

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Il futuro incerto del multilateralismo commerciale e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio

dicembre 2018

147

Approfondimenti

APPROFONDIMENTO

*Il futuro incerto del multilateralismo commerciale
e il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio*

di Marco Zupi

a cura del CeSPI

(Centro Studi di Politica Internazionale)

dicembre 2018

Sommario

Abstract	I
1. L'importanza del commercio internazionale	1
1.1. L'andamento delle esportazioni di merci	2
1.2. L'andamento delle importazioni di merci	7
1.3. L'interscambio commerciale di servizi	11
1.4. La situazione dell'Italia	12
2. La realtà meno visibile del commercio internazionale	17
3. Politiche commerciali tra multilateralismo, regionalismo e unilateralismo	23
4. Il ruolo dell'OMC e le prospettive per il futuro	31
4.1. L'OMC	31
4.2. Lo stallo del Doha Round	35
4.3. La crisi del multilateralismo	39
4.4. Ritorno alle origini?	49

Abstract

Il mondo è oggi più integrato di quanto non fosse settant'anni fa, all'indomani della seconda guerra mondiale. Lo segnalano i dati relativi al valore degli scambi internazionali di merci, che superano di oltre tre volte quello degli scambi di servizi che, per loro natura, spesso non oltrepassano le frontiere nazionali.

La produzione mondiale nel corso degli ultimi settanta anni è aumentata molto, ma ancor di più è aumentato il volume degli scambi commerciali. La novità più significativa degli ultimi vent'anni è sicuramente l'affermarsi della Cina, motore dell'economia mondiale, che continua ancora oggi a crescere come economia e potenza esportatrice.

Ciò ha inevitabilmente messo in discussione la leadership degli Stati Uniti: nel 1948 più di un quinto delle esportazioni mondiali erano statunitensi, oggi la percentuale si attesta tra l'8 e il 9%. In ogni caso, gli USA continuano ad essere perno essenziale, intrecciato con quello cinese, dell'economia globale e sono il primo importatore mondiale di beni e servizi, registrando disavanzi commerciali strutturali grazie ai quali i cittadini statunitensi riescono a vivere "al di sopra delle proprie possibilità".

In una prospettiva regionale, invece, al netto dello spostamento verso l'Asia dell'asse centrale della produzione e del commercio mondiale, oggi l'UE-28 precede la Cina e gli Stati Uniti nella classifica dei tre maggiori attori globali del commercio internazionale.

Nel caso dell'Italia trova conferma il cosiddetto modello gravitazionale del commercio internazionale, secondo cui l'interscambio tende a connotarsi in termini regionali, con paesi di prossimità e più alto livello di reddito. In termini percentuali, l'Italia registra un calo delle quote mondiali

determinato dalla redistribuzione della ricchezza mondiale a beneficio anzitutto di Cina e paesi asiatici, con un modello di specializzazione concentrato nel settore manifatturiero, in particolare nel comparto di macchinari e apparecchi che hanno segmenti ad alto contenuto tecnologico, ma anche nei prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori più tradizionali.

Per capire la realtà della situazione attuale, tuttavia, bisogna andare oltre le statistiche aggregate sul commercio internazionale: il fenomeno delle delocalizzazioni da parte delle grandi imprese, la segmentazione del mercato del lavoro che determina vincitori e vinti della globalizzazione, la forte territorializzazione delle dinamiche di sviluppo e l'integrazione nell'economia mondiale sono tutti aspetti importanti che finiscono col rendere improprio il riferimento allo Stato nazionale come unità di misura dei benefici e costi del multilateralismo commerciale. Le disuguaglianze dentro gli Stati contano e creano integrazione e marginalità allo stesso tempo.

In un contesto di crisi economica e gravi difficoltà occupazionali, con il clima di insicurezza e paura che ne deriva, ha perciò presa il discorso dei sovranisti che indicano il libero scambio e il multilateralismo come responsabili delle difficoltà economico-sociali, rivendicando il diritto e la necessità di disporre degli strumenti di politica commerciale a tutela degli interessi nazionali.

Nei decenni scorsi le istituzioni di governance multilaterale del sistema del commercio internazionale, fondato sui principi di coordinamento e terzietà, hanno assicurato la cooperazione e l'allineamento di tutti i paesi attraverso accordi periodici volti a ridurre le tariffe, gli altri ostacoli al commercio internazionale e i trattamenti discriminatori.

L'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT) prima, e poi, con un mandato più ampio, l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC, o WTO secondo l'acronimo inglese) sono stati il perno di questo processo di liberalizzazione progressiva degli scambi, al quale si sono affiancati numerosi accordi commerciali regionali.

Oggi che viene messo in discussione il sistema multilaterale, l'OMC è al centro delle critiche. Nel 2001 ha avviato un ambizioso ciclo di negoziati, il Doha Round, che mirava ad estendere le materie negoziali, a cominciare dallo spinoso tema dell'agricoltura, e a tutelare maggiormente gli interessi dei Paesi in via sviluppo ed emergenti, che oggi hanno più voce.

Tuttavia, dopo quasi due decenni la situazione non si è sbloccata e si sono ottenuti solo alcuni accordi settoriali e che coinvolgono un gruppo limitato di paesi. A un difficile negoziato, con Stati Uniti e UE restii a cedere troppo alle rivendicazioni dei Paesi in via di sviluppo, si è poi aggiunto l'attacco frontale all'OMC e al multilateralismo da parte della presidenza di Donald Trump, che accusa l'OMC di consentire alla Cina politiche scorrette e che ha adottato il ricorso a crescenti dazi nei confronti di più paesi, avviando il sistema globale a una serie di misure e contromisure unilaterali che prefigurano un possibile scenario di guerra commerciale.

In questo contesto, che ha contraccolpi negativi sull'economia globale, si radicalizzano due posizioni contrapposte: i fautori della liberalizzazione commerciale e i sovranisti. Due posizioni che non paiono in grado di dare una risposta efficace ai problemi strutturali sottostanti – disoccupazione e occupazione vulnerabile non a condizioni dignitose, crisi ambientale, disuguaglianze – che interrogano il modello di sviluppo complessivo.

Di fronte al rischio di una fuga in avanti incontrollata dei diversi protagonisti, che potrebbe produrre tensioni crescenti, può essere di aiuto

guardare alle scelte del passato che hanno contribuito a non affrontare e risolvere le sfide centrali dello sviluppo, e tornare alle proposte lungimiranti che molti anni fa, immediatamente prima dell'avvio del GATT, furono avanzate, proponendo strategie di politiche interne e di coordinamento multilaterale non subalterne agli interessi particolari e agli spiriti animali del capitalismo.

1. L'importanza del commercio internazionale

Il mondo è più integrato oggi di quanto non fosse settant'anni fa, all'indomani della seconda guerra mondiale. Nell'attuale fase della globalizzazione, infatti, lo scambio internazionale di merci è molto cresciuto, meno della mobilità dei capitali ma molto più della mobilità umana, sotto forma di migrazioni internazionali, che pure ha acquisito un rilievo predominante nel dibattito politico in Italia ed Europa.

Volendo ripercorrerne schematicamente l'evoluzione, si possono confrontare i dati relativi a cinque momenti storicamente importanti:

- 1948: l'avvio della ricostruzione post-bellica e del miracolo economico in Europa, che non aveva ancora riassorbito gli effetti della Grande depressione, della conseguente interruzione del processo di integrazione mondiale e del conflitto mondiale;
- 1970: l'anno che prepara la conclusione del ciclo dei cosiddetti "trenta anni gloriosi"¹, il periodo di elevata crescita economica nei paesi OCSE dal secondo dopoguerra ai primi anni Settanta che avrebbe determinato un cambiamento di passo dell'integrazione mondiale²;
- 1987: l'anno che prepara la conclusione di un sistema di relazioni internazionali dominato dalla Guerra fredda e dalla contrapposizione dei due blocchi, ma in cui ha anche preso forma il cosiddetto miracolo economico delle tigri asiatiche e soprattutto l'avanzata cinese³;

¹ Termine coniato dall'economista francese Jean Fourastié. Si veda: J. Fourastié (1979), *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Parigi.

² Fra il 1900 e il 1950 l'economia europea crebbe a un tasso medio annuo dell'1%; fra il 1950 e il 1973 a un tasso del 4,1%, nei due decenni successivi a un tasso dell'1,8%.

³ Storicamente questa svolta si fa risalire alle riforme economiche avviate da Deng Xiaoping nel 1979 che determinarono il nuovo corso della via cinese al socialismo e al capitalismo, contraddistinto da elevati tassi di crescita economica (un tasso medio annuo di crescita del PIL reale del 9,6% tra il 1979 e il 2016). Si veda: W. M. Morrison (2018),

- 2000: l'avvio del nuovo millennio che corrisponde a quello che abbiamo definito l'avvio di una nuova fase della globalizzazione, in cui alla convenienza a delocalizzare diverse fasi produttive nei Paesi in via di sviluppo (PVS) per poi riesportare i prodotti in Occidente, che ha caratterizzato la fase precedente (fra il 1980 e il 1999 la quota di beni manufatti sul totale delle esportazioni dei PVS aumentò dal 25 all'80%), subentra un maggiore protagonismo asiatico a livello politico, economico e diplomatico, con un deciso spostamento geografico del motore della crescita a livello mondiale e un ruolo dell'Asia sempre più centrale nelle catene internazionali del valore⁴;

- 2017: ultimo anno disponibile.

In particolare, si possono analizzare i dati relativi al valore degli scambi internazionali di merci, che superano di oltre tre volte quello degli scambi di servizi che, per loro natura, molte volte non oltrepassano le frontiere nazionali. Il primo dato di confronto è quello relativo alle esportazioni.

1.1. L'andamento delle esportazioni di merci

Tab. 1 – I primi 10 esportatori mondiali di merci. Valori in percentuale sul totale mondiale

2017	%	2000	%	1987	%	1970	%	1948	%
Cina	12,8	Stati Uniti	12,1	Germania	11,7	Stati Uniti	13,6	Stati Uniti	21,6
Stati Uniti	8,7	Germania	8,5	Stati Uniti	10,1	Germania	10,8	Regno Unito	11,3

China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States, US Congressional Research Service, 5 febbraio.

⁴ M. Zupi (2013), *Disuguaglianze in via di sviluppo*, Carocci, Roma.

Germania	8,2	Giappone	7,4	Giappone	9,2	Regno Unito	6,1	Canada	5,5
Giappone	3,9	Francia	5,1	Francia	5,2	Giappone	6,1	Francia	3,4
Paesi Bassi	3,7	Regno Unito	4,4	Regno Unito	4,6	Francia	5,7	Australia	2,8
Corea del Sud	3,2	Canada	4,3	Italia	4,3	Canada	5,3	Argentina	2,8
Hong Kong	3,1	Cina	3,9	URSS	3,9	Paesi Bassi	4,2	India	2,2
Francia	3,0	Italia	3,7	Canada	3,7	Italia	4,2	URSS	2,2
Italia	2,9	Paesi Bassi	3,6	Paesi Bassi	2,1	URSS	4,0	Paesi Bassi	2,0
Regno Unito	2,5	Hong Kong	3,1	Taiwan	1,9	Svezia	2,1	Brasile	2,0
	52,0		56,2		56,8		62,2		55,9
Export mondiale (miliardi \$)	17.707		6.456		2.515		317		58
PIL mondiale (miliardi \$)	80.684		33.571		17.102		2.957		1.017
Export/PIL (%)	21,9		19,2		14,7		10,7		5,7

Fonte: elaborazioni su dati OMC

I dati relativi alle esportazioni internazionali di merci e alla produzione mondiale (misurata attraverso il Prodotto interno lordo, PIL) ci dicono anzitutto che la produzione mondiale è cresciuta moltissimo negli ultimi settant'anni (da poco più di mille miliardi di dollari correnti a oltre 80 mila miliardi, cioè di 78,3 volte⁵), ma in misura ancora maggiore il mondo si è integrato o globalizzato: cioè le esportazioni commerciali sono aumentate

⁵ Il confronto intertemporale tra valori (del PIL e del commercio internazionale) espressi a prezzi correnti risente dell'effetto di variazione dei prezzi (variazioni nei tassi di inflazione e variazioni nei tassi di cambio); tuttavia un confronto in termini percentuali, come quello qui proposto, permette di non risentire di tali distorsioni.

molto di più (da 58 miliardi di dollari correnti a oltre 17 mila miliardi, con un incremento di 304,3 volte!). In termini economici si parla di un'elevata elasticità degli scambi internazionali (in questo caso delle esportazioni) rispetto al reddito mondiale, nel senso che a ogni incremento unitario di reddito si accompagna un aumento più che proporzionale delle esportazioni.

In sostanza, come evidenzia la tabella, oggi più di un quinto (il 21,9%) di quanto viene prodotto è venduto all'estero, mentre settant'anni fa era meno del 6%.

Guardando alla graduatoria dei principali paesi esportatori mondiali di merci, ci sono forti elementi di continuità nel corso degli ultimi settant'anni, ma anche alcune novità rilevanti.

Nel caso dell'Italia, la quota percentuale di esportazioni mondiali detenuta - che era nel 1948 all'1,8% (ponendo il paese al dodicesimo posto nella classifica, quindi non ricompreso nella tabella) - è salita fino al 4,2% nel 1970 per poi stabilizzarsi, arrivando al 4,3% nel 1987 (raggiungendo il picco nel 1990 con 4,9%, cioè un ventesimo delle esportazioni mondiali).

Nel 2000 il dato percentuale ha registrato una leggera diminuzione - come già nel 1999, quando si era attestato al 4,1% - che ha riportato l'Italia sotto la soglia del 4% delle esportazioni mondiali, una diminuzione che è proseguita ininterrottamente, arrivando negli ultimi anni sotto la soglia del 3%, un valore così basso da avere precedenti solo prima degli anni Sessanta.

Il caso più eclatante e di segno opposto a quello italiano è, naturalmente, quello della Cina, partita da un livello bassissimo (0,9%) di quota delle esportazioni mondiali nel 1948, da cui non si è discostata nemmeno nel 1970 (0,7%), solo dal 1979 ha avviato un progressivo aumento, toccando l'1,6% delle esportazioni mondiali nel 1987.

