



NOTA DAL CSC

L'aumento delle misure protezionistiche aggrava il rallentamento degli scambi mondiali

Matteo Pignatti

*Le politiche protezionistiche preannunciate dal neo presidente USA **Donald Trump** costituiscono un forte rischio al ribasso per le prospettive del commercio globale. L'abbandono o la riformulazione dei grandi trattati commerciali (TTP, TTIP e Nafta) e l'introduzione di **tassazione all'importazione** di merci potrebbero innescare ritorsioni da parte di altri paesi, via barriere tariffarie e svalutazioni competitive, con un effetto domino per l'intera economia globale.*

*La tendenza al protezionismo non è una novità, visto che costituisce una delle cause principali del rallentamento degli scambi mondiali. **Dal 2008 al 2016** i paesi del G20 hanno implementato più di **4 mila nuove misure protezionistiche**. Secondo il rapporto Global Trade Alert, il ricorso a nuove misure è aumentato di più del 50% negli ultimi due anni, registrando i livelli massimi dall'inizio della rilevazione nel 2009. **I paesi membri del G-20 sono responsabili di circa l'80% di queste restrizioni.***

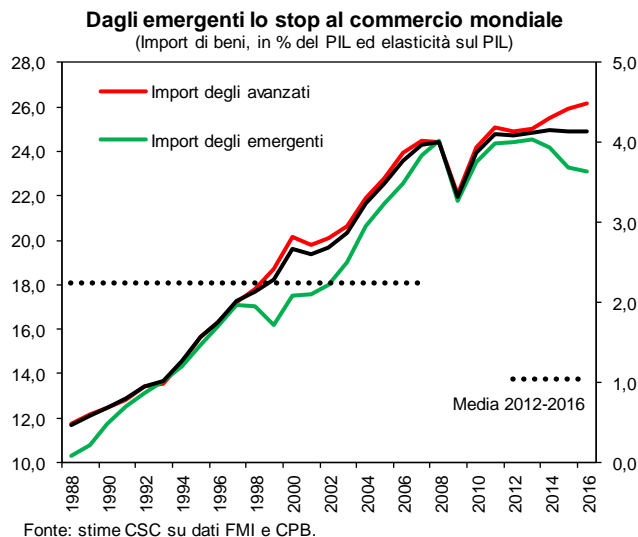
*Non stupisce quindi che negli ultimi cinque anni la **crescita del commercio mondiale** ha fortemente decelerato e l'**intensità degli scambi globali** (definita come il rapporto tra scambi e PIL) ha smesso di crescere, bloccandosi sotto il 25%.*

***La frenata del commercio, oltre all'ondata neo-protezionista, è dovuta a fattori strutturali**, persistenti e connessi tra loro, come la normalizzazione della crescita cinese e degli altri emergenti, lo stop all'espansione delle catene globali del valore, il calo degli investimenti nei paesi avanzati (che ora danno segnali di recupero); ai quali si è aggiunta la forte caduta dei prezzi delle commodity (in risalita). È inoltre stata accompagnata, nei paesi avanzati, da un crescente sentimento anti-globalizzazione, frutto della polarizzazione del tessuto economico e sociale. All'origine di quest'ultima ci sono la globalizzazione stessa e, soprattutto, i cambiamenti tecnologici. Forze che hanno creato vincitori e vinti sia tra i lavoratori sia tra le imprese.*

***Dazi e altre barriere commerciali, però, non sono la soluzione**, anzi aggravano il problema: lo insegna la storia della Grande Depressione negli anni '30. Occorre, invece, creare le condizioni per una **crescita solida, inclusiva e sostenibile**. Irrobustendo, su scala nazionale, gli strumenti di supporto per le classi medio-basse e le misure a favore dell'innovazione; riattivando, a livello globale, il circolo virtuoso tra commercio estero e PIL; rafforzando, nei paesi con minori vincoli di bilancio, la spesa pubblica in investimenti e infrastrutture. E riscoprendo il **ruolo centrale del settore manifatturiero**, propulsore degli scambi con l'estero e dell'innovazione e attivatore di posti di lavoro qualificati e ben remunerati.*

