

Commissione 14^a del Senato della Repubblica
(Politiche dell'Unione europea)

Commercio internazionale e rischi del protezionismo

Testimonianza del Capo del Servizio Economia
e Relazioni Internazionali della Banca d'Italia

Giuseppe Parigi

Senato della Repubblica
Roma, 25 ottobre 2018

Onorevoli Senatori, ringrazio la Commissione quattordicesima del Senato della Repubblica per avere offerto alla Banca d'Italia l'occasione di fornire le proprie valutazioni tecniche sugli aspetti istituzionali della strategia commerciale dell'Unione europea.

Nel mio intervento mi focalizzerò su tre punti che mi paiono centrali per inquadrare l'azione dell'Unione e – con essa – dell'Italia relativamente alla strategia commerciale nell'attuale congiuntura internazionale.

Nella prima parte dell'intervento ricorderò i principali argomenti economici a sostegno del libero scambio all'interno di un sistema di regole condivise, il successo riscontrato dalle politiche di liberalizzazione del commercio internazionale e le rilevanti difficoltà che l'ordine economico internazionale, così come si è venuto configurando a partire dal secondo dopoguerra, sta attraversando. Queste ultime hanno radici, in primo luogo, nelle conseguenze del progresso tecnologico e della “grande recessione” del 2008 sul livello e sulla distribuzione dei redditi, che si sono sommate a quelle della cosiddetta globalizzazione; in secondo luogo, nella inadeguatezza delle politiche economiche e dei sistemi di protezione sociale a garantire una più equa distribuzione dei benefici derivanti dall'integrazione economica.

La seconda parte dell'intervento discuterà le conseguenze sulla crescita della risposta “protezionistica” a questa crisi, che già ora appaiono sfavorevoli (fig. 1), ma che potrebbero rivelarsi ancora più pericolose nel lungo periodo.

Infine, guarderò agli accordi di libero scambio degli ultimi anni. L'evidenza esistente suggerisce che l'apertura degli scambi resta un'opportunità per le imprese e le famiglie italiane e indica che l'Unione europea (UE) e l'Italia possono giocare un ruolo nel difendere un approccio bilanciato nella riforma del sistema economico internazionale: salvaguardando il principio del rispetto di regole comuni; sostenendo istituzioni internazionali che ne siano garanti; ricercando soluzioni multilaterali e pacifiche alle dispute tra nazioni; affrontando le cause che hanno dato luogo alla legittima insoddisfazione nei confronti dell'assetto esistente.

1. La crisi dell'ordine economico internazionale

Alla fine del secondo conflitto mondiale il sistema economico internazionale era – al pari di molte economie nazionali – ridotto in macerie per effetto della guerra e delle politiche protezionistiche degli anni '30. Nel dopoguerra, vari paesi, consapevoli degli errori commessi nei decenni precedenti e desiderosi di dare nuovo slancio alle proprie economie, hanno intrapreso uno sforzo congiunto volto a garantire una progressiva liberalizzazione degli scambi internazionali attraverso un approccio trasparente e multilaterale alla cooperazione. Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) – l'attuale *World Trade Organisation* (WTO) – sono le istituzioni fondamentali dell'ordine economico internazionale nato da questi sforzi e che ha garantito un prolungato periodo di sviluppo, coinvolgendo un numero crescente di nazioni. Oggi, tuttavia, questo assetto attraversa una fase di estrema difficoltà, che rischia di mettere in questione l'intero sistema piuttosto che migliorarlo e integrarlo.

L'evidenza empirica indica che la liberalizzazione degli scambi internazionali è un potente motore di crescita, in quanto può sostenere la domanda aggregata a livello globale e favorire l'allocazione dei fattori produttivi – capitale e lavoro – tra i settori e le imprese più efficienti. L'aumento della produttività indotto da questi meccanismi rappresenta uno dei maggiori benefici delle politiche di liberalizzazione.

Vi è evidenza che quando un paese intensifica la sua apertura agli scambi con l'estero ne beneficiano la produttività aggregata e quella delle imprese¹. La competizione spinge le imprese a diventare più efficienti, sfruttando economie di scala rese possibili dall'ampliarsi delle dimensioni del mercato. Oltre ad accedere a input intermedi a migliori condizioni – di prezzo e qualità – le imprese possono anche meglio integrarsi nelle catene globali del valore: la loro efficienza beneficia pertanto anche di esternalità tecnologiche e di know-how che nascono dall'interazione con altre imprese della stessa filiera internazionale. È stato stimato che una riduzione delle tariffe dell'1 per cento aumenti di circa il 2 la produttività totale dei fattori nel settore direttamente interessato².

L'altro grande vantaggio dell'apertura commerciale si sostanzia dal lato dei consumi delle famiglie: attraverso una riduzione dei prezzi dei beni e dei servizi

¹ Melitz, (2003), Bernard et al. (2003), Mayer et al. (2014).

² Ahn et al. (2016).

e al contempo favorendo un miglioramento della loro qualità e una loro maggiore varietà. Giova sottolineare che questi vantaggi tendono a essere più marcati per le famiglie con reddito medio-basso, il cui paniere di consumo è più sbilanciato verso beni oggetto di commercio internazionale³.

Coerentemente con le previsioni teoriche, dal secondo dopoguerra l'integrazione economica e commerciale ha favorito un aumento senza precedenti del reddito pro capite mondiale, dapprima negli Stati Uniti, Europa occidentale e Giappone e – nell'ultimo trentennio – in Cina, India e negli altri paesi cosiddetti emergenti.

Questi risultati sono stati raggiunti grazie alla riduzione delle barriere commerciali conseguita con gli accordi multilaterali GATT/WTO, e alla conclusione di grandi accordi regionali di libero scambio: il mercato unico in Europa, il NAFTA nel Nord America. Allo stesso tempo, la liberalizzazione degli scambi, la riduzione dei costi di trasporto, lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione e l'integrazione nei mercati internazionali di grandi economie emergenti come la Cina, il Messico e l'Europa orientale, hanno facilitato l'internazionalizzazione dei processi produttivi, portando alla creazione delle cosiddette catene del valore regionali e globali⁴.

