

UNA VALUTAZIONE DELLE TENDENZE MONDIALI IN TEMA DI PROTEZIONISMO

Gli economisti concordano ampiamente nel ritenere che il protezionismo non promuove il benessere. In parte per tale convinzione, in parte a causa dei mediocri risultati economici conseguiti dai paesi che non hanno liberalizzato gli scambi nel secondo dopoguerra, negli ultimi decenni si è assistito a un'ondata di liberalizzazioni senza precedenti, che ha fornito notevole stimolo sia al commercio mondiale sia ai flussi finanziari internazionali. Tale tendenza ha interessato praticamente tutte le regioni del mondo, seppur in misura e con velocità diverse. Ciò nonostante, l'opinione pubblica non sempre condivide la percezione che il libero scambio eserciti effetti favorevoli sulla crescita e in definitiva arrechi benefici a tutti i partecipanti, e gli appelli al protezionismo non sono rari nel dibattito politico, soprattutto nei momenti di tensione economica e finanziaria. Di recente, hanno richiamato grande attenzione i negoziati commerciali del Doha Round, che non si sono conclusi entro i termini previsti e si trovano ora a un punto critico, in relazione all'appello dei leader del G20 affinché si giunga a un accordo su modalità che consentano una positiva conclusione del negoziato.

Questo articolo passa in rassegna le tendenze mondiali in materia di protezionismo e ne discute i possibili effetti economici utilizzando i risultati della letteratura recente e gli esercizi di simulazione della BCE. Esso opera una distinzione tra misure (ad esempio tariffarie e non tariffarie) e spinte protezionistiche (valutabili indirettamente, per esempio tramite indagini), giungendo alla conclusione principale che ad oggi non esistono prove importanti di un aumento delle prime ma allo stesso tempo si riscontrano segnali chiari di un'intensificazione delle seconde in determinate regioni del mondo (anche se il sostegno alla globalizzazione resta solido nelle economie di mercato emergenti). Data la cospicua perdita di benessere che un aumento del protezionismo comporterebbe, ciò richiede una maggiore vigilanza nel contrastare le pressioni in tal senso a livello internazionale.

I INTRODUZIONE

I periodi di tensione economica e finanziaria sembrano favorire particolarmente l'adozione di politiche protezionistiche. Lo suggeriscono diversi episodi storici: ad esempio, a seguito della crisi finanziaria del 1929, numerosi governi fecero ricorso a misure protezionistiche per tentare di proteggere le rispettive economie dagli effetti della Grande Depressione. Oltre ad aumentare le tariffe all'importazione ¹⁾, essi svalutarono il tasso di cambio per rendere più competitivi i prezzi all'esportazione a scapito dei loro partner commerciali (politiche note con l'espressione inglese "beggar-thy-neighbour"). Ciò ostacolò notevolmente i flussi commerciali, che tra il 1929 e il 1933 scesero del 66 per cento ²⁾. Tali politiche non solo si rivelarono incapaci di garantire la prosperità economica dei paesi che le avevano adottate, ma innescarono anche una spirale di reazioni che contribuì all'ascesa

del nazionalismo in Europa e nel resto del mondo.

La percezione diffusa che le politiche protezionistiche non fossero efficaci e acuissero le tensioni fra paesi spiega in larga misura l'emergere di una chiara tendenza mondiale verso la globalizzazione a partire dal secondo dopoguerra. Altri fattori importanti sono costituiti dalla crescente opposizione al protezionismo tra gli economisti e dall'esperienza più positiva dei paesi che optarono per il libero scambio fin dagli inizi. Di conseguenza, sono stati compiuti importanti passi avanti verso la rimozione delle barriere commerciali e questo ha contribuito a far aumentare sensibilmente l'interscambio

- 1) Negli Stati Uniti, lo Smoot-Hawley Tariff Act del 17 giugno 1930 determinò un netto aumento delle tariffe applicate a un ampio ventaglio di beni.
- 2) Per una descrizione dettagliata del protezionismo durante la Grande Depressione, cfr. Kindleberger, C. (1986), *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press.

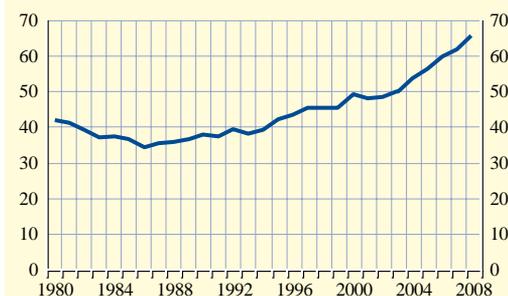
internazionale in percentuale del PIL mondiale (figura 1)³⁾.

Recentemente si è tuttavia posto il problema di capire se la tendenza verso il libero scambio osservata negli ultimi decenni fosse destinata a registrare una battuta di arresto o addirittura un'inversione. Il timore nasce in particolare dalla mancata conclusione dei negoziati commerciali del Doha Round entro i termini previsti e dai crescenti riscontri indiretti di un'intensificazione delle spinte protezionistiche. Un'ulteriore fonte di preoccupazione scaturisce dalla catena di eventi finanziari iniziata nell'estate 2007 e acceleratasi nell'autunno 2008, poiché gli episodi di crisi finanziaria sono stati spesso collegati a un aumento delle pressioni protezionistiche. In effetti, la ricerca per le occorrenze del termine "protezionismo" nei mezzi di comunicazione mostra che il numero è aumentato notevolmente nell'ottobre 2008⁴⁾. Spinte protezionistiche si rilevano anche nelle dichiarazioni di importanti esponenti politici, come pure nei risultati delle indagini. Nel valutare le tendenze mondiali in materia di protezionismo è tuttavia importante distinguere tra misure effettive (tra le quali le barriere tariffarie e non tariffarie) e spinte protezionistiche (valutabili indirettamente tramite indagini e altri indicatori). Le seconde nascono in particolare dall'economia politica del libero scambio e del protezionismo: difatti mentre il *surplus* di consumi conseguente alla liberalizzazione degli scambi viene ripartito tra un gran numero di operatori economici, i costi che ne derivano gravano invece solo su pochi, che potrebbero mobilitarsi per promuovere una svolta protezionistica⁵⁾.

Questo articolo descrive in primo luogo gli effetti economici del protezionismo, esaminando alcuni studi sul tema e presentando i risultati di esercizi di simulazione (sezione 2). Passa poi in rassegna la passata evoluzione delle misure protezionistiche (tariffarie e non tariffarie) a livello internazionale in un'ottica di medio periodo (sezione 3) e prende infine in considerazione gli andamenti recenti delle spinte protezionistiche (sezione 4). La conclusione principale è che mentre ad oggi non esistono evidenze incontrovertibili di

Figura 1 Interscambio internazionale in percentuale del prodotto interno lordo mondiale

(percentuali)



Fonte: World Economic Outlook dell'FMI, ottobre 2008.

Note: per interscambio si intende la somma delle esportazioni e delle importazioni di beni e servizi. I dati relativi al 2008 sono stimati.

un aumento delle misure, si riscontrano segnali di intensificazione delle spinte protezionistiche in alcune regioni del mondo. Data la cospicua perdita di benessere che un aumento del protezionismo comporterebbe, ciò richiede maggiore vigilanza nel contrastare le pressioni in tal senso su scala mondiale.

2 UNA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DEL PROTEZIONISMO

IL PROTEZIONISMO COMMERCIALE

Il protezionismo comporta costi sostanziali nel lungo periodo. Già nel diciannovesimo secolo

- 3) L'aumento dei flussi commerciali internazionali è riconducibile anche ad altri fattori, quali i progressi nelle tecniche di trasporto. Per un'analisi più generale del processo di globalizzazione, cfr. in particolare *Globalizzazione, interscambio e contesto macroeconomico dell'area dell'euro*, nel numero di gennaio 2008 di questo Bollettino. Ulteriori informazioni sui flussi commerciali internazionali sono contenute in: di Mauro, F. e Forster, K. (2008), *Globalisation and the competitiveness of the euro area*, Occasional Paper della BCE n. 97; e in di Mauro, F. e Anderton, R. (2007), *The external dimension of the euro area*, Cambridge University Press.
- 4) Ciò vale in particolare quando si utilizza il motore di ricerca Factiva. Sul punto, sono peraltro necessarie due precisazioni. In primo luogo, il numero di articoli censiti varia notevolmente nel tempo. In secondo luogo, questo indicatore semplice non distingue tra i testi che descrivono il protezionismo in senso positivo e quelli che invece ne parlano in senso negativo.
- 5) Cfr. ad esempio Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*.

il libero scambio era sostenuto da economisti classici quali David Ricardo, che si concentrò sul concetto di vantaggio comparato. Utilizzando una descrizione semplificata di due economie, ciascuna composta da due settori, Ricardo dimostrò che ciascuna avrebbe tratto maggiore beneficio da una specializzazione produttiva e commerciale nel settore nel quale presentava un vantaggio comparato (vale a dire una maggiore produttività)⁶).

