

XV legislatura

**LE PROSPETTIVE DEL REGIME
COMMERCIALE MULTILATERALE
DOPO LA SOSPENSIONE DEL *DOHA*
*ROUND***

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

*n. 60
Novembre 2006*

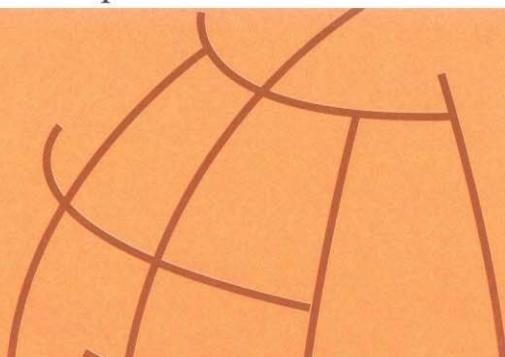


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

**LE PROSPETTIVE DEL REGIME
COMMERCIALE MULTILATERALE DOPO
LA SOSPENSIONE DEL *DOHA ROUND***

*A cura di Paolo Guerrieri
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*n. 60
Novembre 2006*

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Marco Serafin

_2974

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali (Assemblee Nato e Ueo)

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del *Doha round*

*di Paolo Guerrieri**

L'impossibilità di conciliare le posizioni dei membri più influenti dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) – gli Usa, l'Ue e alcuni dei principali paesi a medio reddito – ha portato allo stallo del round negoziale di Doha sulla liberalizzazione del commercio. I negoziati, arenatisi soprattutto sulle diverse questioni legate ai prodotti agricoli, rischiano di entrare in una fase di stallo indefinito, anche perché è probabile che il nuovo Congresso americano a maggioranza democratica sarà ancora meno disponibile al compromesso dell'attuale.

L'impasse nelle trattative multilaterali rischia di accelerare ulteriormente la proliferazione di accordi commerciali preferenziali, già in spettacolare aumento nel recente passato. Tali accordi, promossi dai principali poli commerciali mondiali – Ue, Usa e in misura crescente i paesi asiatici – presentano numerosi vantaggi in termini di integrazione economica regionale e sviluppo di preziose esperienze legate alle nuove questioni commerciali (come i servizi, gli investimenti diretti e la mobilità del lavoro transnazionali). Tuttavia, essi implicano anche il grave rischio che le grandi potenze commerciali del mondo tendano a costruirsi zone di influenza esclusive e con sistemi regolamentari in conflitto tra loro.

Il rilancio delle trattative in sede multilaterale è pertanto un obiettivo prioritario. Esso deve prendere le mosse dalla chiara identificazione delle ragioni strutturali della crisi del regime commerciale multilaterale: da una parte, l'irrompere di nuovi soggetti commerciali in grado di opporsi con successo alle politiche delle vecchie potenze egemoni Usa ed Europa; in secondo luogo, la necessità, a seguito della mondializzazione dell'economia, di estendere le competenze del regime multilaterale dalla tradizionale area legata a dazi, tariffe e quote a questioni molto più sensibili come le politiche e i sistemi regolamentari interni dei vari paesi.

L'Omc deve imboccare la strada della riforma in almeno tre direzioni: 1) rendere più efficace e più trasparente le procedure decisionali; 2) elaborare meccanismi di riequilibrio delle disparità sociali dovute alla distribuzione asimmetrica della ricchezza generata dalla liberalizzazione dei commerci; 3) restituire maggiore credibilità e legittimità allo screditato regime commerciale multilaterale.

In questo contesto, la Cina costituisce un caso a parte a causa della velocità e delle dimensioni della sua crescita economica. L'economia cinese – in cui le esportazioni giocano una parte centrale – è per l'Italia e l'Unione europea nello stesso tempo una minaccia e una grande opportunità. L'Ue offre all'Italia (così come agli altri suoi membri) strumenti sufficienti sia per proteggersi dalle minacce sia per sfruttare le opportunità. A questo proposito però è necessario elaborare strategie coordinate di medio-lungo periodo senza lasciarsi ingannare da false soluzioni, come il ricorso a obsolete strategie protezionistiche.