La Cina è entrata nella lista dei primi dieci paesi esportatori mondiali di merci soltanto nel 1998, quando è risultata al nono posto, scavalcando Hong Kong (al decimo posto), e nel 2000 si è attestata al settimo posto (3,9%).

Gli anni Duemila hanno registrato un'impetuosa crescita, senza eguali, della Cina nel mercato delle esportazioni mondiali: dal 3,9% del 2000 al 10,3% nel 2010, al 13,8% nel 2015 per poi ripiegare al 12,8% nel 2017 (cui si aggiunge, è bene ricordarlo, il 3,1% di Hong Kong).

La Cina, motore dell'economia mondiale, continua ancora oggi a crescere come economia e potenza esportatrice; tuttavia c'è un rallentamento in corso che ingenera effetti a catena in Asia e nel resto del mondo, con la preoccupazione che possa verificarsi a breve l'urto di un atterraggio improvviso (o *hard landing*) a livelli di crescita economica molto più contenuti, anche perché si configura come un modello di crescita più legato a settori, come il terziario e le costruzioni, che non alimentano un'elevata domanda di importazioni.

Gli Stati Uniti, invece, all'indomani della seconda guerra mondiale hanno ereditato una posizione di forza e vantaggio competitivo netto sugli altri paesi, potendo contare su una struttura produttiva ingigantita dallo sforzo bellico e bisognosa di trovare sbocchi all'esterno per evitare rischi di sovrapproduzione, ma anche sull'assenza di concorrenti in grado di competere nel breve periodo sul mercato internazionale, perché sia l'Europa che il Giappone erano alle prese con la sfida della ricostruzione.

Nel 1948 più di un quinto delle esportazioni mondiali erano statunitensi, una percentuale destinata a diminuire nel tempo in maniera graduale ma continua, salvo la parentesi concomitante con la fine del blocco sovietico, fino ad attestarsi tra l'8 e il 9% negli ultimi anni.

Proprio la perdita di supremazia assoluta nel commercio mondiale ha spinto gli Stati Uniti, alla metà degli anni Novanta, a ritenere importante l'istituzione di un organismo terzo, l'OMC, chiamata a disciplinare le politiche commerciali e dirimere i crescenti contenziosi tra le parti, mentre oggi è proprio il confronto con la dinamica positiva cinese ad alimentare la spirale della guerra commerciale innescata dalla presidenza di Donald Trump.

Guardando agli altri paesi in cima alla classifica, se la Germania è uscita dai "Trenta anni gloriosi" imponendosi come prima potenza commerciale europea e al vertice mondiale, il Regno Unito ha registrato invece un progressivo e inarrestabile declino sancito dal nuovo corso legato all'ordine economico internazionale post-bellico e dal superamento della centralità delle potenze coloniali europee (Regno Unito e Francia, soprattutto), che ha permesso agli Stati Uniti di dominare e poi di mantenere una posizione di vertice anche in presenza dell'emergere delle nuove forze asiatiche: da una quota dell'11,3% delle esportazioni mondiali nel 1948 il Regno Unito ha ininterrottamente perso posizioni, fino ad arrivare allo 2,5% nel 2017.

In una logica regionale, invece, al netto dello spostamento verso l'Asia dell'asse centrale della produzione e del commercio mondiale (nel 2017 l'Asia è stata responsabile del 36% delle esportazioni mondiali)⁶, oggi l'UE-28 precede la Cina e gli Stati Uniti nella classifica dei tre maggiori attori globali del commercio internazionale dal 2004, anno in cui la Cina ha superato il Giappone.

⁶ Presi singolarmente, ci sono diversi paesi asiatici - nell'ordine Singapore, Taiwan, India, Thailandia, Malesia, Vietnam e Indonesia - che hanno accresciuto le proprie quote (molti dei quali nel settore tessile), ma che individualmente hanno quote comprese in ogni caso tra l'1 e il 2% delle esportazioni mondiali.

La Germania, a sua volta, è la protagonista in ambito UE⁷. La forte concentrazione delle esportazioni mondiali in pochi paesi esportatori è dimostrata dal fatto che i primi tre paesi (Cina, Stati Uniti e Germania) spiegano circa il 30% delle esportazioni mondiali. In base ai dati Eurostat, nel 2017 gli scambi di merci tra gli Stati membri dell'UE (commercio intra UE) sono stati valutati, in termini di esportazioni, pari al 64% del totale delle esportazioni dell'UE-28 (cioè circa 3.766 miliardi di dollari su quasi 5.900 miliardi di dollari esportati, pari al 32% delle esportazioni mondiali), quindi molto superiori alle esportazioni verso paesi terzi (esportazioni extra UE), pari al 36% delle esportazioni totali dell'UE, e cioè 2.118 miliardi di dollari.

1.2. L'andamento delle importazioni di merci

Altrettanto rivelatrice e sostanzialmente convergente è l'altra faccia della medaglia dell'integrazione commerciale globale, ovvero le importazioni di beni, che a livello mondiale hanno superato i 18 mila miliardi di dollari nel 2017⁸.

Tab. 2 – I primi 10 importatori mondiali di merci. Valori in percentuale sul totale mondiale

2017	%	2000	%	1987	%	1970	%	1948	%
------	---	------	---	------	---	------	---	------	---

⁷ Nel 2017 la Germania è risultata lo Stato membro con il più elevato volume sia di scambi intra UE-28, registrando il 22,4% delle esportazioni di merci dell'UE-28 verso altri Stati membri e poco più di un quinto (20,8 %) delle importazioni di merci dell'UE-28 da altri Stati membri, sia del commercio extra UE-28.

⁸ Sul piano contabile si riscontrano sempre delle discrepanze tra il valore delle esportazioni e quello delle importazioni a livello mondiale, con le importazioni che risultano superiori. Ciò non deve sorprendere, perché le importazioni includono anche il costo di trasporto e assicurazione. Può inoltre verificarsi il caso di non identica registrazione del valore da parte dei due paesi interessati dalla stessa operazione commerciale e possono essere applicati tassi di cambio diversi da paese esportatore a paese importatore. Per gli scambi internazionali di servizi la situazione si complica ulteriormente, nel caso in particolare dei servizi immateriali di natura finanziaria.

Stati Uniti	13,3	Stati Uniti	18,7	Stati Uniti	16,4	Stati Uniti	12,9	Regno Unito	13,4
Cina	10,2	Germania	7,4	Germania	8,8	Germania	9,1	Stati Uniti	13,0
Germania	6,5	Giappone	5,6	Francia	6,1	Regno Unito	6,6	Francia	5,5
Giappone	3,7	Regno Unito	5,2	Regno Unito	6,0	Francia	5,8	Canada	4,4
Regno Unito	3,6	Francia	5,0	Giappone	5,8	Giappone	5,7	Paesi Bassi	3,5
Francia	3,5	Canada	3,6	Italia	4,9	Paesi Bassi	4,8	Argentina	2,5
Hong Kong	3,3	Italia	3,6	URSS	3,7	Italia	4,5	Sudafrica	2,5
Paesi Bassi	3,2	Cina	3,3	Canada	3,6	Canada	4,3	Italia	2,5
Corea del Sud	2,6	Paesi Bassi	3,2	Paesi Bassi	3,5	URSS	3,6	India	2,3
Italia	2,5	Hong Kong	3,2	Hong Kong	2,0	Svezia	2,1	Germania	2,2
	52,3		59,0		60,9		59,5		51,8
Import mondiale (miliardi \$)	18.065		6.723		2.584		329		62
PIL mondiale (miliardi \$)	80.684		33.571		17.102		2.957		1.017
Import/PIL (%)	22,4		20,0		15,1		11,1		6,1

Fonte: elaborazioni su dati OMC

La fotografia relativa alle importazioni conferma tutte le indicazioni ricavate in precedenza con riferimento alle esportazioni e permette di evidenziare alcuni ulteriori elementi di interesse. Anzitutto, i paesi al vertice sono sostanzialmente gli stessi e i primi tre paesi assorbono il 30% delle

importazioni mondiali; tuttavia si segnala il ribaltamento di posizioni al vertice, con gli Stati Uniti che continuano a detenere la prima posizione.

In questo senso, la Cina è motore dell'economia mondiale, ma gli Stati Uniti continuano ad essere perno essenziale, intrecciato con quello cinese, non solo perché il dollaro statunitense è “valuta di riserva” utilizzata dagli altri paesi per saldare conti commerciali internazionali, ma anche perché quella americana è un'economia i cui cittadini vivono “al di sopra delle proprie possibilità”, nel senso che è un'economia che consuma e cresce più di quanto produca e di quanto i risparmi interni consentano, cosicché gli Stati Uniti importano risparmio dall'estero (indebitandosi e ricevendo molti investimenti esteri) e registrano disavanzi commerciali strutturali (il valore delle importazioni è superiore a quello delle esportazioni) da decenni.

Nel 2017 il valore delle importazioni statunitensi ha superato quello delle esportazioni di 862 miliardi di dollari (un terzo del valore delle importazioni) e, sommando il disavanzo accumulato tra il 1971 e il 2017, si arriva a ben 16 mila miliardi di dollari.

Ciò significa che il destino degli Stati Uniti è intrecciato a quello del principale paese esportatore, la Cina, perché proprio gli Stati Uniti sono il principale sbocco delle esportazioni della Cina, che a sua volta è – insieme al Giappone – il principale detentore estero di titoli del debito statunitense: e perciò ha tutto l'interesse a sostenere il valore del dollaro per favorire la competitività delle proprie esportazioni, evitando la sua svalutazione che rappresenterebbe un vantaggio per le esportazioni statunitensi. In pratica, diversamente dagli altri, i cittadini statunitensi possono indebitarsi a basso costo e quindi vivere al di sopra delle proprie possibilità.

L'immagine del vivere al di sopra dei propri mezzi merita una breve digressione perché rimanda implicitamente a due presupposti e una considerazione sul commercio internazionale.

Il primo presupposto è che chi vive al di sopra delle proprie possibilità (gli statunitensi, in questo caso) sta correndo un rischio, mettendo a repentaglio il futuro perché lo stile di vita adottato non è commisurato ai propri mezzi economici, e si indebita per mantenerlo e farlo risultare sostenibile. Il secondo presupposto è legato a un misto di critica e d'invidia che questa immagine sottintende, perché evoca una sottrazione indebita di benessere che spetterebbe ad altri, che ne sono espropriati proprio a causa del comportamento scorretto di chi vive al di sopra dei propri mezzi.

La considerazione che se ne ricava è interessante perché contro-intuitiva: prima che Adam Smith cambiasse i paradigmi della teoria economica nel XVIII secolo, in Europa dominavano le posizioni cosiddette mercantiliste, secondo cui il commercio internazionale è unicamente a somma zero (nel senso che c'è un paese che vince e un altro che perde) e il beneficio dipende sostanzialmente dal surplus commerciale, cioè dalla prevalenza delle esportazioni sulle importazioni.

Il caso degli Stati Uniti e del loro deficit commerciale strutturale è interessante proprio perché contraddice il luogo comune mercantilista, diffuso tra l'opinione pubblica e la classe politica, secondo cui per stare bene bisogna esportare di più e importare di meno.

In realtà, come dimostra il caso italiano, un saldo commerciale positivo non è in sé un indicatore incoraggiante perché potrebbe essere il risultato del crollo della domanda interna, che a sua volta si traduce in una diminuzione delle importazioni, cui può corrispondere un calo in termini di quota delle esportazioni mondiali, pur risultando maggiore delle importazioni.

1.3. L'interscambio commerciale di servizi

Esportazioni e importazioni di merci non esauriscono gli interscambi commerciali. Sommando al valore delle esportazioni mondiali di merci nel 2017 - pari a quasi 18 mila miliardi di dollari - anche quello delle esportazioni di servizi commerciali - pari a 5.247 miliardi di dollari - si arriva al valore complessivo di circa 23 mila miliardi di dollari, cioè il 28,45% del PIL mondiale.

Come nel caso delle merci, l'aggregato dei servizi ricomprende elementi molto eterogenei: il turismo (alberghi, ristoranti, guide), i trasporti, i servizi finanziari (banche, assicurazioni, borsa e titoli), il marketing, la pubblicità e i diversi servizi commerciali collegati agli investimenti esteri di grandi imprese, i servizi audiovisivi e culturali, l'energia e i servizi ambientali, i servizi di costruzione, le libere professioni, i servizi di sanità e quelli educativi e le altre attività che non rientrano nella sfera della produzione o trasformazione industriale, agricola e mineraria.

Gli Stati Uniti sono, di gran lunga, il primo paese esportatore di servizi al mondo (hanno esportato il 14% del totale mondiale nel 2017), seguiti da Regno Unito, Germania, Francia, Cina, Paesi Bassi e Irlanda, mentre l'Italia è al quattordicesimo posto. Gli Stati Uniti sono anche il primo paese importatore di servizi, seguiti dalla Cina, mentre l'Italia è al tredicesimo posto.

Molti servizi internazionali sono connessi agli investimenti diretti esteri che nel 2017 a livello mondiale sono stati pari a poco più di 1.500 miliardi di dollari, di cui circa la metà verso economie avanzate e oltre un terzo verso l'Asia, che è l'area geografica che attrae il maggior volume di investimenti

al mondo, mentre in termini di paesi di origine dei flussi dominano le economie avanzate.

È utile ripetere che molti servizi non tendono ad essere commercializzati a livello internazionale, il che spiega perché l'innalzamento del livello di sviluppo economico asiatico, associato a un processo di terziarizzazione dell'economia, non sta determinando in questi ultimi anni un livello maggiore di apertura commerciale.

1.4. La situazione dell'Italia

Venendo più in particolare all'Italia, il dato più importante è quello relativo alla tendenza di lungo periodo di perdita delle quote (in valore) di esportazioni mondiali di merci, riconducibile alle dinamiche prevalenti nelle catene internazionali del valore, del protagonismo delle imprese multinazionali e dello spostamento in Asia del baricentro mondiale.

