

Commissione III
della Camera dei Deputati

**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sulle dinamiche del commercio internazionale e
l'interesse nazionale**

Testimonianza di
Patrizio Pagano

Camera dei Deputati
Roma, 3 dicembre 2020

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la Commissione terza della Camera per avermi invitato a questa audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle dinamiche del commercio internazionale e l'interesse nazionale, in qualità di ex Direttore esecutivo della Banca Mondiale in rappresentanza di Albania, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, San Marino, e Timor Leste, incarico che ho lasciato lo scorso 31 ottobre.

Il Gruppo della Banca Mondiale consta di cinque istituzioni: la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), che concede principalmente prestiti ai paesi a medio e medio-alto reddito; l'Associazione internazionale di sviluppo (International Development Association, IDA), che fornisce crediti a fondo perduto ai paesi a basso reddito; la Società finanziaria internazionale (International Finance Corporation, IFC), l'istituzione che si occupa del finanziamento del settore privato in tutti i paesi dove il Gruppo opera; l'Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), che offre garanzie e supporto agli investimenti diretti nei vari Paesi in via di sviluppo; la camera arbitrale (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID), che si occupa di risolvere controversie in materia di investimenti diretti esteri.

Gli obiettivi del Gruppo della Banca Mondiale (World Bank Group, WBG) sono due: eliminare la povertà assoluta e favorire una maggiore condivisione della prosperità. Per conseguire tali obiettivi il WBG finanzia investimenti e fornisce consulenze in molteplici campi, dall'agricoltura all'istruzione, dall'energia alla finanza, dalla sanità alla protezione sociale, dai trasporti all'acqua e ai cambiamenti climatici. Una componente cruciale della strategia è quella di promuovere il libero scambio; il commercio internazionale è ritenuto, infatti, un importante motore per la crescita economica, che contribuisce a creare nuovi posti di lavoro, ad aumentare le opportunità per consumatori, lavoratori e imprese, e a ridurre la povertà.

Nel mio intervento descriverò la strategia del WBG in tema di commercio internazionale, riassumendo anche le analisi contenute nei due più recenti rapporti monografici pubblicati in materia da tale istituzione.

1. Introduzione

Il commercio internazionale si è espanso in modo particolarmente rapido negli ultimi 30 anni, alimentato dalla forte riduzione delle barriere tariffarie e dall'apertura commerciale di alcune economie, prima fra tutte la Cina: il peso del commercio sul PIL mondiale è salito da meno del 20 per cento nel 1990 a quasi il 30 per cento nel 2019. Ciò ha favorito una convergenza senza precedenti tra le economie di tutto il mondo: i paesi poveri sono cresciuti molto più velocemente che in passato e rispetto ai paesi più ricchi. Tra il 1990 e il 2017, in particolare, il prodotto nei paesi avanzati è poco meno che raddoppiato, mentre nei paesi emergenti e in via di sviluppo è aumentato di oltre quattro volte (di oltre otto in quelli asiatici). Questi ultimi hanno iniziato così a ridurre i divari di reddito con i primi.

Su questi risultati ha influito la frammentazione internazionale della produzione e la crescita delle interconnessioni tra i paesi, alimentata dallo sviluppo senza precedenti delle cosiddette catene globali del valore (*Global Value Chains, GVC*). Rilevanti porzioni di attività economica, come componenti di beni e parti di servizi, hanno iniziato ad essere svolte in diversi paesi e ad attraversare ripetutamente i confini nazionali, mentre le aziende cercavano costi più bassi o sfruttavano le economie di scala derivanti dall'apertura di nuovi mercati di destinazione. La produttività e i redditi sono aumentati in misura più accentuata in quei paesi emergenti – quali per esempio Bangladesh, Cina e Vietnam – che sono diventati parte integrante delle GVC; ne è derivato un calo più forte della povertà proprio in questi paesi.

L'integrazione internazionale è stata alla base della maggior parte dei casi di crescita rapida. Beneficiando dell'espansione dell'economia, sostenuta dalla liberalizzazione degli scambi commerciali, dal 1990 oltre un miliardo di persone è uscito dalla povertà estrema (definita da un reddito o una spesa per consumi minore di 1,9 dollari al giorno ai prezzi del 2011), pur in presenza di un aumento della popolazione globale superiore a due miliardi, concentrato proprio nei paesi meno sviluppati. La promozione del libero scambio ha quindi avuto indubbi effetti positivi: alcune ricerche stimano che ogni volta che il costo necessario per gli scambi internazionali viene ridotto dell'1 per cento, il reddito globale aumenta di 40 miliardi di dollari.