* L'autore è vice-presidente dell'Istituto affari internazionali (Iai), professore ordinario di Economia internazionale e direttore del Centro interdipartimentale di economia internazionale (Cidei) dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

INDICE

1. Introduzione	p. 3
2. Lo stallo del <i>Doha round</i>	p. 3
3. La crescita del bilateralismo	p. 4
4. I rischi di un 'neomercantilismo'	p. 5
5. La crisi strutturale del regime commerciale multilaterale	p. 6
6. Le riforme dell'Omc	p. 7
7. La Cina: un caso particolare?	p. 9

Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del *Doha round*

1. Introduzione

Il presente lavoro illustra, in primo luogo, i rischi legati ad un prolungarsi indefinito dello stallo nel round negoziale di Doha e alla crescita vertiginosa degli accordi commerciali preferenziali ad opera dei grandi poli commerciali del mondo: Stati Uniti, Unione europea e paesi asiatici. In secondo luogo, segnala le deficienze strutturali del regime commerciale multilaterale e indica i principi-guida cui far riferimento per farvi fronte. Infine, evidenzia lo specifico ruolo della Cina nell'attuale evoluzione del commercio internazionale, individuandone minacce e opportunità, così come i modi per affrontare le prime e cogliere le seconde.

2. Lo stallo del *Doha round*

Il *Doha round* dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) è stato sospeso lo scorso luglio, una volta preso atto delle inconciliabili posizioni negoziali dei maggiori paesi dell'area sviluppata e non. Un esito davvero deludente, ma largamente previsto: i forti contrasti che avevano accompagnato lo sviluppo del negoziato nel corso degli ultimi tre anni avevano messo a nudo tutte le difficoltà di arrivare a un accordo soddisfacente tra i paesi membri dell'Omc.

Il confronto sull'agricoltura, in particolare, ha finito per condizionare negativamente l'esito complessivo del negoziato. Ma aperti contrasti si sono manifestati anche sulle altre tematiche più importanti del confronto: i prodotti industriali (anche qui il problema è l'abbassamento delle tariffe) ed i servizi (in questo caso il negoziato abbraccia più temi).

Sul tavolo in occasione delle riunioni decisive del G6¹ erano state poste specifiche richieste a ciascuno degli attori presenti:

- all'Unione europea la riduzione del 54% dei dazi sulle importazioni di prodotti agricoli;
- agli Stati Uniti un secco taglio dei sussidi alla produzione agricola domestica, per scendere al di sotto della soglia dichiarata invalicabile dagli stessi americani di 22 miliardi annui;
- agli altri quattro paesi appartenenti al G6 la riduzione dei dazi più elevati sui prodotti industriali per portarli a un livello massimo del 15%.

Lo stallo delle trattative è stato determinato soprattutto dalla questione dei sussidi e dell'accesso ai mercati agricoli. In particolare l'ultima riunione del G6 prima della sospensione si è arenata su due punti fondamentali: a) l'impossibilità di trovare adeguate forme di reciprocità tra l'apertura dei mercati agricoli da parte dei paesi

¹ Il G6 comprende alcuni tra i membri più influenti dell'Omc (Australia, Brasile, Giappone, India, Stati Uniti ed Unione europea).

industrializzati e l'abbattimento delle tariffe industriali da parte delle economie in via di sviluppo; b) lo scontro tra Stati Uniti e Unione europea sulla riduzione dei sussidi americani alla produzione agricola domestica, da un lato, e le compensazioni in termini di riduzioni dei dazi europei sulle importazioni di prodotti agricoli, dall'altro.

Il no secco è infine venuto dagli Stati Uniti, accusati per questo, un po' da tutti, di aver fatto fallire l'ultima possibilità di negoziazione. In realtà le posizioni di tutti i paesi sono sempre rimaste assai distanti e venate di grosse ambiguità. Anche l'ultima proposta europea, ad esempio, certamente più generosa delle precedenti, era apertamente avversata dalla Francia e tiepidamente appoggiata da altri che non si fidavano delle promesse di tagli tariffari dei paesi emergenti.