L'ultima fase della globalizzazione, dall'inizio degli anni '90 al primo decennio di questo secolo, ha marcato un deciso cambio di passo rispetto al periodo precedente. La crescita dell'interscambio di beni ha accelerato, risultando mediamente doppia rispetto a quella del prodotto lordo mondiale, con un aumento notevole degli investimenti diretti esteri, la cui consistenza ha superato il 30 per cento del PIL mondiale nel 2007, da circa il 10 nei primi anni '90. Tra il 1995 e il 2008 l'ingresso di Cina, India e Messico nel mercato globale ha comportato un incremento di circa il 20 per cento del numero di lavoratori operanti nel settore manifatturiero a livello mondiale. Tale crescita è paragonabile all'intera forza lavoro che nel 1995 era impiegata nella manifattura in Europa (EU27), Stati Uniti e Canada.

L'ingresso della Cina nel WTO nel 2001, se da un lato ha segnato una più ampia adesione al sistema di libero scambio creato nel dopoguerra, dall'altro

³ Faijgelbaum et al. (2016).

⁴ Espressione con la quale si intende definire la produzione di beni effettuata suddividendo il processo produttivo in molteplici fasi svolte in diversi paesi, tenendo conto dei guadagni che questo consente in termini di economie di scala, efficienza, qualità e costi.

ha posto la comunità internazionale di fronte a una situazione senza precedenti, ovvero il tentativo di una economia non di mercato, di notevoli dimensioni, di integrarsi nel sistema economico internazionale conservando però caratteristiche da economia centralizzata.

Va ricordato che alla globalizzazione vengono spesso imputati effetti dovuti anche ad altre cause. L'ultimo trentennio non è stato caratterizzato solo da un deciso aumento dell'integrazione commerciale e finanziaria tra paesi, ma anche e soprattutto da una rivoluzione tecnologica, tuttora in atto, che ha mutato profondamente le tecniche di produzione, le condizioni del mercato del lavoro e lo spettro dei beni e dei servizi scambiabili internazionalmente.

Alle profonde conseguenze redistributive di questa rivoluzione tecnologica si è aggiunta nel 2008 una crisi economica e finanziaria globale di proporzioni eccezionali che, nel caso di alcuni paesi tra cui l'Italia, è paragonabile per durata e gravità a quella del 1929.

A subire i contraccolpi più pesanti della globalizzazione, del progresso tecnologico e della crisi, anche all'interno delle nazioni più sviluppate, sono stati i gruppi sociali più fragili.

La disuguaglianza è cresciuta in molte economie avanzate negli ultimi decenni. Oggi, nella media dell'area OCSE, il 10 per cento più ricco della popolazione percepisce un reddito più di nove volte superiore a quello del 10 per cento più povero; 25 anni fa questo rapporto era di circa sette volte (OCSE, 2017). Vari studi hanno analizzato il contributo relativo del progresso tecnologico e della liberalizzazione commerciale alla crescita delle disuguaglianze, concludendo che il primo fattore ha un impatto nettamente più rilevante (OCSE, 2012; Helpman, 2016).

Anche tra le imprese i guadagni sono stati differenziati: accanto a un processo virtuoso di riallocazione di risorse in favore delle aziende più efficienti, l'affermazione di "campioni" globali ha talvolta generato un eccessivo aumento della concentrazione in alcuni mercati. In alcuni casi le imprese multinazionali, approfittando delle difformità tra i regimi e i livelli d'imposizione fiscale nei diversi paesi, hanno messo in atto meccanismi elusivi e di "profit shifting", con una perdita per l'erario che l'OCSE stima tra il 4 e il 10 per cento del gettito fiscale globale sulle imposte sul reddito di impresa (OCSE, 2017).

Vi è il rischio, data la pervasività dei cambiamenti economici in atto, che le legittime istanze di coloro che più hanno subito le conseguenze negative di tali trasformazioni sfocino in pressioni volte a limitare l'apertura al commercio

internazionale. Questa scelta, che sembra perseguita dalla amministrazione statunitense, in passato si è dimostrata assai dannosa per l'economia e la società mondiale; le conseguenze potrebbero essere ancora più gravi oggi, data la profonda integrazione della produzione su scala globale.

La strategia di risposta finora perseguita dalla UE e da altri paesi tradizionalmente alleati degli Stati Uniti mira a salvaguardare i principi fondanti dell'attuale assetto e le regole sottostanti la cooperazione multilaterale, negoziando opportune modifiche che riflettano il mutato assetto dell'economia mondiale e del progresso tecnologico.

2. I rischi di una deriva “protezionistica”

Dall'inizio dell'anno le tensioni commerciali a livello globale si sono intensificate.

Facendo seguito alle promesse formulate in campagna elettorale, l'amministrazione americana ha introdotto in gennaio restrizioni alle importazioni di pannelli solari ed elettrodomestici bianchi e, in marzo, ha aumentato i dazi su quelle di alluminio e acciaio. Queste restrizioni, estese a tutti i principali partner economici, sono state introdotte adducendo motivi di sicurezza nazionale: una decisione quasi senza precedenti, soprattutto nei confronti di paesi alleati⁵.

Nel corso dell'estate, il governo statunitense ha poi imposto nuove tariffe che colpiscono le importazioni dalla Cina per un valore pari a circa metà del totale importato (250 miliardi di dollari su poco più di 500); quest'ultima ha reagito introducendo misure restrittive su 110 miliardi di dollari di importazioni dagli Stati Uniti (Fig. 2).

L'Unione europea, il Canada e il Messico hanno dapprima imposto dazi su prodotti statunitensi in risposta a quelli su acciaio e alluminio, poi hanno avviato negoziati per disinnescare le tensioni. In luglio, la UE e gli Stati Uniti hanno stabilito una tregua, su cui pesa la minaccia di nuove restrizioni da parte

⁵ Nel 1982 un'indagine sul petrolio ha determinato un embargo nei confronti della Libia e nel 1986 un'indagine sulle macchine utensili per il taglio e la formatura dei metalli ha sancito restrizioni volontarie alle esportazione.

statunitense, specie nel settore automobilistico. In ottobre, il Canada e il Messico hanno sottoscritto un nuovo accordo di libero scambio con l'amministrazione statunitense (USMCA) che, dopo l'approvazione da parte dei rispettivi parlamenti, modificherà il NAFTA, rendendo più restrittive le regole di origine e gli standard di produzione nel settore automobilistico (peraltro, le tariffe su acciaio e alluminio imposte dall'amministrazione statunitense anche nei confronti di Canada e Messico non sono ancora state rimosse).