Il sistema multilaterale basato sulle regole, istituito prima nell'ambito dell'accordo generale sulle tariffe e il commercio e poi ampliato nell'ambito

dell'Organizzazione mondiale per il commercio (World Trade Organization, WTO), ha portato maggiore apertura, trasparenza e stabilità al regime degli scambi commerciali globali. Tuttavia, tale sistema è oggi, nuovamente, messo in discussione anche a seguito della crisi pandemica e delle profonde trasformazioni dell'economia mondiale che ne conseguiranno.

Nel complesso, i dati disponibili suggeriscono che la liberalizzazione degli scambi migliora l'efficienza economica in tutti i paesi coinvolti. Tuttavia, tali guadagni di efficienza possono non essere equamente condivisi tra paesi e all'interno dei paesi. Pertanto, le analisi della Banca Mondiale sottolineano per il rilancio del sistema multilaterale degli scambi l'importanza di misure di politica economica – come programmi di protezione sociale – che consentano una più equa redistribuzione dei vantaggi derivanti dal commercio.

Più di recente la globalizzazione sembra aver perso slancio e il ritmo di crescita del commercio internazionale è diminuito sensibilmente. In parte ciò è connesso con il fatto che, nell'ultimo decennio, non si è verificato alcun evento dirompente sugli scambi paragonabile a quelli avvenuti negli anni Novanta, quali l'accelerazione dell'integrazione europea in seguito al Trattato di Maastricht, l'inclusione della Cina e dell'Europa orientale nell'economia globale, gli accordi commerciali nel contesto dell'Uruguay Round e quelli di libero scambio nordamericano (NAFTA). Ma è anche importante segnalare che, dalla crisi finanziaria globale del 2008, l'incidenza delle GVC sul totale del commercio è rimasta stabile o si è addirittura ridotta, causando un netto rallentamento della crescita degli scambi internazionali. Negli ultimi anni tale dinamica è stata poi accentuata dal marcato aumento delle misure protezionistiche, soprattutto a seguito delle tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina.

Quest'anno, come è ben noto, la profonda recessione globale innescata dalla pandemia ha provocato un crollo verticale del commercio internazionale, di dimensione analoga a quello registrato con la crisi del 2008. Sebbene vi sia stato un recupero nel corso dell'estate, a settembre i flussi di commercio erano ancora nettamente inferiori rispetto ai livelli precedenti la crisi. La Banca Mondiale ha risposto prontamente allo shock mettendo in campo una serie di interventi per preservare i flussi internazionali di beni e servizi, soprattutto nei settori maggiormente utili a fronteggiare la diffusione del virus, ma anche per limitare le ripercussioni negative sull'attività economica dei paesi più poveri.

2. La strategia

Il WBG lavora a stretto contatto con il WTO per sostenere un sistema multilaterale di scambi commerciali aperto, inclusivo e basato su regole certe. Le due organizzazioni collaborano anche su analisi e ricerche congiunte, nonché per favorire l'attuazione degli impegni dei paesi membri e l'adesione di nuovi paesi.

Il WBG lavora anche a stretto contatto con altri partner globali e regionali nella realizzazione di iniziative e attività congiunte, ad esempio sulla produzione e diffusione di dati, per contribuire a rafforzare le complementarità ed evitare la duplicazione degli sforzi. Ne sono un esempio i partenariati con l'Unione europea, la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, l'Organizzazione internazionale del lavoro e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

La strategia del WBG riguardo al commercio internazionale si basa su quattro pilastri fondamentali, esaminati di seguito con maggiore dettaglio:

- i) competitività e diversificazione;
- ii) facilitazione commerciale e logistica dei trasporti;
- iii) sostegno all'accesso ai mercati e alla cooperazione commerciale internazionale;
- iv) gestione degli shock e promozione di una maggiore inclusione sociale.

