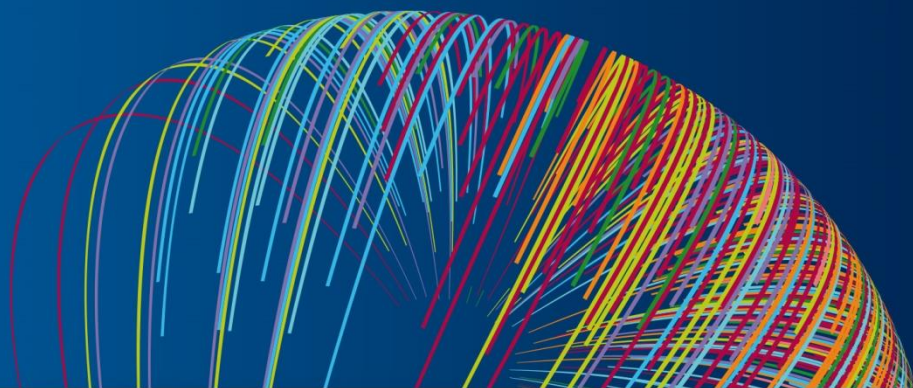


Osservatorio di Politica internazionale



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

Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia

giugno 2020

161

Approfondimenti

APPROFONDIMENTO

Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia

di Fabrizio Botti*

**a cura dell'Istituto Affari Internazionali
(IAI)**

giugno 2020

*Fabrizio Botti è responsabile di ricerca per l'area di economia e finanza all'interno del programma "Multilateralismo e governance globale" dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e Intesa Sanpaolo Fellow. È ricercatore presso l'Università degli studi Guglielmo Marconi dove insegna Economia politica e Economia dei mercati immobiliari. È membro di "Minerva – Laboratorio su diversità e disuguaglianze di genere" presso il Dipartimento di Scienze statistiche della "Sapienza" Università di Roma.

Sommario

| | |
|--|----|
| <i>Executive Summary</i> | 5 |
| 1. Le dinamiche del commercio mondiale: dalla grande recessione alle tensioni commerciali tra i principali attori globali | 8 |
| 1.1 Il commercio internazionale di merci | 8 |
| 1.2 Il commercio internazionale di servizi commerciali | 13 |
| 1.3 La frammentazione internazionale dei processi produttivi: il ruolo delle catene globali del valore e la posizione dell'Italia | 14 |
| 2. Gli scambi internazionali nell'epoca della pandemia di Covid-19 | 16 |
| 2.1 Le barriere commerciali e i rischi per la salute pubblica globale | 18 |
| 2.2 L'architettura del commercio globale e l'OMC alla prova della crisi pandemica | 20 |
| 2.3 Il ruolo della cooperazione commerciale globale nel contrasto alla pandemia | 22 |
| Conclusioni | 25 |

Executive Summary

La pandemia di Covid-19, diffusasi in quasi tutti i Paesi del mondo tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020, sta infliggendo elevatissimi e crescenti costi umani e sociali nonché, in forza delle necessarie misure di contenimento della diffusione del virus, una contrazione senza precedenti dell'attività economica a livello globale.

Le stime dell'impatto della crisi pandemica sull'economia globale prevedono un crollo della produzione, dell'occupazione e del commercio internazionale in misura superiore a quello registrato per effetto della crisi finanziaria globale del 2008-2009, con effetti più marcati sulle economie avanzate rispetto a quelli previsti per le economie emergenti e in via di sviluppo. Secondo queste stime, l'Italia che si troverebbe ad affrontare la maggiore contrazione annua del reddito nazionale.

Il commercio internazionale subirà l'impatto della chiusura di interi settori produttivi nazionali (tra i quali il turismo, la ristorazione, il commercio al dettaglio di natura non essenziale e rilevanti quote del manifatturiero). Secondo stime dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il collasso degli scambi internazionali di merci sarà compreso tra il 13% e il 32% nel 2020, con un rimbalzo tra il 21% e il 24% nel 2021.

La crisi pandemica globale si manifesta in una fase storica di indebolimento del processo di integrazione economica globale che, a partire dalla crisi finanziaria del 2008-2009, è caratterizzata da un rallentamento della crescita dei volumi di scambio, fino a registrare un'inversione negativa dei *trend* del commercio di merci nel 2019.

La transizione geopolitica verso un mondo multipolare, con l'affermarsi di nuovi attori caratterizzati da differenziati livelli di sviluppo e gradi d'integrazione economica internazionale, l'interruzione dell'espansione delle "Catene globali del valore" (CGV) e la crisi dell'attuale sistema di *governance* globale del commercio, mostratosi incapace di affrontare la recente ondata di protezionismo, sono tra le determinanti principali del *trend* negativo nell'evoluzione della globalizzazione avviato dalla crisi finanziaria globale.

La pandemia di Covid-19 ha rafforzato i timori riguardo all'eccessiva interdipendenza tra imprese e economie indotta dalla frammentazione geografica della produzione in reti internazionali propria delle CGV e quindi all'inadeguatezza della produzione interna di dispositivi di protezione individuale, equipaggiamenti medici e medicinali per la prevenzione e cura della malattia. Tali incertezze hanno condotto a una spirale protezionistica manifestatasi attraverso l'introduzione di bandi o limitazioni alle esportazioni di tali prodotti.

I provvedimenti unilaterali di restrizione alle esportazioni da parte di sessantanove governi a livello globale, compresa l'Unione europea e gli Stati Uniti, possono rivelarsi non solo dannosi per i partner commerciali, ma estremamente controproducenti per il commercio del Paese esportatore stesso poiché comportano

un'interruzione o altri effetti distorsivi nelle relative CGV ed espongono al rischio di ritorsioni.

Tale inasprimento delle barriere commerciali minaccia di compromettere l'accesso alle forniture globali di dotazioni mediche anti-Covid-19 di una quota rilevante delle economie più vulnerabili e meno sviluppate a livello mondiale che sono dipendenti dalle importazioni di tali prodotti da un numero ristretto di Paesi esportatori, se si considera che quote comprese tra il 65% e l'80% delle importazioni mondiali di attrezzature ed equipaggiamenti medici vitali provengono da tre principali Paesi esportatori.

L'efficacia delle politiche volte a mitigare gli effetti della pandemia e a favorire la ripresa economica dipenderà dal grado di coordinamento e cooperazione internazionale di tali risposte, al fine di prevenire un possibile peggioramento della spirale protezionistica, rimuovere gli ostacoli alla fornitura di dotazioni mediche vitali ai Paesi poveri e garantire il funzionamento delle relative CGV. Tale cooperazione globale in ambito commerciale richiederà il concorso di varie organizzazioni internazionali, ma un ruolo centrale dovrà essere svolto, in particolare, dal G20 e dall'OMC.

La crisi del multilateralismo, tuttavia, precede l'attuale stato di emergenza pandemica e renderà ancor più necessaria una riforma dell'architettura globale della *governance* del commercio oltre alla sperimentazione di nuovi meccanismi di cooperazione internazionale.

1. Le dinamiche del commercio mondiale: dalla grande recessione alle tensioni commerciali tra i principali attori globali

Negli anni successivi alla crisi finanziaria globale del 2008-2009, le dinamiche del commercio internazionale hanno seguito inizialmente un andamento ciclico, con un rimbalzo che ha permesso il ritorno ai livelli pre-crisi già nel 2011. In seguito, gli scambi internazionali di beni e servizi hanno attraversato un periodo di rallentamento prolungato caratterizzato da un tasso di crescita pressoché dimezzato rispetto al decennio precedente e una significativa riduzione dell'elasticità del commercio all'andamento del Prodotto interno lordo (PIL).

Dopo un intervallo di crescita contenuta degli scambi internazionali (2012-2014), coerentemente con i moderati incrementi della produzione a livello globale, il commercio internazionale ha iniziato a mostrare un inedito andamento anticiclico, registrando un rallentamento dei tassi di crescita nel periodo 2015-2016, nonostante la dinamica positiva del Pil reale globale, principalmente a causa del calo dei prezzi delle materie prime, della domanda debole proveniente dalle principali economie globali e dal deprezzamento del dollaro.