Anche in tema di prodotti industriali e servizi come si è detto, non si è riusciti a raggiungere alcun accordo preliminare, con responsabilità in questo caso equamente ripartite tra paesi sviluppati e paesi emergenti.

Il blocco del *Doha round*, grave di per sé, rischia di trascinarsi fino a dopo le elezioni presidenziali americane di fine 2008. La recente vittoria dei democratici alle elezioni americane di *mid-term* appare infatti aver ulteriormente ridotto le possibilità di un suo rilancio. A metà del 2007 scadrà la *Trade Promotion Authority* (il cosiddetto *fast-track*) del presidente Bush e della sua amministrazione, ovvero il mandato a negoziare accordi commerciali internazionali che il Congresso può solo approvare o respingere in blocco, al riparo da veti e emendamenti dei singoli parlamentari. Senza un suo rinnovo ad opera del Congresso il negoziato multilaterale non potrà riprendere. Ora è assai probabile che la nuova maggioranza parlamentare democratica si rifiuti di rinnovare il *fast-track*, ribadendo posizioni negative già espresse ripetutamente dal Congresso nel corso degli anni Novanta (nel 1994, nel 1997 e nel 1998).

Le ragioni sono squisitamente domestiche. Le liberalizzazioni commerciali hanno rappresentato temi particolarmente caldi della recente campagna elettorale americana. Le migliaia di posti di lavoro persi negli Stati Uniti in questi anni in molti comparti manifatturieri, e i timori diffusi su massicce delocalizzazioni e *outsourcing* nelle aree emergenti (Cina e altri) hanno spinto molti candidati democratici a denunciare apertamente, nelle loro piattaforme elettorali, tutti i pericoli – più che le opportunità – del libero scambio, promettendo adeguate contromisure. Molti di essi sono risultati poi eletti.

D'altra parte, la stessa Europa non sembra nelle condizioni di poter contribuire con nuove significative proposte al rilancio del *Doha round* che comporterebbero, tra l'altro, la necessità di una revisione della Politica agricola comune (Pac): una possibilità quest'ultima davvero remota, tenuto conto che la difesa della Pac rientra negli interessi primari di alcuni paesi chiave dell'Ue, come la Francia.

3. La crescita del bilateralismo

Nel futuro più immediato la crisi del *Doha round* rischia di offrire nuovi forti incentivi alla crescita del bilateralismo commerciale e degli accordi preferenziali tra paesi. Va sottolineata a questo riguardo la crescita in modo spettacolare nell'ultimo decennio degli accordi commerciali preferenziali (*Preferential Trade Agreements*, Pta). In pochi anni il numero di tali accordi è cresciuto in modo spettacolare divenendo uno strumento largamente utilizzato dalla quasi totalità dei paesi membri dell'Omc.

Fino agli anni Ottanta la maggior parte dei Pta era stata realizzata dall'Unione europea e aveva interessato sia paesi ex colonie dell'Europa sia paesi coinvolti, più o meno direttamente, nell'allargamento del processo di integrazione europea. Negli ultimi quindici anni il fenomeno si è rapidamente esteso anche ad altre aree e paesi. Gli Stati Uniti sono divenuti un protagonista della diffusione del regionalismo su scala mondiale, così come molti paesi in via di sviluppo (Psv) hanno sviluppato accordi commerciali preferenziali sia tra loro sia con la maggior parte dei paesi industrialmente più avanzati.

Si è creato dunque una sorta di effetto 'domino': la creazione di blocchi commerciali regionali da parte dei maggiori paesi ha finito per esercitare una forte pressione all'adesione da parte dei paesi terzi nel timore che i costi dell'esclusione diventassero sempre più elevati. Anche i paesi dell'Asia, rimasti per decenni al margine delle iniziative regionali, hanno cominciato a promuovere con intensità crescente accordi commerciali bilaterali e plurilaterali. La Cina è stato il paese più attivo e le iniziative cinesi con i paesi Asean² e l'India hanno spinto prima il Giappone e poi la Corea del Sud a percorrere strategie analoghe e in parte concorrenti.