2.1. Competitività e diversificazione commerciale

L'obiettivo del primo pilastro è quello di sfruttare le opportunità commerciali globali per i paesi poveri aumentando la quantità e il valore delle loro esportazioni, il ventaglio dei mercati di sbocco e l'incidenza delle imprese esportatrici. Le attività svolte nell'ambito di questo pilastro mirano a sostenere, in quei paesi, le riforme economiche per la creazione di un ambiente favorevole all'emersione dal settore informale della produzione svolta dalle famiglie povere, dalle aziende agricole e dalle piccole imprese.

L'aumento della competitività è parte integrante di questo processo. La crescita di un tessuto produttivo formale e basato sull'iniziativa privata favorisce la creazione di occupazione, la riduzione sostenibile della povertà e, in ultima analisi, la creazione di ricchezza. Tuttavia, in molti paesi in via

di sviluppo, le imprese – specie se di piccole e medie dimensioni – sono gravate da oneri, spesso connessi con il costo di fare impresa nel paese, che le rendono non competitive sul mercato estero.

Anche la diversificazione produttiva rimane una questione fondamentale. Essa è più rilevante per i paesi con i redditi più bassi e per quelli le cui economie sono specializzate nell'estrazione di materie prime. Per questi paesi, la diversificazione produttiva è indissolubilmente legata alla trasformazione strutturale dell'economia e al conseguimento di livelli più elevati di produttività grazie alla riallocazione delle risorse, sia all'interno che tra i diversi settori.

Nei paesi specializzati nelle attività estrattive, introdurre un modello di crescita trainata dalle esportazioni si è rivelato particolarmente difficile. In occasione di ogni fase recessiva globale, inclusa la più recente, il conseguente calo dei prezzi delle materie ha spesso generato notevoli problemi per i paesi con una base industriale molto ridotta. In particolare è stato oltremodo arduo generare posti di lavoro e mobilitare risorse interne da investire per migliorare la produttività.

Per promuovere la competitività e la diversificazione produttiva, il WBG aiuta i paesi a mettere in atto una serie di interventi con l'obiettivo, tra l'altro: i) di rivedere le politiche commerciali per eliminare gli ostacoli all'esportazione e garantire una concorrenza efficace nei mercati dei prodotti e nei principali servizi di base come i trasporti, l'energia e le comunicazioni; ii) di realizzare riforme che riducano i costi per gli esportatori – un fattore alla base del successo economico dei paesi dell'Asia orientale – favorendo la loro integrazione nell'economia globale.

2.2. Facilitazione del commercio e logistica dei trasporti

Il secondo pilastro si propone di ridurre i costi dei trasporti e della logistica, aumentandone la tempestività e l'affidabilità. I costi delle transazioni commerciali sono spesso fissi e, in quanto tali, colpiscono in modo sproporzionato le piccole imprese, specie quelle agricole e con minori risorse finanziarie, impedendo la loro partecipazione al commercio internazionale e limitando l'inclusione economica.

Il WBG mira a promuovere nei paesi in via di sviluppo politiche e strategie di facilitazione degli scambi commerciali che inducano una riduzione dei tempi e dei costi di trasporto. A tal fine finanzia progetti

che favoriscano catene di approvvigionamento internazionali efficienti e sostenibili, sostenendo lo sviluppo di infrastrutture e servizi logistici e la facilitazione del commercio attraverso la modernizzazione e la riforma dei processi delle pratiche doganali. L'eliminazione dei vincoli di accesso alle catene di approvvigionamento è fondamentale per aumentare la competitività dei paesi a basso e medio reddito, e consente loro di trarre vantaggio dalle opportunità offerte dall'integrazione nelle GVC. Una ricerca condotta dal WBG individua le riforme e gli investimenti nella logistica come gli interventi pubblici più efficaci per ridurre i costi all'export. Tali riforme sono particolarmente rilevanti in un periodo di espansione più contenuta del commercio mondiale quale quella che stiamo attraversando.