A fronte di questa dinamica strutturale, l'Italia si è comunque giovata negli ultimi anni dell'abbassamento dei prezzi delle materie prime e della performance delle esportazioni nei mercati di proprio riferimento per registrare una tenuta delle esportazioni di beni (448 miliardi di euro nel 2017), delle importazioni di beni (400 miliardi di euro nel 2017) e dell'interscambio di servizi (esportazioni pari a 99 miliardi di euro e importazioni pari a quasi 102 miliardi di euro nel 2017).

Sul piano dei partner commerciali, il caso dell'Italia conferma il cosiddetto modello gravitazionale del commercio internazionale, secondo cui l'interscambio dipende, a parità di altre condizioni, dalla grandezza in termini economici dei paesi stessi (misurata dal PIL, cioè dalla ricchezza prodotta: maggiore è il PIL, maggiore è il flusso commerciale) e dalla

distanza tra essi (maggiore è la distanza tra due paesi, minore è il flusso migratorio e commerciale perché i bassi costi di trasporto tra paesi vicini facilitano l'interscambio e la prossimità fisica tende a favorire vicinanza e affinità culturale, linguistica, istituzionale).

A conferma di una tendenza alla regionalizzazione del commercio, conformemente a quanto suggerito dai modelli gravitazionali, è all'interno dell'UE che si trovano i principali partner commerciali dell'Italia. Se le importazioni di merci e l'interscambio di servizi sono prevalentemente confinati nell'ambito UE (con Germania, Francia, Spagna e Regno Unito che rappresentano un terzo delle importazioni ed esportazioni italiane totali), le esportazioni italiane si stanno comunque caratterizzando per una diversificazione un po' maggiore, con una capacità di trovare crescente sbocco, oltre che nell'UE (55,6% delle esportazioni totali), anche negli Stati Uniti (9% delle esportazioni italiane totali), in Cina (3%), aree di prossimità (come il Nord Africa: 2,7% delle esportazioni), Turchia (2,3%) e Russia (1,8%), il che distingue anche l'Italia dal resto degli Stati membri dell'UE che evidenziano una maggiore propensione a scambi intra-regionali⁹.

In termini di modello di specializzazione, la quasi totalità delle esportazioni italiane è concentrata nel settore manifatturiero, in particolare nel comparto di macchinari ed apparecchi (80 miliardi di euro nel 2017) che hanno segmenti ad alto contenuto tecnologico, ma anche nei prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori (51 miliardi di euro) più tradizionali e a basso contenuto tecnologico, nei mezzi di trasporto (51 miliardi di euro) e nei metalli di base e prodotti in metallo (47 miliardi di euro). Le importazioni sono anzitutto di mezzi di trasporto (49 miliardi di euro), metalli di base e

⁹ ICE (2018), *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2017-2018*, Roma.

prodotti in metallo (42 miliardi di euro), sostanze e prodotti chimici (37 miliardi di euro).

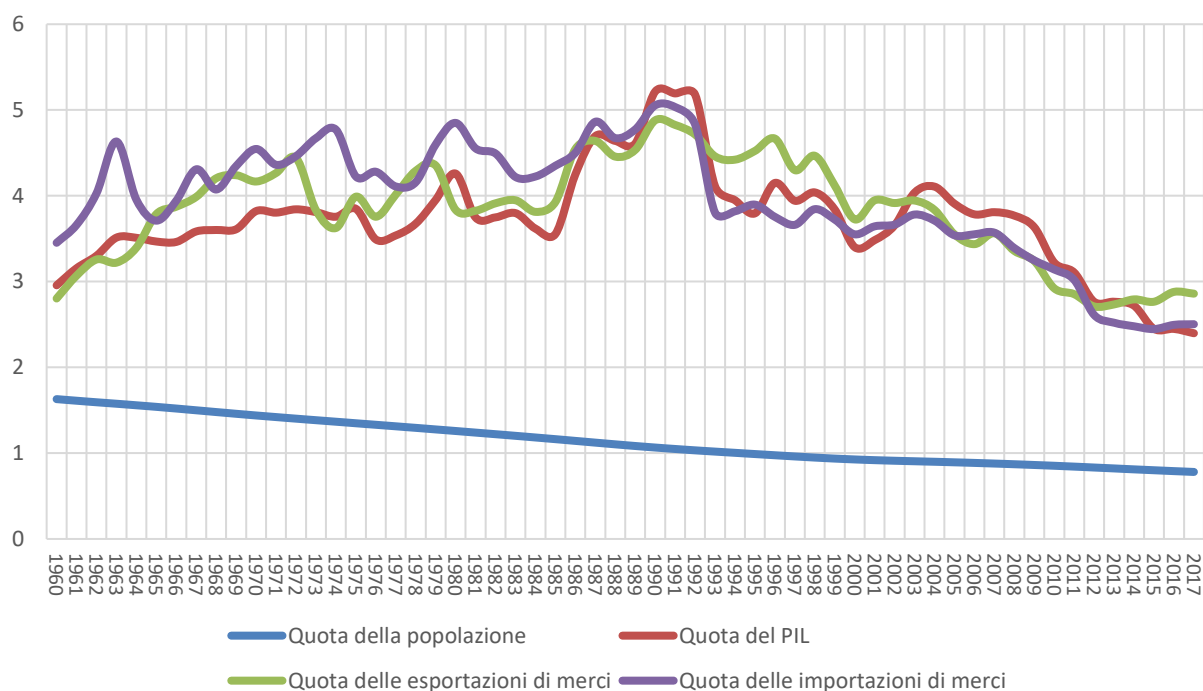
L'andamento nel tempo evidenzia traiettorie diverse per tipologie merceologiche: alcuni comparti del *Made in Italy* - come il settore moda - evidenziano difficoltà e perdite di posizioni rispetto ai *competitor*, altri comparti come chimica e farmaceutica, autoveicoli e alimentari, registrano al contrario guadagni di posizioni, mentre altri settori ancora, come i macchinari ed apparecchi meccanici, sono in una posizione intermedia.

I cambiamenti merceologici si stanno traducendo anche in trasformazioni sul piano occupazionale, con ricadute sociali inevitabili: settori tradizionali come la moda perdono posizione e occupati, mentre settori in crescita come macchinari e apparecchi aumentano gli occupati.

Come si deve interpretare, dunque, la situazione del commercio internazionale dell'Italia rispetto a quella degli altri paesi? Un primo modo, molto semplice, è quello di analizzare l'andamento nel tempo della quota percentuale italiana, rispetto al totale mondiale, di quattro variabili chiave: la popolazione, il PIL, le importazioni ed esportazioni di merci (evitando di associare solo le esportazioni alla misura del beneficio dell'integrazione commerciale per quanto già detto, pur sapendo che i flussi di importazioni ed esportazioni sono molto correlati positivamente).

Se la quota di esportazioni e/o importazioni italiane è inferiore a quella del PIL, ciò significa che il grado di apertura dell'Italia è inferiore al potenziale economico; se la quota di popolazione è inferiore a quella del PIL e dei flussi commerciali, ciò significa che la popolazione produce più ricchezza economica della media mondiale.

Fig. 1 – La quota italiana di popolazione, PIL, esportazioni e importazioni. Valori in percentuale sul totale mondiale



Fonte: elaborazioni su dati OMC, UN e World Bank.

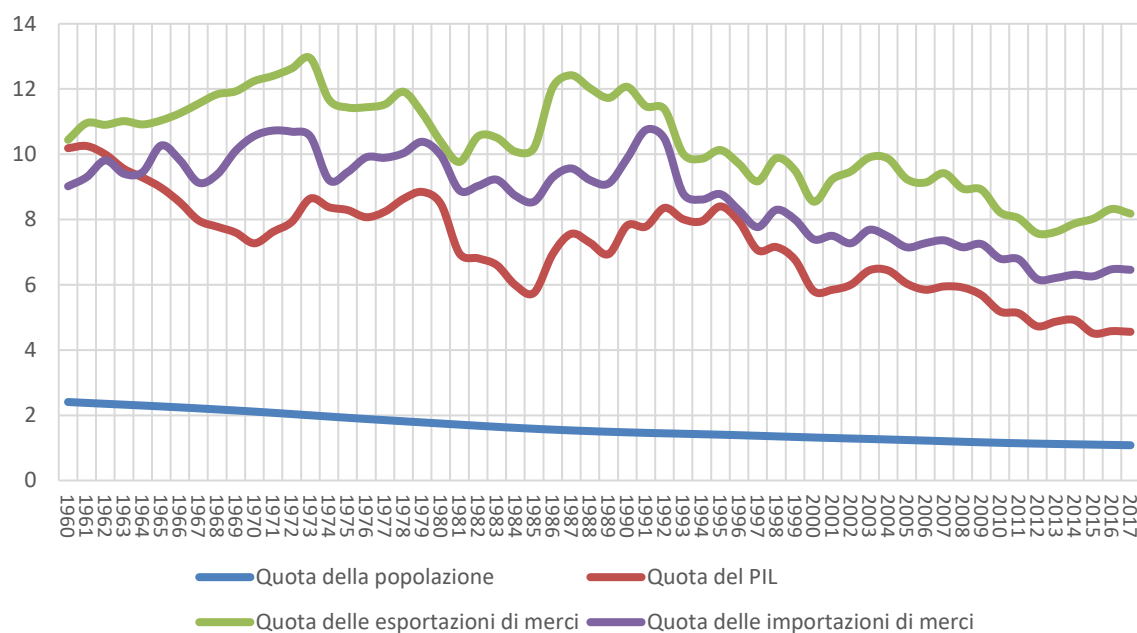
La figura evidenzia chiaramente come l'Italia sia un paese che rientra tra le economie avanzate (la linea della quota demografica è sempre abbondantemente al di sotto delle altre), ma anche come a partire dall'inizio degli anni Novanta - periodo in cui PIL, esportazioni e importazioni gravitavano attorno al 5% del totale mondiale - si sia registrato un andamento decrescente fino a dimezzarsi e scendere al 2,5% (2,9% nel caso delle esportazioni di merci) nel 2017, cioè arrivando a livelli inferiori a quelli del 1960 (le esportazioni sono tornate a quel livello). Si tratta di un calo fisiologico determinato dalla redistribuzione della ricchezza mondiale a beneficio anzitutto dei paesi asiatici che, in prospettiva, può offrire opportunità di crescita e interscambio anche per l'Italia.

Tuttavia, l'entità del calo può essere messa a confronto con quella di altri paesi occidentali così da coglierne eventuali specificità. Da notare, in particolare, che dal 2003 al 2013 il PIL ha rappresentato una quota più alta

di esportazioni e importazioni, cioè l'interscambio commerciale è stato al di sotto del potenziale economico medio indicato dal PIL.

Si può prendere in considerazione, ad esempio, la dinamica della Germania, che ha la stessa valuta e ha subito come l'Italia una caduta delle quote di mercato dovuta all'imporsi della Cina in termini di potenza commerciale. La Germania ha registrato un calo più contenuto delle sue quote, il che ha a che vedere con la specializzazione merceologica (qualità e prezzi dei singoli prodotti) più efficiente rispetto alla dinamica della domanda mondiale.

Fig. 2 – La quota tedesca di popolazione, PIL, esportazioni e importazioni. Valori in percentuale sul totale mondiale



Fonte: elaborazioni su dati OMC, UN e World Bank.

In effetti, la dinamica della Germania ha un andamento simile a quello italiano in termini di caduta tendenziale delle quote di mercato; tuttavia l'apertura commerciale è stata stabilmente al di sopra del potenziale economico medio indicato dal PIL.

Inoltre, a fianco del profilo tipicamente mercantilista della Germania (ovvero una strategia fondata su un attivo permanente della bilancia commerciale, con il valore delle esportazioni stabilmente superiore a quello delle importazioni), tra il 1990 e il 2017 si è registrato un calo delle quote del PIL e degli interscambi commerciali mondiali, ma non fino a dimezzarsi come nel caso dell'Italia bensì riducendosi solo di un terzo.

2. La realtà meno visibile del commercio internazionale

Sulla base dei dati relativi al commercio internazionale, si tratta di tracciare gli elementi che meglio descrivono lo scenario attuale delle politiche commerciali e il dibattito sul futuro ruolo dell'OMC. Tuttavia, prima di farlo occorre premettere alcune considerazioni che suggeriscono molta maggiore prudenza nella lettura dei dati sul commercio internazionale e aiutano a spiegare le ragioni del nuovo orientamento delle politiche commerciali.

Nei decenni alle spalle è prevalso nella Comunità internazionale - a partire dall'UE e dalla stessa OMC - un forte sostegno al libero scambio e alla globalizzazione in nome di una radicata fiducia nei meriti e nelle qualità positive del libero mercato in termini di crescita economica e sviluppo, fino a sposare posizioni di fondamentalismo neoliberista, ostile a lacci e laccioli al libero dispiegarsi delle forze sul mercato e a prevedere qualsivoglia forma di protezionismo con barriere tariffarie e non, controlli, sanzioni e premi per orientare il comportamento degli operatori presenti sul mercato.

Com'è accaduto anche nel caso delle migrazioni internazionali, negli anni si è prodotta una radicalizzazione di posizioni contrapposte tra gli apologeti del libero scambio commerciale e gli oppositori della globalizzazione e

dell'integrazione commerciale, non riconducibili alle tradizionali categorie di destra e sinistra, chiamate a misurarsi con la nuova fase della globalizzazione e a rinnovarsi in forma inedita, come ha preteso di fare l'esperienza della cosiddetta Terza via, incarnata da Bill Clinton e Tony Blair, desiderosa di trovare un compromesso superando la contrapposizione novecentesca tra socialdemocrazia e liberismo.

Tuttavia, analizzandoli criticamente, i dati sul commercio internazionale finiscono con l'alimentare un fraintendimento e un'illusione ottica che la stessa radicalizzazione dogmatica sui meriti e le colpe del libero mercato accresce.

Per indicare quanto siano fuorvianti le statistiche aggregate sul commercio internazionale è sufficiente pensare al fenomeno delle delocalizzazioni (*offshoring*) da parte delle grandi imprese, come nel caso della Apple che esporta dalla Cina – che importa la componentistica dal resto del mondo e si limita ad assemblare il tutto – ma assicura alti profitti che non vanno ai lavoratori in Cina.