Le cause del rallentamento globale

Rispetto al ventennio pre-crisi, il ritmo d'aumento degli scambi con l'estero, misurati dalla somma delle importazioni di tutti i paesi (o, specularmente, delle esportazioni), negli ultimi cinque anni si è ridotto di circa tre volte. In base ai dati FMI, l'import globale è infatti cresciuto, in media, del 7,5% annuo nel 1988-2007 e solo del 2,7% medio annuo nel 2012-2016 (secondo le stime CPB la dinamica del commercio mondiale è più bassa, ma con un andamento simile nel tempo). Il ritmo di espansione degli acquisti dall'estero dei paesi avanzati è diminuito, nello stesso periodo di tempo, dal 6,9% al 2,4% medio annuo e quello dei paesi emergenti dal 9,6% al 3,1% (registrando una sostanziale stagnazione nel 2015).



La dinamica del PIL mondiale (a cambi di mercato) ha rallentato più gradualmente. Si delinea quindi un quadro in cui gli scambi mondiali, negli ultimi cinque anni, sono cresciuti allo stesso ritmo del PIL. In altre parole, l'elasticità del commercio globale sul PIL (cioè il rapporto tra le rispettive variazioni percentuali) è stata pari a 1,0 (secondo i dati FMI). Nei venti anni pre-crisi era stata, invece, pari a 2,4, cioè gli scambi erano cresciuti a una velocità più che doppia rispetto al PIL. L'elasticità delle importazioni si è ridotta sia nei paesi emergenti sia, in minor misura, in quelli avanzati.

La frenata del commercio globale è dovuta, in parte, a fattori temporanei, come il crollo dei prezzi delle commodity nel 2015, che ha costretto i paesi esportatori di materie prime a tagliare domanda interna e importazioni (le quotazioni delle commodity sono in lento recupero da inizio 2016). Gran parte di questa frenata, invece, è dovuta a **fattori strutturali o comunque persistenti**, che sono connessi tra loro e assegnano un ruolo speciale alla Cina.

Primo, la normalizzazione della crescita cinese e degli altri emergenti asiatici, con una dinamica più contenuta del manifatturiero e degli investimenti (forti attivatori degli scambi con l'estero). Questa dinamica è accompagnata dal rafforzamento dei consumi e dei servizi.

In Cina, inoltre, grazie al crescente sviluppo industriale, è in atto già dal 2004 un forte processo di *import substitution* di beni intermedi e di investimento, i quali sono sempre di più prodotti internamente. Ciò ha causato, in particolare, l'interruzione e poi l'inversione del trend di maggiore partecipazione alle catene globali del valore (global value chains, GVC). Le imprese cinesi, infatti, erano entrate velocemente dentro il processo di produzione internazionale, specializzandosi a valle, cioè acquistando dall'estero semilavorati ad alto

valore aggiunto e tecnologicamente avanzati e svolgendo attività di assemblaggio, meno qualificata, anche grazie alla grande disponibilità di manodopera a buon mercato. Acquisite le necessarie conoscenze e competenze, hanno iniziato a spostarsi a monte lungo le GVC, producendo dentro i confini nazionali alcuni beni intermedi a maggiore valore aggiunto che prima erano importati.

Secondo stime CSC, il 60% del calo dell'elasticità degli scambi mondiali rispetto al PIL (data dal rapporto tra le variazioni percentuali dell'import e del PIL mondiali) nell'ultimo triennio rispetto al ventennio pre-crisi è dovuto al rallentamento degli emergenti (il 28% alla sola Cina). Il rimanente 40% dipende, in eguale misura, dalla minore crescita degli avanzati e dallo spostamento del baricentro del commercio mondiale verso l'Asia¹.

Secondo, lo stop all'espansione, a livello mondiale, delle GVC, causato anche dall'inversione del trend di maggiore partecipazione della Cina. In particolare, la minore domanda di semilavorati sia della Cina sia di altri importanti paesi come il Giappone e la Corea del Sud ha influito negativamente sugli scambi regionali asiatici (che comprendono anche l'India e la cosiddetta Asia dinamica - Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore, Thailandia, Hong Kong e Taipei), che costituiscono ben il 40% delle importazioni mondiali di beni intermedi. Ciò suggerisce che il rallentamento degli scambi con l'estero cinesi ha avuto effetti significativi su scala regionale e, a cascata, su quella mondiale. Inoltre, nei paesi avanzati si assiste a fenomeni di rientro di produzioni delocalizzate (*onshoring*) e politiche di rilancio delle produzioni manifatturiere.