Le misure protezionistiche messe in atto dall'amministrazione statunitense hanno come obiettivo dichiarato quello di proteggere i lavoratori, le imprese e le tecnologie nazionali, garantendo parità di condizioni (*"level playing field"*) rispetto a concorrenti esteri sempre più aggressivi. L'altro obiettivo dichiarato è di riportare all'interno dell'economia domestica parti dei processi produttivi delocalizzati (*re-shoring*). Anche nel caso di un'economia di notevoli dimensioni e rilevanza come quella statunitense, l'evidenza passata, le previsioni disponibili e la riflessione teorica suggeriscono che la strategia scelta potrebbe rivelarsi controproducente: il *re-shoring* di alcuni processi produttivi, per esempio, potrebbe produrre benefici assai limitati per l'occupazione negli USA, visti i costi ingenti di un siffatto processo e la tendenza delle aziende a vedere nella delocalizzazione un'alternativa all'automazione delle attività routinarie e a basso contenuto di capitale umano.

I ripetuti annunci protezionistici e le ritorsioni commerciali attuate nel corso dell'anno hanno inciso negativamente sui mercati finanziari globali e sulla fiducia delle imprese e delle famiglie. Dallo scorso giugno, quando il governo statunitense ha intensificato le misure restrittive sulle importazioni, mentre i corsi azionari sui mercati internazionali aumentavano dell'1 per cento, quelli delle imprese più esposte al mercato cinese segnavano una flessione dell'8 (Fig. 3). L'introduzione delle misure protezionistiche è stata accompagnata globalmente da un crescente pessimismo delle imprese sulle prospettive della domanda estera, come emerge dall'indice globale dei responsabili degli acquisti (*purchasing managers' index*) sull'andamento degli ordini esteri (Fig. 4).

Questi andamenti sono stati riscontrati anche presso le imprese italiane. I risultati dell'indagine condotta congiuntamente dalla Banca d'Italia e dal Sole 24 Ore mostrano che dall'inizio del 2018 le aziende italiane hanno espresso una preoccupazione crescente per il progressivo inasprimento delle tensioni commerciali. Nel sondaggio di settembre, quasi un terzo delle imprese intervistate

ha dichiarato di attendersi una flessione delle vendite all'estero nei successivi dodici mesi, con giudizi negativi più frequenti tra le aziende con forte orientamento all'export e tra quelle manifatturiere⁶.

L'acuirsi delle tensioni commerciali ha verosimilmente contribuito alla decelerazione degli scambi mondiali osservata nel secondo e nel terzo trimestre del 2018, apparsa superiore alle previsioni formulate nei primi mesi dell'anno.

Le simulazioni condotte dal FMI nel più recente *World Economic Outlook* di ottobre forniscono una quantificazione dei possibili impatti delle misure protezionistiche già introdotte, che riguardano circa il 2,5 per cento degli scambi mondiali, e di quelle finora minacciate (7 per cento). Le stime sono effettuate sotto diverse ipotesi, con l'attivazione dei diversi canali di propagazione che colgono gli effetti diretti, attraverso i maggiori costi derivanti dalle tariffe, e quelli indiretti, dovuti all'acuirsi dell'incertezza, al connesso calo della fiducia di imprese e famiglie e all'inasprirsi delle condizioni di finanziamento. In tutti gli scenari l'aumento delle tariffe si intende permanente.

Considerando i soli effetti diretti si avrebbe un calo del PIL mondiale già dal 2019, di poco superiore allo 0,1 per cento rispetto a uno scenario senza tariffe. I paesi più colpiti sarebbero Stati Uniti e Cina, mentre per l'area dell'euro si avrebbe un possibile effetto positivo dovuto al ri-orientamento degli scambi verso le economie non colpite dagli aumenti tariffari ("*trade diversion*"). Questi scenari non considerano però le ripercussioni sulla fiducia e sui piani di investimento delle imprese, né quelle sui mercati finanziari. Nello scenario più pessimistico – ma forse più realistico in caso di un aggravarsi delle tensioni – si attiverebbero tutti i canali di trasmissione, diretti e indiretti, e il calo del PIL mondiale arriverebbe a sfiorare il punto percentuale, quello di Stati Uniti e Cina sarebbe, rispettivamente, dell'1 e dell'1,6 per cento (mentre si fermerebbe a tre decimi per l'area dell'euro). Tra le economie europee, le più colpite sarebbero la Germania prima di tutto e quindi l'Italia, sia direttamente, sia indirettamente, in virtù della sua partecipazione alle catene globali del valore della "fabbrica europea" che hanno il loro centro in Germania.

⁶ Le tensioni protezionistiche sono una crescente fonte di preoccupazione per le imprese globali (cfr. McKinsey, 2018).

Vorrei aggiungere una considerazione di cautela. I modelli sottostanti queste stime, costruiti per valutare gli effetti di shock di entità contenuta e comunque temporanei, non si prestano a fornire una quantificazione dell'impatto di modifiche profonde e strutturali nell'assetto degli scambi e dell'organizzazione della produzione – con ricomposizioni settoriali e internazionali – quali quelli che potrebbero avviarsi in uno scenario di rialzo delle barriere protezionistiche più deciso. Pertanto, le simulazioni potrebbero sottostimare l'effetto di una vera e propria *escalation* protezionistica, anche per le conseguenze sulle cosiddette catene globali del valore.

Il recente sondaggio autunnale sullo stato della congiuntura condotto dalla Banca d'Italia indica che, qualora l'amministrazione statunitense imponesse un dazio del 25 per cento sulle importazioni di beni dall'Italia, fra le imprese orientate all'export circa il 40 per cento sarebbe pronta a cambiare mercato di destinazione delle proprie merci, mentre il 10 per cento modificherebbe il proprio processo produttivo, trasferendo parte della filiera produttiva in paesi non colpiti da dazi.