Dal lavoro pionieristico di Ricardo, la tecnica economica ha compiuto notevoli progressi e numerosi studi hanno esaminato il rapporto tra liberalizzazione degli scambi e crescita. Come era prevedibile data la complessità della questione, i vari studi giungono a conclusioni diverse quanto all'entità dell'impatto economico relativo del protezionismo rispetto al libero scambio⁷). Nell'insieme, sebbene una rassegna critica della letteratura esistente condotta da Rodríguez e Rodrik (2000)⁸) sostenga che i risultati degli studi empirici non superano la prova di una serie di test, rimane valida la conclusione principale che l'imposizione di dazi non accresce il benessere o, in alternativa, che la liberalizzazione degli scambi favorisce la crescita (il che implica che una sua ritardata attuazione costituisce un costo opportunità per l'economia mondiale). Lo stesso emerge dall'impiego di un modello dinamico di equilibrio economico generale stocastico (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*, DSGE) sviluppato dalla BCE, che fornisce una valutazione quantitativa delle implicazioni negative di una possibile recrudescenza del protezionismo per l'economia mondiale (cfr. riquadro 1). Un altro studio, descritto nell'edizione di settembre 2002 del *World Economic Outlook* dell'FMI⁹), prende in esame l'interscambio commerciale nel settore agricolo e identifica tre effetti principali del protezionismo. In primo luogo, impone sostanziali costi diretti in termini di benessere sia ai consumatori (in quanto i dazi fanno salire i prezzi) sia ai contribuenti (dal momento che i sussidi potrebbero essere finanziati con un aumento del carico impositivo). In secondo luogo, rende meno efficiente l'utilizzo e l'allocatione delle

risorse nell'economia (in un regime protezionistico, i produttori nazionali possono specializzarsi nella produzione di beni e servizi nei quali non sono competitivi o non godono di un vantaggio comparato). In terzo luogo, può creare difficoltà di ordine fiscale e di bilancia dei pagamenti in quei paesi in cui i governi non intervengono (le economie esportatrici di materie prime possono, in particolare, risentire seriamente dell'adozione di misure protezionistiche all'estero, un aspetto la cui importanza è stata messa in risalto dalla crisi recente dei prezzi dei beni alimentari). I risultati presentati nello studio dell'FMI indicano in generale che, se tutti i paesi eliminassero le misure protezionistiche nel settore agricolo, il reddito mondiale aumenterebbe di circa 128 miliardi di dollari statunitensi (equivalenti a oltre lo 0,4 per cento del PIL mondiale).

La liberalizzazione determina benefici non solo statici, ma anche dinamici, di più difficile misurazione e potenzialmente molto superiori rispetto ai primi, che consistono in evoluzioni di più lungo periodo conseguenti alla liberalizzazione degli scambi; tra questi, in particolare, i più elevati tassi di crescita della produttività

- 6) Cfr. Ricardo, D. (1817), *Principles of Political Economy and Taxation*. Agli inizi del diciannovesimo secolo, nel Regno Unito, Ricardo si oppose al protezionismo e in particolare alle "Corn Laws" che tra il 1815 e il 1846 imposero dazi sulle importazioni di derrate agricole.
- 7) La letteratura economica in materia è troppo ampia per essere elencata in questa sede. Una monografia pubblicata in *The Economic Journal* (vol. 114, febbraio 2004) esamina il nesso tra liberalizzazione commerciale e crescita nei paesi in via di sviluppo; si vedano in particolare l'introduzione di A. Santos-Paulino e A. P. Thirlwall (pagg. F1-F3) e il primo articolo, di A. Winters, dal titolo "Trade Liberalisation and Economic Performance: an Overview" (pagg. F5-F21). Per quanto concerne la valutazione dei benefici attesi dal Doha Round, i risultati dipendono evidentemente dai contenuti del "pacchetto" finale: per una valutazione basata su un modello quantitativo di equilibrio generale, cfr. Decreux, Y. e Fontagné, L. (2006), *A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda*, Working Paper del CEPII, n. 2006-10, maggio. Questo articolo affronta anche l'importante aspetto della liberalizzazione nel settore dei servizi.
- 8) Rodríguez, F. e Rodrik, D. (2000), "Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", in Bernanke, B. e Rogoff, K. (a cura di), *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, Cambridge.
- 9) FMI (2002), "Trade and Finance", *World Economic Outlook*, settembre.

derivanti dall'adozione delle nuove tecnologie. Tali aspetti non possono essere approfonditi in questa sede per motivi di spazio: i lettori interessati troveranno ulteriori dettagli nell'articolo del *World Economic Outlook* citato in precedenza. Infine, la liberalizzazione degli scambi può determinare anche vantaggi diversi da quelli tradizionalmente attesi. Ad esempio, un accordo commerciale può contribuire a risolvere problemi di credibilità da parte dei governi e ridurre il grado di incertezza. Può inoltre aiutare le autorità di paesi piccoli a segnalare al resto del mondo le buone condizioni della propria economia, nella misura in cui le economie competitive sono particolarmente disponibili ad aprirsi al commercio internazionale (cfr. ad esempio Fernández, 1997)¹⁰.

Sono stati inoltre studiati gli effetti della reintroduzione di barriere commerciali. Nella sua ricerca del 2005 sugli squilibri mondiali, basata sul Global Economy Model (GEM), l'FMI¹¹ ha simulato l'impatto di un aumento delle tariffe commerciali in tutte le regioni del mondo nell'ambito del suo scenario di rientro non graduale dagli squilibri. I risultati della simulazione indicano un effetto al ribasso molto cospicuo sulla crescita del PIL in termini reali in tutti i paesi, con gli Stati Uniti sull'orlo di una recessione in uno degli anni considerati.

Ciò è dovuto principalmente alla risposta della politica monetaria, che nel modello si ipotizza diventare sensibilmente più restrittiva in reazione alle spinte al rialzo sui prezzi dovute all'aumento dei dazi. Più di recente, uno studio di Faruqee *et al.* pubblicato nel 2006 dalla Federal Reserve Bank of New York¹² e anch'esso basato sul GEM dell'FMI, ha approfondito la questione dell'impatto delle barriere commerciali. Una delle conclusioni principali è stata che, se imposto simultaneamente da tutti i paesi, un aumento dei dazi all'importazione danneggerebbe la crescita economica mondiale e contribuirebbe ben poco al riequilibrio delle posizioni di conto corrente. Un ultimo elemento da considerare nell'esame della liberalizzazione degli scambi consiste nel fatto che, secondo diversi studi, un ulteriore abbassamento dei dazi influirebbe solo in misura limitata sulla crescita, in quanto i dazi sono già molto diminuiti lasciando poco spazio per ulteriori riduzioni.

10) Fernández, R. (1997), *Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-traditional Gains from RTAs*, Discussion Paper del CEPR, n. 1634.

11) FMI (2005) "How Will Global Imbalances Adjust?", *World Economic Outlook*, appendice 1.2, settembre.

12) Faruqee, H., Laxton, D., Muir, D. e Pesenti, P. (2006), *Would Protectionism Defuse Global Imbalances and Spur Economic Activity? A Scenario Analysis*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Report n. 268, dicembre.

Riquadro I

GLI EFFETTI MACROECONOMICI DEL PROTEZIONISMO: UN'ANALISI DI SCENARIO CON LA VERSIONE MULTI-PAESE DEL NUOVO MODELLO DELL'AREA DELLA BCE (NEW AREA-WIDE MODEL)

I cospicui avanzi commerciali registrati negli ultimi anni dalle economie emergenti dell'Asia e da quelle esportatrici di petrolio, a fronte degli ampi disavanzi correnti di paesi quali gli Stati Uniti, hanno dato origine a un acceso dibattito politico. I crescenti squilibri esterni hanno, tra l'altro, alimentato atteggiamenti protezionistici in diversi paesi. Alcuni osservatori hanno ritenuto che l'adozione di misure protezionistiche potesse costituire una ricetta appetibile per affrontare gli squilibri sia interni sia esterni, ma l'efficacia di tali misure per la riduzione degli squilibri mondiali è controversa.

Per agevolare la discussione, è utile valutare quantitativamente le implicazioni di una possibile recrudescenza del protezionismo per l'economia mondiale. Questo riquadro analizza gli effetti macroeconomici di un aumento delle misure protezionistiche utilizzando la versione

multi-paese del nuovo modello dell'area della BCE (*Multi-Country New Area-Wide Model, MCNAWM*)¹⁾.