Parimenti inattesa è stata la decisa ripresa degli scambi di beni e servizi registrata nel 2017 in un clima di crescente incertezza globale. A partire dalla seconda metà del 2018, in seguito all'inasprimento delle tensioni commerciali tra Usa e Cina, il tasso di crescita del commercio internazionale si è ridotto ed è risultato negativo nel 2019, nonostante l'andamento positivo dell'attività economica a livello mondiale¹.

Il 30 gennaio 2020, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato che la diffusione del nuovo coronavirus(2019-nCoV) costituisce una emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale e ha successivamente riconosciuto in maniera formale la malattia Covid-19 come una pandemia.

All'inizio di una fase discendente del ciclo economico, l'economia mondiale si prepara a subire nel corso del 2020, come conseguenza della crisi pandemica di Covid-19, uno shock simmetrico senza precedentisima dal lato della domanda sia da quello dell'offerta, che produrrà, almeno nel breve periodo, un crollo del commercio internazionale.

1.1 Il commercio internazionale di merci²

La quota principale del commercio mondiale riguarda beni materiali o merci per un valore che nel 2019 è diminuito del 3% raggiungendo i \$18.890 miliardi, mentre gli scambi di servizi, seppure in leggera crescita (+2%), sono arrivati nello stesso anno a \$6.030 miliardi.

¹WTO Data, <https://timeseries.wto.org>.

²I dati presentati in questo paragrafo sono tratti da: United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), *Trade and Development Report 2019. Financing a Global Green New Deal*, 25 settembre 2019, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2526>; WTO Data, <https://timeseries.wto.org>.

L'Europa ha rappresentato circa il 30% del valore del commercio internazionale di merci, sia dal lato delle esportazioni (\$5.813 miliardi) sia da quello delle importazioni (\$5.526).

Sullo sfondo di una fragile crescita economica a livello globale, il commercio di merci ha registrato, dopo il rimbalzo del 2010 (+14.3%) – seguito al crollo degli scambi internazionali per effetto della grande recessione (-12,75%) – un lungo periodo di rallentamento del tasso di crescita.

Se si eccettua il picco registrato nel 2017, quando l'incremento medio del volume di esportazioni e importazioni ha raggiunto il 4,7%, la decelerazione della crescita degli scambi globali di merci è stata sempre al di sotto del 3% (+2,85% nel 2018) fino a registrare un'inversione negativa nel 2019.

La diminuzione degli scambi globali nel 2019 è stata significativa in America latina, negli Stati Uniti e in Giappone, con l'Italia che ha mostrato una diminuzione in particolare del volume delle importazioni (-1.6%). La Cina ha registrato una stagnazione del volume delle importazioni nel 2019. Il recente crollo del prezzo degli idrocarburi ha contribuito a ridurre anche il valore delle importazioni cinesi (-2,7%) che nel 2017-2018 aveva mostrato incrementi positivi nell'ordine rispettivamente dell'8.9% e del 6.4%, proprio in corrispondenza di un periodo di crescita tendenziale dei prezzi delle materie prime.

Tabella 1. Andamento dei volumi di commercio internazionale di merci per gruppi/Paesi selezionati, 2009-2019 (variazione % annua)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------|--------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|------|-------|
| Globale | -12,75 | 14,3 | 5,5 | 2,5 | 2,75 | 2,5 | 2,25 | 1,35 | 4,7 | 2,85 | -0,15 |
| G-20 | -13,25 | 14,8 | 5,65 | 1,6 | 2,4 | 2,8 | 2,55 | 1,45 | 4,6 | 3 | 0,15 |
| BRICS | -7,65 | 22,8 | 8,55 | 3,75 | 6,6 | 2,9 | -1,3 | 1,6 | 8 | 4,95 | 0,65 |
| Africa | -6,5 | 8,2 | -1,45 | 9,65 | 1,15 | 1,25 | -1,5 | -2,95 | 1,7 | 2,35 | 0,65 |
| Asia | -9,55 | 20,4 | 6,35 | 3,45 | 5,05 | 4,25 | 1,7 | 2,25 | 7,55 | 4,3 | 0,15 |
| <i>Cina</i> | -3,8 | 25,05 | 8,8 | 4,9 | 8,8 | 4,35 | -1,3 | 2,55 | 8 | 5,25 | 0,95 |
| <i>India</i> | -1,2 | 24,2 | 12,35 | 2 | 4,1 | 4,25 | 4,95 | 1 | 9,15 | 3,5 | 0,4 |
| <i>Giappone</i> | -18,55 | 18,8 | 1,85 | 1,4 | -0,7 | 1,5 | 2,45 | 1,6 | 4,4 | 2,3 | -0,85 |
| CIS | -17,5 | 12,2 | 9,2 | 3,75 | -0,2 | -4,8 | -10,3 | 0,85 | 8,8 | 3,7 | 3,1 |
| <i>Russia</i> | -17,7 | 17,4 | 8,7 | 3,15 | 1,15 | -3,55 | -9,8 | 2,9 | 10,3 | 3,05 | 1,25 |
| Unione Europea | -14,9 | 10,6 | 4,05 | -1,5 | 0,15 | 2,6 | 3,4 | 2,3 | 3,75 | 2,15 | 0,1 |
| <i>Italia</i> | -17,35 | 11,85 | 1,9 | -4,35 | -1,9 | 1,1 | 3 | 1,9 | 3,55 | 0,5 | -1,1 |
| America Latina e Caraibi | -14,35 | 15,2 | 11,4 | 1,1 | 2,45 | -2,65 | -3,5 | -3,85 | 3,6 | 2,7 | -2,15 |
| USA | -15,2 | 15,1 | 5,55 | 3,3 | 1,7 | 3,9 | 2,9 | 0,15 | 4,05 | 4,65 | -0,4 |

Fonte: Calcoli autore su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio: <https://timeseries.wto.org>

Le tensioni commerciali tra Usa e Cina sono considerate tra le cause principali del recente rallentamento della dinamica del commercio mondiale di merci, ma non possono rappresentare l'unico fattore esplicativo se, come mostrato nella Tabella 1, la crescita degli scambi globali ha rallentato ben prima del recente inasprimento delle barriere commerciali bilaterali.

La guerra commerciale sino-americana è infatti cominciata nel 2018 con l'incremento dei dazi da parte dell'Amministrazione Trump sulle importazioni dalla Cina, misura che ha dato avvio a una spirale protezionistica. Nel marzo 2020 il livello medio delle tariffe americane sui beni di produzione cinese era a un livello sei volte superiore a quello del gennaio del 2018 (dal 3,1% al 19,3%). Nello stesso periodo, in seguito a una sequenza di misure di ritorsione tariffaria, le esportazioni americane sono state colpite da un aumento dei dazi cinesi di circa 12 punti percentuali (dall'8% al 20,3%)³.

L'inasprimento delle relazioni commerciali tra i due principali attori globali ha determinato una contrazione media del valore degli scambi bilaterali nel 2019 pari al 15,3% (-16,1% delle importazioni Usa di beni prodotti in Cina). Tuttavia, le tensioni hanno penalizzato principalmente la Cina, data la sua persistente dipendenza dalla domanda estera di merci e nonostante il riorientamento in corso del modello di crescita cinese verso il mercato interno.

L'innalzamento dei dazi statunitensi ha interessato due terzi dell'export cinese per un valore di \$360 miliardi. Il valore dell'export cinese verso gli Usa è diminuito di più di \$87 miliardi nel 2019. In termini assoluti l'effetto dell'innalzamento delle barriere commerciali è stato inferiore per le esportazioni Usa, che sono comunque diminuite per un valore superiore ai \$13 miliardi nello stesso periodo⁴.

Le implicazioni del peggioramento dei rapporti commerciali tra gli Usa e la Cina per il commercio globale sono molteplici e difficili da misurare. Da un lato, il rallentamento dell'economia cinese produce inevitabili effetti negativi sulla domanda mondiale di importazioni: il ruolo di piattaforma per le esportazioni assunto dal sistema produttivo cinese all'interno delle reti di produzione manifatturiera globale è cruciale specialmente per le imprese che producono parti e componenti negli altri Paesi asiatici.