3. Il ruolo strategico della UE e dell'Italia

Nei decenni successivi all'entrata in vigore del GATT nel 1947 la progressiva rimozione delle barriere al commercio è avanzata soprattutto attraverso accordi multilaterali (*Tokyo Round, Uruguay Round*). Dagli anni '90, tuttavia, questa strategia ha cominciato a incontrare crescenti difficoltà, legate da un lato alla maggiore complessità dei negoziati nel campo della liberalizzazione dei servizi e della protezione della proprietà intellettuale, dall'altro all'accresciuto potere negoziale dei paesi emergenti. In questo contesto, l'ambizioso negoziato relativo al *Doha Round* è stato di fatto abbandonato nel 2008. Negli ultimi decenni si sono così venuti affermando Accordi di libero scambio (ALS) tra gruppi più ristretti di paesi.

La UE è stata sin dalla sua costituzione promotrice del libero scambio e particolarmente attiva nel negoziare ALS con paesi terzi (Fig. 5), con lo scopo di favorire l'abbattimento delle barriere, tariffarie e non tariffarie, e, soprattutto, l'armonizzazione normativa, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e dei consumatori, la sicurezza degli investimenti.

Fra gli ALS più recenti spiccano quello con la Corea del Sud – il primo di “nuova generazione” in vigore dal 2015 – con il Canada (*Comprehensive Economic Trade Agreement, CETA*), in vigore seppure in via parziale e provvisoria dal 2017, con il Giappone e Singapore, nelle fasi di ratifica, e infine, con il Mercosur, l’Australia e la Nuova Zelanda, ancora in corso di negoziazione (tav. 1). Già solo questi paesi rappresentavano il 13,3 per cento dell’interscambio di beni della UE con il resto del mondo nel 2017, l’11,8 per cento per l’Italia. L’ALS con gli Stati Uniti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP*), il più rilevante dal punto di vista delle dimensioni dell’interscambio, è invece naufragato a fine 2016, fondamentalmente per l’afflato protezionistico imposto dall’amministrazione Trump.

Mediante i nuovi ALS, l’Unione può conseguire una più profonda integrazione economica con altre regioni del mondo; al contempo, può preservare e ampliare il proprio grado di influenza sul sistema di regole condivise alla base del commercio mondiale⁷. Rafforzare i legami commerciali, soprattutto con i paesi terzi più affini, risulta rilevante anche per acquisire un vantaggio nei negoziati con i paesi meno simili alla UE per grado di sviluppo economico, assetto normativo e ruolo dello Stato nell’indirizzo dell’economia.

Sfruttando appieno i margini e le esenzioni riconosciuti all’atto del suo accesso al WTO, la Cina ha acquisito un peso crescente nei mercati esteri divenendo un anello centrale delle catene del valore globali, senza tuttavia concedere alle imprese estere l’auspicato accesso al suo mercato interno. La risposta della UE a questa sfida, diversa da quella conflittuale e protezionistica dell’amministrazione Trump, passa attraverso una difesa delle regole multilaterali e dell’assetto imperniato sul WTO: in questo senso va letta la recente proposta della Commissione europea di riforma di questa organizzazione, volta ad adeguarne le regole al mutato contesto globale, migliorarne la trasparenza e il funzionamento, riattivare il meccanismo di risoluzione delle controversie tra stati oggi compromesso⁸.

In una fase difficile delle relazioni economiche e commerciali fra le principali regioni del mondo, il ruolo giocato dalla UE per competenze legislative e forza negoziale, è essenziale per assicurare all’Italia mercati di sbocco per le esportazioni nazionali e la partecipazione del nostro sistema produttivo alle catene globali del valore.

⁷ Commissione europea (2017).

⁸ Commissione europea (2018).

L'Italia concorre a formulare la politica commerciale dell'Unione attraverso la partecipazione al Consiglio dei ministri della UE e, come gli altri Stati membri, interviene solo indirettamente nelle trattative per gli ALS; può collaborare con le istituzioni dell'Unione a una valutazione degli impatti economici e sociali degli accordi che tenga in debito conto le specificità nazionali. È questo anche l'auspicio del Consiglio della UE quando si fa promotore di un dibattito ampio e inclusivo sugli ALS, dalla loro fase definitoria – volta a valutare l'opportunità di avviare nuovi negoziati – a quella di stima degli impatti ex-post⁹.

Il CETA con il Canada è un esempio dell'importanza per l'Italia degli ALS di nuova generazione.

L'aspetto più rilevante di questo accordo è costituito dalla tutela dei nostri prodotti, la cui assenza lascerebbe le imprese italiane particolarmente esposte al rischio di abuso dei marchi e delle denominazioni, poiché circa un quinto delle nostre esportazioni complessive sono concentrate nel settore della moda e dell'agroalimentare (nelle vendite in Canada, il peso sale al 32 per cento). Nel 2016 la Banca d'Italia, attraverso i suoi sondaggi presso le imprese, aveva rilevato tale preoccupazione in merito a una valutazione prospettica sugli effetti del TTIP: alla percezione favorevole all'accordo da parte delle imprese censite, si associavano timori circa le possibili contraffazioni dei prodotti (fig. 6).

Dal punto di vista quantitativo, l'evidenza preliminare, seppur con le dovute cautele, fornisce indicazioni positive circa gli effetti dell'introduzione dell'accordo CETA sugli scambi commerciali dell'Italia. A fronte di una sostanziale stabilità delle importazioni totali dal Canada nei 10 mesi tra ottobre 2017 e luglio 2018 (rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), le nostre esportazioni complessive verso tale paese sono cresciute del 4,3 per cento, in linea con quelle degli altri paesi della UE e più delle esportazioni verso il Canada da parte dei paesi extra-UE.

Vi sono fondati motivi di credere che, con i nuovi ALS, sarà possibile ampliare e diversificare i potenziali mercati di sbocco per le aziende italiane; in particolare l'evidenza indica che l'abbattimento delle barriere, tariffarie ma soprattutto non tariffarie, potrebbe innalzare la capacità di internazionalizzazione anche delle imprese più piccole, caratterizzate da una minore capacità di espandere le vendite

⁹ Consiglio della UE (2018).

nei mercati già raggiunti (il cosiddetto margine intensivo), ma anche di accedere a nuovi mercati di destinazione (margine estensivo); studi empirici mostrano come grazie a ALS di natura ampia, quali quelli siglati recentemente dalla UE, l'espansione attraverso il margine intensivo sia relativamente più rapida¹⁰.