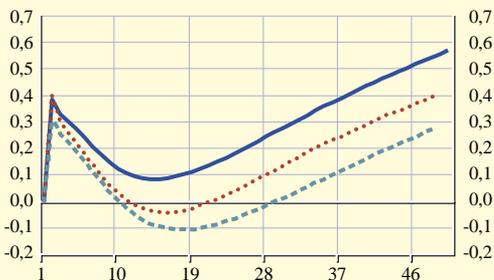
L'analisi prende in considerazione tre scenari diversi. In quello di base, costruito riproducendo la correlazione osservata tra la crescita del PIL e il saldo commerciale degli Stati Uniti e delle economie emergenti dell'Asia, gli squilibri mondiali sono alimentati da shock temporanei di produttività nel settore dei beni commerciabili dei paesi emergenti dell'Asia e da un aumento permanente della produttività del settore dei beni non commerciabili negli Stati Uniti. Pur essendo evidentemente stilizzato, tale scenario riesce a rilevare che la suddetta correlazione è positiva nei paesi emergenti dell'Asia e negativa negli Stati Uniti. Il secondo scenario modifica quello di base introducendo l'imposizione imprevista di un dazio del 5 per cento sulle importazioni negli Stati Uniti di beni provenienti dai paesi emergenti dell'Asia. Il terzo, definito di "guerra commerciale", valuta gli effetti dell'introduzione simultanea di dazi all'importazione sui flussi commerciali bilaterali negli Stati Uniti e nei paesi emergenti dell'Asia. La figura illustra i risultati.

Effetti macroeconomici del protezionismo: un'analisi di scenario con l'MCNAWM

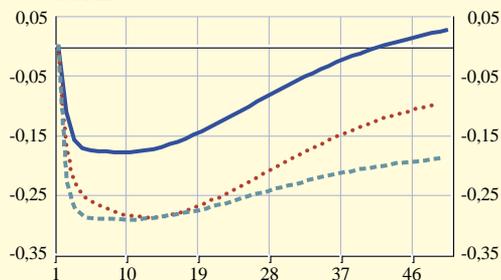
(funzioni di risposta a impulso in percentuale del PIL; trimestri successivi allo shock)

— primo scenario
 secondo scenario
 - - - terzo scenario

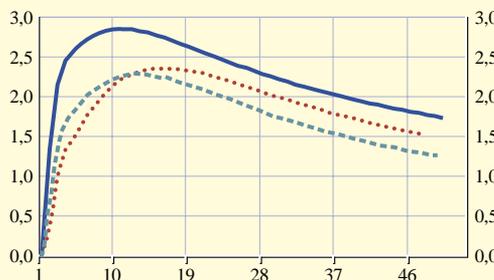
PIL degli Stati Uniti



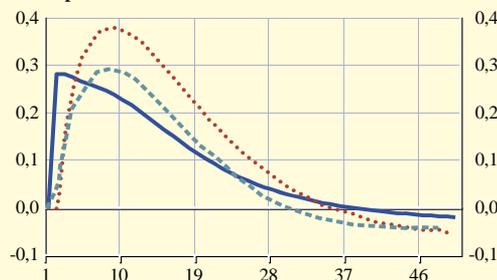
Saldo commerciale degli Stati Uniti in percentuale del PIL



PIL dei paesi emergenti dell'Asia



Saldo commerciale dei paesi emergenti dell'Asia in percentuale del PIL



Fonte: BCE.

1) Per maggiori dettagli sul modello MCNAWM, cfr. Jacquinot, P. e Straub, R. (2008), *Globalisation and the euro area: simulation based analysis using the new Area wide model*, Working Paper della BCE, n. 907. L'MCNAWM è un modello microfondato di economia aperta composto da quattro "blocchi" di paesi (area dell'euro, Stati Uniti, economie emergenti dell'Asia e "resto del mondo"), parametrizzato con riferimento agli indicatori macroeconomici delle rispettive economie.

Il messaggio principale dell'analisi è che i dazi all'importazione difficilmente riescono a moderare l'ampliamento degli squilibri esterni, mentre esercitano effetti negativi sulla crescita del PIL nel medio periodo. L'introduzione di misure tariffarie può determinare effetti di ricomposizione della domanda, poiché favorisce potenzialmente la domanda di beni nazionali e riduce di conseguenza la quantità di importazioni dall'economia estera interessata, ma non riesce a contrastare l'ampliamento dello squilibrio esterno complessivo se non vengono rimosse le determinanti fondamentali dello stesso. Di fatto, la riduzione degli squilibri bilaterali con determinate controparti resa possibile dall'introduzione dei dazi avviene a scapito di altri avanzi/disavanzi bilaterali. Lo conferma l'esercizio di simulazione presentato nella figura. Va inoltre rilevato che l'introduzione di dazi all'importazione produce effetti peggiorativi sulla crescita del PIL sia nei paesi emergenti dell'Asia sia negli Stati Uniti, rispetto allo scenario di riferimento. L'impatto negativo delle misure protezionistiche sulla dinamica del PIL risulta, come previsto, amplificato nello scenario di guerra commerciale.

IL PROTEZIONISMO FINANZIARIO

La ricerca economica ha affrontato anche gli effetti della liberalizzazione nel settore finanziario. In questo caso il dibattito è risultato più controverso, soprattutto dopo la crisi asiatica degli anni novanta. Il processo di liberalizzazione finanziaria può esercitare effetti benefici attraverso due canali principali. In primo luogo, può influire in senso positivo sugli investimenti e la crescita di un paese se il contesto è favorevole sul piano delle politiche (e cioè se sono presenti istituzioni solide, politiche macroeconomiche valide, mercati finanziari ben sviluppati e una regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario di qualità elevate). A determinate condizioni, gli investimenti esteri possono agevolare la diffusione delle nuove tecnologie e stimolare la crescita (cfr. Borensztein *et al.*, 1998¹³). In secondo luogo, la liberalizzazione finanziaria può svolgere un importante ruolo catalizzatore nel migliorare le istituzioni, favorire le buone prassi in materia di *governance* e rafforzare la disciplina macroeconomica (cfr. Kose *et al.*, 2006¹⁴). È stato inoltre fatto rilevare che la mobilità dei capitali a livello internazionale non costituisce necessariamente una determinante delle crisi finanziarie nei paesi in via di sviluppo. Edwards (2005)¹⁵ non riscontra ad esempio alcuna evidenza sistematica di una più elevata incidenza o probabilità di crisi nelle economie con una maggiore mobilità di capitali.

Ciò nonostante, la letteratura empirica ha fornito finora riscontri contrastanti del nesso tra una

più libera circolazione dei capitali e lo sviluppo economico. Uno studio di Prasad, Rajan e Subramanian (2006)¹⁶, trova che la relazione tra il grado di apertura finanziaria e la crescita è positiva nelle economie mature e negativa in quelle in via di sviluppo. Sono state proposte diverse spiegazioni per questo enigma. Una delle più importanti sarebbe che l'apertura ai capitali esteri è vantaggiosa nella misura in cui il paese operi sufficientemente bene in ambiti quali i diritti di proprietà, l'efficacia giuridica dei contratti, il livello di corruzione e l'assenza di provvedimenti di esproprio. Altrimenti, stando a Rodrik e Subramanian (2008)¹⁷, un aumento del grado di apertura finanziaria conseguente alla liberalizzazione del conto finanziario favorisce soltanto i consumi a fronte di effetti potenzialmente negativi sugli investimenti e la crescita del paese.

Una difficoltà che si pone al momento di valutare gli effetti economici della liberalizzazione

- 13) Borensztein, E., De Gregorio, J. e Lee, J.-W. (1998), "How Does Foreign Direct Investment Affect Growth?", *Journal of International Economics*, 45 (giugno), pagg. 116-35.
- 14) Kose, M. A., Prasad, E., Rogoff, K. e Wei, S.-J. (2006), *Financial Globalization: A Reappraisal*, Working Paper dell'FMI, n. 06/189.
- 15) Edwards, S. (2005), *Capital controls, sudden stops and current account reversals*, Working Paper dell'NBER, n. 11170.
- 16) Prasad, E., Rajan, R. e Subramanian, A. (2006), *Foreign Capital and Economic Growth*, FMI, agosto, e Working Paper dell'NBER, n. 13619.
- 17) Rodrik, D. e Subramanian, A. (2008), *Why Did Financial Globalisation Disappoint?*, marzo, mimeo. http://ksgghome.harvard.edu/~drodrrik/Why_Did_FG_Disappoint_March_24_2008.pdf.

finanziaria consiste nel fatto che questi ultimi possono variare nel tempo. In particolare, i paesi che liberalizzano i movimenti di capitale tendono a beneficiarne nell'immediato; tuttavia, nel più lungo periodo, la crescita non sempre aumenta e, anzi, può addirittura registrare un'inversione temporanea¹⁸. È stato riscontrato che sugli effetti di più lungo termine influiscono in misura importante la qualità delle istituzioni nazionali, l'entità dei flussi di investimenti diretti esteri e la sequenza delle misure di liberalizzazione. In conclusione, la letteratura sembra indicare che nel lungo periodo una liberalizzazione del settore finanziario comporta notevoli guadagni in termini di benessere (seppur di entità variabile a seconda della metodologia utilizzata per calcolarli), soprattutto se la sequenza delle riforme è programmata adeguatamente.