Dall'altro lato, le misure protezionistiche promosse negli ultimi due anni dall'Amministrazione statunitense hanno riguardato altri Paesi come ad esempio il Messico e l'Unione europea (UE).

Le ripercussioni della guerra commerciale Usa-Cina sono al contempo in parte compensate dallo spostamento delle precedenti rotte di approvvigionamento verso esportatori diversi dalla Cina e dalla possibilità per i produttori locali di svincolarsi

³ Chad P. Bown e Melina Kolb, "Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide", in *Trade and Investment Policy Watch*, 13 marzo 2020, <https://www.piie.com/node/13249>.

⁴ Calcoli dell'autore su dati del US Census Bureau: *Trade in Goods with China*, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>.

dalla pressione derivante dalla competizione delle importazioni con conseguenti benefici per imprese e Paesi terzi.

Alla debole espansione nell'ultimo decennio degli scambi complessivi di beni ha fatto riscontro una notevole evoluzione della geografia del commercio mondiale (Tabelle 2a e 2b). La diminuzione del peso delle economie sviluppate in favore di tutti i Paesi emergenti ed in via di sviluppo, in particolare asiatici, è in realtà una tendenza di lungo periodo che risale agli anni duemila, precede cioè lo scoppio della crisi finanziaria.

Gli Stati Uniti hanno visto ridursi di più di un quarto la propria quota di esportazioni mondiali, mentre è addirittura dimezzata quella del Giappone dal 2000. I Paesi Bassi sono l'unico esportatore europeo che è stato capace di guadagnare fette di mercato internazionale.

L'Italia, analogamente al resto dell'UE, ha perso posizioni: la sua quota di export si è ridotta di quasi un punto percentuale negli ultimi 20 anni. È soprattutto la Cina ad aver accresciuto le sue quote del commercio globale; dalla crisi finanziaria in poi è cresciuta considerevolmente anche come mercato di sbocco dei beni.

Nell'ultimo decennio, Usa, Hong Kong e Paesi Bassi mantengono porzioni di scambi internazionali. Anche dal lato delle importazioni, l'Italia è dagli anni 2000 uscita dai primi dieci posti nella graduatoria mondiale (era il settimo importatore nel 2000 con una quota di mercato del 3.5%), con il 2.5% delle merci importate a livello globale nel 2019.

Tabella 2a. Top 10 Paesi esportatori mondiali

| Paese | Valore (\$mln) 2019 | Quota | | | Graduatoria | | |
|---------------------|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|------|
| | | 2019 | 2011 | 2000 | 2019 | 2011 | 2000 |
| Cina | 2.499.029 | 13,2% | 10,4% | 3,9% | 1 | 1 | 7 |
| USA | 1.645.625 | 8,7% | 8,1% | 12,3% | 2 | 2 | 1 |
| Germania | 1.489.158 | 7,9% | 8,0% | 8,7% | 3 | 3 | 2 |
| Paesi Bassi | 709.229 | 3,8% | 3,6% | 3,3% | 4 | 5 | 9 |
| Giappone | 705.528 | 3,7% | 4,5% | 7,5% | 5 | 4 | 3 |
| Francia | 569.732 | 3,0% | 3,3% | 4,7% | 6 | 6 | 4 |
| Repubblica di Corea | 542.233 | 2,9% | 3,0% | 2,7% | 7 | 7 | 12 |
| Hong Kong | 534.887 | 2,8% | 2,5% | 3,2% | 8 | 10 | 10 |
| Italia | 532.663 | 2,8% | 2,9% | 3,7% | 9 | 8 | 8 |
| Regno Unito | 468.817 | 2,5% | 2,8% | 4,4% | 10 | 9 | 5 |
| Totale | 18.888.714 | 100% | 100% | 100% | | | |

Tabella 2b. Top 10 Paesi importatori mondiali

| Paese | Valore (\$mln) | Quota | | | Graduatoria | | |
|---------------------|----------------|-------|-------|-------|-------------|------|------|
| | 2019 | 2019 | 2011 | 2000 | 2019 | 2011 | 2000 |
| USA | 2.568.407 | 13,4% | 12,2% | 18,9% | 1 | 1 | 1 |
| Cina | 2.077.097 | 10,8% | 9,4% | 3,4% | 2 | 2 | 8 |
| Germania | 1.234.222 | 6,4% | 6,8% | 7,5% | 3 | 3 | 2 |
| Giappone | 720.738 | 3,7% | 4,6% | 5,7% | 4 | 4 | 3 |
| Regno Unito | 691.801 | 3,6% | 3,7% | 5,0% | 5 | 6 | 4 |
| Francia | 651.179 | 3,4% | 3,9% | 4,6% | 6 | 5 | 5 |
| Paesi Bassi | 635.967 | 3,3% | 3,2% | 3,0% | 7 | 7 | 10 |
| Hong Kong | 577.834 | 3,0% | 2,8% | 3,2% | 8 | 10 | 9 |
| Repubblica di Corea | 503.343 | 2,6% | 2,8% | 2,4% | 9 | 9 | 13 |
| India | 483.864 | 2,5% | 2,5% | 0,8% | 10 | 11 | 24 |
| Totale | 19.237.599 | 100% | 100% | 100% | | | |

Fonte: Calcoli dell'autore su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio: <https://timeseries.wto.org>

Nel 2019 l'avanzo commerciale della Cina ha mostrato una leggera ripresa, dopo un periodo di flessione. La Cina rimane il Paese con l'avanzo più elevato (\$425 miliardi), anche se in diminuzione negli ultimi tre anni, seguita dalla Germania (\$247 miliardi).

La Federazione Russa e l'Arabia Saudita sono i Paesi che hanno registrato nel 2019 gli aumenti più marcati, raggiungendo rispettivamente \$164 e \$129 miliardi. Nel 2019, il surplus dell'Italia ha sfiorato i \$65 miliardi, in crescita rispetto ai due anni precedenti. Gli Stati Uniti continuano ad essere il Paese con il maggiore disavanzo commerciale (866 miliardi di dollari nel 2019).

Un'analisi settoriale dell'espansione del commercio mondiale nel corso dell'ultimo decennio rivela come i settori con i tassi di crescita superiori alla media sono, da un lato, quelli più intensivi in innovazione tecnologica e lavoro qualificato, come la farmaceutica, i computer e gli apparecchi elettronici e gli apparecchi elettrici (i primi due figurano tra quelli più dinamici anche nel 2018 con una crescita annua pari, rispettivamente, a 11,5% e 9,4%), e dall'altro, i settori più tradizionali o intensivi in manodopera a bassa qualifica, come autoveicoli, articoli in pelle, alimentari e il settore tessile e dell'abbigliamento⁵.

⁵ ICE, *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2018-2019*, luglio 2019, p. 15, <https://www.ice.it/it/node/5245>.

1.2 Il commercio internazionale di servizi commerciali

I servizi commerciali rappresentano il 23% del commercio mondiale e hanno registrato una crescita stabile nel biennio 2017-2018 (con un incremento dell'8% nel 2018), per poi decelerare nel 2019 al +2%⁶.

In generale il tasso di crescita delle esportazioni di servizi nel periodo 2008-2018 è stato costante e più che doppio rispetto a quello delle merci (rispettivamente 46% e 20%).

Pur mostrando la crescita maggiore, la categoria degli “altri servizi commerciali” si è limitata ad un incremento del 3% nel 2019, con i viaggi e i servizi legati alla lavorazione/manutenzione e riparazione dei beni che invece presentano tassi di poco superiori all'1% (Figura 1). Il calo dello 0,5% nei servizi di trasporto riflette la debolezza degli scambi di merci causata dalle frizioni commerciali tra i principali attori globali.