Un'analisi condotta dalla Banca d'Italia¹¹, basata su dati di fonte Istat sulle vendite all'estero di tutte le imprese italiane, mostra che nell'ultimo ventennio le aziende di media e grande dimensione hanno avuto risultati nettamente migliori, in termini di crescita delle esportazioni. Di conseguenza, il peso di tali imprese sulle esportazioni totali è progressivamente aumentato, da poco meno del 70 per cento nel 1999 a oltre il 75 negli anni più recenti; esse hanno contribuito per circa l'85 per cento alla crescita complessiva delle esportazioni dal 2010.

Le istituzioni nazionali possono contribuire a diffondere presso le aziende, specie quelle di minori dimensioni, la conoscenza delle opportunità offerte da specifici ALS, nonché delle eventuali formalità amministrative richieste per approfittare appieno dei benefici dei diversi accordi. Un esempio virtuoso di tali azioni è l'intensa attività di informazione svolta dall'Agenzia ICE sulle caratteristiche e i vantaggi degli accordi siglati di recente¹².

L'ulteriore apertura agli scambi con il resto del mondo che si determinerà con gli ALS in fase di negoziazione non è una sfida nuova per il mondo imprenditoriale e per il nostro Paese. L'Italia può contare su un tessuto produttivo che, dopo la crisi finanziaria del 2008 e quella del debito sovrano del 2011, ha già mostrato di sapersi adattare, anche con dolorosi aggiustamenti, al nuovo contesto competitivo internazionale.

Nello stesso lavoro della Banca d'Italia si illustra come gli esportatori italiani abbiano risposto all'adesione della Cina al WTO. La quota delle esportazioni cinesi sulle importazioni mondiali è triplicata nell'arco di quindici anni raggiungendo il 13 per cento nel 2017, il livello più elevato tra tutti i paesi. Fino al 2007, a causa di una specializzazione settoriale sbilanciata verso settori tradizionali e più esposti alla concorrenza esercitata dalla Cina, l'effetto di spiazzamento per le esportazioni italiane è stato assai rilevante (fig. 7.a). Questo ha innescato una graduale riorganizzazione del sistema industriale italiano e una ricomposizione degli esportatori tra mercati, settori e classi dimensionali.

¹⁰ Baier et al. (2014).

¹¹ Bugamelli et al. (2017).

¹² L'azione di informazione presso le imprese è viepiù vantaggiosa poiché l'Italia sembrerebbe ancora scontare un ritardo rispetto ad altri paesi UE: la Commissione europea (Commissione europea, 2015) ha infatti evidenziato che, a distanza di alcuni anni dall'entrata in vigore dell'ALS con la Corea, la quota di esportazioni italiane di beni per cui si applicava il nuovo regime preferenziale rimaneva inferiore rispetto a quella degli altri paesi della UE.

Già dal 2010, si è osservata una reazione positiva delle imprese manifatturiere italiane all'accresciuta concorrenza sui mercati globali: da un lato, la specializzazione si è spostata verso settori più avanzati, come gli autoveicoli e la farmaceutica; dall'altro, vi è stato un recupero della quota di mercato mondiale anche nei settori in cui è più forte la concorrenza cinese (fig. 7.b). Se la composizione per settore e classe dimensionale delle imprese esportatrici italiane nel 2010 fosse rimasta quella di inizio secolo, l'incremento delle vendite all'estero nel successivo quinquennio sarebbe stato inferiore di almeno un quinto.

È richiesta, però, continuità nello sforzo del Paese per migliorare il complesso di istituzioni, regole e prassi su cui poggia l'attività economica, affinché il rinnovato impulso competitivo proveniente dall'estero si traduca in un aumento della produttività.

Bisogna essere anche consapevoli del fatto che la distribuzione dei benefici dell'apertura agli scambi commerciali non è egitaria né tra imprese né tra cittadini. Come ci ricorda William Nordhaus, recentemente insignito del premio Nobel per l'economia: *“il commercio internazionale garantisce benefici alla maggior parte degli americani e di altri in tutto il mondo, ma alcuni sono danneggiati economicamente in questo percorso. Non solo dalla concorrenza internazionale, ma anche da quella domestica - dalle forze impersonali del mercato che creano nuovi prodotti e posti di lavoro, ma distruggono quelli vecchi”*.

I guadagni di produttività passano attraverso una riorganizzazione dei processi produttivi che, pur innalzando il livello di benessere complessivo, ha nell'immediato conseguenze negative per i lavoratori e le imprese nei settori più colpiti. Tali pressioni all'aggiustamento non sono peraltro associate solo al commercio internazionale, ma derivano da un processo diffuso che riflette la concorrenza esistente sul mercato nazionale, l'emergere di nuove tecnologie, le fluttuazioni del ciclo economico.

La risposta più efficace a queste trasformazioni non è, però, quella protezionistica, come testimonia l'evidenza sui vantaggi che, nel medio periodo, derivano al paese, alle imprese e alle famiglie dall'apertura del commercio, di cui ho citato alcuni esempi. Una politica di più ampio respiro, per un paese esportatore come l'Italia, deve creare le condizioni per poter trarre il massimo beneficio dall'integrazione economica, sia puntando sulla riqualificazione della manodopera e sugli investimenti in capitale umano, sia ammodernando i meccanismi di protezione sociale.

Bibliografia

Ahn J., Dabla-Norris E., Duval R., Hu B., e Njie L., “*Reassessing the Productivity Gains from Trade Liberalization*,” International Monetary Fund Working Paper No. 16/77, 2016.

Baier S.L., Bergstrand J. H. e Feng M., “*Economic integration agreements and the margins of international trade*” Journal of International Economics, pp. 339-350, 2014.

Bernard A. B., Eaton J., Jensen J. B., e Kortum S., “*Plants and Productivity in International Trade*”, American Economic Review 93(4), pp. 1268-1290, 2003.

Bugamelli M., Fabiani S., Federico S., Felettigh A., Giordano C. e Linarello A., “*Back on Track? A Macro-Micro Narrative of Italian exports*”, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, 399, 2017.

Commissione europea, “*How trade policy and regional trade agreements support and strengthen EU economic performance*” 2015, marzo.

Commissione europea, “*Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*”, 2017, settembre.

Commissione europea, “*Un approccio globale per modernizzare l’Organizzazione mondiale del commercio: la proposta della Commissione europea*”, 2018, settembre.