3 INDICATORI PER LA VALUTAZIONE DELLE TENDENZE MONDIALI IN TEMA DI PROTEZIONISMO

Le barriere al commercio di beni e servizi possono essere di tipo sia quantitativo sia qualitativo. Le prime – che comprendono soprattutto i dazi, ma anche i contingenti e le limitazioni alle importazioni, i sussidi e i controlli valutari – possono essere misurate con relativa facilità, in parte perché di solito vengono annunciate pubblicamente. Le seconde sono più difficili da individuare. Si tratta di politiche e regole governative che ostacolano direttamente o indirettamente il libero scambio e includono, ad esempio, la politica di concorrenza, la politica industriale, il trattamento discriminatorio nei confronti dei capitali esteri, la valutazione e classificazione doganale, gli standard industriali e qualitativi. Poiché la valutazione delle tendenze mondiali in tema di protezionismo dipende dalle misure prese in esame, nel prosieguo di questa sezione le misure tariffarie e quelle non tariffarie sono oggetto di trattazione separata.

MISURE TARIFFARIE

Negli ultimi anni i dazi medi all'importazione di prodotti manifatturieri hanno subito un calo.

L'entità dei dazi varia a seconda dei prodotti considerati e della metodologia impiegata per valutarli. Un indicatore importante sono le statistiche pubblicate dalla Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD), secondo le quali nel periodo 1990-2006 i dazi sono diminuiti sia nelle principali economie avanzate (Stati Uniti, UE e Giappone) sia nelle grandi economie emergenti (Brasile, Russia, India e Cina, spesso raggruppate sotto la sigla "BRIC"¹⁹), come mostrano rispettivamente i riquadri A e B della figura 2²⁰. I dazi restano notevolmente superiori nel secondo gruppo di economie, ma il differenziale tra i due gruppi è andato calando.

Occorre tuttavia tenere conto del fatto che, a partire dal 1990, le economie emergenti hanno visto aumentare la loro quota di mercato. L'incidenza dei BRIC sul commercio mondiale è ad esempio salita da circa il 5 a quasi il 14 per cento dal 1990 ad oggi, a scapito della quota delle economie avanzate. Il peso crescente dei BRIC, che applicano dazi più elevati, può pertanto accrescere il livello di protezionismo percepito.

Il progresso nella riduzione dei dazi è stato notevolmente diverso nei vari settori e gli andamenti medi possono nascondere differenze significative tra i singoli prodotti. Un calo della media può essere fuorviante se i paesi continuano ad applicare dazi molto elevati a particolari prodotti strategici. In termini di distribuzione, esiste un'importante differenza tra le economie emergenti e quelle avanzate: mentre nelle prime i dazi superiori al 10 per cento costituiscono il 60 per cento del totale, nelle seconde rappresen-

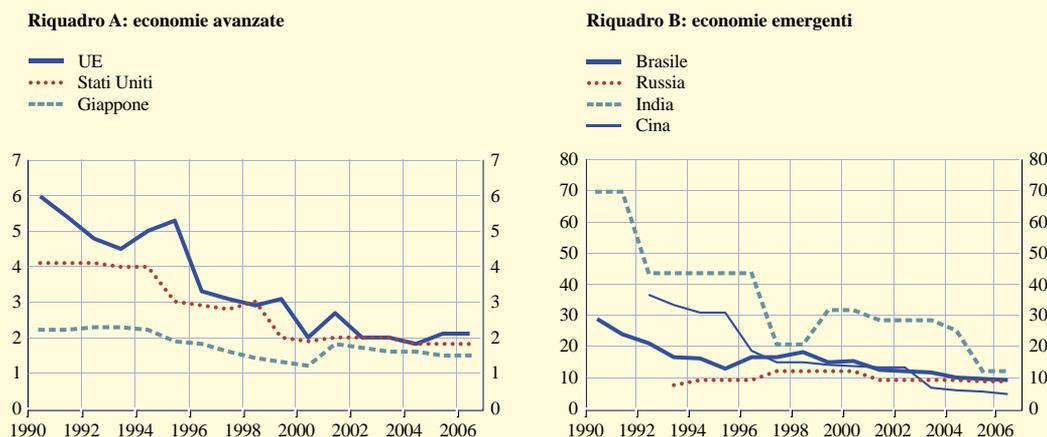
18) Cfr. Bussière, M. e Fratzscher, M. (2008), "Financial Openness and Growth: Short-run Gain, Long-run Pain?", *Review of International Economics*, vol. 16(1), pagg. 69-95.

19) Il concetto (e l'acronimo) furono introdotti dalla banca Goldman Sachs nei primi anni duemila. Tale raggruppamento risulta utile date le grandi dimensioni in termini sia economici sia demografici, l'importanza sistemica e la robusta crescita di questi paesi.

20) Per una trattazione metodologica, cfr. Bouët, A., Decreux, Y., Fontagné, L., Jean, S. e Laborde, D. (2008), "Assessing Applied Protection across the World", *Review of International Economics*, 16(5), pagg. 850-863.

Figura 2 Dazi medi sui prodotti manifatturieri importati

(percentuali)



Fonti: UNCTAD ed elaborazioni BCE.

tano meno del 20 per cento (figura 3). Pur avendo abbassato i livelli tariffari medi, le economie emergenti applicano ancora dazi elevati a gran parte dei prodotti manifatturieri.

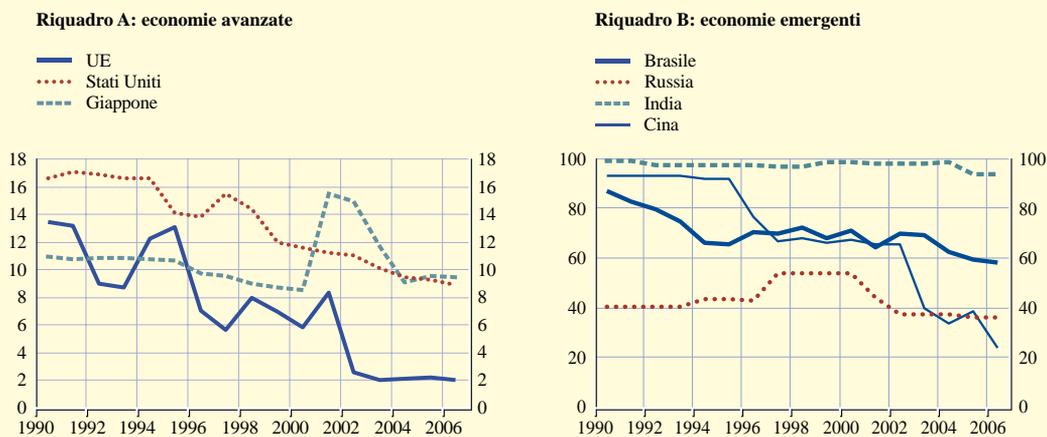
MISURE NON TARIFFARIE

I dazi offrono un'indicazione solo molto parziale del grado di protezionismo. Forti aumenti tariffari sono improbabili, poiché i singoli Stati sono vincolati ai massimali previsti dagli accordi internazionali conclusi nel contesto dell'Organiz-

zazione mondiale per il commercio (OMC). Le misure protezionistiche possono più facilmente configurarsi come barriere non tariffarie, che pongono maggiori problemi di quantificazione. Ne fanno parte i sussidi all'esportazione, che sono teoricamente semplici da quantificare ma che possono assumere anche forme molto indirette (ad esempio, finanziamento di programmi di ricerca volti ad accrescere la produttività). Oppure può trattarsi di provvedimenti di sostegno ai produttori locali contro la concorrenza

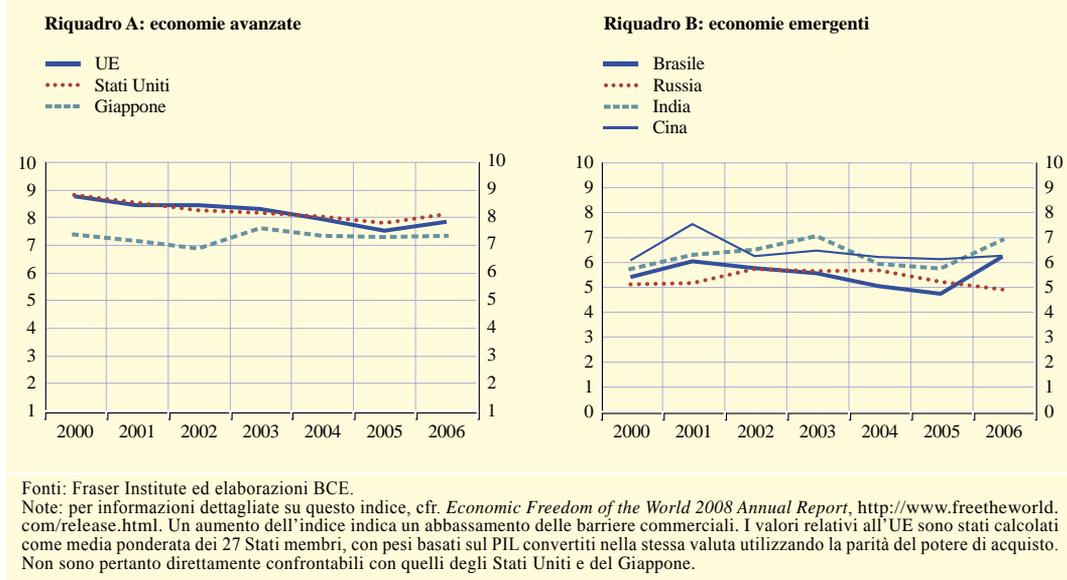
Figura 3 Percentuale di prodotti manifatturieri soggetti a dazi superiori al 10 per cento

(percentuali)



Fonti: UNCTAD, *Handbook of Statistics*, 2008; elaborazioni BCE.