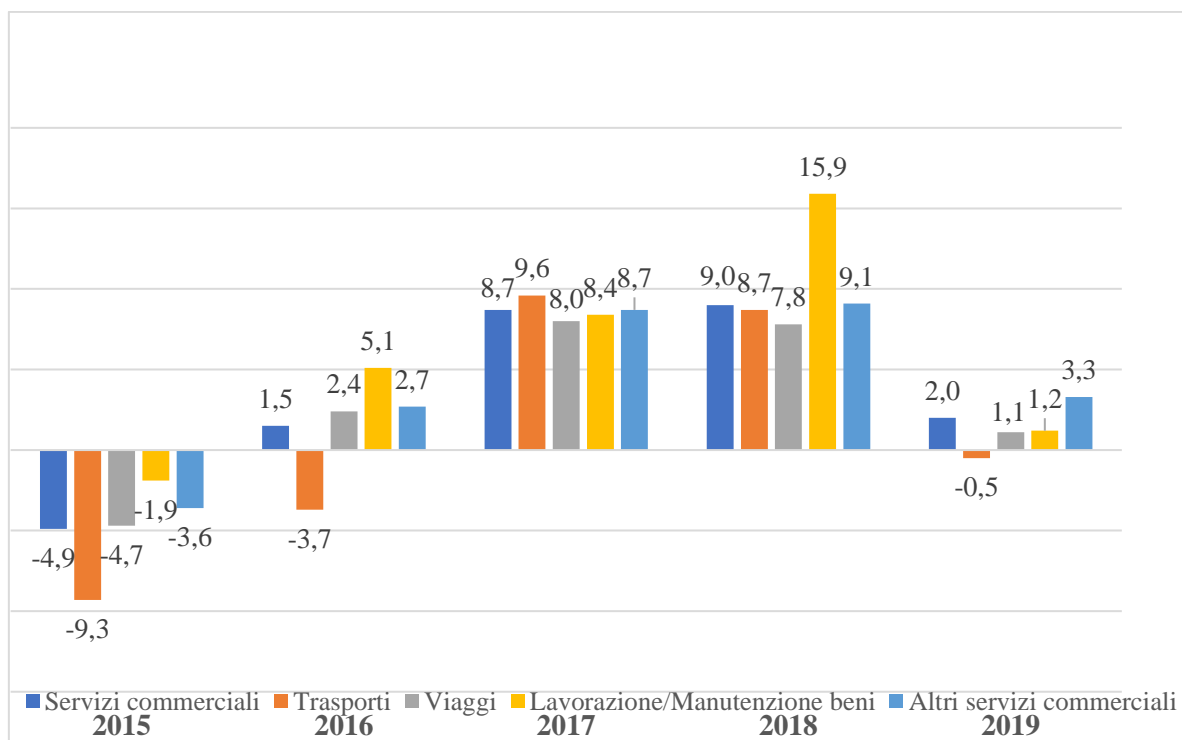
Nel settore dei servizi, l'ultimo decennio ha visto una cristallizzazione delle quote di mercato dal lato dell'export, con in testa gli Stati Uniti (13,7% nel 2018), seguiti da Regno Unito (6,8%) e Germania (5,5%).

Dal lato delle importazioni di servizi si era registrato un progresso della posizione della Cina che aveva di fatto raggiunto nel 2018 la quota degli Usa (rispettivamente 9,4% e 9,7%); nel 2019 il valore delle importazioni cinesi ha, invece, registrato una diminuzione del 5%, contro una crescita statunitense della medesima portata.

L'Italia occupa la tredicesima posizione tra gli esportatori di servizi (2,0% del totale) e la dodicesima tra gli importatori (2,1%).

⁶I servizi commerciali comprendono tutte le categorie dei servizi con l'eccezione dei beni e servizi governativi, in particolare i servizi legati alla lavorazione/manutenzione dei beni (raffinazione del petrolio, liquefazione del gas naturale, assemblaggio di abbigliamento e prodotti elettronici, etichettatura e imballaggi), trasporti, viaggi e altri servizi commerciali (costruzioni, servizi assicurativi e pensionistici, servizi finanziari, commissioni per l'utilizzo della proprietà intellettuale, servizi informatici e servizi ricreativi, culturali e personali).

Figura 1. Andamento del valore mondiale delle esportazioni di servizi commerciali, 2015-2019 (variazione annua %)



Fonte: Dati dell'Organizzazione mondiale del commercio: <https://timeseries.wto.org>

1.3 La frammentazione internazionale dei processi produttivi: il ruolo delle catene globali del valore e la posizione dell'Italia

La recente evoluzione della geografia del commercio mondiale e del ruolo dell'Italia in termini di quote di mercato e specializzazione produttiva non possono essere decifrate in maniera coerente senza tener conto della natura e dell'estensione della frammentazione dei processi produttivi oramai prevalente a livello globale.

Dalla fine degli anni Ottanta, infatti, una quota crescente degli scambi internazionali avviene all'interno delle CGV, in cui diverse fasi della produzione di un bene vengono svolte da imprese in Paesi e settori diversi.

Le CGV sono complesse reti di imprese che possono far parte del medesimo gruppo (controllate o collegate), o essere società miste o indipendenti, ma comunque coordinate da un'impresa leader di filiera. Queste imprese si scambiano prodotti e servizi intermedi, parti di attività o mansioni aziendali specifiche per la realizzazione di un bene finale.

All'interno delle CGV si realizzano a oggi circa due terzi degli scambi mondiali di beni e servizi; la produzione interna e le esportazioni incorporano perciò una quota notevole di beni intermedi importati. In generale, gli scambi di beni intermedi lavorati (al netto del valore delle materie prime) rappresentano la metà del commercio mondiale.

La fase espansiva dello sviluppo delle CGV si è arrestata con la crisi finanziaria globale del 2008-2009, contribuendo alla riduzione dell'elasticità del commercio internazionale al Pil menzionata sopra. A partire dagli anni novanta, infatti, gli scambi commerciali hanno subito variazioni a un tasso più che doppio rispetto a quello della produzione.

Una minore propensione all'importazione si è manifestata, oltre che in America Latina e Medio Oriente, in particolare in Asia dove ha contribuito in maniera decisiva lo sviluppo di una domanda interna di beni prodotti localmente e il crescente orientamento della produzione verso beni collocati più a monte della filiera e la terziarizzazione dell'economia.

In ogni caso, tale fenomeno di specializzazione produttiva verticale ha reso più debole e incerta l'efficacia delle politiche commerciali nazionali in quanto i beni esportati hanno un minore valore aggiunto interno. Una parte considerevole del commercio internazionale consiste, infatti, nello scambio transfrontaliero di parti e componenti tra imprese della stessa rete produttiva. Inoltre, le politiche di svalutazione competitiva sono depotenziate dalla minore elasticità delle esportazioni alle variazioni del tasso di cambio data la grande entità degli scambi che avvengono all'interno delle CGV⁷.

I flussi commerciali delle principali economie coinvolte negli scambi di beni intermedi lavorati consentono di identificare il loro ruolo all'interno delle CGV.

Mentre alcuni Paesi assumono la posizione di nodi primari all'interno delle reti di produzione globale, essendo impegnati in maniera significativa sia nell'esportazione sia nell'importazione di beni intermedi (Taiwan, Singapore, Malesia e Hong Kong), alcune tra le principali economie sviluppate si sono posizionate nelle fasi di lavorazione a monte delle filiere produttive (Usa, Giappone, Corea del Sud), specializzandosi nell'esportazione di parti e componenti, lasciando le fasi più a valle, come l'assemblaggio dei beni finali, ad altre economie, prevalentemente emergenti (Cina e Messico).

L'Italia, insieme ad altri stati membri dell'UE (Francia, Spagna e Paesi Bassi), mostra una partecipazione più limitata alle CGV, con una quota di beni intermedi scambiati inferiore alla media mondiale e in tendenziale diminuzione nell'ultimo decennio⁸.

