo abbia ridotto la ricchezza di quelle avanzate. La crescita dei paesi in via di sviluppo ha contribuito, a sua volta, ad alimentare una nuova domanda di beni e servizi di cui hanno beneficiato anche le imprese dei paesi industriali. Nelle prime fasi di industrializzazione la domanda delle economie in via di svi-

luppo si è principalmente rivolta ai beni di capitale, alle tecnologie e alle infrastrutture necessarie ad espandere la base produttiva, che solo le economie più complesse possono fornire. Nelle fasi successive la domanda si sposta sui consumi di qualità e i servizi più sofisticati, dove le economie avanzate hanno progressivamente spostato i vantaggi comparati.

Come vedremo meglio fra poco, nelle economie avanzate i benefici della globalizzazione si sono distribuiti in modo alquanto diseguale. Tuttavia non si possono sottovalutare i vantaggi per i consumatori occidentali creati dalla riduzione dei costi dei beni di largo consumo, che sono particolarmente rilevanti per le fasce a basso reddito. Il Peterson Institute ha quantificato tale vantaggio per una famiglia americana in 10mila dollari all'anno (Hufbauer, Zhiyao 2017). Se attualizziamo questo guadagno a un tasso del 2%, il "tesoretto" creato dalla globalizzazione ammonta a mezzo milione per famiglia, valore che risulta relativamente più elevato per le fasce a minor reddito, più sensibili al contenimento dei prezzi assicurato dalla possibilità di importazione da paesi *low cost*.

Il commercio internazionale si presenta dunque come un gioco a somma positiva che ha portato benefici sia alle economie in via di sviluppo che si sono aperte all'interscambio e agli investimenti esteri, sia ai paesi avanzati, che hanno così potuto accrescere le aree domanda da servire, nonché la varietà dell'offerta. Per quanto l'atteggiamento sociale verso la globalizzazione possa mutare a seguito della pandemia, difficile ritenere che i consumatori e le imprese più dinamiche siano disponibili a perdere i vantaggi del commercio internazionale, tanto più in una fase difficile per l'economia e con potenziali rischi inflattivi a medio termine a causa delle politiche espansive delle istituzioni monetarie.

La chiusura delle economie attraverso dazi e svalutazioni competitive fu del resto la risposta sbagliata che le politiche nazionali misero in campo all'indomani della crisi del 1929. Gli scambi internazionali, che già si erano fermati durante la prima guerra mondiale, subirono un'ulteriore contrazione, frenando la ripresa dell'industria, la cui espansione aveva invece bisogno di economie di scala e mercati aperti. Le conseguenze furono allora drammatiche, non solo per l'economia, che comunque attraversò sia in Europa che negli Stati Uniti un lungo periodo depressivo, ma anche per le tensioni politiche internazionali che il protezionismo fatalmente alimentò, fino a portare alla seconda guerra mondiale.

Sarebbe davvero terribile ripetere oggi gli stessi errori. Tuttavia, questo non significa sottovalutare gli aspetti critici della globalizzazione attuale, né l'esigenza di rivedere alcune regole del commercio internazionale alla luce delle nuove condizioni politiche, sociali e ambientali. Emergono, in particolare, due rilevanti limiti del mercato: da un lato la diseguale distribuzione di costi e benefici dell'apertura internazionale dell'economia, dall'altro le esternalità di conoscenza collegate alla specializzazione.