Il WBG ha sviluppato un'esperienza unica nell'attuazione di progetti e assistenza tecnica nel settore della logistica e degli interventi di politica di gestione delle pratiche doganali. Il sostegno fornito ai paesi si concentra sia su aspetti cosiddetti di "software" sia di "hardware" della logistica. Il software, in questo contesto, si riferisce alla reingegnerizzazione di sistemi e procedure, alla riduzione della burocrazia, al miglioramento della competitività dei trasporti e della logistica, allo sviluppo istituzionale e al coordinamento delle agenzie coinvolte nel commercio e all'aumento della professionalità dei fornitori di servizi logistici. L'hardware si riferisce agli investimenti infrastrutturali a sostegno del commercio come strade, porti, impianti di movimentazione merci e sistemi di tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni. L'allineamento di questi progetti software e hardware contribuisce a massimizzare il loro impatto economico, ad esempio integrando i progetti stradali transfrontalieri con riforme volte a semplificare i processi di movimentazione che avvengono alle frontiere. Oltre a ridurre direttamente i costi commerciali, i progetti facilitano il commercio migliorando la cooperazione tra le agenzie di gestione delle dogane, armonizzando le procedure e promuovendo una logistica più fluida e più efficiente.

2.3. Accesso ai mercati e cooperazione internazionale al commercio

Lo scopo del terzo pilastro è quello di ridurre le barriere tariffarie e non tariffarie che ostacolano l'accesso ai mercati di beni e servizi. La capacità di un paese di sfruttare appieno, per i propri obiettivi di sviluppo, degli effetti positivi del commercio internazionale dipende anche dalle condizioni di accesso ai mercati di sbocco per le sue esportazioni e dalle politiche che incidono sull'approvvigionamento dall'estero. È per

questo che il rafforzamento del commercio con l'estero ha assunto un ruolo centrale nelle strategie di sviluppo di molti paesi. Le politiche commerciali, tariffarie e non tariffarie, adottate dai paesi in via di sviluppo possono avere un impatto critico sulla loro competitività internazionale.

L'attenzione alle misure non tariffarie nell'agenda internazionale dimostra come le normative nazionali possano influenzare in misura significativa la competitività internazionale delle varie economie. Il WBG aiuta i paesi emergenti a progettare e attuare politiche per integrare le proprie economie nei mercati regionali e globali. A tal fine il WBG propone una varietà di strumenti analitici e progetti di *capacity building* per aiutare questi paesi a migliorare la loro capacità di far leva sulla politica commerciale per conseguire i propri obiettivi di sviluppo. Tali strumenti includono l'analisi degli effetti delle diverse misure di politica commerciale; la valutazione di tutti i possibili effetti degli accordi commerciali e dei negoziati internazionali; l'identificazione delle normative interne che influiscono sul commercio dei servizi; e l'analisi delle misure funzionali all'e-commerce.

Il gruppo sostiene anche gli sforzi di adesione dei paesi al WTO, che è spesso un catalizzatore per l'adozione di altre riforme strutturali. In assenza di passi in avanti nella liberalizzazione a livello globale, la cooperazione in ambito regionale potrebbe fare una grande differenza per molte delle economie più povere. Per esempio, l'Accordo di libero scambio continentale africano (*African Continental Free Trade Agreement, AfCFTA*) è un passo nella giusta direzione, ma occorre fare molto di più per renderlo operativo.

La facilitazione degli scambi commerciali si potrebbe conseguire attraverso la riduzione dei costi di attraversamento delle frontiere per le merci, che sono molto significativi in Africa. La Banca Mondiale ha già un programma attivo e un eccellente *track record* in questo settore. La cooperazione regionale è necessaria anche negli investimenti infrastrutturali per aumentare la connettività in Africa.

La definizione e l'attuazione di una politica di concorrenza efficace sono entrambe necessarie per limitare il potere di mercato dei monopoli locali, in particolare nelle iniziative digitali con implicazioni transfrontaliere, come per esempio l'assegnazione dello spettro man mano che vengono implementate le reti 3G o 4G. I singoli paesi, singolarmente, possono spesso fare pochi progressi in questi settori, mentre maggiori risultati si potrebbero ottenere nell'ambito di una più ampia cooperazione regionale.

2.4. Gestione degli shock e promozione dell'inclusione sociale

Rendere i guadagni derivanti dal commercio più inclusivi e vantaggiosi per le famiglie povere, affrontando al contempo le esigenze di coloro che potrebbero essere colpiti negativamente dalle liberalizzazioni commerciali durante i periodi di transizione è fondamentale per la riduzione della povertà. Questo è un pilastro trasversale della strategia sul commercio del WBG. L'obiettivo è di mitigare l'impatto degli shock connessi con il commercio e di consentire una maggiore partecipazione delle famiglie povere ai benefici della maggiore apertura agli scambi.