La partecipazione crescente dell'Italia alle reti produttive internazionali durante l'intervallo temporale 1995-2011, evidenziata dalla diminuzione progressiva della

⁷ L'elevato contenuto di input importati nel valore delle esportazioni derivante dalla dispersione geografica della produzione, nonché dalla specializzazione intra-prodotto propria delle CGV, rende i principali indicatori di commercio (valore degli scambi e in particolare gli avanzi o disavanzi di bilancia commerciale) di non facile interpretazione. I flussi commerciali andrebbero valutati sulla base del valore aggiunto per ogni impresa/Paese. In particolare, per le statistiche relative al commercio bilaterale, tale deformazione rischia di alimentare reazioni protezionistiche ingiustificate. Per esempio il contributo delle esportazioni cinesi all'aumento del deficit commerciale degli Usa è sovrastimato;

si veda Yuqing Xing, "How the iPhone widens the US trade deficit with China: The case of the iPhone X", in *VoxEU*, 11 novembre 2019, <https://voxeu.org/node/64776>.

⁸ Giuseppe Risalvato, "Le catene globali del valore e gli scambi di parti e componenti", in ICE, *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2018-2019*, luglio 2019, p. 26, <https://www.ice.it/it/node/5245>.

porzione di valore aggiunto interno alle esportazioni, si è interrotta nel periodo successivo 2012-14.

Inoltre, il peso del commercio intra-UE è diminuito negli anni che hanno seguito la “grande recessione”. Considerando il valore aggiunto degli scambi con i principali partner commerciali dell’Italia, emerge una minore rilevanza dei Paesi dell’Eurozona e un maggiore peso relativo di Stati Uniti, in particolare, ma anche di Cina, Giappone e Regno Unito. Infatti, una parte rilevante dei beni intermedi esportati dall’Italia ad altri Paesi UE entrano a far parte dei prodotti finali destinati ai mercati esterni all’Unione.

L’industria manifatturiera italiana è maggiormente coinvolta nelle reti di produzione internazionali rispetto ai servizi, nel quadro tuttavia di una crescita progressiva del peso dei servizi alla produzione. Tutti i principali settori manifatturieri dell’Italia hanno mostrato una attenuazione della partecipazione alle CGV per effetto della crisi finanziaria globale e in linea con una tendenza comune a tutte le economie industrializzate.

Tra i principali settori di specializzazione del manifatturiero italiano orientato ai mercati esteri, l’industria alimentare, l’abbigliamento e la meccanica mostrano un contenuto di valore aggiunto interno delle esportazioni mediamente più alto della media, mentre un notevole abbassamento dello stesso ha interessato il settore farmaceutico dal 2000 in poi per effetto del ruolo delle imprese estere operative in Italia.

Nei settori della meccanica e delle calzature, l’accresciuta partecipazione delle imprese italiane alle CGV ha comportato un consolidamento del vantaggio comparato dell’economia nazionale, seppure esposto in prospettiva ai rischi derivanti dalla minore centralità del nostro Paese rispetto all’asse delle reti di commercio internazionale che, nelle industrie citate, si è spostato verso l’Asia⁹.

2. Gli scambi internazionali nell’epoca della pandemia di Covid-19

La crisi pandemica di Covid-19, diffusasi in quasi tutti i Paesi del mondo tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020, sta infliggendo elevatissimi e crescenti costi umani nonché, in forza delle necessarie misure di contenimento della diffusione del virus, una contrazione senza precedenti dell’attività economica a livello globale.

Le stime dell’impatto della pandemia sull’economia globale variano lungo un intervallo ampio secondo le diverse ipotesi circa la durata della epidemia e l’efficacia delle risposte di *policy*, ma è diffusa l’attesa di un crollo della produzione, dell’occupazione e del commercio internazionale in misura superiore a quello registrato per effetto della crisi finanziaria globale del 2008-2009.

In uno scenario standard in cui la pandemia tenderebbe ad attenuarsi nella seconda metà dell’anno in corso, il Fondo monetario internazionale (FMI) prevede

⁹ICE, *Le imprese italiane nelle reti produttive internazionali*, luglio 2018, <https://www.ice.it/it/node/5503>.

una riduzione del Pil reale mondiale pari al 4.9% nel 2020, seguita da un rimbalzo del 5,4% nel 2021¹⁰.

Gli effetti sull'attività economica delle economie avanzate sono più marcati (-8%) rispetto a quelli previsti per le economie emergenti e in via di sviluppo (-3,0%), con l'Italia che, insieme alla Spagna, subirebbe la maggiore contrazione annua del reddito nazionale nel 2020 (-12,8%). Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) il declino globale nelle ore lavorate nel primo trimestre del 2020 è stato equivalente alla perdita di 130 milioni di posti di lavoro a tempo pieno ed è stimata una contrazione per il secondo trimestre del 2020 pari a 300 milioni di posti di lavoro a tempo pieno¹¹.

Il commercio internazionale, che già prima della crisi pandemica globale stava attraversando una fase di contrazione del valore dello scambio di merci e un rallentamento della crescita riguardante i servizi commerciali (si veda la sezione 1), sta subendo l'impatto della chiusura di interi settori produttivi nazionali (tra i quali il turismo, la ristorazione, il commercio al dettaglio di natura non essenziale e rilevanti quote del manifatturiero).

L'OMC riporta una contrazione degli scambi internazionali di merci del 3% nel primo trimestre e stima una caduta complessiva del 18,5% alla fine del 2020, con un rimbalzo tra il 21,3% e il 24% nel 2021¹².

Altri due aspetti rendono l'attuale shock differente dalla grande crisi che l'ha preceduto e potenzialmente più critico dal punto di vista della dinamica del commercio internazionale.

Da un lato, il complesso ed elevato grado di coordinamento e cooperazione tra imprese anche indipendenti che operano in Paesi e settori diversi all'interno di una CGV per la produzione di un bene finale, rende l'impatto della chiusura temporanea delle fabbriche di beni intermedi chiave, derivante dalle misure di contenimento del contagio, estremamente dannosa per il commercio internazionale.

I settori dell'economia caratterizzati da articolate reti produttive internazionali come quello automobilistico e degli apparecchi elettronici sono esposti al rischio di una discesa dei livelli di commercio particolarmente rapida (in Italia il contenuto in valore aggiunto estero delle esportazioni di tali prodotti è pari a circa il 30%).

Dall'altro lato, il settore dei servizi è colpito direttamente dallo shock derivante da Covid-19, con la chiusura di esercizi commerciali e turistici, le limitazioni ai viaggi e all'uso dei trasporti. Una parte della diminuzione degli scambi in servizi sarà, tuttavia, compensata dai guadagni del settore della comunicazione digitale

¹⁰FMI, *World Economic Outlook, June 2020. A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, giugno 2020, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/Update/June/English/WEOENG202006.ashx?la=en>.

¹¹Oil, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 3rd edition*, 29 aprile 2020, p. 1, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_743146.

¹²OMC, "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy", in *Press Releases*, n. 855, 8 aprile 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm; OMC, "Trade falls steeply in first half of 2020", in *Press Releases*, n. 858, 22 giugno 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm; le stime più contenute per la ripresa degli scambi nel 2021 sono fornite dal FMI (+8%) e dall'OCSE (2,5%-6%) congiuntamente per merci e servizi.

che è sostenuto da una crescita robusta della domanda globale di servizi telematici per il lavoro e la socializzazione in remoto.

2.1 Le barriere commerciali e i rischi per la salute pubblica globale

La crisi sanitaria globale scatenata dalla pandemia di Covid-19 ha immediatamente mostrato le criticità dell'offerta mondiale di prodotti e attrezzature per la prevenzione, la diagnostica e la cura del Covid-19¹⁴ e condotto, nel giro di poche settimane, all'adozione, da parte di numerosi Paesi, di misure di restrizione alle esportazioni che possono costituire una minaccia per la salute pubblica globale.

Le esportazioni di prodotti medici rilevanti ai fini della pandemia di Covid-19 sono cresciute nel biennio 2018-2019 rispettivamente del 9% e del 6%, passando dai \$859 miliardi nel 2017 ai \$995,8 miliardi nel 2019¹⁷.

L'Italia è il nono Paese al mondo per valore delle esportazioni (\$42,9 miliardi, 4% dell'export globale), pari all'8% di tutti i prodotti esportati nel 2019. Nel periodo 2017-2019 il valore totale delle esportazioni di prodotti per la protezione personale, che includono maschere facciali, sapone per le mani, sterilizzatori e occhiali protettivi, è stato in media di \$135 miliardi di cui il 17% proveniva dalla Cina.