I dati presentati e i ragionamenti contrapposti sul commercio e la globalizzazione tendono a far ragionare in termini di costi e benefici a livello di paesi, come se questi rappresentassero interessi e identità forti e omogenei, con l'idea che il sistema economico funzioni attraverso meccanismi e sistemi di negoziazione a livello statale o inter-statale che permettono di prescindere dal concetto da un lato di poteri (e imprese) transnazionali che travalicano i confini nazionali e, da un altro lato, di territori e stratificazioni sociali in classi e gruppi portatori di interessi tra loro contrapposti.

Le imprese integrate nel commercio e negli investimenti internazionali approfondiscono proprie reti produttive e catene internazionali del valore con processi di integrazione prevalentemente a carattere regionale sovra-

nazionale, mentre diverse comunità locali sono esposte e subiscono urti potenzialmente devastanti dall'aumento delle importazioni: il che significa che gli effetti in termini macroeconomici aggregati del regime commerciale prevalente sono diversi dagli effetti su specifici territori e specifiche categorie sociali.

Occorrerebbe, dunque, ragionare in termini di costi e benefici per specifici gruppi e territori, piuttosto che per paesi, perché gli shock e lo sviluppo stesso sono sempre fortemente localizzati e differenziati.

C'è sicuramente un divario tra vincitori e vinti generati da un regime commerciale, sia esso protezionista o liberista, per cui parlare di effetto netto positivo o negativo del regime di libero scambio spesso non ha molto senso pratico. Soprattutto, non ha senso perché, a dispetto di quel che si dice retoricamente circa la possibilità di vantaggi per tutti (soluzioni *win-win*), all'interno di uno stesso sistema nazionale gli interessi sono contrapposti e le politiche di compensazione o redistribuzione, talvolta previste per sostenere chi perde e paga gli effetti negativi di una politica, raramente sono applicate e complete.

In economia si parla in proposito del problema dell'incoerenza dinamica o temporale, intendendo cioè che un governo, al pari di qualsiasi altro agente economico, col passare del tempo e soprattutto una volta raggiunto un risultato, non avrà più interesse a farsi carico dei costi per realizzare quel che si era promesso di fare e cambierà di fatto la sua strategia.

Quel che si pone in termini di scelte politiche è, dunque, definire se e come il commercio produca risultati sperati, a beneficio di interessi da tutelare (il commercio giusto, più che libero: *fair* più che *free*, in inglese).

In questo senso, i cosiddetti populismi e sovranismi smascherano il dogmatismo della globalizzazione senza controllo e, esaltando retoricamente l'identità nazionale come unità morale e politica, colgono la denazionalizzazione che la globalizzazione ha portato e sottolineano l'importanza degli Stati nazionali, che sono il laboratorio più interessante che abbiamo conosciuto, come dimostrano le istituzioni di *welfare state* in Europa, presidio a tutela della dignità delle persone e contro le disuguaglianze.

A fianco e più che un problema di coordinamento e di rafforzamento delle capacità dei diversi livelli istituzionali (pubblici e non), a sul piano nazionale, regionale (l'UE) e globale (OMC), va riconosciuta l'importanza di un ulteriore fattore di complessità: la sfida commerciale coinvolge sempre diverse istanze sociali, diversi portatori individuali e collettivi di interessi che non convergono: e, anzi, il commercio tende ad avere effetti molto significativi sulla distribuzione del reddito all'interno dei paesi, acuendo tensioni e conflitti.

Anche scegliendo di dover tutelare anzitutto gli interessi dei più vulnerabili e più esposti ai rischi, si tratta di fare i conti con la complessità dei soggetti in campo: imprese agricole o manifatturiere, imprenditori o lavoratori per esempio, sapendo che alcuni sono più esposti ai contraccolpi negativi degli shock indotti dalla globalizzazione.

Il principio di efficienza, stabilito come canone di interpretazione e scelta di politiche economiche, è sovente scardinato dinanzi a sfide e assetti nei quali le scelte dei singoli soggetti non possono essere tutte simultaneamente soddisfatte.

Non esiste su questi problemi un interesse generale della collettività, ma spesso solo interessi contrapposti di parti, talune perennemente in lotta per sopravvivere nei limiti dello spazio lasciato loro dalla condotta altrui.

In questo senso non è possibile definire un criterio generale di efficienza, malgrado l'illusione di quelle convinzioni (o ideologie) che si vanno sempre più diffondendo oggi e che tendono a semplificare, parlando di interesse nazionale o di interesse globale per la libera circolazione di merci e persone o, all'opposto per la costruzione di muri e la chiusura delle frontiere.

In economia è noto il cosiddetto principio dell'impossibile trilemma di Mundell-Fleming, secondo cui in economie aperte agli scambi con l'estero è impossibile far coesistere contemporaneamente la libera circolazione dei capitali, un tasso di cambio fisso e una politica monetaria indipendente¹⁰.

Più recentemente, Dani Rodrik ha parlato di un nuovo trilemma ai tempi della globalizzazione, ovvero l'impossibilità di far coesistere contemporaneamente la globalizzazione (ovvero l'integrazione economica rappresentata dalla libera circolazione di prodotti/capitali), lo Stato sovrano (cioè la possibilità di legiferare liberamente) e la democrazia politica; dei tre elementi occorre fare delle scelte solo a coppie di due¹¹.

La democrazia e il libero mercato potrebbero coesistere, ma solo a condizione di rinunciare alla sovranità e autodeterminazione nazionale; nel tempo del ritorno in auge del sovranismo negli Stati Uniti e in Europa (mentre Cina e India non hanno mai rinunciato alla sovranità nazionale),

¹⁰ Mundell R. (1961), "Flexible Exchange Rates and Employment Policy", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 27; Fleming J. M. (1962), "Domestic Financial Policies Under Fixed and Under Floating Exchange Rates", *IMF Staff Papers*, Vol. 9.

¹¹ Rodrik D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, PIIE, Washington D. C. e Rodrik D. (2011), *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton & Co, New York.

questo insanabile trilemma non può che acuirsi, con la necessità di trovare risposta ai problemi del lavoro a condizioni dignitose, dell'ambiente e dei cambiamenti climatici, delle disuguaglianze, dello sviluppo economico e sociale e in presenza di condizioni di lenta e incerta ripresa economica, di società meno coese e assetti istituzionali in crisi e giudicati incapaci di garantire benefici generali attraverso sistemi di governo e *accountability* democratica.

Il trilemma che interessa globalizzazione economica, sovranità nazionale e democrazia politica sta diventando esplosivo; e non aiuta le scelte politiche il fatto che, a differenza delle misurazioni effettuate in laboratorio da fisici e chimici, la vita sociale è sempre contestualizzata e perennemente in trasformazione nel tempo e nei diversi luoghi, così come mutano le aspirazioni e attitudini delle persone e l'organizzazione politica delle collettività, per quanto possano restare validi per molto tempo i valori e i principi generali.

Questa realtà meno visibile nelle statistiche e nei manuali universitari obbliga a superare la concezione che ha guidato la comunità internazionale dal secondo dopoguerra in avanti e che ha portato nel 1994 alla decisione di istituire dal gennaio 1995 l'OMC: è cioè che il libero commercio è (potenzialmente) non solo fonte di prosperità per tutti ma anche di pace, perché la specializzazione consente di impiegare meglio le risorse disponibili in un paese e l'ampliamento dei mercati consente di sfruttare meglio le economie di scala abbassando il prezzo dei beni e rendendoli più accessibili,

3. Politiche commerciali tra multilateralismo, regionalismo e unilateralismo

Se il mondo è più integrato oggi di quanto non fosse settant'anni fa, la crisi economico-finanziaria esplosa a livello internazionale nel 2007-2008 ha determinato un rallentamento della crescita economica e conseguenze negative in termini occupazionali e sociali.

La globalizzazione in forma di maggiore interscambio commerciale e migrazioni internazionali sembra oggi essere messa sul banco degli imputati più di quanto capiti alla finanziarizzazione dell'economia. Ne sono riprova la *Brexit* e le divisioni sul tema migratorio nell'UE, la politica del presidente Trump e i cosiddetti sovranisti nel mondo, che indicano proprio il libero scambio e il multilateralismo come responsabili delle difficoltà economico-sociali, rivendicando il diritto e la necessità di disporre degli strumenti di politica commerciale per proteggere le produzioni interne, l'occupazione nazionale e assicurare entrate per finanziare la spesa pubblica.

Gli strumenti di intervento in materia di politiche commerciali a disposizione degli Stati sono in teoria numerosi:

- le tariffe doganali sulle importazioni, sulla cui base si applicano i dazi;
- le barriere para-tariffarie, ovvero misure di difesa commerciale, adottabili solo in presenza di rischi oggettivi per la produzione interna:
 - dazi anti-dumping,
 - dazi compensativi nei confronti di prodotti oggetto di sussidi all'esportazione,
 - misure di salvaguardia in presenza di un aumento improvviso e notevole dei flussi di importazione;

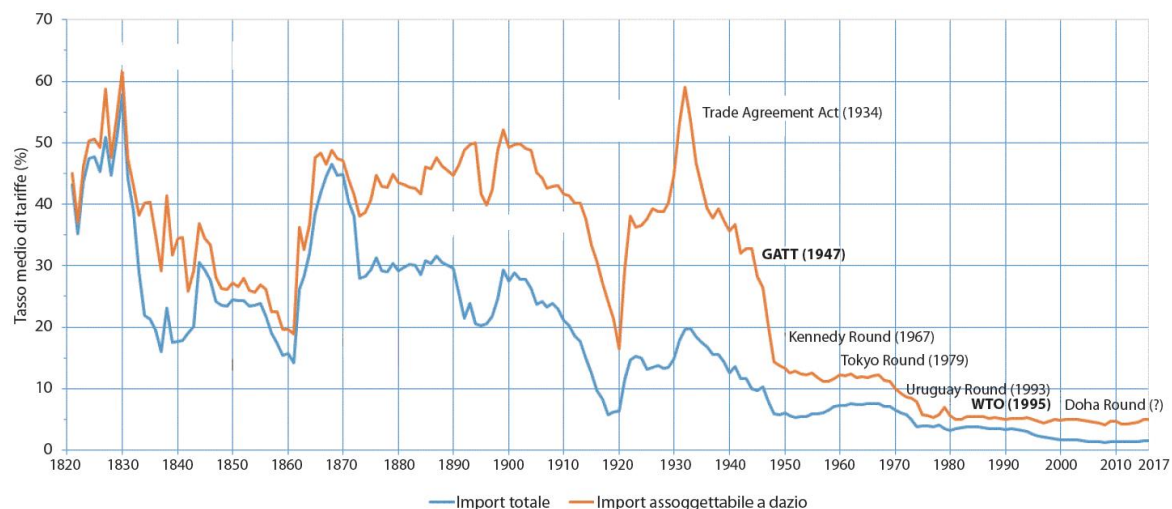
- le barriere non tariffarie:
 - restrizioni quantitative delle merci importabili attraverso la determinazione diretta delle quantità (cosiddetto contingente) e solitamente mediante la concessione di licenze a gruppi di imprese,
 - limiti quantitativi alle esportazioni, o accordi volontari di restrizione, imposti in risposta a una richiesta in tal senso proveniente dal governo di un paese importatore, in ragione della necessità di aumentare l'offerta all'interno dirottando parte delle esportazioni (come per i prodotti alimentari, nel caso di Russia e Ucraina) o in ragione di accordi in seno a un cartello di paesi esportatori (come nel caso del petrolio) che limitano la quantità di esportazioni per impedire la riduzione dei prezzi,
 - misure sanitarie e fitosanitarie a tutela della salute e dell'ambiente,
 - regole di etichettatura, comprese quelle per l'indicazione del paese di origine;
- sussidi alle esportazioni, in termini di sostegno a imprese esportatrici, attraverso importi sia prestabiliti e di ammontare fisso per ogni unità di bene esportato (sussidi specifici) che proporzionali al valore delle esportazioni (ad valorem);
- requisiti di contenuto minimo della produzione, ovvero norme che richiedono che una frazione predeterminata di bene finale sia prodotta in loco, in modo da spostare la produzione dal semplice assemblaggio di componentistica – come nel caso della Cina e la produzione di smartphone della Apple – verso la produzione di beni intermedi o finali.

Nonostante la posizione della teoria economica predominante sia a favore della causa del libero scambio e dell'uso di politiche economiche interne e

non internazionali per correggere le distorsioni interne, l'azione dei gruppi d'interesse particolare nella determinazione delle politiche commerciali nazionali potrebbe prevalere, con il rischio di guerre commerciali innescate da politiche protezionistiche dei diversi paesi.

Quello che dalla metà degli anni Trenta sino agli anni più recenti i governi delle economie occidentali hanno cercato di fare è stato, allora, scongiurare il rischio di conflitti commerciali e comportamenti opportunistici e parassitari da parte di chi avesse cercato di sfruttare le opportunità commerciali derivanti dall'abbattimento di barriere tariffarie degli altri paesi senza fare altrettanto.

Fig. 3 – Evoluzione del tasso medio delle tariffe negli Stati Uniti. Valori in percentuale (1820-2017)



Fonte: US International Trade Commission.

Al netto di possibili eccezioni e controtendenze relative a specifici prodotti ritenuti strategici e perciò bisognosi di protezione dalla concorrenza estera, come pure dell'uso di più sofisticati strumenti per ostacolare le importazioni, come le misure non tariffarie, in mano alle economie più avanzate, i dati relativi all'andamento storico del valore percentuale medio delle tariffe statunitensi mostrano in modo chiaro come mediamente le barriere tariffarie si siano progressivamente e drasticamente ridotte.

A permettere questo andamento di lungo periodo ha contribuito in modo rilevante la decisione di istituire uno spazio di *governance* multilaterale del sistema del commercio internazionale, fondato sul principio del coordinamento e di terzietà per assicurare la cooperazione e allineamento di tutti i paesi attraverso accordi periodici volti a ridurre le tariffe, gli altri ostacoli al commercio internazionale e i trattamenti discriminatori.