Il commercio informale e su piccola scala svolge spesso un ruolo importante in molti paesi in via di sviluppo, in particolare nel collegare i produttori di prodotti alimentari di base ai mercati regionali. Tali flussi sono altamente dipendenti dalla volatilità del contesto climatico e politico, in cui operano gli operatori economici, che si aggiunge agli ostacoli di natura logistica e amministrativa. Per sviluppare la capacità degli scambi transfrontalieri di beneficiare anche i più poveri, è fondamentale favorire la crescita degli esercizi informali e di quelli che operano su piccola scala attraverso la riduzione dei costi di transazione, migliorando le condizioni che essi devono affrontare alle frontiere e favorendo la possibilità di passare a modalità di commercio più formali.

3. Rapporti monografici

Le analisi e i suggerimenti della Banca Mondiale in tema di commercio internazionale sono spesso presentati in rapporti monografici. I due più recenti si concentrano sul ruolo delle GVC nel processo di sviluppo e sul quello dell'apertura agli scambi per l'integrazione delle donne nella forza lavoro.

3.1. Il World Development Report 2020

Negli ultimi anni sono emerse due fattori che mettono in dubbio il modello di crescita guidata dalle esportazioni, specie per le economie più povere. In primo luogo, la diffusione di nuove tecnologie come l'automazione e la stampa 3D potrebbe, nell'avvicinare la produzione al consumatore, ridurre la domanda di manodopera meno qualificata. In secondo luogo,

dispute commerciali tra i grandi paesi potrebbero portare a una riduzione o a un accorciamento delle catene globali del valore su scala regionale.

Quali sono le implicazioni per i paesi in via di sviluppo che cercano di collegarsi alle GVC, acquisire nuove tecnologie e crescere? Esiste ancora la possibilità di espandersi attraverso la partecipazione alle GVC? Queste sono le questioni centrali esaminate nel World Development Report 2020, intitolato *Trading for Development in the Age of Global Value Chains*.

3.1.1 Le GVC aumentano i redditi, creano posti di lavoro migliori e riducono la povertà

L'aumento della specializzazione migliora l'efficienza e le relazioni durevoli tra imprese, promuove la diffusione della tecnologia e l'accesso al capitale e ai beni intermedi lungo le catene. Per esempio, in Etiopia le imprese che partecipano alle GVC hanno una produttività più che doppia rispetto a quella di imprese simili che esportano senza farvi parte.

Anche le imprese di altri paesi in via di sviluppo mostrano notevoli incrementi di produttività derivanti dalla partecipazione alle GVC¹. Si stima che un aumento dell'1 per cento della partecipazione alle GVC aumenti il reddito pro capite di oltre l'1 per cento, cinque volte il guadagno derivante dal commercio "standard". In genere, il maggiore incremento della crescita economica si verifica quando i paesi passano dall'esportazione di materie prime e all'esportazione di beni manifatturieri di base (ad esempio, capi di abbigliamento) utilizzando input importati (ad esempio, tessuti), come è accaduto in Bangladesh, Cambogia e Vietnam.

Alla fine, tuttavia, tassi di crescita elevati delle esportazioni non possono essere sostenuti per lungo tempo senza passare a forme di partecipazione progressivamente più sofisticate. Ma la transizione dalla produzione di prodotti semplici alla produzione e ai servizi più avanzati, e infine alle attività innovative, sta diventando sempre più intensiva in termini di conoscenze e connettività; al contempo la partecipazione alle GVC richiede quadri normativi e contrattuali sempre più sofisticati.

¹ La metodologia più comunemente utilizzata per misurare l'importanza delle GVC nel commercio internazionale è stata sviluppata da due ricercatori della Banca d'Italia, Alessandro Borin e Michele Mancini (A. Borin e M. Mancini, "Measuring What Matters in Global Value Chains and Value-Added Trade", Policy Research Working Paper, no. WPS 8804, Washington, D.C.: World Bank Group, 2019).

Le GVC generano anche posti di lavoro migliori, ma il rapporto con l'occupazione è complesso. Le imprese delle GVC tendono ad essere più produttive e ad alta intensità di capitale rispetto ad altre imprese, e quindi la loro produzione può attivare meno posti di lavoro. Tuttavia, l'aumento della produttività nei paesi coinvolti porta ad un'espansione generalizzata della produzione e quindi ad un aumento dell'occupazione. Di conseguenza, la partecipazione alle GVC induce processi di trasformazione strutturale nei paesi in via di sviluppo, favorendo la transizione dell'occupazione verso attività più produttive, non solo nel settore dei beni ma anche in quello dei servizi.