Quest'ultima, insieme a Germania e Usa totalizza più del 40% delle esportazioni di dotazioni protettive. Cina, Germania e Usa esportano la metà delle maschere facciali (la Cina da sola il 25%). Tra le attrezzature mediche necessarie per il trattamento di Covid-19 che maggiormente sono risultate razionate per i sistemi sanitari nazionali durante lo scoppio della pandemia, gli apparati per la respirazione artificiale (ventilatori e respiratori) sono esportati da un numero limitato di Paesi, tra cui Singapore (18% del totale), Stati Uniti (16%), Paesi Bassi (10%) e Cina (10%).

Dallo scoppio dell'epidemia all'inizio del 2020, la scarsità dell'offerta dei beni ed equipaggiamenti vitali per i sistemi sanitari chiamati ad affrontare la diffusione del contagio da coronavirus è stata, inoltre, aggravata dalle esistenti barriere

¹⁴L'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) ha pubblicato nel marzo 2020, e successivamente aggiornato, di concerto con l'Oms, una lista indicativa delle dotazioni mediche coinvolte (tra le quali figurano strumenti e apparati per la diagnostica, indumenti protettivi, disinfettanti e prodotti per la sterilizzazione, apparati per la respirazione artificiale e altri strumenti e materiale medico) che sono state oggetto di scambi su scala globale per un valore pari a \$715 miliardi nel 2018 (Omd e Oms, *HS Classification Reference for COVID-19 Medical Supplies*, 2a ed., 9 aprile 2020: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf;

¹⁷I dati presentati in questo paragrafo sono tratti dal rapporto dell'OMC, *Trade in Medical Goods in the Context of Tackling COVID-19*, 3 aprile 2020, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf.

commerciali, in particolare dai dazi alle importazioni, e dall'introduzione di bandi o restrizioni alle esportazioni dei prodotti medici necessari.

Nel primo caso, la tassazione del materiale medico importato da parte di numerosi Paesi prima della crisi pandemica determina innanzitutto un incremento dei costi di approvvigionamento per ospedali e personale professionale delle medicine e dei materiali necessari per il trattamento di pazienti affetti da Covid-19, oltre a disincentivare l'offerta estera, limitando il numero di fonti di approvvigionamento disponibili.

Nell'ambito della guerra commerciale con la Cina, l'Amministrazione Trump ha introdotto a partire dal 2018 dazi compresi tra il 10% e il 25% sulle importazioni dalla Cina di prodotti medici poi rivelatisi necessari per il trattamento di Covid-19. Tali misure hanno determinato una contrazione del valore delle importazioni di questi beni di produzione cinese negli Usa pari a \$200 milioni (-16%), comportando un aumento dei costi per il sistema sanitario statunitense e difficoltà di approvvigionamento nel breve-medio termine da produttori alternativi¹⁸.

Tali misure possono rivelarsi non solo dannose per i partner commerciali, ma estremamente controproducenti per lo stesso Paese esportatore poiché determinano una crescita dei prezzi, disincentivano gli investimenti, oltre ad esporlo al rischio di ritorsioni.

Le catene produttive di prodotti medici essenziali si avvalgono di parti e componenti che sono oggetto di scambi transfrontalieri anche multipli. Le politiche commerciali protettive a fini sanitari possono perciò determinare un'interruzione o altri effetti distorsivi nelle diverse fasi di lavorazione delle reti produttive internazionali.

Considerando che gli USA nel 2019 hanno importato un ammontare di dispositivi di protezione individuale (\$6,4 miliardi) cinque volte superiore a quelli esportati, le limitazioni introdotte espongono gli approvvigionamenti delle dotazioni necessarie alla salvaguardia della salute pubblica americana a rappresaglie commerciali, in particolare da parte di Canada, Messico, Cina e Ue,

¹⁸Inasprimenti nei costi sono inoltre dovuti ai dazi al 25% su \$100 milioni di prodotti intermedi dalla Cina; Chad P. Bown, "Trump's trade policy is hampering the US fight against COVID-19", in *Trade and Investment Policy Watch*, 13 marzo 2020, <https://www.piie.com/node/14237>.

²²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2020:0771:TOC>

²³Il provvedimento è stato sottoposto a revisione il 26 aprile, riducendo la lista dei prodotti soggetti alla richiesta di autorizzazione, estendendo la lista dei paesi sottoposti ad un regime di esenzione perché integrati nelle medesime reti produttive globali, e facilitando la concessione di autorizzazioni per motivi umanitari. Ha cessato i suoi effetti come previsto a partire dal 26 maggio: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0568&from=EN>

²⁴ <https://www.federalregister.gov/documents/2020/04/10/2020-07659/prioritization-and-allocation-of-certain-scarce-or-threatened-health-and-medical-resources-for>

²⁵Dall'inizio del 2020, misure restrittive all'esportazione di dotazioni anti-Covid-19 sono state adottate da 69 governi a livello mondiale: Simon J. Evenett, "Tackling COVID-19 Together. The Trade Policy Dimension", in *Global Trade Alert Reports*, 23 marzo 2020, p. 5, <https://www.globaltradealert.org/reports/51>.

con i quali l'interscambio commerciale di dispositivi di protezione, equipaggiamento e altro materiale medico è significativo²⁶.

Le conseguenze delle limitazioni alle esportazioni potrebbero essere devastanti per i paesi più poveri e in generale per le economie emergenti e in via di sviluppo che, dopo aver concesso una progressiva apertura dei propri mercati alle importazioni di prodotti esteri, potrebbero ritrovarsi, nel pieno di una emergenza sanitaria, tagliati fuori dall'accesso alle forniture globali di equipaggiamenti medici essenziali. Come evidenziato nel dettaglio nel paragrafo 2.1, dieci Paesi controllano le esportazioni di tre quarti dei beni medici e due terzi dei dispositivi di protezione.

Nell'intero continente africano, in Medio Oriente, Asia meridionale e nella Comunità degli Stati indipendenti (CSI) non sono presenti produttori locali di ventilatori polmonari, un bene prodotto da Catene globali del valore ad alta intensità di tecnologia avanzata. La produzione è concentrata in 25 Paesi ciascuno dei quali esporta tale prodotto per un valore di più di \$10 milioni; metà di tali Paesi sono membri dell'UE²⁷.

Il rischio è che una quota rilevante delle economie più vulnerabili perda l'accesso ai principali produttori mondiali di apparecchiature mediche fondamentali per trattare i pazienti affetti da Covid-19.

2.2 L'architettura del commercio globale e l'OMC alla prova della crisi pandemica

La pandemia di Covid-19 ha rappresentato uno *stress test* per il sistema multilaterale degli scambi fondato sulla centralità dell'OMC e della sua cornice regolamentare. Il proliferare di misure protezionistiche di politica commerciale, come le restrizioni alle esportazioni, e di iniziative unilaterali, come l'accaparramento di dispositivi di protezione personale e di prodotti medici critici, hanno aggravato le carenze dell'offerta globale e indebolito le strategie di prevenzione, contenimento e cura della malattia nella prima fase di diffusione del contagio.

L'esito negativo di questo test di tenuta dell'architettura globale del commercio a uno shock sistemico senza precedenti si manifesta in una fase storica di allentamento del processo d'integrazione economica globale, che è, a sua volta, solo una delle diverse manifestazioni di un indebolimento complessivo della globalizzazione a partire dalla crisi finanziaria del 2008-2009. Quest'ultima ha rappresentato un punto di svolta nell'evoluzione del grado di apertura dei mercati che, dal secondo dopoguerra, era cresciuto in maniera robusta fino a raggiungere un picco nel 2008.

²⁶Chad P. Brown, "COVID-19: Trump's curbs on exports of medical gear put Americans and others at risk", in *Trade and Investment Policy Watch*, 9 aprile 2020, <https://www.piie.com/node/14303>.

²⁷Simon J. Evenett, "Tackling COVID-19 Together. The Trade Policy Dimension", in *Global Trade Alert Reports*, 23 marzo 2020, p. 5, <https://www.globaltradealert.org/reports/51>.