Secondo stime OCSE, le GVC si sono contratte dell'1,7% medio annuo a partire dal 2011, dopo essere cresciute del 4,0% all'anno nel ventennio precedente².

Terzo, il calo degli investimenti nei paesi avanzati (-2,0 punti percentuali di PIL, in media, nel 2010-2016 sul 2000-2007), specie nell'Eurozona e, in particolare, in Italia. I segnali di recupero si stanno intensificando ma la rottura del trend pre-crisi è netta. Le condizioni che li frenano sono: alta incertezza e aspettative di basso aumento della domanda, difficoltà di finanziamento bancario, vincoli di bilancio pubblico e, in Italia, redditività ai minimi. Anche gli investimenti della Cina sono in discesa in quota del PIL dal 2011 (da livelli troppo elevati).

Quarto, l'affievolimento, già dai primi anni Duemila, del rapido processo di liberalizzazione degli scambi avvenuto negli anni Novanta e il crescente ricorso, durante la crisi, a nuove misure protezionistiche, spesso poco visibili o misurabili (per esempio, nell'industria digitale).

Si è interrotta la politica di liberalizzazione degli scambi e di accordi commerciali a livello mondiale degli anni Novanta, le cui tappe principali includono: la nascita dell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) nel 1989; la creazione dell'Unione europea nel 1992, con lo

¹ Si veda CSC (2016), Globalizzazione in stallo: profonde le cause, inadeguate le risposte della politica, *Scenari industriali*, n. 7, cap. 2.

² Si veda OCSE (2016), Cardiac arrest or dizzy spell: why is world trade so weak and what can policy do about it?, *Economic Policy Paper*, n.18.

sviluppo del mercato unico; l'accordo raggiunto alla fine dell'Uruguay Round del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) nel 1994, che ha comportato, tra l'altro, la formazione nell'anno successivo del WTO (World Trade Organization); nel 1994 è stato implementato anche l'accordo multilaterale NAFTA (North American Free Trade Agreement) tra Stati Uniti, Canada e Messico. Nel 2001 (anno di ingresso della Cina nel WTO) ha avuto inizio il Doha Round delle negoziazioni multilaterali, rimasto inconcluso. Successivamente sono stati raggiunti solo accordi regionali o bilaterali, tra cui il CETA tra Ue e Canada.

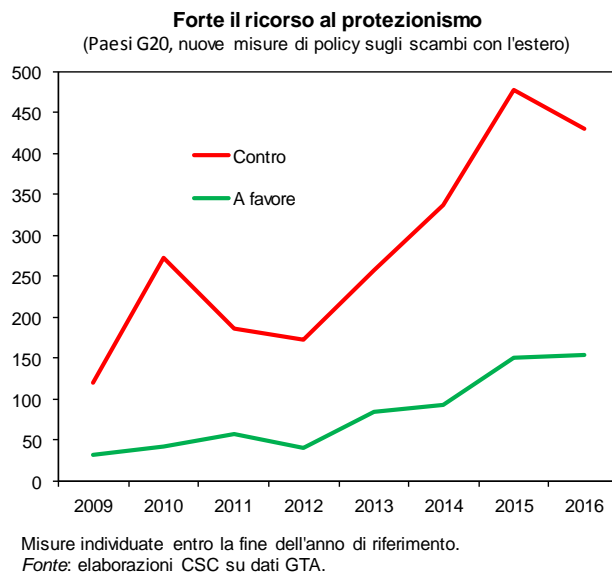
Secondo stime OCSE, mentre negli anni Novanta le liberalizzazioni degli scambi hanno contribuito per 0,9 punti percentuali all'anno all'aumento del rapporto tra commercio e PIL mondiali, le restrizioni hanno fornito un apporto negativo di 0,3 punti annui sia nei primi anni Duemila pre-crisi (2000-2007) sia nell'ultimo quinquennio (2011-2015).

Le prospettive di nuovi accordi sono negative. La nuova amministrazione USA non ratificherà il TPP (Trans Pacific Partnership), che resterà quindi lettera morta, non darà seguito ai negoziati con l'Unione europea sul Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) e metterà in seria discussione il NAFTA.

Ciò genera significativi rischi di ritorsione da parte degli altri paesi coinvolti, che causerebbe un deciso aumento del protezionismo a livello globale. L'incertezza associata a questi rischi, inoltre, agisce da freno a investimenti e scambi mondiali.