Stimolando la crescita del reddito e dell'occupazione, la partecipazione alle GVC è associata a una riduzione della povertà. Più in generale, il commercio riduce la povertà principalmente attraverso la crescita. Poiché l'aumento della crescita economica indotto dalle GVC tende ad essere più elevato rispetto a quello impresso dal mero commercio di prodotti finali, anche la riduzione della povertà generata da GVC risulta essere maggiore di quella del commercio tradizionale. In Messico e Vietnam, per esempio, le regioni in cui la partecipazione alle GVC è stata più intensa hanno registrato anche una maggiore riduzione della povertà.

3.1.2 I vantaggi dalla partecipazione a GVC non sono equamente condivisi e le GVC possono danneggiare l'ambiente

Come per il commercio tradizionale, i guadagni di efficienza derivanti dalla partecipazione a GVC possono non essere distribuiti equamente tra i paesi e al loro interno.

In presenza di economie di scala, le GVC favoriscono in modo sproporzionato le grandi imprese che possono superare i costi fissi di esportazione e importazione. Infatti, l'evidenza empirica mostra come le imprese che partecipano alle GVC tendono ad essere più grandi di altre imprese. Pertanto, è probabile che paesi con aziende mediamente più grandi beneficino di più delle GVC. Altre ricerche mostrano che i profitti sono aumentati più nelle economie avanzate che in quelle emergenti, suggerendo che le GVC premiano principalmente le grandi imprese multinazionali. Tuttavia, questi vantaggi sono condivisi solo in parte con i consumatori o con i fornitori. Poiché i fornitori si trovano prevalentemente nei paesi in

via di sviluppo, i guadagni di efficienza possono essere distribuiti in modo ineguale, anche tra i paesi partecipanti all'intera filiera produttiva.

All'interno dei paesi, l'apertura agli scambi con paesi a più basso reddito e il cambiamento tecnologico contribuiscono alla riallocazione del valore aggiunto dal lavoro al capitale. Allo stesso tempo può anche aumentare la disuguaglianza dei redditi per il manifestarsi di un premio crescente per il lavoro qualificato e salari stagnanti per il lavoro non qualificato.

Le GVC possono anche avere effetti dannosi sull'ambiente. I principali costi ambientali dei GVC sono associati ad un'intensità elevata degli scambi tra paesi, con una forte componente di beni intermedi che attraversano più volte le frontiere nazionali, rispetto a quelli associati al commercio di beni finali. Ciò comporta maggiori emissioni di biossido di carbonio provenienti dai trasporti e un eccesso di materiale di scarto (soprattutto nell'elettronica e nelle materie plastiche) derivanti dall'imballaggio delle merci.

3.1.3 Le nuove tecnologie nel complesso stimolano il commercio e le GVC

L'emergere di nuovi prodotti, nuove tecnologie di produzione come l'automazione e la stampa 3D e nuove tecnologie di distribuzione come le piattaforme digitali comportano opportunità e rischi per l'espansione del commercio e delle GVC. Tuttavia, nel complesso, l'evidenza finora disponibile suggerisce che queste tecnologie stanno supportando le GVC e aumentando i flussi di commercio.

L'innovazione sta portando all'emergere di nuovi beni e servizi scambiati internazionalmente, che contribuiscono a una più rapida crescita degli scambi commerciali. Nel 2017, il 65 per cento del commercio avveniva in categorie di attività economica che non esistevano appena 25 anni prima.

Anche le nuove tecnologie di produzione potrebbero aumentare il commercio. L'automazione incoraggia i paesi a utilizzare metodi meno laboriosi e riduce la domanda di prodotti ad alta intensità di lavoro dei paesi in via di sviluppo. L'evidenza sul *reshoring* è finora ancora limitata e quella sull'automazione e la stampa 3D suggerisce che queste tecnologie hanno contribuito a una maggiore produttività e a una scala di produzione più ampia, aumentando la domanda di importazioni di beni intermedi.

Allo stesso modo, le imprese di piattaforme digitali stanno riducendo il costo della partecipazione al commercio su larga scala, rendendo più facile per le piccole imprese uscire dai loro mercati locali e vendere beni e servizi al mondo.