Tale crescita del commercio internazionale, che aveva preso la forma di un'espansione delle reti produttive globali, era avvenuta grazie sia allo smantellamento delle barriere commerciali da parte delle economie emergenti, su tutte Cina e India, sia all'innovazione tecnologica.

Il volume del commercio in rapporto al Pil globale ha tuttavia imboccato, a partire dalla grande recessione, un trend negativo che, come descritto precedentemente, rivela, da un lato, un rallentamento della crescita degli scambi mondiali di beni e servizi dopo il rimbalzo del 2010 e, dall'altro, una riduzione dell'elasticità del commercio alla produzione aggregata, come confermato dalla coesistenza di una contrazione del volume del commercio globale (-0,15%; -1,1% in Italia) e di una crescita economica positiva (+2,9% del Pil globale e +0,3% del Pil italiano) nel 2019.

Una molteplicità di fattori permette di spiegare tale regressione del processo d'integrazione economica mondiale che ha messo a nudo l'inadeguatezza dell'attuale sistema di *governance* del commercio ben prima dello scoppio dell'attuale emergenza sanitaria globale.

La transizione geopolitica verso un mondo multipolare, con l'affermarsi di nuovi attori globali caratterizzati da differenziati livelli di sviluppo e gradi d'integrazione economica internazionale, le conseguenti tensioni commerciali, l'espansione delle CGV, e l'emergere di nuove sfide globali come i cambiamenti climatici e la digitalizzazione hanno indebolito l'attuale architettura del commercio globale e condotto ad una proliferazione di provvedimenti unilaterali e accordi commerciali bilaterali.

L'OMC e i suoi membri si sono mostrati incapaci di adattarsi al mutato contesto globale degli scambi di beni e servizi e la prima ha subito una perdita di efficacia delle sue funzioni principali.

La negoziazione di nuove regole è in una fase di stallo dopo che le trattative nell'ambito del Doha Round nel 2008 si sono interrotte in conseguenza delle profonde divisioni tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo. Gli unici accordi multilaterali conclusi negli ultimi anni sono l'Information Technology Agreement (ITA), adottato nel 2013 ed entrato in vigore nel 2017, e l'accordo per l'eliminazione dei sussidi alle esportazioni di prodotti agricoli nel 2015. In generale, l'introduzione di nuove regole in ambito commerciale è avvenuta in maniera prevalente nell'ambito di accordi regionali.

Il sistema dell'OMC per la risoluzione delle dispute commerciali è paralizzato dopo che gli USA, che per un decennio ne avevano contestato l'operato, hanno sistematicamente bloccato la nomina dei sostituti dei membri dell'*Appellate Body* giunti al termine del mandato. Nel dicembre 2019 l'*Appellate Body* ha dovuto così interrompere i lavori per mancanza del numero minimo di giudici necessari per aprire un appello.

L'interruzione dell'espansione delle CGV è anch'essa coincisa con lo scoppio della crisi finanziaria globale quando è emersa chiaramente la vulnerabilità delle stesse agli *shock* esterni. La crisi finanziaria ha in effetti accelerato il processo di

trasformazione strutturale della produzione manifatturiera mondiale già in atto, teso ad avvicinare o rimodellare le reti produttive globali²⁸.

Tale processo è stato accompagnato da un cambio di paradigma della politica industriale dei principali attori globali che, in diverse forme, affidano al settore pubblico la promozione di strategie di trasformazione industriale e, specialmente nei Paesi sviluppati, di contrasto al fenomeno della de-industrializzazione.

Mentre la Cina ha promosso una strategia nazionale mirante a rafforzare la capacità produttiva e d'innovazione dell'industria domestica e a sostenere l'indipendenza dalle forniture estere in un'ottica di crescente orientamento verso il mercato interno, l'Amministrazione Trump ha perseguito una politica di disimpegno dai processi di liberalizzazione degli scambi (l'esempio più emblematico è il ritiro dal progetto della *Trans-Pacific Partnership*) e d'inasprimento delle relazioni commerciali con la Cina e gli altri principali partner in nome della sicurezza nazionale ("*America First*").

L'"autonomia strategica" cui aspira la nuova Commissione europea "geopolitica" guidata da Ursula von der Leyen è in linea di continuità con la strategia di politica industriale del Piano Juncker mirante alla diversificazione dei fornitori internazionali di materie prime e beni intermedi chiave e alla creazione di catene del valore pan-europee, con particolare enfasi su nuove aree d'intervento come la transizione verde e digitale.

2.3 Il ruolo della cooperazione commerciale globale nel contrasto alla pandemia

La pandemia di Covid-19 ha rafforzato i timori riguardo all'eccessiva interdipendenza tra imprese e economie indotta dalle CGV e quindi all'inadeguatezza della produzione interna di dispositivi di protezione individuale, equipaggiamenti medici e medicinali per la prevenzione e cura della malattia. Tali incertezze hanno condotto alla spirale protezionistica manifestatasi con le restrizioni alle esportazioni, di cui si è detto nel paragrafo 2.1.

La mancanza di una risposta coordinata e cooperativa alla crisi sanitaria ed economica in atto potrebbe condurre a un innalzamento delle barriere commerciali comparabile a quello verificatosi in seguito alla crisi del 1929.

È essenziale, pertanto, che le politiche volte a mitigare gli effetti della pandemia e a favorire la ripresa economica rimuovano gli ostacoli all'accesso alle forniture mediche fondamentali, in particolare per i Paesi più poveri, e assicurino il funzionamento delle CGV per il rilancio della produzione e degli scambi su scala mondiale.

²⁸ L'eruzione del vulcano Eyjafjöll in Islanda nel 2010 e il terremoto in Giappone del 2011 avevano per la prima volta mostrato gli elevati rischi di interruzione della funzionalità delle CGV connessi all'elevato grado di coordinamento internazionale della produzione manifatturiera e avviato un dibattito sulla ri-localizzazione o *reshoring* delle attività produttive, funzioni o mansioni oggetto di internazionalizzazione.

Tale cooperazione globale in ambito commerciale potrà essere realizzata solo grazie al concorso di varie organizzazioni internazionali, ma un ruolo centrale dovrà essere svolto, in particolare dal G20 e dall'OMC.

Il G20 è un forum multilaterale che coinvolge i leader delle maggiori economie del mondo che nel complesso rappresentano l'80% della produzione mondiale, due terzi della popolazione globale e tre quarti del commercio internazionale. Il G20 può promuovere in maniera incisiva la creazione di consenso politico su questioni strategiche chiave e sulle risposte globali alle crisi.

L'OMC ha il compito di gestire il sistema internazionale di regole commerciali, agire da forum per le negoziazioni commerciali, risolvere le controversie tra i suoi membri e sostenere le economie in via di sviluppo. Nonostante abbia dimostrato una scarsa capacità di aggiustamento alle nuove dinamiche del commercio globale, l'OMC, con 165 membri rappresentativi del 95% del commercio globale, costituisce un forum ideale per la ricerca di un accordo vincolante per l'eliminazione delle barriere all'esportazione delle dotazioni mediche anti-Covid-19, prodotti alimentari ed altre merci essenziali.

In particolare, alcuni accordi, misure o pratiche commerciali intraprese in diversi ambiti dallo scoppio della pandemia a livello multilaterale, nazionale o regionale potrebbero venire estese o replicate all'interno della cornice di entrambe le due istituzioni, al fine di salvaguardare in maniera coordinata la sanità pubblica globale ai tempi dell'emergenza sanitaria, promuovere l'evoluzione dell'architettura del commercio globale e più in generale la formazione dell'azione collettiva globale secondo nuovi meccanismi di cooperazione multilaterale.

L'Unione Europea ed altri 15 membri dell'OMC hanno istituito il 27 marzo 2020 un sistema di risoluzione delle dispute in due stadi comprensivo di un grado di appello imparziale ed indipendente denominato *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*²⁹.