Il ritorno del protezionismo

Non solo mancano nuovi accordi commerciali ma addirittura proliferano misure protezionistiche. Dal 2008 al 2015 i paesi del G20 hanno implementato 4125 nuove misure protezionistiche. Secondo il rapporto Global Trade Alert, il ricorso a nuove misure è aumentato del 40% medio annuo dal 2012 al 2015, calando lievemente nel 2016, rimanendo comunque vicino ai massimi dall'inizio della rilevazione nel 2009. I paesi membri del G-20 sono responsabili di quasi l'80% di queste restrizioni. È cresciuto soprattutto l'utilizzo di sussidi pubblici, specie nei settori con alta capacità inutilizzata, come quello metallurgico. Sono aumentate anche le misure che favoriscono prodotti, o parti di prodotto, di origine interna (*local content requirement*), soprattutto nel *public procurement*; ciò spinge le imprese multinazionali a effettuare maggiori investimenti diretti e minori scambi con l'estero.



Il protezionismo, inoltre, sta diventando più difficile da misurare, specie nell'**industria digitale**, nel quale esistono zone grigie su temi quali la crittografia e la protezione della privacy, che hanno generato scontri tra governi e imprese. Tutti i principali paesi hanno varato misure per proteggere i propri standard tecnologici. Il "*Great Firewall of China*", che censura i flussi di dati internet giudicati potenzialmente pericolosi dal governo cinese, è considerato una delle più potenti barriere commerciali del mondo, perché blocca applicazioni come Facebook, Twitter e Reuters, limitando fortemente l'accesso nel mercato cinese ai gruppi internet e ai media occidentali, a favore delle loro controparti interne (il sistema di ricerca Baidu e l'agenzia di stampa governativa Xinhua). Inoltre nuove regole sulla *cyber security* impongono, di fatto, a tutte le imprese di ricorrere unicamente a fornitori di servizi IT cinesi.

Queste regolamentazioni, spesso improvvisate, producono incertezza normativa, frenando fortemente gli investimenti e i piani di produzione all'estero, soprattutto di lungo periodo. La nuova ondata di protezionismo avrà, quindi, effetti negativi duraturi sugli scambi internazionali e sugli investimenti all'estero.

Vincitori e vinti di globalizzazione e progresso tecnico

Lo stallo del commercio globale e la nuova ondata protezionistica sono stati accompagnati e favoriti da un contesto politico e sociale caratterizzato, nei paesi avanzati, da un crescente **sentimento anti-globalizzazione**.

Tale fenomeno discende dalle ineguali opportunità di crescita offerte da un mondo sempre più globalizzato. Da un lato, una parte consistente della popolazione nei paesi emergenti ha potuto superare la soglia di povertà ed accrescere il benessere. Dall'altro, nei paesi avanzati l'ineguaglianza dei redditi è aumentata. In questi paesi i redditi reali del ceto medio-basso hanno registrato una dinamica molto bassa e, in molti casi, hanno addirittura ristagnato. Invece, i redditi reali della classe più benestante delle economie avanzate, che rappresenta l'1% più ricco a livello globale, sono cresciuti in modo robusto (più del 60% cumulato).

Gli effetti positivi della globalizzazione sono diffusi a tutti i consumatori e le imprese dei paesi avanzati, attraverso maggiori varietà e qualità e minori prezzi dei prodotti finali e intermedi. Tuttavia i cittadini li avvertono relativamente poco, perché spesso non riconoscono il loro legame con l'integrazione internazionale.

Invece, l'effetto di polarizzazione dei lavoratori e delle imprese tra vincitori e vinti, che risulta sia dalla maggiore concorrenza internazionale sia dallo sviluppo tecnologico, è prevalente nella percezione. I vinti, infatti, sono concentrati in specifici settori, specie nel manifatturiero, e spesso localizzati in determinate aree geografiche; le perdite si contano in posti di lavoro cancellati, chiusura di aziende e redditi stagnanti.

Nel contesto economico, sociale e politico si è, così, registrata una spaccatura profonda tra gruppi pro- e anti-globalizzazione sempre più distanti tra loro. La crisi, peggiorando le

condizioni economiche del ceto medio, ha reso questo dualismo ancora più evidente e insostenibile. Le tensioni sono state inasprite, inoltre, dalle pressioni migratorie, dall'afflusso dei rifugiati provenienti dalle zone di guerra in Medio Oriente e in Africa e anche dalle minacce terroristiche.