Laddove non confliggenti con gli obiettivi di un coordinamento multilaterale o globale (in particolare con il principio di non discriminazione contenuto GATT – prima e nell'OMC poi), anche accordi o trattati regionali

(e iniziative bilaterali e unilaterali) di liberalizzazione degli scambi commerciali hanno avuto liceità e sono stati autorizzati in sede ONU per raggiungere lo stesso scopo.

A rigore, occorre però rilevare che, per quanto permessi dall'OMC, gli accordi commerciali regionali disattendono o perlomeno attuano in modo ambiguo lo spirito genuino del multilateralismo incarnato dalla clausola della nazione più favorita (*Most Favoured Nation*, MFN), in base alla quale a tutti i paesi dovrebbe essere esteso il trattamento preferenziale migliore concesso a un partner tramite accordi bilaterali o regionali.

Gli accordi regionali sono, infatti, per definizione discriminatori e potenziali fonti di diversione commerciale, assicurando un trattamento preferenziale solo ai paesi aderenti all'accordo; ma la loro giustificazione politica è che si tratta comunque di accordi per ridurre barriere commerciali, rendendoli perciò compatibili col multilateralismo (art. XXIV del GATT).

In particolare, sono da segnalare diverse tipologie di accordi commerciali regionali volti a favorire gli scambi commerciali tra i paesi aderenti, corrispondenti a diversi gradi di integrazione economica:

- associazioni di commercio preferenziale (che riducono i dazi e le altre restrizioni commerciali tra i paesi membri dell'accordo),
- aree di libero scambio (che aboliscono dazi e altre restrizioni commerciali tra i paesi membri, assicurando la libera circolazione delle merci),
- unioni doganali (che fissano livelli comuni di dazi sulle importazioni dei paesi terzi),
- mercati comuni (che assicurano la libera circolazione dei servizi, dei capitali e delle persone);

- unioni economiche (che prevedono l'adozione di politiche economiche comuni).

La natura prevalentemente intra-regionale degli scambi commerciali, coerentemente coi modelli gravitazionali, e la possibilità di rafforzare i processi di integrazione regionali in una logica complementare al multilateralismo globale e non di costituzione di fortezze chiuse, hanno determinato il proliferare degli accordi, la cui numerosità e vivacità è correlata al consolidamento di aree economiche integrate.

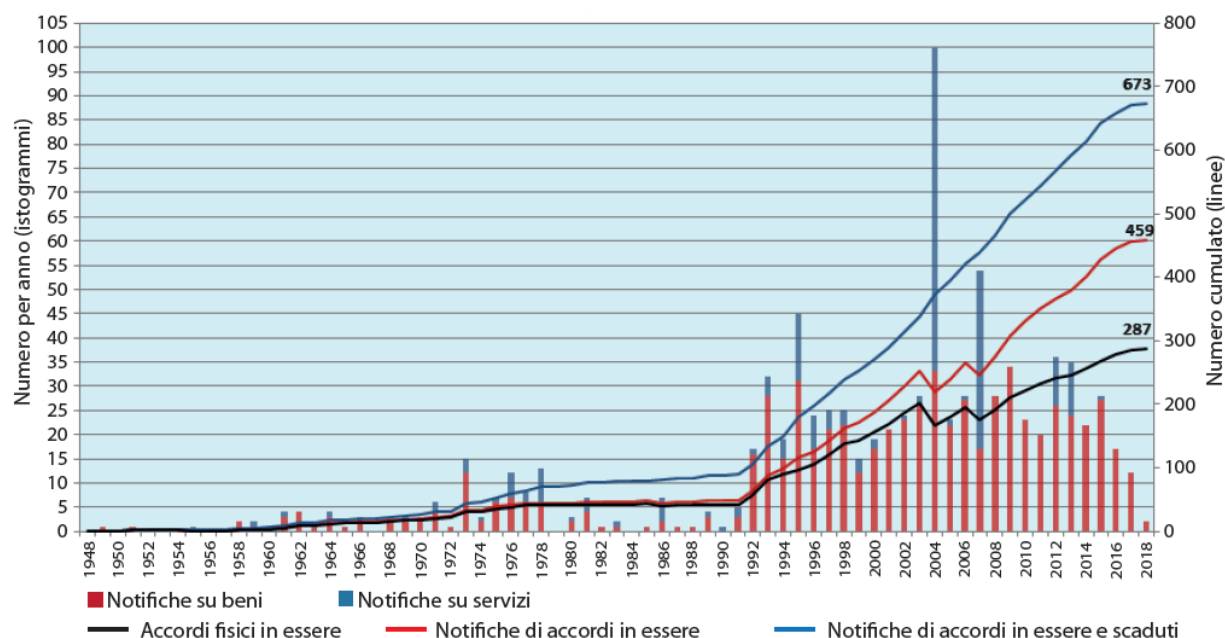
L'andamento storico degli accordi regionali evidenzia come gli accordi commerciali (prevalentemente relativi a merci, ma anche a servizi) abbiano registrato una fase di particolare vivacità in corrispondenza con l'attività dell'OMC, cioè dagli anni Novanta fino al 2015, dopodiché il numero dei nuovi accordi è diminuito significativamente, fin quasi ad azzerarsi nel 2018.

Guardando alle regioni coinvolte dagli accordi commerciali regionali in essere, l'Europa primeggia (presente in 99 accordi notificati all'OMC), seguita dall'Asia orientale (85 accordi) e America latina (60 accordi), mentre fanalino di coda sono l'Africa (34 accordi) e il Medio Oriente (28 accordi), oltre a Caraibi ed Oceania.

Per citare alcuni dei processi d'integrazione maggiormente noti, oltre all'UE, c'è l'accordo di libero scambio commerciale stipulato tra Stati Uniti, Canada e Messico nel 1993 (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) e l'associazione delle nazioni dell'Asia del sud-est nata nel 1967 (*Association of South-East Asian Nation*, ASEAN). Il progetto più recente e a carattere ambiziosamente continentale è l'accordo quadro per l'area di libero scambio in Africa (*African Continental Free Trade Area*), firmato a marzo 2018 dopo 38 anni dal Piano di Lagos, promettente in ragione degli enormi margini esistenti per incrementare gli scambi commerciali intra-

africani, oggi esigui. Tutti i 164 Stati membri dell'OMC aderiscono ad almeno un accordo commerciale regionale.

Fig. 4 – Evoluzione del numero di accordi commerciali regionali (1948-2018)



Fonte: dati OMC.

In breve, i grafici precedenti mostrano come il processo di liberalizzazione degli scambi commerciali, difficile da raggiungere se dipendesse dalle azioni dei singoli governi, sia stato molto intenso.

L'integrazione internazionale è progredita molto perché gli Stati Uniti – dalla metà degli anni Trenta – e altri paesi avanzati – dopo la seconda guerra mondiale – hanno gradualmente rimosso dazi e barriere non tariffarie agli scambi; e moltissimo hanno fatto i paesi in via di sviluppo (PVS) a partire dalla fine degli Settanta, sotto l'impulso e la condizionalità dei programmi di aggiustamento strutturale e dei piani di stabilizzazione finanziaria, promossi dalle istituzioni finanziarie internazionali (Banca mondiale e Fondo monetario internazionale) e guidati dai principi di liberalizzazione commerciale, privatizzazione e deregolamentazione.

La riduzione multilaterale dei dazi dopo la fine della seconda guerra mondiale è avvenuta sotto l'egida del GATT, stipulato nel 1947 a Ginevra. A seguito di negoziati bilaterali "paralleli" (per esempio, Germania con Francia e Italia) il primo ciclo di negoziati commerciali multilaterali, noto come *Kennedy Round*, venne completato nel 1967 e comportò una riduzione generalizzata del 50% su tutti i dazi vigenti da parte dei paesi industrializzati, eccezion fatta per alcuni specifici settori industriali in cui i dazi rimasero immutati.

Il successivo ciclo negoziale, il cosiddetto *Tokyo round*, si concluse nel 1979 e comportò una riduzione ulteriore dei dazi. L'ultimo round di negoziati in ambito GATT, il cosiddetto *Uruguay Round*, si è concluso nel 1994, riducendo il dazio medio imposto dai paesi avanzati di quasi il 40% e avviando politiche di liberalizzazione in settori prima esclusi (agricoltura, tessile-abbigliamento, servizi, proprietà intellettuale), e ha passato il testimone all'OMC, la nuova entità chiamata ad accompagnare il processo di liberalizzazione commerciale in un mondo più complesso, multipolare dopo la caduta del muro di Berlino e con l'affermarsi di economie emergenti, a cominciare dalla Cina.

Se gli Stati Uniti avevano preferito inizialmente la soluzione più leggera di un semplice succedersi periodico di cicli negoziali (il GATT), il nuovo quadro internazionale ha indotto gli Stati Uniti ad appoggiare la proposta di un'organizzazione stabile come l'OMC.

Per un verso, la diminuzione progressiva delle tariffe doganali ha implicato una maggiore attenzione negli accordi commerciali più recenti a contenuti più ampi, come la protezione ambientale e gli aspetti commerciali della protezione dei diritti intellettuali, cioè brevetti, diritti d'autore, marchi registrati e design (*Trade related aspects of intellectual property rights*,

TRIPs); per altro verso, le controversie in materia commerciale andavano aumentando e richiedevano meccanismi terzi di risoluzione, in presenza di una nutrita schiera di Stati e imprese multinazionali non più subalterni alla potenza commerciale degli Stati Uniti, come era nel 1947.

4. Il ruolo dell'OMC e le prospettive per il futuro

4.1. L'OMC

L'OMC è stata istituita nel 1995, a seguito della firma a Marrakech degli accordi dell'*Uruguay Round*. Lo scopo dichiarato era quello di incrementare il libero scambio attraverso l'abbattimento delle barriere al commercio quali dazi, sussidi e tariffe preferenziali, con l'obiettivo di aumentare il benessere delle popolazioni degli Stati membri.

Operativamente, l'OMC è stata chiamata ad amministrare gli accordi, sottoscritti dalle nazioni aderenti e ratificati dai rispettivi parlamenti, riguardanti l'abbassamento delle barriere commerciali e l'apertura dei mercati a prodotti e servizi, agendo anche come foro per le negoziazioni tra gli Stati, definendo le procedure per appianare le dispute commerciali che nascono tra nazioni aderenti e arbitrando le dispute stesse, impegnando i governi a mantenere trasparenti le rispettive politiche commerciali e a rispettare gli accordi sottoscritti.

Si può, quindi, parlare di un'organizzazione di *governance* globale che sviluppa – in termini di continuità e di allargamento di mandato – il GATT, includendo anche regole sul commercio di servizi (l'Accordo Generale sul Commercio di Servizi o *General Agreement on Trade in Services*, GATS¹²)

¹² L' art. V del GATS permette, al pari dell'art. XXIV del GATT, accordi d'integrazione economica al di fuori dell'OMC.

e sull'applicazione internazionale dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPs).

L'eredità del GATT era rappresentata da una *mission* chiara, ovvero la promozione di politiche di liberalizzazione commerciale e di coinvolgimento di un numero sempre crescente di paesi: dal 1947 al 1995 le tariffe medie sui beni manifatturati nei paesi industrializzati sono diminuite dal 40% al 4%, mentre il numero di paesi aderenti al GATT è aumentato da 23 a 125.

In teoria, tutti i 164 paesi membri dell'OMC hanno lo stesso peso nella costruzione del consenso negoziale. Dal punto di vista istituzionale, infatti, l'OMC è un'organizzazione ampiamente democratica, che basa l'attribuzione formale del potere sul principio di "uno Stato, un voto", al pari di quanto avviene nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e diversamente dalle istituzioni finanziarie internazionali, che assegnano un peso politico proporzionale al contributo finanziario.

Il paradosso sta nel fatto che i PVS costituiscono oggi i 4/5 dei membri dell'OMC¹³ ma, in pratica, il consenso che porta alle decisioni dell'organizzazione è rimasto a lungo frutto di accordi tra i paesi industrializzati, a cominciare dal cosiddetto gruppo delle nazioni *Quad* (Stati Uniti, UE, Giappone e Canada), che disponevano di potere politico, capacità e risorse umane per negoziare. Sempre nel gergo dell'OMC, si parlava di *Super-Quad* (riferendosi agli Stati Uniti) e di G2 (Stati Uniti e UE).

L'ingresso della Cina nell'OMC, a fine del 2001, ha rappresentato l'apice del multilateralismo, ma anche un punto di svolta portatore di maggiore complessità, con la presenza anche di potenze emergenti come Brasile e India dei paesi BRICS e altri paesi del G-20 a rendere i negoziati più difficili.

¹³ Tutti gli Stati membri dell'UE e l'UE stessa aderiscono all'OMC.

In termini operativi, l'OMC è un'istituzione a carattere permanente che, a differenza del periodico succedersi di negoziati in materia commerciale – come era appunto il GATT –, ha il mandato di assicurare il rispetto da parte dei paesi membri delle norme e degli accordi sottoscritti.

A tal fine l'OMC, a differenza del GATT, dispone, oltre che della conferenza dei ministri dei paesi membri (a cadenza biennale¹⁴) e del Consiglio generale – che ne è braccio operativo ed è composto da rappresentanti di tutti i paesi membri –, di un Segretariato con sede a Ginevra, diretto da un Direttore Generale eletto dalla Conferenza dei Ministri¹⁵, di un Sistema di risoluzione delle controversie (SRC) che assicura le procedure esecutive di un'organizzazione che ha personalità giuridica propria.

I paesi si impegnano a non adottare contromisure unilaterali in risposta a presunte violazioni delle regole internazionali da parte di altri paesi, ma a sottoporre appunto al SRC la richiesta di risoluzione della vertenza e ad accettarne l'esito, applicandone la sentenza. In altre parole, non vige più solo il principio del consenso come nell'accordo GATT, ma si crea un regime giuridico vincolante.