Figura 4 Indice delle barriere regolamentari al commercio



estera. Per quanto rilevante, questa questione è troppo vasta per essere affrontata appieno in questa sede²¹). Questo articolo si concentra invece sui risultati delle indagini che offrono una valutazione generale delle barriere non tariffarie.

Poiché tra le misure non tariffarie rientrano politiche e norme governative non direttamente quantificabili, le statistiche ufficiali su questo tipo di barriera sono davvero molto scarse e per lo più limitate a raffronti tra paesi in un momento dato (il che non consente di valutare gli andamenti tendenziali)²²). Alcune istituzioni del settore privato offrono indicatori quantitativi basati su indagini, quali ad esempio i *rating* del Fraser Institute, i quali, benché da considerare con cautela, costituiscono degli utili strumenti indiretti (*proxy*) per valutare l'entità delle barriere non tariffarie.

Gli indicatori del Fraser Institute segnalano che, dagli inizi di questo decennio, le barriere non tariffarie sono rimaste generalmente stabili sia nelle economie avanzate sia in quelle emergenti (cfr. figura 4). Essi approssimano le barriere all'importazione non relative né ai prezzi né alle quantità misurando sinteticamente tali ostacoli occulti su una scala compresa tra 0 e

10 (dove a un punteggio più elevato corrisponde un maggior grado di liberalizzazione degli scambi).

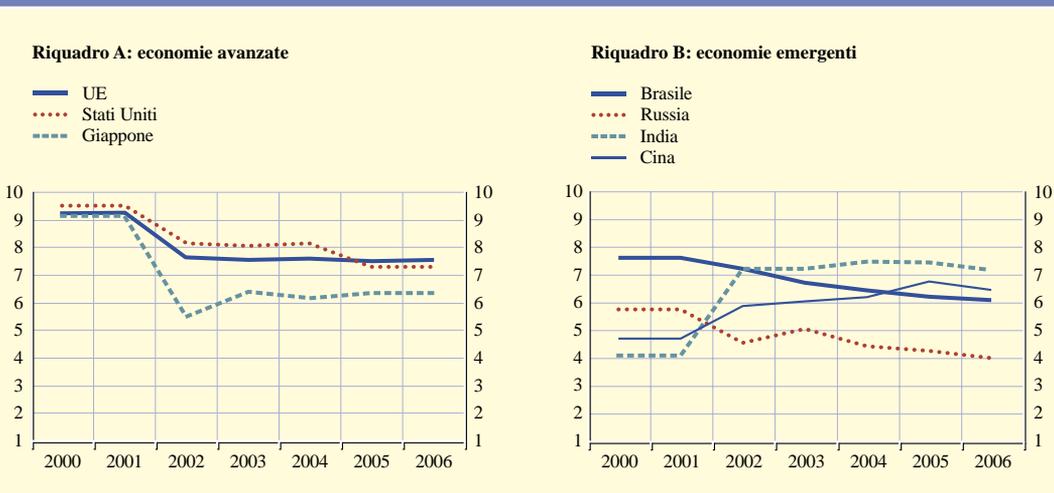
FLUSSI FINANZIARI

Data l'importanza dei flussi internazionali di capitali per l'economia mondiale, il protezionismo finanziario può essere altrettanto significativo di quello commerciale. Esso si misura di solito in base alle restrizioni normative sui flussi internazionali di capitali (ad esempio controlli sui flussi in entrata e in uscita, su quantità e prezzi, vincoli sulle partecipazioni azionarie estere). La letteratura distingue tra misure *de iure* e *de facto* (cfr., ad esempio, Kose *et al.*, 2006). Mentre le prime utilizzano descrizioni verbali per valutare quantitativamente il grado di apertura finanziaria di un'economia, fondate

21) Informazioni utili al riguardo sono disponibili sul sito Internet dell'OMC: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm. Per ulteriori ragguagli, anche bibliografici, cfr. inoltre Anderson, K. (2004), *Subsidies and Trade Barriers*, Centre for International Economic Studies, School of Economics, University of Adelaide.

22) Ad esempio, negli ultimi anni l'OCSE ha intrapreso studi approfonditi sulle barriere commerciali basate sul tempo e la logistica. Cfr., tra gli altri, Kyvik Nordås, H. (2006), "Time as a Trade Barrier: Implications for Low Income Countries", OECD Economic Studies, n. 42, 2006/1.

Figura 5 Indice delle restrizioni all'accesso al mercato dei capitali internazionali



Fonti: Fraser Institute ed elaborazioni BCE.

Note: per informazioni dettagliate su questi indici, cfr. *Economic Freedom of the World 2008 Annual Report*, <http://www.freetheworld.com/release.html>. Un aumento dell'indice indica un allentamento delle restrizioni al mercato dei capitali. Cfr. anche l'ultima nota della figura 4.

dosi in particolare sui rapporti dell'FMI²³⁾, le seconde comprendono indicatori di integrazione finanziaria basati su prezzi e quantità e poggiano sull'idea che – a prescindere dall'entità e dalla direzione dei flussi – una piena integrazione dei mercati finanziari deve trovare riflesso in prezzi analoghi per prodotti finanziari simili nei vari paesi. L'utilizzo di questi strumenti statistici è stato proposto da diversi studi, quali in particolare: Chinn e Ito (2005), Quinn (2003), Mody e Murshid (2005), Miniane (2004), Edwards (2005)²⁴⁾. Le due tipologie di misure non producono necessariamente i medesimi risultati perché le restrizioni giuridiche non sono sempre applicate nella pratica (e quindi le misure *de iure* sono più restrittive di quelle *de facto*), ovvero perché gli operatori possono decidere di non investire in un determinato paese pur avendone la facoltà (nel qual caso vale il contrario). Ad esempio, nonostante i controlli in essere, la Cina ha registrato cospicui afflussi di capitali privati negli ultimi anni.

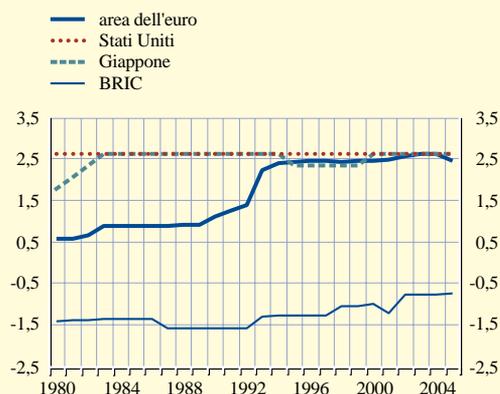
Con riferimento alle misure *de iure*, nel contesto attuale possono essere utilizzati due indici principali. Il primo rileva il grado di accesso al mercato dei capitali per residenti e non residenti (cfr. figura 5). Il secondo è l'indice di Chinn-Ito sul grado di apertura del conto ca-

pitale (cfr. figura 6). Entrambi mostrano come le restrizioni siano tendenzialmente maggiori nelle economie emergenti. Tale risultato appare con maggiore chiarezza utilizzando l'indice di Chinn-Ito, che evidenzia un differenziale più ampio tra i BRIC e le economie avanzate. All'interno del primo gruppo di paesi sembra tuttavia esistere una notevole eterogeneità (cfr. figura 5, riquadro B).

Per quanto concerne le misure *de facto* del grado di apertura del conto capitale, si rileva in particolare un aumento significativo delle attività (lorde) sull'estero in percentuale del PIL dal 1990 (cfr. figura 7; un profilo analogo risulta dall'esame delle passività lorde). La variazione delle attività e delle passività non corrisponde esattamente alla somma cumulata

23) *L'Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* dell'FMI.

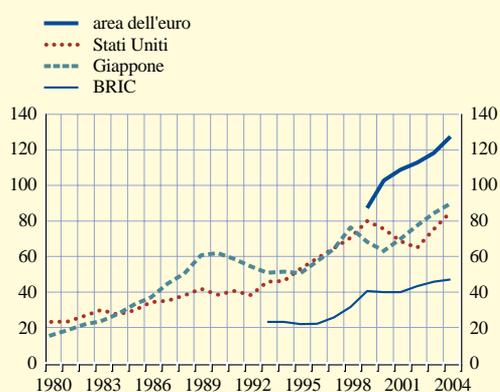
24) Chinn, M. D. e Ito, H. (2005), *What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions, and Interactions*, Working Paper dell'NBER, n. 11370; Quinn, D. (2003), "Capital Account Liberalization and Financial Globalization, 1980-1990", *International Journal of Finance and Economics* 8 (3), pagg. 189-204; Miniane, J. (2004), *A new set of measures on capital account restrictions*, Staff Papers dell'FMI, 51(2), pagg. 276-308; Mody, A. e Murshid, A. P. (2005), "Growing up with capital flows", *Journal of International Economics*, 65, pagg. 249-266.