Le risposte (finora indeguate) della politica

Il rischio della crisi di rigetto anti-globalizzazione è stato accresciuto dalla mancanza di risposte politiche adeguate alla portata storica dei cambiamenti in atto. Questa mancanza è avvertita specialmente in Europa, che pure ha creato il mercato unico, cioè la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali, base del benessere e che viene messa in discussione (Brexit).

Dalla mancanza di risposte adeguate nasce l'ascesa di **movimenti nazionalistici e demagogici**, che assecondano le paure con ricette di maggiore ricorso al protezionismo e chiusura ai movimenti migratori. Sbagliate e controproducenti, come insegna la storia, in particolare, della Grande Depressione negli USA. Nel 1930, infatti, fu approvata la legge Smoot-Hawley, che aumentò significativamente i dazi tariffari alle importazioni negli Stati Uniti; altri paesi, tra cui Canada, Spagna e Svizzera, reagirono con incrementi simili dei dazi applicati sui prodotti USA; ciò contribuì alla forte contrazione degli scambi con l'estero e, più in generale, dell'attività economica mondiale.

Per evitare questo rischio la **politica** deve, innanzitutto, rispondere alle crescenti ansie dei cittadini su scala nazionale, rafforzando le reti di sicurezza per le classi medio-basse e, in particolare, per le persone più povere (disoccupati e famiglie numerose), maggiormente colpite dalla crisi. Attraverso, per esempio, strumenti di sostegno al reddito, condizionati alla ricerca del lavoro e alla formazione³. E favorendo l'aumento dei posti di lavoro in settori e imprese in espansione con misure che rendano il mercato del lavoro più flessibile ed efficiente.

Occorre creare un contesto favorevole all'**innovazione** e alla **crescita della produttività**, anche con incentivi a sostegno degli investimenti (specie in ricerca e sviluppo), puntando sull'istruzione (che deve essere maggiormente integrata con il mondo produttivo) e sulla formazione di lavoratori altamente qualificati.

A livello internazionale servono sforzi decisi e coordinati per accelerare la crescita del **commercio mondiale**. L'obiettivo è di riattivare il circolo virtuoso di crescita degli scambi, della produttività e del PIL globali. Secondo stime OCSE, il ritorno a un processo di liberalizzazione degli scambi ai ritmi degli anni Novanta può aumentare di 1-2 punti

³ Si veda CSC (2015), Cattiva distribuzione del reddito e bassa crescita legate a doppio filo, *Scenari economici*, n. 23, cap. 2.

percentuali il tasso di crescita del commercio mondiale⁴. L'incremento dell'intensità degli scambi (cioè del rapporto tra questi e il PIL globale) al ritmo medio di lungo periodo pre-crisi implicherebbe un'accelerazione di 0,2 punti percentuali della crescita della produttività totale dei fattori nei paesi OCSE; un guadagno consistente, dato che essa ha registrato un +0,5% medio annuo negli ultimi dieci anni⁵.

Nei paesi avanzati occorre, invece, utilizzare al meglio e in modo coordinato le **politiche di bilancio**, rafforzando la spesa pubblica in investimenti e infrastrutture. Secondo stime OCSE, infatti, un aumento degli investimenti pubblici, simultaneo in tutti i paesi membri, di mezzo punto di PIL avrebbe un impatto positivo di oltre lo 0,4% sul PIL mondiale e di più dell'1% sul commercio globale⁶.

È necessario, infine, attuare decise **politiche industriali**, puntando sul **manifatturiero**, settore ad alta dinamica di produttività e innovazione, propulsore degli scambi con l'estero, attivatore di posti di lavoro qualificati e radicato in profondità nel territorio e nel tessuto sociale; insomma, motore della crescita sostenibile del PIL.

⁴ Si veda OCSE, cit., 2016.

⁵ Si veda Egert e Gal (2016), The quantification of structural reforms: a new frame work, *OECD Economics Department Working Papers*, n.1354.

⁶ Si veda OCSE (2015), The impact of an increase of public investment in OECD economies, *Economic Outlook*, n.2, Box 1.6.