Come evidenziato dalla richiesta di adesione della Cina, l'ammissione di nuovi membri è subordinata all'adozione del principio di non discriminazione commerciale (clausola della nazione più favorita e del trattamento nazionale), di precisi impegni in materia di dazi, accesso al

¹⁴ Nel 1996 la conferenza ministeriale si tenne a Singapore, nel 1998 a Ginevra, alla fine del 1999 a Seattle e alla fine del 2001 a Doha, dando avvio a un nuovo ciclo, denominato *Doha Development Agenda*, non ancora concluso e in stallo. Dopo la conferenza ministeriale tenuta dal 10 al 13 dicembre 2017 a Buenos Aires, la prossima conferenza ministeriale, la MC12, si terrà ad Astana, la capitale del Kazakistan, nel 2020.

¹⁵ L'attuale direttore generale è il diplomatico brasiliano Roberto Azevêdo, in carica dal 2013 e che finirà il suo secondo mandato a fine del 2021.

mercato, politiche degli investimenti, e alla sottoscrizione – diversamente da quanto capitava nel GATT - di tutti gli accordi OMC in blocco (principio del cosiddetto *Single Undertaking*).

Tutti gli Stati membri devono rispettare tutte le norme e possono sottrarsi a questo impegno solo con il consenso unanime di tutti gli altri membri; i provvedimenti dell'OMC e l'applicazione di eventuali sanzioni imposte dal SRC sono automaticamente vincolanti, senza necessità del consenso unanime dei paesi membri.

Una sentenza emessa obbliga il paese perdente a darne attuazione entro un termine predeterminato. La mancata attuazione autorizza la parte vincente a chiedere un risarcimento; in mancanza di un accordo in proposito o del versamento del risarcimento, la parte vincente può chiedere all'OMC l'autorizzazione a imporre sanzioni commerciali, anche in settori diversi, che potranno poi essere ritirate solo all'unanimità (cioè con l'accordo anche del paese che le ha richieste).

Secondo aspetto di importante discontinuità rispetto al GATT è l'allargamento del mandato dell'OMC. Con l'opposizione dei PVS, i paesi industrializzati, pur divisi al loro interno, hanno proposto in occasione della prima Conferenza ministeriale di Singapore nel 1996 di estendere l'agenda dell'OMC a nuovi temi, come la definizione di regole sugli investimenti, politiche della concorrenza, trasparenza nelle gare d'appalto per la fornitura di beni e servizi.

Le tre principali aree d'azione dell'OMC sono divenute: il commercio di beni attraverso il GATT, il commercio dei servizi attraverso il GATS, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e delle opere dell'ingegno attraverso l'accordo TRIPS.

Soprattutto i due ultimi accordi, negoziati nell'ambito dell'*Uruguay Round* (1986-94), hanno esteso significativamente il mandato dell'OMC. Inoltre, il sistema vincolante del SRC e le nuove regole dell'*Uruguay Round* hanno ampliato il mandato dell'OMC a campi tradizionalmente riservati alle competenze nazionali, come le scelte sulla sanità, la sicurezza, l'ambiente e i servizi sociali.

4.2. *Lo stallo del Doha Round*

Nel 2001 l'OMC avviava il nuovo ciclo di negoziati, il *Doha Round*. Non che i precedenti fossero durati poco; anzi, avevano dimostrato una tendenza al prolungarsi della durata del ciclo negoziale, man mano che la liberalizzazione aumentava: quattro anni il *Kennedy Round*, sei anni il *Tokyo Round*, nove anni l'*Uruguay Round*. Ciò non deve sorprendere, perché approfondendo e allargando il livello e la copertura della liberalizzazione degli scambi commerciali si finisce inevitabilmente con toccare interessi sensibili (più protetti) alla ricerca di guadagni che si fanno via via più ridotti rispetto al passato.

Il *Doha Round* sintetizza bene la nuova fase, irta di difficoltà, del nuovo contesto internazionale, che l'OMC eredita. Non sono più soltanto le economie avanzate dell'Occidente a decidere le concessioni da ottenere in termini di liberalizzazione del commercio internazionale; nuovi attori globali, espressione di quello che si definiva "Sud del mondo", tendono a imporre la propria agenda esprimendo istanze nuove, giustificate dal fatto che le barriere tariffarie in campo industriale – di interesse dell'Occidente, per contrastare la politica di protezione delle industrie "nascenti" praticata da molti PVS – sono già state abbondantemente rimosse, escludendo il tessile.

A sottolineare la ridefinizione geo-politica ed economica degli equilibri internazionali, il *Doha Round* si collega in modo esplicito alla nuova agenda di sviluppo che, nel 2000, aveva sviluppato in seno alle Nazioni Unite i cosiddetti Obiettivi di sviluppo del millennio.

Infatti l'avvio del negoziato è guidato dalle dichiarazioni che costituiscono l'agenda di sviluppo (*Doha Development Agenda*, DDA), che pongono al centro anzitutto i negoziati su: (1) agricoltura, (2) accesso al mercato dei prodotti non agricoli (*Non-agricultural Goods Market Access*, NAMA), (3) relazioni tra investimenti e commercio, (4) relazioni tra commercio, debito e finanze, (5) commercio e trasferimento di tecnologie, (6) cooperazione tecnica e rafforzamento delle capacità, (7) piccole economie, (8) Paesi meno avanzati¹⁶, (9) trattamento speciale e differenziato, oltre ai cosiddetti temi di Singapore (abbassamento dei dazi doganali sui prodotti delle tecnologie dell'informazione, apertura dei mercati dei servizi finanziari e apertura dei mercati nazionali delle telecomunicazioni, riduzione degli oneri doganali), servizi e diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (GATS e TRIPs).

Si tratta di un'agenda che pone al centro gli interessi delle economie più vulnerabili, i PVS in genere e le piccole economie e PMA in particolare.

Soprattutto, l'avanzamento chiave rispetto agli accordi già raggiunti nei precedenti Round è rappresentato dall'agricoltura, un settore in cui tariffe e sussidi alle esportazioni da parte dei paesi occidentali (UE e Stati Uniti in testa) sono considerati politicamente molto delicati.

¹⁶ Ben 36 dei 47 paesi meno avanzati (classificati come tali dalle Nazioni Unite) sono membri dell'OMC e otto stanno negoziando il loro ingresso: Bhutan, Comore, Etiopia, Sao Tomè e Principe, Somalia, Sudan, Sudan del Sud e Timor-est.

Ottimisticamente, in un primo momento si è fissata la data di inizio 2005 come scadenza prevista per la conclusione dei negoziati. Dopo 17 anni dall'avvio del *Doha Round* la situazione del negoziato è tutt'altro che rosea.

Dal 2001 al 2012 i negoziati sono andati avanti senza grandi risultati e il fallimento del modello decisorio basato sul consenso, già registrato alla conferenza di Seattle (1999) si è concretizzato subito in occasione della conferenza di Cancún nel 2003, con il contrasto sulle tematiche agricole tra Stati Uniti e UE da una parte e PVS dall'altra, ma anche per il fatto che gli Stati Uniti non erano disposti a discutere i sussidi ai propri produttori di cotone, mentre i PVS non volevano avviare i negoziati sui "Temi di Singapore" e si opponevano ad una maggiore ampiezza delle riduzioni tariffarie. La crisi del DDA diventava la crisi dell'approccio multilaterale al tema del commercio mondiale.

In oltre un decennio di negoziati sul *Doha Round* la struttura del commercio internazionale e, di conseguenza, gli equilibri negoziali sono mutati profondamente, con il successo della Cina e di nuovi *global player*.

L'accordo di Bali nel 2013 ha sancito il ridimensionamento dell'agenda di Doha come via percorribile per raggiungere alcuni risultati concreti. L'agenda di Bali, definita per l'appunto *Doha light*, rappresentava meno del 10% del programma complessivo di riforme lanciato a Doha, evitando il tema spinoso delle tariffe e delle restrizioni quantitative e concentrandosi sull'eliminazione degli ostacoli di natura burocratica e amministrativa al commercio e su misure specifiche a favore dei Paesi meno avanzati.

Dal 2013 si è entrati in uno stallo conclamato, dinanzi alla prospettiva di negoziati lunghi che avrebbero portato alla fine risultati modesti in termini di benefici netti ai PVS e con l'idea, tra i governi delle economie occidentali, di dover ottenere significative concessioni da parte dei PVS in termini di una

maggiore ampiezza delle riduzioni tariffarie per giustificare una riduzione del proprio protezionismo in campo agricolo.

La conseguenza è stata la creazione di maggiore spazio per accordi circoscritti, come:

- l'Accordo di facilitazione degli scambi commerciali (*Trade Facilitation Agreement*, TFA) entrato in vigore nel 2017 e che prevede disposizioni esclusivamente in materia doganale per velocizzare lo scambio di merci tra i paesi firmatari,
- il processo dei negoziati plurilaterali, avviato tra il 2012 e il 2013 sotto la guida congiunta degli Stati Uniti, dell'Australia e dell'UE e con il coinvolgimento di una cinquantina di paesi per raggiungere un accordo sul commercio dei servizi (l'accordo sugli scambi di servizi o *Trade in Services Agreement*, TiSA, basato sul GATS)¹⁷.

In seno all'OMC, dopo l'accordo di Bali nel 2013 si è registrato a fine 2015 (in occasione della ministeriale numero 10) l'accordo di Nairobi. Anche in questo caso il contesto ha imposto di accantonare l'ambizione della DDA e temi chiave controversi, come agricoltura, servizi e accesso ai mercati, per concentrarsi sul raggiungimento dell'accordo per l'eliminazione dei dazi su 201 prodotti dell'*information technology* e un pacchetto di misure a favore dello sviluppo su agricoltura e trasparenza.

¹⁷ L'UE è il maggiore importatore ed esportatore di servizi al mondo e, conseguentemente, ha un interesse fondamentale a sostenere un accordo sul commercio internazionale dei servizi. L'obiettivo perseguito dai partecipanti al TiSA è far confluire a tempo debito il risultato dei negoziati nell'OMC (multilateralizzazione). In termini prudenziali, il processo dei negoziati plurilaterali prevede che ogni parte negoziale possa decidere autonomamente quali impegni contrarre, confermando il superamento della logica del *Single Undertaking*, alla ricerca di accordi più limitati e parziali.

Nonostante in ogni suo intervento il Direttore generale dell'OMC, Roberto Azevêdo, non perda occasione per esaltare i risultati positivi di Bali e Nairobi, a venti anni di distanza dall'ultimo grande accordo (*l'Uruguay Round*) è evidente la crisi e la marginalizzazione dell'OMC nell'attuale fase turbolenta della globalizzazione.

Non a caso, l'ambito in cui l'OMC è molto attiva è il sistema di risoluzione delle controversie: dalla nascita dell'OMC 98 Stati membri si sono rivolti ad esso e sono stati presentati oltre 500 ricorsi, negli ultimi anni sono aumentati di numero e complessità.

A fine del 2017, l'XI Conferenza ministeriale dell'OMC a Buenos Aires sanciva il clima di forte disaffezione per il regime multilaterale del commercio internazionale e l'OMC stessa nel contesto di una crisi della globalizzazione.

La minaccia che ha scosso alle fondamenta questo sistema multilaterale è simboleggiata dal nuovo corso statunitense e dalla presidenza di Trump, che aleggiava come la principale preoccupazione negli interventi di tutti i delegati, portando a un risultato finale senza alcun avanzamento significativo rispetto ai tanti problemi in campo.

4.3. La crisi del multilateralismo

Il frazionamento della disciplina del commercio internazionale attraverso sistemi di deroghe, accordi preferenziali, bilaterali e regionali tra le nazioni, ha finito col mettere in discussione i processi multilaterali e i meccanismi procedurali dell'OMC in questa fase di forte ripiegamento in chiave nazionale.

Gli Stati Uniti e l'UE hanno negoziato in questi ultimi anni numerosi accordi bilaterali e regionali nel mondo, allargando il perimetro di riferimento (Asia, America latina, Medio Oriente) e i contenuti, fino a interessare i cosiddetti *WTO plus*, cioè lavoro, ambiente e diritti di proprietà intellettuale. Sempre Stati Uniti e UE hanno avviato il fenomeno recente dei negoziati di accordi mega-regionali, come il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) o il Partenariato Trans-Pacífico (*Trans Pacific Partnership*, TPP) che coinvolgono circa il 40% del PIL mondiale, aggiungendo elementi di complessità al quadro generale, toccando contenuti inediti come il commercio elettronico.

Anche le economie trainanti dell'Asia orientale, come Cina, Giappone e Corea del Sud, hanno portato avanti propri progetti di accordi commerciali regionali, strumento chiave per strategie nazionali di crescita economica e attrazione di investimenti. Lo stesso è avvenuto in America latina e caraibica¹⁸ e, da ultimo, in Africa.

C'è, tuttavia una discontinuità in termini qualitativi che non deve passare inosservata. Il processo di liberalizzazione commerciale della seconda metà del Novecento fu a carattere regionale soprattutto in ambito OCSE e si tradusse in scambi intra-industriali, come evidenzia il caso dell'UE, più che essere basato sulla differente dotazione di fattori tra i paesi partner¹⁹.

Le relazioni tra Nord e Sud del mondo rimasero, invece, a lungo circoscritte allo scambio tra beni manufatti del Nord e materie prime del Sud,

¹⁸ Si veda: D. Conato (2018), *I processi d'integrazione in America Latina e nei Caraibi*, Approfondimento Osservatorio di Politica Internazionale, Parlamento italiano, novembre 2018 .

¹⁹ R. Findlay, K. H. O'Rourke (2007), *Power and plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton University Press, Princeton.

secondo una divisione tradizionale del lavoro. Sul finire del secolo, i paesi del Sud del mondo cominciarono a produrre ed esportare sempre più manufatti, configurando un nuovo assetto in cui il commercio internazionale diventava un fattore di potenziale redistribuzione del reddito ai danni dei lavoratori – soprattutto non specializzati – del Nord del mondo, incapaci di competere coi bassi salari e le precarie condizioni di lavoro dei lavoratori del Sud.

Per di più, l'elevata e crescente domanda di energia da parte di paesi come Cina e India spinse al rialzo dei prezzi a danno di importatori netti come l'UE e come erano gli Stati Uniti, obbligati anche per questo motivo a investire maggiormente in fonti energetiche alternative. In una condizione di crisi economica internazionale come quella recente, che acuisce la situazione di disoccupazione, lavoro precario di massa e a condizioni non dignitose, si sono create le condizioni per una messa in discussione del libero scambio e del multilateralismo.