Consiglio dell’Unione europea, “*Conclusioni del Consiglio sui negoziati e la conclusione degli accordi commerciali dell’UE*”, 2018, maggio.

Faijgelbaum P. e Khandelwal A., “*Measuring the Unequal Gains from Trade*,” The Quarterly Journal of Economics, 131, pp. 1113-1180, 2016.

Helpman E., “*Globalisation and wage inequality*”, Centre for Economic Policy Discussion Paper, No. 11701, CEPR, London, 2016.

Mayer T. e Ottaviano G. I. P., “*The happy few: the internationalization of European firms*”, Intereconomics/Review of European Economic Policy 43 (3), pp. 135-148, 2008.

McKinsey, “*Global Survey*”, 2018.

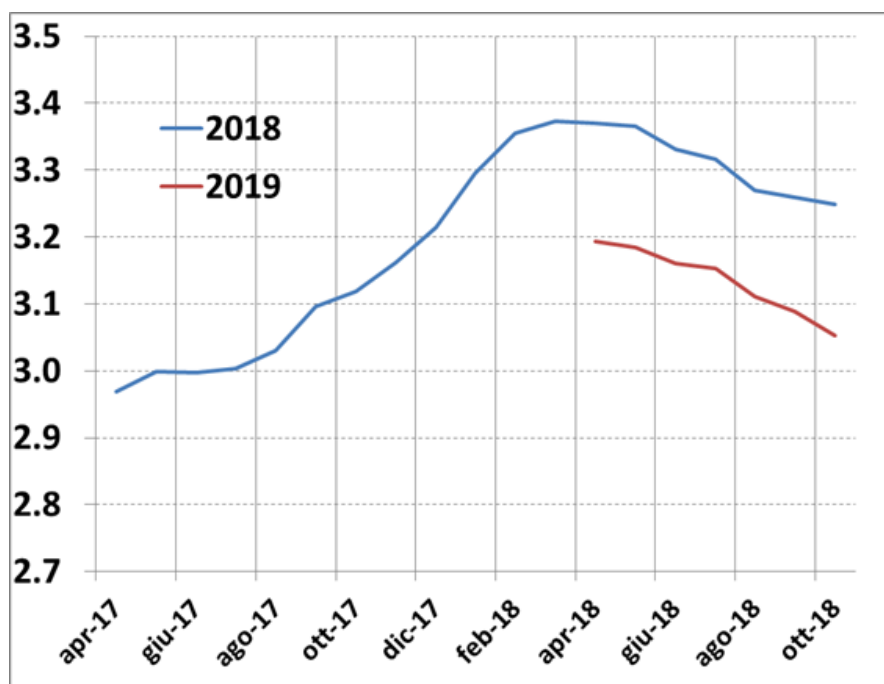
Melitz M. J., “*The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity*”, *Econometrica* 71, pp. 1695-1725, 2003.

OCSE, “*Policy priorities for international trade and jobs*”, OECD Publishing, Paris, 2012.

OCSE, “*Making trade work for all*”, OECD Publishing, Paris, 2017.

FIGURE E TAVOLE

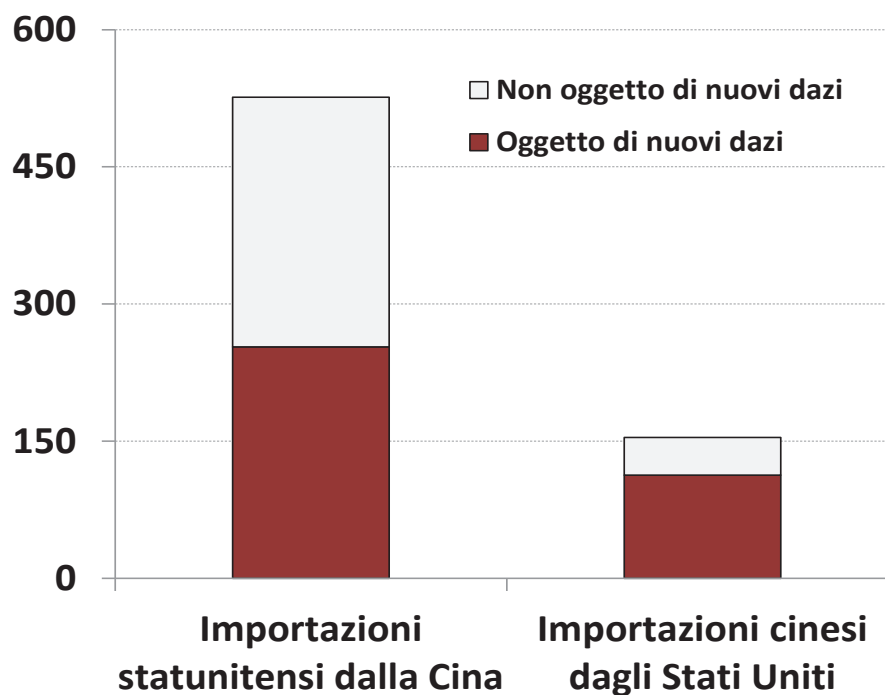
Fig. 1 - Attese di crescita del prodotto mondiale (1)



Fonte: elaborazioni su dati Consensus Economics.

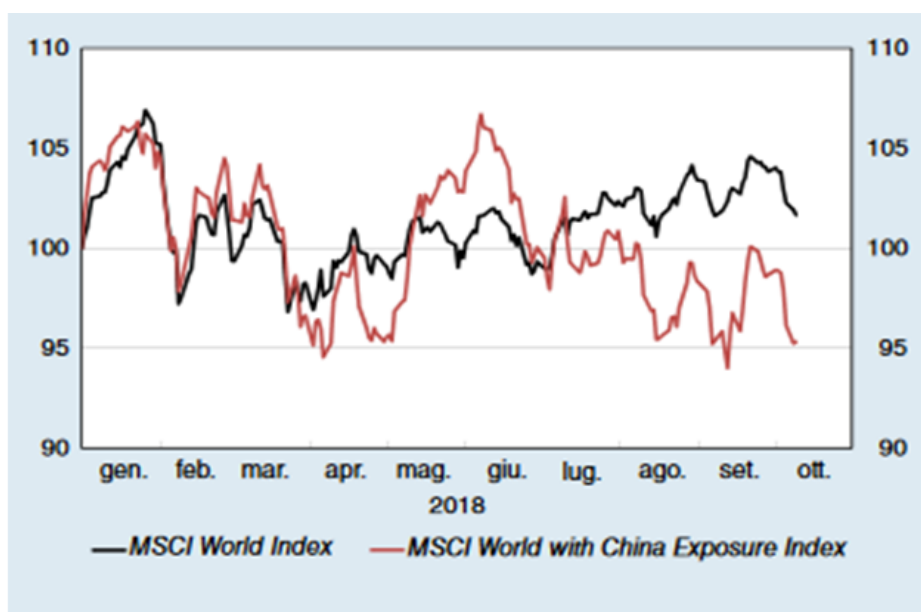
(1) Previsioni di crescita per il 2018 e il 2019 raccolte mensilmente, come segnalato sull'asse orizzontale.