In conclusione le GVC hanno contribuito alla crescita, all'occupazione e alla riduzione della povertà, ma anche alle disuguaglianze e al degrado ambientale. Il rapporto conclude che le GVC possono continuare a stimolare la crescita, creare posti di lavoro migliori e ridurre la povertà, a condizione che i paesi in via di sviluppo intraprendano riforme più profonde e che i paesi industrializzati rimangano aperti agli scambi. È probabile che il cambiamento tecnologico in atto abbia un impatto positivo per il commercio e la creazione di GVC. I vantaggi della partecipazione al GVC possono essere ampiamente condivisi e sostenuti se tutti i paesi migliorano la protezione sociale e ambientale.

3.2 Il rapporto su Women and trade

Il commercio ha migliorato il tenore di vita di miliardi di individui, molti dei quali sono donne. Un'ampia evidenza empirica dimostra che il commercio ha portato a una maggiore produttività, a una maggiore concorrenza, a prezzi più bassi, a redditi più elevati e a un miglioramento del benessere. La pandemia in corso, tuttavia, e la conseguente contrazione del commercio internazionale mettono in evidenza i rischi che alcuni dei vantaggi economici che le donne hanno ottenuto attraverso il commercio possano essere compromessi.

A prima vista, la politica commerciale è neutra dal punto di vista del genere. Nessun paese impone tariffe o misure non tariffarie per genere. Tuttavia, uno sguardo più attento alla dimensione di genere delle politiche commerciali rivela importanti differenze nel modo in cui le politiche commerciali influenzano le donne e gli uomini, e anche nel modo in cui tali politiche influenzano i diversi gruppi di donne.

Nel settore dell'abbigliamento, per esempio, le misure di lockdown a causa della pandemia hanno portato a un gran numero di cancellazioni di ordini e a molte chiusure di fabbriche in Bangladesh, Cambogia e Vietnam. E sono proprio le donne a occupare la maggior parte dei posti di lavoro nel settore dell'abbigliamento. Inoltre, le tariffe sui capi di abbigliamento rimangono più elevate rispetto a quelle imposte su altri manufatti. Questa disparità equivale a una "tariffa rosa" che danneggia le donne e preclude alle

lavoratrici nei paesi in via di sviluppo opportunità di esportazione più ampie e posti di lavoro migliori.

Una carenza significativa nell'analizzare i legami tra commercio e genere è la mancanza di dati disaggregati rilevanti. Il rapporto *Women and Trade* offre un punto di partenza per la ricerca su come il commercio influisce sul genere fornendo, per la prima volta, un set di dati unico che disaggrega i dati sul lavoro per genere a livello di settore per un gran numero di paesi.

L'analisi di questi dati mostra l'importanza del commercio per le donne. Le imprese attive nel commercio internazionale impiegano relativamente più donne rispetto a quelle orientate al mercato domestico: nei paesi in via di sviluppo, le donne costituiscono il 33 per cento della forza lavoro nelle imprese che si dedicano al commercio, contro appena il 24 per cento nelle imprese non esportatrici.

Il commercio crea anche posti di lavoro migliori per le donne. I lavoratori delle economie sviluppate ed emergenti hanno quasi il 50% di probabilità in più di essere impiegati in posti di lavoro formali se lavorano in settori che commerciano di più o che sono più integrati nelle catene del valore globali. I paesi più aperti al commercio, misurati dal rapporto tra commercio e prodotto interno lordo, hanno livelli più elevati di parità di genere.

Ottenere una migliore comprensione di come le donne sono influenzate dal commercio internazionale sarà essenziale man mano che i paesi si sviluppano e l'economia globale si riprenderà dalla pandemia. Questo rapporto indica diverse tendenze da cui le donne possono trarre vantaggio: l'aumento dei servizi, la diffusione delle catene del valore globali e l'espansione dell'economia digitale. In tutte e tre queste aree, le donne hanno l'opportunità di aumentare la loro quota nella forza lavoro, aumentare le proprie conoscenze e ottenere salari più elevati, e ottenere un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata.