Figura 6 Indice del grado di apertura
del conto capitale

Fonti: Chinn e Ito, 2005; elaborazioni BCE.

Note: un aumento dell'indice indica un allentamento delle restrizioni nel mercato dei capitali. I valori relativi all'area dell'euro e ai BRIC sono stati calcolati come media ponderata dei singoli paesi, con pesi basati sul PIL convertiti nella stessa valuta utilizzando la parità del potere di acquisto, e non sono quindi direttamente confrontabili con quelli di Stati Uniti e Giappone. Ai fini del calcolo, l'area dell'euro è composta da: Belgio, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Malta, Paesi Bassi, Austria e Portogallo.

dei flussi, a causa di effetti di valutazione. Dalla metà degli anni novanta è emersa una chiara tendenza verso una notevole intensificazione dei flussi internazionali di capitali, seppur di entità variabile a seconda del metodo di misurazione prescelto e del paese considerato. Va

Figura 7 Attività totali sull'estero
in percentuale del PIL

Fonte: Milesi-Ferretti, G.-M. e Lane, P.R. (2006), *The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970-2004*, Working Paper dell'FMI, n. 06/69

inoltre aggiunto che, in alcune regioni, il processo di liberalizzazione finanziaria si è svolto rapidamente. Ciò è particolarmente vero nell'area dell'euro²⁵.

In conclusione, è possibile affermare che le tendenze di lungo periodo basate sulle statistiche disponibili non forniscono ad oggi riscontri certi di un aumento delle misure protezionistiche (in parte per il fatto che tali statistiche sono pubblicate con ritardi sostanziali). Ciò non significa, tuttavia, che le spinte protezionistiche non si stiano intensificando. Gli indicatori descritti in precedenza devono essere integrati da altri, di tipo indiretto.

4 UNA VALUTAZIONE DELLE TENDENZE MONDIALI IN MATERIA DI SPINTE PROTEZIONISTICHE

Le misure protezionistiche indirette sono più difficili da quantificare, ma possono comunque essere valutate mediante una serie di indicatori quali i ritardi nei negoziati commerciali multilaterali, il numero di controversie commerciali aperte presso l'OMC, la proliferazione degli accordi di libero scambio e i risultati delle indagini informali.

I NEGOZIATI COMMERCIALI MULTILATERALI

Un'indicazione rilevante dell'intensificazione delle spinte protezionistiche a livello mondiale proviene dal fatto che i negoziati commerciali multilaterali non hanno rispettato la tabella di marcia prevista e hanno dato origine a forti disaccordi tra importanti partner commerciali su scala internazionale. A luglio 2006 i negoziati condotti nell'ambito del Doha Round dell'OMC sono stati sospesi a tempo indeterminato; successivamente ripresi, hanno registrato una nuova battuta di arresto nel luglio 2008. Agli inizi del 2009, non è ancora chiaro se le parti si orienteranno verso le concessioni inizialmente previste come base per un accordo (maggiori dettagli sono contenuti nel riquadro 2).

25) Cfr. *Financial integration in Europe*, BCE, aprile 2008.

IL DOHA ROUND

Dalla fine della seconda guerra mondiale sono stati compiuti sforzi costanti per liberalizzare gli scambi internazionali, inizialmente nel contesto dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT). A partire dal 1947 si sono succedute sette, spesso difficili, tornate negoziali che hanno conseguito una progressiva eliminazione delle tariffe. L'ultima, nota con il nome di Uruguay Round (1986-1994), ha esteso il processo di liberalizzazione degli scambi ad ambiti quali i diritti di proprietà intellettuale, i servizi, i capitali e l'agricoltura. Inoltre, ha portato all'istituzione dell'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC). A differenza del GATT, che costituiva in senso stretto solo un insieme di regole commerciali, l'OMC è un'organizzazione internazionale che vigila sugli scambi a livello mondiale e ne promuove l'ulteriore liberalizzazione.

La prima conferenza dei ministri del commercio in ambito OMC, organizzata a Singapore nel 1996, individuò quattro grandi ambiti negoziali (le cosiddette "questioni di Singapore"): la regolamentazione degli investimenti, la politica di concorrenza, la trasparenza negli appalti pubblici e la semplificazione delle procedure commerciali. L'intenzione era di avviare un nuovo ciclo di negoziati (del "Millennio"), a partire da Seattle nel 1999, ma l'incontro di Seattle si concluse con un insuccesso.

Il Doha Round è quindi la prima tornata di negoziati commerciali multilaterali dall'istituzione dell'OMC. Varato a Doha (nel Qatar) nel novembre 2001, si prefigge di integrare i paesi in via di sviluppo nel sistema commerciale mondiale e persegue tre obiettivi prioritari: a) diminuire i dazi imposti dall'UE nel settore agricolo; b) ridimensionare i sussidi all'agricoltura negli Stati Uniti; c) migliorare l'accesso dei beni industriali e dei servizi ai mercati dei principali paesi in via di sviluppo (ad esempio attraverso una riduzione tariffaria).

L'UE e gli Stati Uniti sono stati a lungo i protagonisti dei negoziati commerciali internazionali, per l'importanza delle rispettive economie e la loro forte incidenza sull'interscambio mondiale. La loro influenza si è tuttavia indebolita negli ultimi anni mentre cresceva il peso economico delle economie di mercato emergenti, che hanno unito le forze durante il Doha Round. Un gruppo di 20 paesi guidati da Brasile, India, Cina e Sud Africa ha svolto un ruolo sempre più importante nei negoziati, chiedendo l'abolizione dei sussidi e la riduzione delle tariffe nel settore agricolo dei paesi industriali e difendendo allo stesso tempo i meccanismi protettivi dei mercati emergenti. L'UE è rappresentata nei negoziati dalla Commissione europea, che si consulta costantemente con un comitato di esponenti di alto livello delle autorità commerciali degli Stati membri; qualunque accordo deve poi essere ratificato dal Consiglio. L'UE ha partecipato attivamente ai negoziati del Doha Round, contribuendo in larga misura a definirne il programma e offrendo concessioni significative sul fronte dell'ulteriore apertura dei suoi mercati agricoli per favorirne il buon esito.

Era stato originalmente previsto che il Doha Round si concludesse nel gennaio 2005, ma né la prima riunione a livello ministeriale, tenutasi a Cancún nel 2003, né quella successiva organizzata a Hong Kong SAR nel 2005 si conclusero con successo. Data la mancanza di progressi, nel luglio 2006 i paesi membri dell'OMC decisero di sospendere i negoziati. A gennaio 2007 i ministri del commercio di 30 importanti paesi concordarono una ripresa dei colloqui. I ministri

del G4 (Stati Uniti, UE, Brasile e India) non riuscirono però a trovare un accordo nella riunione di Potsdam del giugno dello stesso anno e la conferenza ministeriale dell'OMC prevista per dicembre 2007 fu annullata. Ne fu infine organizzata un'altra a Ginevra nel luglio 2008, ma i colloqui furono nuovamente sospesi.

Il programma di Doha per lo sviluppo (*Doha Development Agenda, DDA*) comprendeva inizialmente 12 argomenti (agricoltura, prodotti industriali, servizi, proprietà intellettuale, investimenti, concorrenza, appalti pubblici, agevolazione degli scambi, misure *anti-dumping*, sussidi, accordi commerciali regionali, commercio e ambiente). Le difficoltà incontrate durante i negoziati hanno tuttavia determinato una correzione *in itinere* del mandato originario. Poiché la riunione di Cancún si era arenata sulle "questioni di Singapore", tre di queste (investimenti, concorrenza e appalti pubblici) sono state lasciate cadere nel 2004. Dei rimanenti nove argomenti, i più importanti riguardano le concessioni e gli impegni per un più facile accesso ai mercati per i prodotti agricoli e industriali e per i servizi.

Durante i negoziati di Ginevra è stata raggiunta una convergenza di posizioni su gran parte dei punti all'ordine del giorno. Non è stato tuttavia possibile pervenire a un accordo sull'introduzione di un meccanismo di salvaguardia speciale, che costituisce da tempo un'istanza fondamentale dei paesi in via di sviluppo e che consentirebbe loro di aumentare temporaneamente le tariffe sui prodotti agricoli per tutelare gli agricoltori in caso di impennata delle importazioni o di caduta dei prezzi. Gli Stati Uniti hanno ritenuto inaccettabilmente bassa la soglia di aumento delle importazioni oltre la quale si sarebbe innescata l'applicazione del meccanismo di salvaguardia. Tale meccanismo appariva loro particolarmente difficile da giustificare nel caso di alcune tra le più grandi economie emergenti (quali Cina e India), data la dinamica della crescita di questi paesi e il ruolo crescente degli stessi nel commercio internazionale. Questo conflitto tra gli Stati Uniti e i paesi emergenti ha determinato la sospensione dei colloqui alla fine di luglio 2008.