Inoltre, tutti i risultati conseguiti attraverso accordi multilaterali non sono permanenti: anzi, la storia insegna come siano sufficienti singoli eventi traumatici per innescare processi a catena di grandi cambiamenti che, in ambito commerciale, generano aumento dell'incertezza e calo della fiducia tra le parti, fiducia che si costruisce solo con il tempo mentre si può perdere immediatamente. Sempre la storia insegna che il passaggio dall'egemonia politico-economica e militare di un paese a nuovi protagonisti - come schematicamente potremmo intendere l'attuale transizione dal predominio degli Stati Uniti a Cina e India - non è indolore e, anzi, il commercio, le risorse più strategiche (quelle energetiche e alimentari) e le armi possono diventare pedine in gioco per riconfigurare gli equilibri.

Le nuove asimmetrie e gli equilibri politici del mondo multipolare odierno trovano una rappresentazione molto imperfetta nelle organizzazioni internazionali vigenti (Nazioni Unite, Istituzioni finanziarie internazionali e OMC), che non riflettono pienamente il nuovo corso ed entrano in crisi; e con esse è messo in discussione il multilateralismo, associato al passato.

Il primo decennio del Duemila è stato segnato dalla presidenza di George W. Bush negli Stati Uniti, con il suo disimpegno quasi isolazionista da alcuni trattati internazionali, la politica muscolare della guerra preventiva contro gli Stati canaglia e l'asse del Male, l'imposizione di tasse sulle importazioni, che hanno creato tensioni all'interno dello stesso blocco occidentale.

Ma non c'è dubbio che la spallata maggiore al multilateralismo e alla credibilità e funzione dell'OMC (come anche agli accordi sul clima, alle Nazioni Unite e alla NATO) viene dall'attuale presidente degli Stati Uniti, un paese tradizionalmente paladino del libero scambio. La presidenza di Trump si è caratterizzata da subito per gli attacchi al sistema multilaterale vigente, accusato di consentire alla Cina l'adozione di politiche commerciali scorrette.

Di conseguenza, Trump ha promesso e intrapreso una revisione profonda degli accordi regionali in essere (il ritiro dal TPP, la sospensione del TTIP, i nuovi negoziati NAFTA), l'avvio di accordi bilaterali focalizzati su nuovi temi (il commercio elettronico anzitutto) e la modifica delle regole esistenti (le regole d'origine e il sistema OMC di risoluzione delle controversie commerciali).

La letteratura specializzata tende a dimostrare come non ci sia una correlazione diretta positiva tra aumento delle importazioni e aumento della disoccupazione; la disoccupazione sarebbe piuttosto l'effetto di condizioni

macroeconomiche generali interne a un paese e del ciclo economico²⁰; l'innovazione tecnologica e l'automazione sono una determinante chiave della disoccupazione odierna.

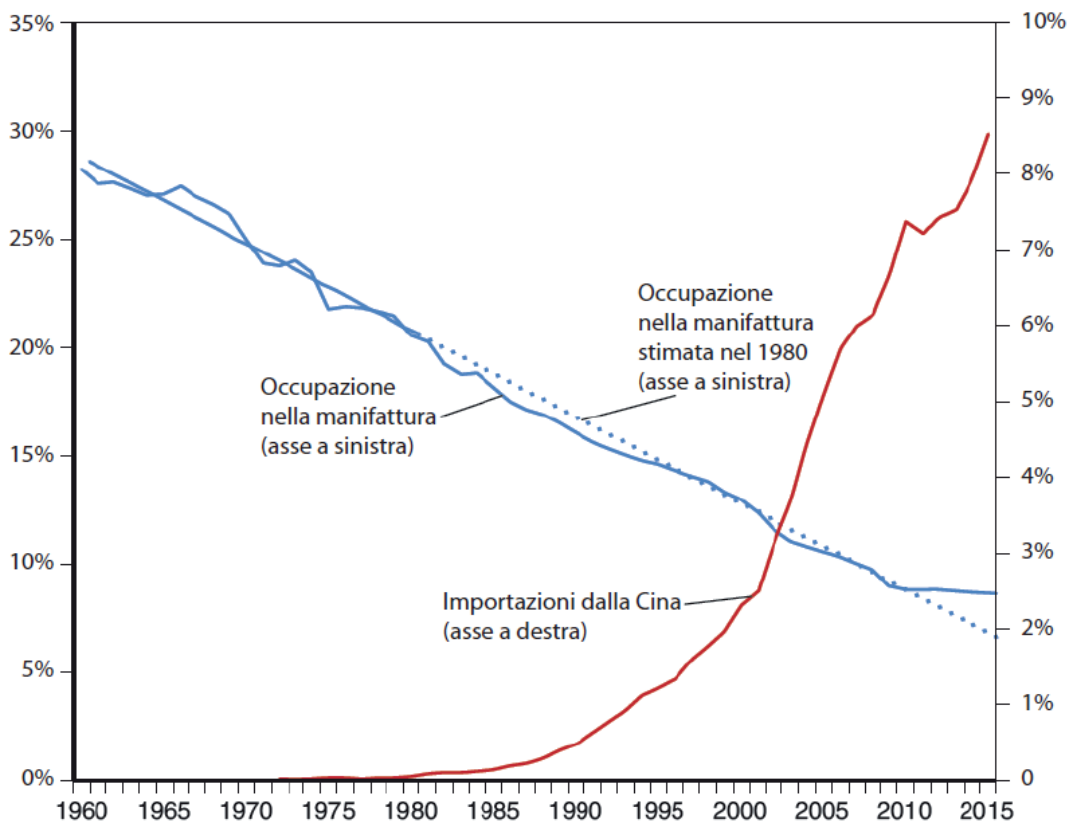
Il caso dell'occupazione nel settore manifatturiero negli Stati Uniti è stato ampiamente studiato. Negli anni la produzione è rimasta stabile, a fronte di un progressivo calo degli occupati, al punto che già nel 1980 si prevedeva un netto calo di occupazione negli anni successivi, prescindendo dalle importazioni cinesi a quel tempo inesistenti.

Il grafico nella pagina seguente mostra come le importazioni dalla Cina siano aumentate in modo esponenziale, soprattutto dopo l'ingresso del paese nell'OMC, ma il nesso causale è solo apparente, smentito dalla tempistica dei due processi in corso raffigurati.

La letteratura scientifica era piuttosto concorde nell'indicare che i settori manifatturieri più esposti alla concorrenza cinese avrebbero subito duri contraccolpi, in termini di elevata disoccupazione, ma allo stesso tempo altri comparti produttivi ne avrebbero tratto beneficio, anche in termini occupazionali. Il saldo netto finale dell'occupazione, in base alla maggioranza degli studi, sarebbe stato positivo per gli Stati Uniti.

Fig. 5 – Evoluzione dell'occupazione manifatturiera negli Stati Uniti e importazioni dalla Cina

²⁰ P. Krugman, M. Melitz, M. Obstfeld (2018), *International trade. Theory & policy*, Pearson, New York.



Fonte: P. Krugman, M. Melitz, M. Obstfeld (2018)

Tuttavia, la segmentazione del mercato del lavoro, le differenze tra lavoratori qualificati e non e la forte concentrazione territoriale dei comparti produttivi ha determinato onerosi costi concentrati in alcune zone (la regione conosciuta come “cintura della ruggine” o *Rust Belt*, dove si sono persi sei milioni di occupati nella manifattura nel primo decennio degli anni Duemila e dove l’attuale Presidente ha trovato un grande bacino di consenso elettorale) e fasce della popolazione che non hanno tratto giovamento e opportunità di reinserirsi dignitosamente nel mercato del lavoro.

In assenza di un programma, molto oneroso finanziariamente, di compensazioni per chi subisce gli effetti negativi della globalizzazione, il ragionamento analitico in termini aggregati di benefici netti non fa presa e, anzi, si radicalizzano e si oppongono all’interno di un paese gli schieramenti pro e contro la globalizzazione, il multilateralismo, il libero scambio e la

libera circolazione delle persone. Paradossalmente, si scontrano i punti di vista di una singola persona, a seconda che pensi e operi come consumatore che vuole minimizzare i prezzi d'acquisto o come lavoratore o produttore.

In questo quadro, incurante della complessità e dei nodi strutturali interni al modello di sviluppo economico che non crea sufficiente occupazione a condizioni dignitose per la maggioranza della popolazione, la vulgata prevalente cavalcata dal presidente Trump tende a considerare proprio le importazioni dalla Cina il principale problema, oltre agli immigrati che entrano irregolarmente e tolgono lavoro e diritti ai nativi.

Sul tema commerciale finiscono col registrarsi, così, singolari convergenze di posizioni tra i movimenti *no-global*, soprattutto giovanili, mobilitatisi a partire dalla Conferenza di Seattle dell'OMC nel 1999 e le posizioni di Trump. I movimenti *no-global* criticano il libero scambio da posizioni terzomondiste, un tempo definite di sinistra, perché scarica sui lavoratori e l'ambiente dei PVS i costi della corsa al ribasso dei costi di produzione, in ciò trovando alleati nei sindacati occidentali che si oppongono al dumping sociale e ambientale per tutelare non tanto i diritti umani dei lavoratori dei PVS ma i diritti e i posti di lavoro dei lavoratori occidentali.

A questi stessi argomenti in parte allude il sovranismo di Trump, partendo da una posizione opposta a quella terzomondista e rivendicando la necessità di tutelare anzitutto gli interessi, l'identità, la cultura e l'indipendenza nazionale (*America first*).

Quando l'onda del protezionismo e del sovranismo monta, partendo dalla prima potenza sulla scena mondiale la cui valuta ricopre il doppio ruolo di valuta nazionale e mondiale, rapidamente può tracimare l'argine e investire ogni area del mondo.

Il presidente Trump continua incessantemente ad accusare la Cina per le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (e per lo spionaggio elettronico legato a scenari di cyber-guerra) che sottrarrebbero l'1% del PIL agli Stati Uniti, e critica l'OMC per i regolamenti giudicati datati e inadatti a risolvere le dispute commerciali odierne, nonostante Stati Uniti e UE siano da sempre quelli che ricorrono di più al sistema di risoluzione delle controversie e Washington sia risultata vincitrice nel 91% delle cause in cui è stata coinvolta²¹.

Allo stesso tempo, il presidente Trump vorrebbe indurre le imprese che hanno delocalizzato in Cina a tornare a produrre e impiegare lavoratori statunitensi; lo strumento dei dazi doganali sui prodotti importati dalla Cina ha anche l'obiettivo di rendere meno vantaggioso per le imprese statunitensi delocalizzare in quel paese (le imprese, quando programmano di investire in Cina, sono preoccupate anche per i crescenti vincoli imposti dal governo di Pechino in termini di trasferimento tecnologico).

A rimarcare la sua critica all'OMC, il presidente Trump ha bloccato a lungo la nomina dei nuovi giudici alla corte d'appello dell'organizzazione (come del resto aveva già fatto Obama), arrivando a ipotizzare l'uscita degli Stati Uniti. La sua posizione apertamente critica, non più isolata nel mondo, ha incassato un recente riconoscimento nel comunicato stampa congiunto del G-20 di Buenos Aires, il 1° dicembre 2018, in cui si afferma la necessità di riformare l'OMC, perché non in grado di raggiungere gli obiettivi per cui è stato istituito²².

²¹ Si veda: <https://www.factcheck.org/2017/10/trump-wrong-wto-record/>

²² Si veda: <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/01/g20-leaders-donald-trump-rules-based-order-wto-reform>

In quella stessa occasione si è registrato un tentativo di distensione nelle relazioni bilaterali tra Donald Trump e Xi Jinping, il presidente cinese. Parallelamente, gli Stati Uniti hanno concretamente avviato una politica di protezionismo commerciale, a fianco di un maggiore ricorso allo strumento politico delle sanzioni commerciali, il che ha indotto gli altri membri del G-20 a reagire imponendo a loro volta, da maggio a ottobre del 2018, ben quaranta nuove restrizioni alle importazioni che, secondo l'OMC, colpiscono 481 miliardi di dollari di scambi, con un incremento di sei volte rispetto al periodo precedente²³.

La guerra commerciale nei confronti della Cina ha portato gli Stati Uniti ad alzare i toni²⁴ e all'introduzione di tariffe sui prodotti cinesi importati per oltre 200 miliardi di dollari, a cominciare nel giugno del 2018 da acciaio e alluminio (cruciali per il settore della difesa, così da configurare una minaccia strategica per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti) per poi proseguire con il rialzo a luglio al 25% delle tariffe su beni per 34 miliardi di dollari importati dalla Cina²⁵, preannunciando poi la prospettiva di alzare dal 10% al 25% il tasso medio delle tariffe²⁶.

Pechino ha messo in campo una reazione di importo equivalente e le relazioni tra Stati Uniti e Cina sono scese ai minimi storici degli ultimi

²³ Si veda: <https://www.tralac.org/news/article/13727-wto-report-shows-sharp-rise-in-trade-restrictive-measures-from-g20-economies.html>

²⁴ Si veda: <https://www.vox.com/world/2018/9/18/17790600/us-china-trade-war-trump-tariffs-taiwan>

²⁵ Si veda: <https://www.theguardian.com/business/2018/jul/13/trade-war-brexit-economic-effects-tariffs>

²⁶ Si veda: <https://www.wsj.com/articles/transcript-of-president-trumps-interview-with-the-wall-street-journal-1543272091>

anni²⁷, con un preoccupante ricorso al linguaggio utilizzato nei confronti dell'allora Unione Sovietica durante il periodo della Guerra fredda²⁸.

Né l'amministrazione Trump si ferma alla Cina: ricorre all'arma dei dazi doganali anche nei confronti di storici alleati come Canada e UE. L'UE, a sua volta, si prepara a reintrodurre i dazi sul riso proveniente da Cambogia e Myanmar, a seguito della richiesta di attivazione della clausola di salvaguardia a tutela dei risicoltori europei²⁹, mentre il Governo italiano ha prospettato la decisione di non ratificare l'accordo economico e commerciale globale tra Canada e UE (*Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA*)³⁰.