Fig. 2 - Commercio di beni tra Stati Uniti e Cina e misure protezionistiche in vigore
(miliardi di dollari)



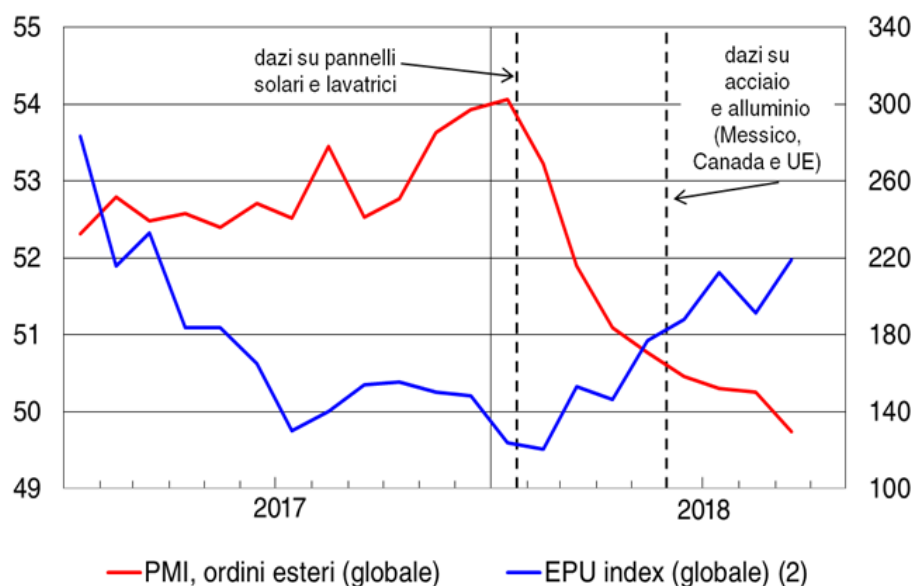
Fonte: UN Comtrade. Dati al 2017.

Fig. 3 - Andamento dei corsi azionari globali (1)
(dati giornalieri)



Fonte: Thomson Reuters Datastream.
(1) 1° gennaio 2018=100.

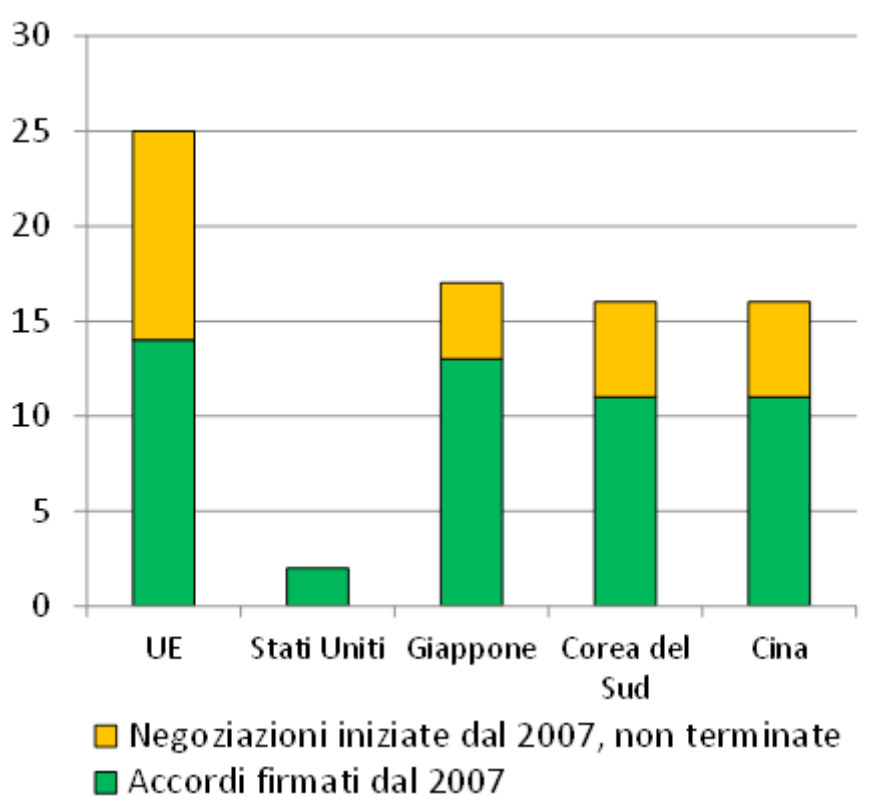
Fig. 4 - Indicatore degli ordini esteri e dell'incertezza sulle politiche economiche a livello globale (1)



Fonte: Thomson Reuters Datastream e EPU index.