Il fallimento della riunione di Ginevra non sancisce necessariamente la fine del Doha Round. I precedenti cicli negoziali hanno di norma impiegato diversi anni prima di concludersi e sono stati anch'essi intervallati da numerosi periodi di sospensione. Nell'attuale tornata, nessuna delle parti ha finora dichiarato di non essere più disposta a negoziare. Al contrario, dalla sospensione dei colloqui si sono tenute molte riunioni politiche per trovare possibili vie di uscita. A settembre 2008 i negoziatori hanno ripreso i lavori a Ginevra, concentrando l'attenzione sul meccanismo di salvaguardia speciale e su altre questioni in sospeso (ad esempio, i sussidi al cotone). In novembre il G20 ha dichiarato l'intenzione di pervenire entro la fine dell'anno a un accordo sulle modalità necessarie per il buon esito del Doha Round. Tuttavia, poiché i progressi successivi sono stati insufficienti, non è stato possibile indire una riunione ministeriale conclusiva entro la fine del 2008.

La sospensione dei negoziati può essere considerata un duro colpo per il sistema commerciale multilaterale. Sullo sfondo del difficile contesto economico internazionale, essa fa temere un'intensificazione delle spinte protezionistiche. Inoltre, alla luce della difficoltà di compiere passi avanti su scala mondiale, i politici potrebbero essere indotti a propendere maggiormente per la conclusione di accordi commerciali bilaterali o regionali. Molti di questi già esistono: ad esempio l'Accordo nordamericano di libero scambio (*North American Free Trade Agreement, NAFTA*) tra Stati Uniti, Canada e Messico. Anche l'UE ha concluso numerosi accordi commerciali, dallo Spazio economico europeo (con Islanda, Liechtenstein e Norvegia) e gli accordi di associazione con molti paesi, soprattutto nell'Europa sudorientale e nella regione mediterranea,

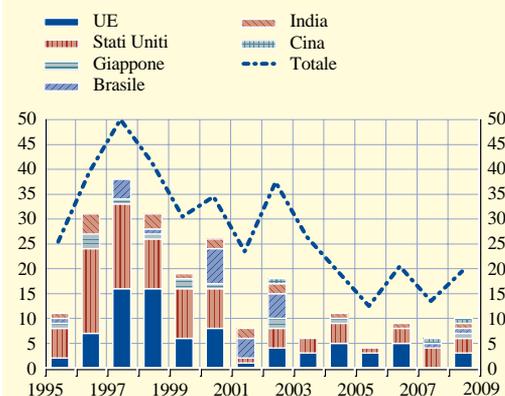
all'Accordo di partenariato economico con gli Stati caraibici. È altresì probabile che un insuccesso a livello multilaterale stimoli ulteriormente il dialogo in corso tra l'UE e paesi quali gli Stati Uniti, la Russia e la Cina in tema di cooperazione commerciale ed economica.

Un altro indicatore indiretto delle spinte protezionistiche, sempre connesso ai negoziati commerciali multilaterali, può essere rappresentato dal numero di controversie sottoposte all'OMC dal 1995 (cfr. figura 8). Esso va tuttavia considerato con grande cautela, poiché si presta a due diverse interpretazioni: un aumento potrebbe segnalare l'intensificarsi delle spinte protezionistiche ovvero anche una maggiore fiducia nel sostegno legale offerto dall'OMC. È da notare che il numero di casi per anno è arrivato a 50 nei due anni successivi all'istituzione dell'OMC, che peraltro potrebbe essere considerato un periodo di apprendimento. Ha poi seguito una tendenza discendente, fatto salvo il picco del 2002 (circa 37, di cui quattro presentati dall'UE, quattro dagli Stati Uniti e otto dai BRIC), e negli ultimi anni si è mantenuto inferiore al livello del 1995 nonostante gli aumenti del 2006 e del 2008.

Un'ulteriore misura indiretta delle spinte protezionistiche è la proliferazione nel tempo degli accordi commerciali regionali (ACR) (cfr. figura 9). Gli ACR promuovono il libero scambio,

Figura 8 Numero di controversie presso l'OMC

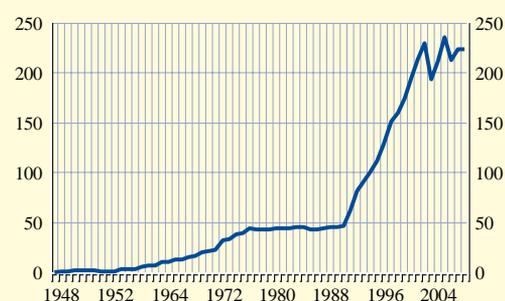
(per parte ricorrente)



Fonte: OMC.
Nota: le controversie sono classificate per anno di presentazione.

Figura 9 Numero di accordi commerciali regionali

(dati cumulati nel tempo)



Fonte: OMC.
Nota: gli accordi sono classificati per anno di entrata in vigore.

ma a livello regionale o bilaterale piuttosto che mondiale e possono quindi essere considerati sia dei percorsi alternativi sia, all'opposto, degli ostacoli alla liberalizzazione (cfr. ad esempio, sul recente dibattito, Limao, 2006, e Limao e Karacavaoli, 2008²⁶⁾). Questo indicatore va quindi interpretato con cautela: la letteratura resta infatti divisa in merito agli effetti degli ACR e, più in particolare, alla possibilità che essi siano complementari ovvero sostitutivi rispetto al processo guidato dall'OMC (cfr. ad esempio Baldwin, 2006²⁷⁾, secondo il quale gli ACR possono essere considerati elementi costitutivi del processo di globalizzazione).

I RISULTATI DELLE INDAGINI

Le indagini mostrano che la globalizzazione viene percepita in modo diverso nei differenti paesi

- 26) Limao, N. (2007), "Are Preferential Trade Agreements with Non-trade Objectives a Stumbling Block for Multilateral Liberalization?", *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 74(3), pagg. 821-855. Karacavaoli, B. e Limao, N. (2005), "The clash of liberalizations: preferential versus multilateral trade liberalization in the European Union", World Bank Policy Research Working Paper, n. 3493.
- 27) Baldwin, R. (2006), *Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade*, Discussion Paper del CEPR, n. 5775, agosto.

e segmenti di popolazione. I dati aiutano a valutare l'atteggiamento tendenziale nei confronti del protezionismo, ma occorre ricordare che le indagini vengono realizzate utilizzando un campione ridotto della popolazione e basandosi su domande estremamente specifiche. Restano comunque un indicatore utile della percezione generale della globalizzazione. Alcune ²⁸⁾ evidenziano che il sostegno alla globalizzazione degli scambi è calato notevolmente nell'UE e negli Stati Uniti e in misura inferiore nelle economie di mercato emergenti e nei paesi in via di sviluppo (cfr. tavola 1). Tale sostegno sembra di fatto elevato negli ultimi due gruppi di paesi (soprattutto in Asia e Africa, dove oltre l'80 per cento della popolazione concorda con l'affermazione che il commercio con altri paesi è un elemento positivo).

Un sondaggio recente ha evidenziato che negli Stati Uniti la maggioranza della popolazione (il 60 per cento di chi ha risposto all'indagine) ritiene la globalizzazione, e "in particolare i crescenti collegamenti tra l'economia nazionale e quelle di altri paesi in tutto il mondo", un elemento per lo più "positivo" (cfr. *World Public Opinion*, 2007 ²⁹⁾). Per quanto riguarda il resto del mondo, la globalizzazione è generalmente considerata positiva in Asia (in particolare in Cina, Corea e Thailandia, dove rispettivamente l'87, 86 e 75 per cento degli intervistati condivide questa opinione), mentre trova un sostegno lievemente inferiore in India (54 per cento). All'interno

Tavola 1 Sostegno alla globalizzazione in alcune regioni del mondo

(percentuale di risposte affermative alla domanda: "Il commercio con altri paesi è un elemento positivo?")

	2002	2007	Variazioni
Stati Uniti	78%	59%	-19
UE ¹⁾	87%	77%	-9
America latina ²⁾	76%	76%	0
Asia ³⁾	84%	83%	-1
Africa ⁴⁾	91%	87%	-3

Fonti: Pew Global Attitudes Project (2007) ed elaborazioni BCE.
Nota: eventuali mancate quadrature nei totali sono attribuibili ad arrotondamenti.

- 1) Media aritmetica di Germania, Francia, Italia e Regno Unito.
2) Media aritmetica di Argentina, Bolivia, Messico, Brasile, Perù e Venezuela.
3) Media aritmetica di Bangladesh, Pakistan, Cina, India, Giappone, Corea e Indonesia.
4) Media aritmetica di Kenya, Ghana, Tanzania, Sud Africa, Costa d'Avorio, Nigeria e Uganda.

dell'UE, la percezione della globalizzazione varia notevolmente tra paesi ed è in particolare più negativa in alcuni degli Stati che hanno aderito all'Unione dal 2004 (cfr. figura 10).