L'iniziativa, notificata il 30 aprile seguente³⁰, è temporanea e non sostitutiva dell'*Appellate Body* in quanto operativa fino al ripristino dell'operatività di quest'ultimo e si muove all'interno della cornice regolamentare dell'OMC, richiamando esplicitamente l'articolo 25 del *Dispute Settlement Understanding (DSU)*.

L'accordo tra i membri è inoltre fondato su un principio di inclusione, in quanto aperto alle adesioni di altri membri dell'OMC. I paesi aderenti al MPIA si impegnano a nominare un gruppo di 10 giudici dai quali saranno estratti coloro che parteciperanno agli appelli³¹.

Nell'ambito dei dazi e delle barriere non tariffarie agli scambi di dotazioni mediche essenziali, l'UE e la Cina hanno stabilito procedure doganali facilitate per

²⁹ I membri del MPIA oltre l'UE sono i seguenti: Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Hong Kong, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore, Svizzera e Uruguay; https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158685.pdf.

³⁰ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/april/tradoc_158731.pdf

³¹ L'UE ha nominato lo scorso 13 maggio il Prof. Joost H. B. Pauwelyn come proprio candidato al pool dei 10 giudici di arbitrato del MPIA: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2145>

favorire l'accesso tempestivo a prodotti fondamentali nel trattamento di Covid-19³².

L'Australia e Singapore, insieme ad altri cinque Paesi, si sono impegnati, con una dichiarazione ministeriale congiunta, all'eliminazione di ogni misura restrittiva alla circolazione di dotazioni mediche essenziali, mantenendo operative le infrastrutture aeroportuali e portuali per garantire la funzionalità delle relative CGV³³.

Tali iniziative possono essere replicate da altri Stati nella cornice del G20, mentre l'OMC può promuovere l'eliminazione di tutte le barriere allo scambio di prodotti medici incoraggiando un'estensione della portata e delle adesioni all'iniziativa sul commercio di prodotti farmaceutici.

Si ricordi, inoltre, che i membri dell'OMC hanno adottato nel 1998 una moratoria sui dazi doganali per un'intera classe di scambi transfrontalieri, nello specifico il commercio elettronico, che potrebbe costituire un precedente significativo³⁴.

Mentre si moltiplicano i progetti di sviluppo e sperimentazione di test diagnostici, vaccini e antivirali per la prevenzione e la cura di Covid-19, è necessario trovare un equilibrio tra la tutela dei regimi di proprietà intellettuale e l'esigenza di un accesso tempestivo a nuove tecnologie e prodotti medici.

Appare inoltre indispensabile la definizione di una cornice regolamentare comune per agevolare la mobilità internazionale del personale medico e infermieristico, specialmente in favore dei Paesi meno sviluppati, nonché lo scambio di servizi digitali in ambito medico per la condivisione di evidenze empiriche, competenze ed esperienze nella comunità scientifica globale.

L'Omc può promuovere la definizione di un quadro regolamentare condiviso per la mobilità internazionale di medici e infermieri, e incoraggiare un'intesa nell'ambito dell'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (conosciuto con l'acronimo inglese TRIPS, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*).

L'iniziativa della Commissione europea volta a incentivare la produzione di dispositivi di protezione individuale e altri prodotti medici attraverso l'accesso libero agli standard tecnici europei per le relative produzioni, può essere messa a

³² Commissione europea, *Covid-19. Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali* (2020/C 86 I/01), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 86/I, 16 marzo 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0316(03)); General Administration of Customs of the People's Republic of China, *GACC Announcement No.17 of 2020 (on Customs Formalities for Importing Donated Supplies for Tackling the Novel Coronavirus-Related Pneumonia)*, 25 gennaio 2020, <http://english.customs.gov.cn/Statics/65b037e4-47b9-41d0-a356-20e7cf7b55f9.html>.

³³ *Joint ministerial statement by Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, the Republic of the Union of Myanmar, New Zealand and Singapore*, 25 marzo 2020, <https://www.dfat.gov.au/news/news/joint-ministerial-statement-australia-brunei-darussalam-canada-chile-republic-union-myanmar-new-zealand-and-singapore>.

³⁴ OMC, *Declaration on Global Electronic Commerce*, maggio 1998, https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/ecom_e.htm.

frutto da quei Paesi che non dispongono di una capacità di valutazione della conformità agli standard e hanno pertanto la necessità di affidarsi alla registrazione automatica di dotazioni mediche riconosciute nell'UE o in altri Paesi avanzati.

Conclusioni

Il crollo dei volumi di scambio internazionale causato dalla crisi sanitaria globale si verifica in una fase di pre-esistente debolezza della crescita economica mondiale, ma anche di indebolimento del processo d'integrazione economica globale.

Quest'ultimo, infatti, ha subito un arresto in corrispondenza dalla crisi finanziaria globale del 2008-2009, accompagnato dall'affermazione di nuove potenze globali, dall'inasprimento delle relazioni commerciali mondiali e dal rallentamento del processo di frammentazione geografica della produzione in reti internazionali.

Tale regressione dell'evoluzione della globalizzazione ha messo a nudo l'inadeguatezza dell'attuale architettura di *governance* del commercio globale ben prima dell'avvento dell'emergenza sanitaria globale. L'OMC e i suoi membri non sono stati finora in grado di adeguare il sistema globale degli scambi a tali nuove sfide ed è in corso un acceso dibattito circa la possibilità di una riforma sostanziale di questa istituzione.

Agli elevatissimi costi in termini umani e sociali che la pandemia di Covid-19 sta comportando, si aggiungono le implicazioni per l'economia globale derivanti dalle limitazioni all'attività produttiva imposte dalle misure di distanziamento sociale e di quarantena. Le stime disponibili relative a scenari non pessimistici prevedono per il 2020 una contrazione del prodotto mondiale, dell'occupazione e conseguentemente degli scambi internazionali di beni e servizi perfino superiori a quelli registrati durante la crisi finanziaria globale del 2008-2009.

Dallo scoppio della pandemia da SARS-CoV-2 all'inizio del 2020, la scarsità e la concentrazione geografica dell'offerta dei beni ed equipaggiamenti vitali per i sistemi sanitari per affrontare la diffusione e il trattamento della malattia sono state inoltre aggravate non solo dai preesistenti dazi alle importazioni, ma soprattutto dall'introduzione di bandi o limitazioni alle esportazioni di tali prodotti.

I provvedimenti unilaterali di restrizione alle esportazioni da parte di 69 governi a livello globale, compresa l'Unione europea e gli Stati Uniti, possono rivelarsi non solo dannosi per i partner commerciali, ma estremamente controproducenti per il commercio del Paese esportatore stesso poiché comportano un'interruzione o altri effetti distorsivi nelle relative CGV ed espongono al rischio di ritorsioni.

Tale spirale protezionistica minaccia di compromettere l'accesso alle forniture globali di equipaggiamenti medici essenziali da parte di una quota rilevante delle economie più vulnerabili e meno sviluppate a livello mondiale che sono dipendenti dalle importazioni di tali prodotti da un numero ristretto di Paesi.

L'efficacia delle politiche volte a mitigare gli effetti della pandemia e a favorire la ripresa economica dipenderà dal grado di coordinamento e cooperazione internazionale degli interventi, che è fondamentale per prevenire un possibile peggioramento della spirale protezionistica, rimuovere gli ostacoli alla fornitura di dotazioni mediche vitali ai Paesi poveri e garantire il funzionamento delle relative CGV.

La cooperazione globale in ambito commerciale richiede il concorso di varie organizzazioni internazionali, ma un ruolo centrale dovrà essere svolto in particolare dal G20 e dall'OMC.

La crisi del multilateralismo, tuttavia, precede l'attuale emergenza pandemica e renderà ancor più necessaria una riforma dell'architettura di *governance* del commercio mondiale, nonché l'attivazione di nuovi meccanismi di cooperazione internazionale. Inedite forme di solidarietà internazionale dovranno essere promosse, in particolare, nei confronti dei Paesi in via di sviluppo privi di adeguate strutture sanitarie, al di là delle tradizionali modalità di aiuto allo sviluppo che peraltro sono spesso guidate da disegni geopolitici.

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 -Dip Affari esteri
Tel. 06067604172
email st_affari_esteri@camera.it

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