È altresì importante ricordare che molti dei più recenti accordi preferenziali presentano profonde differenze nei loro contenuti rispetto alle esperienze del passato sia per il diverso grado di sviluppo dei paesi che vi partecipano sia per i nuovi temi commerciali coperti. I contenuti non sono limitati alla rimozione delle tradizionali barriere commerciali, ma interessano in misura crescente i nuovi temi del commercio quali i diritti di proprietà intellettuale, i servizi, gli investimenti, la concorrenza, e gli standard sociali e ambientali. Soprattutto nel caso degli Stati Uniti gli accordi preferenziali presentano una estesa copertura di settori/attività e di sistemi regolamentari relativi ad aree quali le politiche di concorrenza, l'ambiente, l'*e-commerce*, standard sociali: tematiche non incluse e/o appena sfiorate dai negoziati multilaterali in ambito Omc che assumono così una configurazione cosiddetta 'Omc-plus'.

Anche grazie alle iniziative commerciali preferenziali degli Stati Uniti e dell'Europa e alla loro estensione su scala globale i Pta sono arrivati a coprire nel loro complesso (inclusi quelli dei Pvs) circa un terzo del commercio mondiale ed altrettanto degli scambi americani ed extracomunitari. Nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, il commercio totale (esportazioni e importazioni) con i partner dei Pta è stato stimato pari a 750 miliardi di dollari nel 2004. Se si tiene conto del completamento e della ratifica dei Pta ancora in corso di negoziazione si prevede che gli accordi preferenziali arriveranno a coprire nel prossimo futuro circa il 39 per cento del commercio totale degli Stati Uniti, ovvero il 46 per cento delle esportazioni totali americane. Anche se, va aggiunto, larga parte di questi scambi riguarda i paesi vicini, nel Nord- e Centroamerica, degli Stati Uniti.

4. I rischi di un 'neomercantilismo'

Per quanto riguarda gli effetti dei Pta, la letteratura teorica ed empirica più recente dimostra che a determinate condizioni il regionalismo può rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione delle modalità di "integrazione profonda" tra paesi consentendo di affrontare i c.d. "nuovi temi del commercio", dai servizi agli

² L'Asean (*Association of South East Asian Nations*) è un'organizzazione per la promozione della crescita economica, del progresso sociale e della sicurezza regionale. Ne fanno parte il Brunei, la Cambogia, le Filippine, l'Indonesia, il Laos, la Malesia, Singapore, la Thailandia e il Vietnam.

investimenti alla mobilità del personale delle imprese estere. Tutto ciò richiede, però, che gli accordi preferenziali si muovano nell'ambito di obiettivi compatibili con il contesto multilaterale (*Doha round*) e costituiscano così una sorta di ponte tra i regimi nazionali e quelli globali. Altrimenti le modalità di integrazione possono diventare antagoniste al sistema globale, con destabilizzazioni e costi pesanti per tutti, e in particolare per i paesi più poveri e meno sviluppati, privi di un reale potere negoziale.

È proprio quest'ultimo il rischio da fronteggiare a medio termine, in particolare con riferimento ai rapporti tra Stati Uniti e Unione europea.

La competizione tra i due giganti dell'economia mondiale Ue ed Usa nel campo degli accordi preferenziali per alcuni versi presenta degli aspetti positivi, in grado di spingere verso rinnovate politiche di sviluppo-cooperazione dei due grandi attori globali a beneficio di molti paesi partner dell'area in via di sviluppo. È anche vero però che la competizione tra Stati Uniti e Unione europea, nelle strategie di bilateralismo commerciale, può, superando una certa soglia, degenerare in forme di esasperato 'neomercantilismo': in altre parole, nella possibilità che l'Ue e gli Stati Uniti arrivino a creare separate e opposte sfere di influenza commerciale e economica con reti di preferenze e regole sovrapposte e in aperto conflitto tra loro. Più che il ritorno a forme di chiusura e protezionismo del passato (tariffe e dazi), di fatto improponibili perché incompatibili con la nuova organizzazione dell'attività economica su scala globale, è l'affermazione di questo acceso 'neomercantilismo' nelle relazioni commerciali a rappresentare oggi il vero rischio da scongiurare nei rapporti tra le aree in generale e nei rapporti transatlantici in particolare.