I paesi che sapranno sfruttare queste opportunità beneficeranno di una forza lavoro più ampia e altamente qualificata, in grado di aumentare la produttività e i redditi. Per massimizzare i benefici per le donne, tuttavia, le politiche commerciali dovrebbero essere valutate tenendo conto dell'impatto diversificato di genere e per eliminare le "tariffe rosa" e altri ostacoli impliciti. L'apertura al commercio in settori chiave, come i servizi, può ulteriormente creare potenti opportunità per le donne di trarre vantaggio dal commercio.

Il rapporto mostra inoltre che attraverso il commercio le donne possono avere maggiori possibilità di passare a lavori più qualificati. Ma queste dipendono dall'attuazione di misure complementari che possano aumentare gli investimenti in capitale umano per trarre pienamente i benefici delle tecnologie digitali. Tali misure dovrebbero includere un migliore accesso ai finanziamenti e l'eliminazione di barriere legali, ancora presenti per le donne in molti paesi.

Il commercio non è uno strumento che, da solo, possa colmare i divari di genere. Ma questo rapporto rivela le opportunità che tramite il commercio possono essere colte rendendo lo sviluppo dell'economia più inclusivo.

4. Conclusioni

Il complesso contesto attuale della politica internazionale, anche per l'impatto della pandemia, con sullo sfondo l'aumento dell'automazione rende improbabile che i paesi più poveri possano puntare esclusivamente su un modello di sviluppo guidato dalle esportazioni, che molte istituzioni internazionali hanno sostenuto in passato. Il crescente uso della robotica rende meno rilevante il tradizionale vantaggio comparato dei paesi in via di sviluppo nella produzione con manodopera a bassa qualifica, mentre le misure protezionistiche imposte di recente da alcuni paesi ad alto reddito potrebbero scoraggiare le importazioni dai paesi a basso reddito.

Le tensioni commerciali – in particolare quelle tra Stati Uniti e Cina – potrebbero innescare una riallocazione delle catene di produzione, in un contesto in cui il commercio globale difficilmente potrà continuare a crescere a tassi superiori a quelli del PIL mondiale. La Banca Mondiale potrebbe tuttavia svolgere un ruolo importante per mitigare l'impatto di tali riallocazioni sui flussi di commercio, facilitando la partecipazione di altri paesi a basso e medio reddito alle catene globali del valore.

Anche il ruolo della Banca Mondiale nei confronti della Cina stessa potrebbe evolvere. L'Asia orientale è la regione dove si sono registrati alcuni dei maggiori successi della Banca Mondiale. In particolare in Cina le stesse autorità riconoscono che il partenariato con la Banca Mondiale – basato fondamentalmente sul finanziamento o co-finanziamento di progetti pilota – abbia aiutato il paese a conseguire significativi progressi in campo economico. Il Consiglio dei Direttori Esecutivi discute da tempo il ruolo che la Banca debba assumere nei paesi a reddito medio-alto come la Cina. La mia

personale opinione è che sia opportuno che il WBG continui a collaborare con tali paesi: il principio generale dovrebbe essere quello di spingere per riforme che siano vantaggiose non solo per loro, ma anche per il resto del mondo e che i frutti dello sviluppo siano più equamente distribuiti.

I settori di collaborazione potrebbero essere essenzialmente tre. In primo luogo ci sono le questioni connesse con il cambiamento climatico: la Cina si dimostra sempre più sensibile all'attuazione di politiche coerenti con una transizione verde. Molti dei progetti che il WBG ha sviluppato negli ultimi anni vanno proprio in questa direzione.

Il secondo settore riguarda le riforme della rete di sicurezza sociale, anche questo un settore in cui la Cina ha già ricevuto consulenze della Banca Mondiale. Una più ampia rete di protezione sociale potrebbe aiutare a ridimensionare l'enorme risparmio delle famiglie cinesi, in buona misura di natura precauzionale, che contribuisce agli squilibri globali, in quanto a esso, riflesso negli ampi avanzi commerciali della Cina, fa fronte il corrispettivo disavanzo del resto del mondo. Ciò aumenterebbe il ruolo dei consumi interni come motore della crescita del paese, facilitando anche un ribilanciamento internazionale dei flussi di commercio.

Il terzo settore è quello dei diritti di proprietà intellettuale. È un ambito nel quale le negoziazioni potrebbero essere più difficili, ma in cui il raggiungimento di accordi potrebbe costituire una condizione imprescindibile per realizzare, in futuro, una più piena integrazione della Cina nel sistema internazionale degli scambi, con benefici per tutti i paesi.