Nell'insieme dell'UE l'opinione pubblica è pressoché equamente divisa tra sostenitori e detrattori della globalizzazione ³⁰⁾. Nel 2008 il 39 per cento dei cittadini dell'UE considerava la globalizzazione "una buona opportunità per le imprese nazionali, grazie all'apertura dei mercati", mentre il 43 per cento la riteneva una "minaccia all'occupazione e alle imprese nazionali" e il 18 per cento rispondeva "non so". Esistono tuttavia sensibili differenze tra paesi.

Infine, le indagini presso i dirigenti aziendali mostrano che il protezionismo è percepito come una minaccia significativa. In un sondaggio condotto nell'autunno 2006 dalla rivista inglese *The Economist* presso oltre 500 dirigenti a livello mondiale, quasi la metà degli intervistati ha affermato che le misure protezionistiche erano in aumento.

PRESSIONI POLITICHE E DELLA SOCIETÀ

All'interno dei singoli paesi, la percezione della globalizzazione varia notevolmente a seconda dei segmenti di popolazione. In particolare, il sostegno alla globalizzazione è più forte tra i lavoratori altamente qualificati delle economie mature (cfr., ad esempio: O'Rourke e Sinnott, 2001; Mayda e Rodrik, 2005; Scheve e Slaughter, 2006 ³¹⁾). L'esposizione alla concorrenza inter-

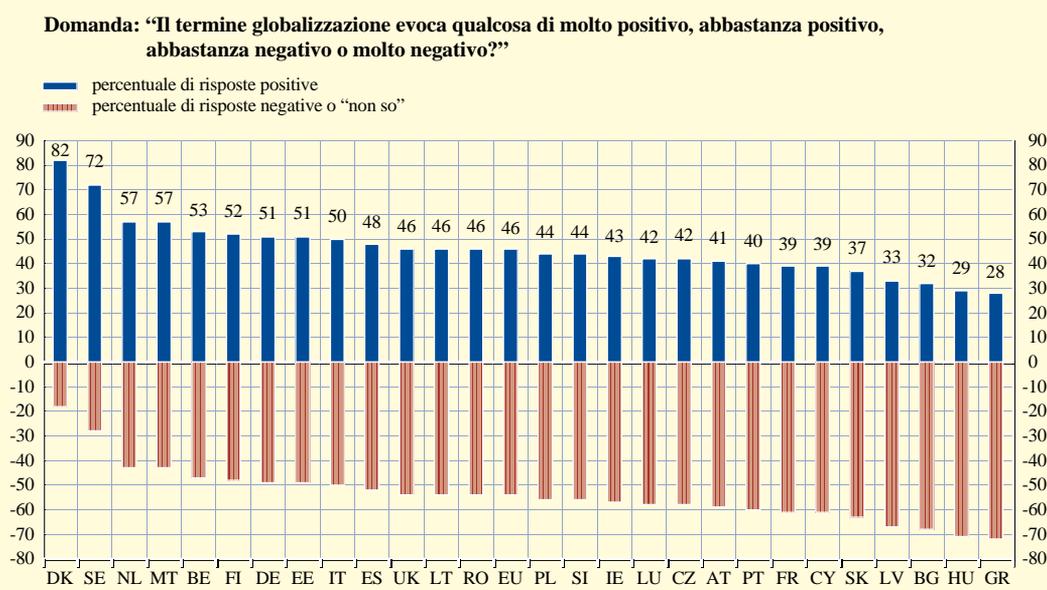
28) Ad esempio, il Pew Global Attitudes Project (ottobre 2007), *World Publics Welcome Global Trade – But Not Immigration*, <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=258>.

29) The Chicago Council on Global Affairs (2007), *World Public Opinion*, http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202007_Global%20Issues/WPO_07%20full%20report.pdf.

30) Cfr. Commissione europea (2008), *Eurobarometer 69, the Europeans and globalisation*, novembre, pag. 31, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_globalisation_en.pdf.

31) O'Rourke, K. H. e Sinnott, R. (2001), "The determinants of individual trade policy preferences: international survey evidence", *Brookings Trade Forum*, pagg. 157-206; Mayda, A.-M. e Rodrik, D. (2005), "Why are some people (and countries) more protectionist than others?", *European Economic Review*, 49, pagg. 1393-1430; Scheve, K. e Slaughter, M. J. (2006), "Public Opinion, International Economic Integration, and the Welfare State" in Bowles, S., Bardhan, P. e Wallerstein, M. (a cura di), *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton University Press.

Figura 10 Sostegno alla globalizzazione negli Stati membri dell'UE



Fonte: Commissione europea (2007), Eurobarometro 67.

nazionale svolge un ruolo minore. Nei settori aperti alla concorrenza internazionale, e che godono di un vantaggio comparato, il sostegno o l'opposizione alla liberalizzazione degli scambi non sono probabilmente molto superiori rispetto a quelli al riparo dalla concorrenza (cfr. Mayda e Rodrik, 2005). Anche altri studi rilevano che non esistono differenze significative tra settori (Scheve e Slaughter, 2006). Presumibilmente, in quelli aperti alla concorrenza internazionale ma in situazione di svantaggio comparato la probabilità che i lavoratori siano contrari alla liberalizzazione degli scambi è solo lievemente superiore a quella dei settori protetti.

Il venir meno del sostegno alla globalizzazione potrebbe indurre i governi a invertire la tendenza verso la globalizzazione in atto da alcuni decenni. Alcune evidenze in questo senso sono presentate in un recente rapporto del Council on Foreign Relations, che ha esaminato i recenti progetti di (re)introduzione della regolamentazione degli investimenti diretti esteri in un gruppo di 11 paesi³². Anche se non tutti questi tentativi si tradurranno in restrizioni effettive, questa tendenza rivela l'esistenza di pressioni per una

restrizione dei flussi di investimento internazionali (un processo che gli autori del rapporto definiscono "deriva protezionistica").

Infine, spinte protezionistiche significative possono derivare da una generale preoccupazione politica e sociale riguardo all'impatto del libero scambio. I timori nascono dal fatto che si ritiene che la globalizzazione contribuisca all'ampliamento delle disparità salariali nelle economie avanzate³³. Un segnale di preoccupazione si ritrova nei programmi ufficiali di aiuto personalizzato (sostegno ai redditi e riqualificazione professionale) offerto in diversi paesi ai lavoratori che perdono il posto di lavoro a seguito della liberalizzazione degli scambi. Negli Stati Uniti tali programmi (detti di *Trade Adjustment Assistance*) hanno una lunga tradizione: intro-

32) Marchick, D. M e Slaughter, M. J. (2008), *Global FDI Policy, Correcting a Protectionist Drift*, Council on Foreign Relations, Council Special Report, n.34, giugno.

33) Cfr., in particolare, FMI (2007), "Globalization and Inequality", *World Economic Outlook*, ottobre. Per una rassegna approfondita degli effetti della globalizzazione, cfr. anche OCSE (2007), "Making the Most of Globalisation", *Economic Outlook* dell'OCSE, n. 81, giugno.

dotti per la prima volta nel 1962, all'inizio dei negoziati commerciali del Kennedy Round, hanno visto crescere costantemente la loro dotazione negli ultimi anni (dai circa 100 milioni di dollari statunitensi dei primi anni novanta ai circa 650 stanziati nell'esercizio finanziario 2007). Nel 2006 l'UE ha varato un programma sostanzialmente simile, denominato "European Globalisation Adjustment Fund", che potrà erogare fino a 500 milioni di euro l'anno nel periodo 2007-13³⁴).

5 CONCLUSIONI

Gli ultimi decenni hanno visto una tendenza senza precedenti verso la liberalizzazione dei flussi commerciali e finanziari che, pur interessando praticamente tutte le regioni del mondo, è stata forse più pronunciata nelle economie emergenti e nei paesi in via di sviluppo. L'istituzione dell'OMC ha offerto un'opportunità unica per lo svolgimento di negoziati commerciali su scala mondiale. Gli economisti concordano ampiamente nell'affermare che l'impatto del protezionismo sulla crescita economica (e

in generale sul benessere economico) è sostanzialmente negativo, ma che la sua entità varia notevolmente da un paese all'altro e dipende in misura fondamentale dal contesto macroeconomico e politico.

Proseguirà la tendenza verso la liberalizzazione o esiste il pericolo di un suo arresto o addirittura di un'inversione? Questo articolo ha passato in rassegna gli andamenti trascorsi in materia di protezionismo a livello mondiale e ha mostrato che, sebbene ad oggi non si rilevino evidenze importanti di un aumento delle misure protezionistiche concrete, le spinte protezionistiche sembrano intensificarsi. Il sostegno alla globalizzazione si indebolisce in diverse regioni del mondo e ciò non desta sorpresa, poiché le spinte protezionistiche tendono a rafforzarsi nei momenti di tensione economica e finanziaria. Per tale motivo, in prospettiva, è molto importante continuare a contrastare le richieste di misure in questo senso.

34) Per informazioni sullo European Globalisation Adjustment Fund, cfr. http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_en.html.