Di questo clima non può che risentire l'andamento dell'economia globale e il rapporto *World Economic Outlook* pubblicato a ottobre 2018 dal Fondo monetario internazionale indica esplicitamente che le previsioni della crescita economica mondiale per il 2019 sono ora riviste al ribasso a causa delle misure commerciali, incluse le tariffe imposte su circa 200 miliardi di dollari di importazioni statunitensi dalla Cina³¹.

In questo contesto trova conferma la radicalizzazione di posizioni contrapposte tra i cittadini statunitensi. In base all'*Axios Survey*, un'indagine campionaria condotta a settembre del 2018, a differenza della stragrande maggioranza della restante popolazione ben l'80% dei repubblicani - cioè il

²⁷ Si veda: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/11/26/trade-deal-or-not-the-long-range-prospects-for-us-china-relations-are-growing-more-troubling/>

²⁸ Si veda: <https://www.vox.com/2018/10/4/17936514/pence-china-speech-text-hudson>

²⁹ Si veda: http://www.ansa.it/europa/notizie/qui_europa/2018/12/04/riso-comitato-ue-si-spacca-su-ripristino-dazi_c8e81220-da73-40f1-832e-c224c7d866ef.html

³⁰ Si veda: <https://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2018-06-15/ceta-perche-il-no-dell-italia-saltirebbe-l-accordo-ue-canada-201840.shtml?uuid=AEYayG7E>

³¹ In particolare, il tasso di crescita economico previsto è del 3,7%, cioè 0,2% in meno rispetto alle previsioni di aprile 2018. Si veda: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>

partito tradizionalmente favorevole al libero scambio - ritiene che l'aumento delle tariffe sia salutare per l'occupazione negli Stati Uniti³². Una polarizzazione tra schieramenti contrapposti - sovranisti e multilateralisti - con visioni presentate come inconciliabili, che si ritrova in modo simile all'interno degli Stati membri dell'UE.

4.4. Ritorno alle origini?

Nell'oscillare del pendolo della storia, occorre fare i conti col sovranismo e la sua narrazione suadente, in tempi di insicurezze e difficoltà come gli attuali, così come nel passato si dovette fare con la narrazione altrettanto suadente, perché modernizzatrice, a favore di globalizzazione e libero scambio.

Occorre seriamente chiedersi se il commercio e la globalizzazione siano andati troppo avanti, per riprendere il titolo di un saggio di venti anni fa di Dani Rodrik, e se una maggiore integrazione commerciale comporti un rischio di disintegrazione sociale dentro gli Stati, a fronte di una distribuzione iniqua dei benefici e dei costi della globalizzazione.

Il nodo irrisolto resta altrove ed è il modello di sviluppo insostenibile sotto il sociale e ambientale, che crea disoccupazione, occupazione vulnerabile, marginalità, crescenti disuguaglianze e contrapposizioni crescenti tra e dentro gli Stati, senza che il richiamo al sovranismo nazionale o, all'opposto, al libero scambio e al multilateralismo siano in grado di dare risposte politiche efficaci a questi problemi strutturali.

³² Si veda: <https://www.axios.com/trump-china-tariff-trade-poll-eed15df0-b7b0-404c-965d-10c7ab1ded2c.html>

Il problema, perciò, sembra proprio essere che le soluzioni del *mainstreaming* neoliberista e dello scetticismo sovranista sono opposte ma entrambe inadeguate e che non ci sia una risposta alternativa che faccia proseliti di questi tempi.

È giusto accettare la concorrenza di paesi che non rispettano i diritti umani, gli standard di lavoro a condizioni dignitose e la sostenibilità ambientale? E se non è giusto, la strada del protezionismo con la reintroduzione di dazi e la definizione di accordi regionali o bilaterali è la sola alternativa praticabile?

Costretti dall'agenda politica imposta dal presidente Trump a schierarsi a favore del libero scambio o del protezionismo, ci si dimentica che esistono e sono percorribili sentieri diversi per riconfigurare le relazioni tra mercati e sistemi di capitalismo di mercato. Occorre, invece, ricordare che non ci sono solo due modelli contrapposti di sviluppo e di capitalismo e che i paesi sono diversi perché diverse sono le loro situazioni, le loro economie e le istituzioni che nutrono la diversità.

Le scelte di politica economica interna sono, perciò, determinanti e devono misurarsi con stratificazioni multiple nelle categorie dei lavoratori e dei produttori, con le istanze delle organizzazioni della società civile e delle associazioni dei consumatori, cioè con un universo composito di interessi in campo.

Interessi in campo a livello macro sono quelli dei paesi con avanzo e di quelli con disavanzo commerciale. Non sono nuovi argomenti critici verso una logica asimmetrica tra le posizioni di creditore e debitore, appoggiata dal Fondo monetario internazionale, nel meccanismo di aggiustamento che sostanzialmente scarica sui paesi in disavanzo commerciale la responsabilità di correggere gli squilibri di natura non temporanea dei conti con l'estero,

imponendo misure restrittive che possono determinare maggiore disoccupazione ed elevati costi sociali.

A esprimerli chiaramente circa ottanta anni fa fu John Maynard Keynes, quando discusse del nuovo ordine economico internazionale che avrebbe portato alla nascita di GATT, Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale³³.

È una critica che oggi investe il dibattito all'interno dell'UE, con la Germania in permanente avanzo commerciale e i costi scaricati su paesi come la Grecia (che sono debitori netti con l'estero per finanziare il disavanzo di partite correnti, a sua volta strettamente correlato al disavanzo nel commercio internazionale) e all'interno sui salari³⁴. Una critica che trova ragione d'essere anche nel caso degli Stati Uniti, aprendo la strada a ragionamenti su approcci alternativi al ricorso alle tariffe commerciali.

Nel 2017, gli Stati Uniti hanno registrato un disavanzo commerciale soprattutto con Cina (375 miliardi di dollari), Messico, Giappone e Germania (circa 70 miliardi di dollari ciascuno), ed è sulla base di questi dati che l'economista Robert Skidelsky, noto per la sua importante biografia di Keynes, ha ricordato la proposta provocatoria di alcuni anni fa dell'economista Vladimir Masch di introdurre meccanismi di compensazione degli squilibri commerciali basati su tetti a tali squilibri e con l'obbligo per i paesi in avanzo di limitare le esportazioni o di compensare finanziariamente i paesi in disavanzo (*Compensated free trade*, CFT)³⁵,

³³ J. M. Keynes, "Il problema degli squilibri finanziari globali. La politica valutaria del dopoguerra (8 Settembre 1941)", in L. Fantacci (a cura di) (2011), *Eutopia. Proposte per una moneta internazionale*, Et al. Edizioni, Milano.

³⁴ Il costo più basso del lavoro in Germania determina una redistribuzione della ricchezza dai salari ai profitti, oltre a rendere la crescita economica dipendente dai surplus commerciali.

³⁵ Si veda: <http://www.atimes.com/the-case-for-embracing-compensated-free-trade/>

correggendo la logica asimmetrica degli aggiustamenti e prevenendo così il rischio di guerre commerciali.

Qualcuno potrebbe ritenere prioritario siglare un accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cina sugli investimenti (*Bilateral investment treaty*, BIT) e che sia fondamentale muoversi attivamente su ogni tavolo negoziale disponibile, sia esso bilaterale, regionale o multilaterale, introducendo alcune innovazioni nell'OMC e pensare che ciò sia sufficiente a scongiurare i pericoli di guerre commerciali e a mettere il mondo sulla giusta rotta. Ma proprio il riferimento a Keynes e all'importanza della logica generale di un sistema sollecita una considerazione finale che è un richiamo a due proposte del lontano passato.

L'OMC ha ereditato, estendendolo, il mandato del GATT. Ma durante la preparazione della Conferenza di Bretton Woods del 1944, che diede origine all'architettura internazionale multilateralista che conosciamo oggi, la proposta che avanzò Keynes e che divenne la posizione della Gran Bretagna fu di stimolare la crescita del commercio internazionale attraverso un'unione monetaria e l'adozione del *bancor*, una moneta bancaria internazionale e strumento di pagamento dei debiti internazionali, sulla cui base – con un sistema di tassi di cambio fissi ma aggiustabili – saldare i debiti contratti in valuta attraverso una sorta di banca di compensazione multilaterale (*l'International Clearing Union, ICU*).

All'ICU sarebbe spettato il compito di ripartire in modo equilibrato il peso del meccanismo di aggiustamento sia sui paesi creditori che sui debitori, così da garantire un livello della domanda aggregata mondiale vicino al suo potenziale. In pratica, l'ICU avrebbe dovuto gestire l'allocazione internazionale del credito tra Stati creditori e debitori, evitando l'accumulazione di crediti o debiti eccessivi in virtù di misure pensate per

riportare il commercio internazionale in equilibrio. Il ventaglio di misure proposte per paesi in credito eccessivo prevedeva l'aumento della domanda interna e del credito interno e all'estero, o la rivalutazione della valuta nazionale nei confronti del *bancor*.³⁶

A prevalere alla Conferenza di Bretton Woods fu però la proposta statunitense, di Harry Dexter White, meno impegnativa in termini di architettura istituzionale per il commercio internazionale perché si limitava a prevedere l'istituzione di un Fondo monetario per la stabilità dei tassi di cambio e una Banca per la ricostruzione e lo sviluppo (gli attuali Fondo monetario internazionale e Banca Mondiale), lasciando invece mano libera agli Stati Uniti, che all'uscita dalla guerra si trovavano senza *competitor* in grado di impensierirli e quindi senza la convenienza a imporre un organismo terzo nella gestione degli scambi commerciali.

Soprattutto, la successiva istituzione del GATT lasciò cadere il nocciolo della proposta di Keynes, ovvero l'obiettivo di mantenere una pressione a espandere il commercio mondiale attraverso il coinvolgimento di tutti gli Stati membri – creditori e debitori – nella soluzione degli squilibri e nell'affrontare in una prospettiva cooperativa i problemi del commercio internazionale.

Nell'ultimo rapporto dell'UNCTAD³⁷ presentato a settembre è presente, infine, un secondo richiamo al lontano passato cui si rifanno due noti

³⁶ J.K. Horsefield (1969), *The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Vol. I: Chronicle*, IMF, Washington D. C.

³⁷ UNCTAD (2018), *Trade and Development Report 2018. Power, Platforms and the Free Trade Delusion*, Ginevra, settembre.

economisti asiatici, Jomo Sundaram e Anis Chowdhury, nelle loro riflessioni³⁸.

Si tratta di un richiamo che è complementare al precedente punto, laddove alla proposta di una logica cooperativa e simmetrica (per debitori e creditori) degli aggiustamenti degli squilibri commerciali deve unirsi un'attenzione specifica ai nodi strutturali del modello di sviluppo, sia sociali (disoccupazione e lavoro a condizioni non dignitose) che ambientali, che richiedono un prioritario orientamento redistributivo delle politiche economiche nazionali, ma anche un sistema di *governance* globale coerente.

Per questa ragione è importante ricordare che, poco tempo dopo la Conferenza di Bretton Woods, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite convocò una Conferenza all'Avana sul commercio e il lavoro tenutasi tra la fine del 1947 e l'inizio del 1948, da cui scaturì un accordo internazionale (la Carta dell'Avana) molto più ambizioso del GATT che sarebbe nato da lì a poco.

La Carta dell'Avana poneva in rilievo infatti la necessità di tutelare in modo particolare gli interessi dei paesi più poveri e il loro processo di industrializzazione, istituire un'organizzazione internazionale del commercio da affiancare a Fondo monetario internazionale e Banca Mondiale e, infine, porre il benessere dei cittadini e la piena occupazione come obiettivi di fondo per il commercio internazionale.

Lo spirito della proposta di Keynes per Bretton Woods e quello della Carta dell'Avana non ebbero seguito. Keynes perse la battaglia con White e il Congresso degli Stati Uniti si rifiutò di ratificare la Carta dell'Avana con i suoi obiettivi di fondo, ritenuti dai politici statunitensi troppo impegnativi e

³⁸ Si veda: <http://www.ipsnews.net/2018/12/havana-charters-progressive-trade-vision-subverted/>

favorevoli ad altri (i paesi più poveri). Dagli anni Settanta, con l'imporsi del neoliberalismo, la liberalizzazione commerciale è diventata un fine in sé e non più un mezzo per migliorare le condizioni di vita, presupponendo come dogma il nesso tra commercio e benessere per tutti.

Il mondo oggi è attraversato da forti squilibri finanziari, diseguaglianze economiche crescenti, crisi ambientali e climatiche, disoccupazione e occupazione vulnerabile, con prospettive non incoraggianti pensando agli effetti dell'innovazione tecnologica e dell'automazione.

In ambito commerciale, grandi imprese transnazionali dominano i mercati ed eludono con facilità la fiscalità nazionale; la finanziarizzazione dell'economia non si è arrestata nemmeno dopo la grave crisi economica del 2008-2009, mentre aumentano le cause per risolvere controversie commerciali in seno all'OMC; gli ambiti di lavoro per cercare regole comuni e armonizzazioni si fanno sempre più complessi (commercio elettronico, proprietà intellettuale, diritti dei lavoratori, standard ambientali, salute)³⁹. In un clima di paura, si diffonde la speranza di ripiegamento in chiave nazionale del perimetro degli interessi da tutelare.

Forse non sarebbe male se, in un contesto di rapide trasformazioni e grandi incertezze, di fronte alle scelte di politica commerciale tornasse al centro la domanda sullo sviluppo che cinquant'anni fa Dudley Seers poneva⁴⁰: aumentano o diminuiscono povertà, ineguaglianza e disoccupazione? Se, guardando alle statistiche, disaggregate per territori e gruppi socio-

³⁹ D. Rodrik (2018), "What Do Trade Agreements Really Do?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 32, N. 2.

⁴⁰ D. Seers (1969), "The meaning of development", *International Development Review*, Vol. 11, N. 4.

economici, tutti e tre questi aspetti migliorano, significa che c'è sviluppo; se peggiorano, anche se il reddito aumenta, non c'è sviluppo.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati

Servizio Studi

Tel. 06 67604172

Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.