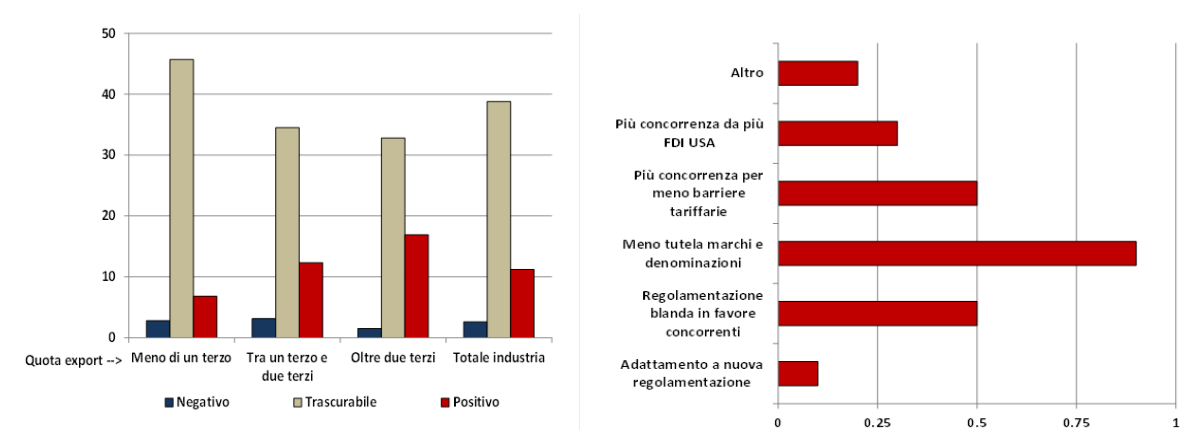
(1) Indici di diffusione desumibili dalle valutazioni dei responsabili degli acquisti delle imprese (purchasing managers index, PMI) e relativi all'attività economica nel settore manifatturiero. L'EPU index, misurato guardando la frequenza di articoli di giornali contenenti riferimenti a situazioni di incertezza politica ed economica, è presentato in S.R. Baker, N. Bloom e S.J. Davis, "Measuring economic policy uncertainty", *The Quarterly Journal of Economics*, 131,4, 2016, pp. 1593-1636. - (2) Scala di destra

Fig. 5 - Numero di accordi di libero scambio dal 2007 ad oggi



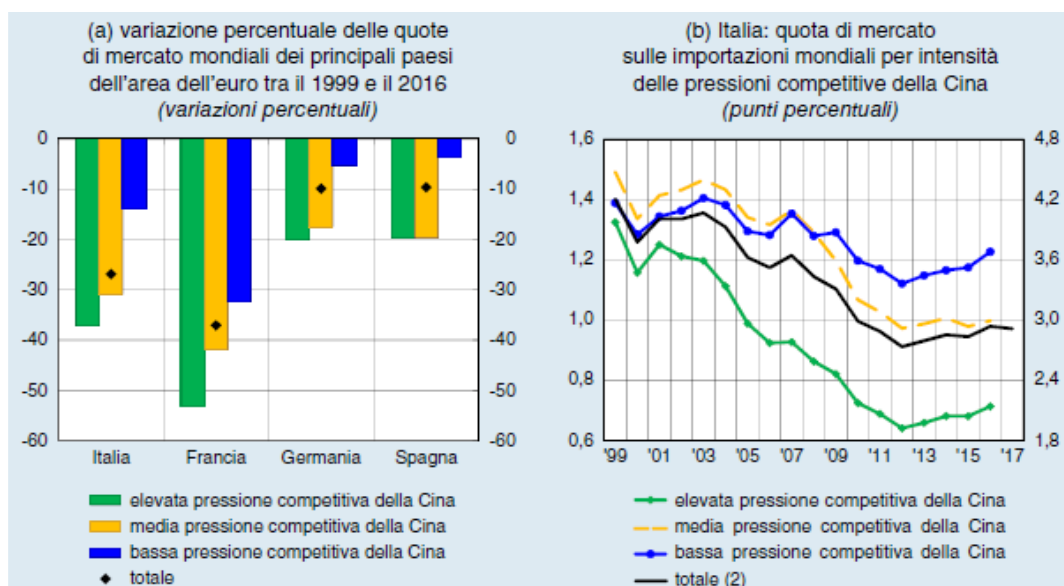
Fonte: elaborazioni su dati Design of Trade Agreements (DESTA) Database e WTO.

Fig. 6 - Valutazione delle imprese sui possibili effetti del TTIP



Fonte: Banca d'Italia, XXVI Sondaggio congiunturale sulle imprese industriali e dei servizi industriali della Banca d'Italia.

Fig. 7 - Pressioni competitive da parte della Cina



Fonte: elaborazioni su dati CEPII-BACI e FMI.

(1) Quote di mercato calcolate a prezzi e cambi correnti; sono escluse le materie prime. La distinzione tra pressione competitiva elevata, media e bassa è basata sui terzili della distribuzione per prodotto della quota di mercato della Cina sulle esportazioni mondiali (a prezzi e cambi correnti) nel 2007. – (2) Considera tutti i beni, incluse le materie prime. Scala di destra.

Tavola 1 - Principali accordi di libero scambio (ALS) della UE

	Corea	Canada	Singapore		Giappone		Vietnam		Australia	N. Zelanda	Mercosur
Tipologia di accordo	ALS	CETA ⁽¹⁾	ALS	API ⁽²⁾	ALS	API ⁽²⁾	ALS	API ⁽²⁾	n.d.	n.d.	n.d.
Contenuti (3):											X
Merci	X	X	X		X		X		X	X	X
Servizi	X	X	X		X		X		X	X	X
Investimenti		X		X		X		X	X	X	X
Proprietà intellettuale	X	X	X		X		X		X	X	X
Appalti pubblici	X	X	X		X		X		X	X	X
Dispute stato investitori		X		X		X		X	X	X	X
Fasi negoziali:											
Direttive negoziato	23/04/07	27/04/09	23/04/07	23/04/07	29/11/12	29/11/12	23/04/07	23/04/07	22/05/18	22/05/18	22/03/99
Avvio negoziato	mag-07	mag-09	mar-10	mar-10	mar-13	mar-13	giu-12	giu-12	lug-18	lug-18	apr-00
Firma accordo	06/10/10	30/10/16	19/10/18	19/10/18	17/07/18	-	-	-	-	-	-
Consiglio ministri della UE	16/09/10	28/10/17	15/10/18	15/10/18	06/07/18	-	-	-	-	-	-
Parlamento Europeo	17/02/11	15/02/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ratifiche parlamenti nazionali	dic-15	in corso	no	richieste	no	richieste	no	richieste	-	-	-
Entrata in vigore	01/07/16	21/09/2017 (provvisoria e parziale)	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Commissione europea.

(1) “*Comprehensive Economic and Trade Agreement*” (CETA). – (2) Accordi di protezione degli investimenti. – (3) “X” indica l’inclusione nell’accordo, concluso o in corso di negoziazione.