Un simile scenario finirebbe per divenire foriero di rischi per lo stesso sistema commerciale globale. Una minaccia tanto più seria allorché si consideri che la febbre da "regionalismo antagonista" sta investendo anche il continente asiatico, ove si stanno moltiplicando i progetti di creazione di blocchi regionali a geometrie variabili. Ad esserne coinvolti sono paesi tradizionalmente baluardi del multilateralismo, quali il Giappone, o isolazionisti, come la Cina.

5. La crisi strutturale del regime commerciale multilaterale

Il regime multilaterale commerciale, dunque, attraversa una fase di grandi difficoltà e il negoziato di Doha rischia di rimanere congelato per un lungo periodo. Il fatto è che il fallimento del *Doha round* non può essere archiviato come un mero incidente di percorso, a cui porre riparo con qualche accorgimento ad hoc e qualche sforzo in più per arrivare a rimettere in moto e concludere a breve il negoziato. Certo, tale fallimento è il risultato di una molteplicità di fattori, per certi versi assai eterogenei e legati ai singoli grandi temi al centro del negoziato. Ma se visto nel suo complesso e letto insieme agli esiti negativi della Conferenza di Cancun (2003) e, ancora prima, Seattle (1999), esso segnala il forte disagio che caratterizza da tempo la vita di un'organizzazione internazionale come l'Omc.

In questi anni sono venuti meno gli equilibri e lo schema negoziale che avevano assicurato in passato il successo di pressoché tutti i precedenti round commerciali, svoltisi in sede Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e Omc. Il modello negoziale era imperniato sull'accordo tra Stati Uniti e Europa, che veniva poi esteso al resto dei paesi. Un duopolio che ha cominciato a non funzionare più a Seattle ed è clamorosamente fallito a Cancun. L'ascesa nell'Omc di nuovi potenti attori negoziali ha trasformato il round in un contesto affatto diverso, multilaterale e oligopolistico, in cui

più soggetti hanno il potere di condizionare e influire l'esito finale del negoziato. Basti pensare all'accresciuto peso, in termini economici e demografici, di paesi come la Cina (entrata nell'Omc nel 2001), il Brasile e l'India.

Il nucleo portante dei Pvs a medio reddito – in cui vive la maggior parte della popolazione del globo – ha ormai acquisito maggiore consapevolezza della propria forza e un maggiore interesse al risultato finale del negoziato multilaterale. Essi hanno inoltre capito l'importanza di formare coalizioni forti per non rimanere esclusi dalle trattative e hanno imparato l'uso degli strumenti previsti dagli accordi Omc.

Non solo gli attori, ma anche i contenuti dei confronti negoziali in ambito Omc sono mutati in questi anni. L'irrompere dell'economia globale ha comportato una serie di trasformazioni qualitative del sistema di scambi commerciali, producendo prime forme embrionali di ciò che è stato definito un processo di “integrazione più profonda” tra le diverse economie nazionali (la cosiddetta *deeper integration*, già brevemente menzionata sopra). Politiche e tipologie di intervento pubblico tradizionalmente considerate di esclusivo dominio nazionale sono diventate di fatto sempre più interdipendenti, generando effetti di ricaduta, diretti ed indiretti, che sono andati ben oltre i confini nazionali. Una prima conseguenza è stata di cominciare a spostare il *focus* dei negoziati commerciali dall'abbattimento delle barriere strettamente commerciali a modifiche delle politiche e dei sistemi regolamentari interni, con un'intrusione più marcata nella sovranità dei diversi paesi.

Nel nuovo contesto commerciale multipolare, caratterizzato da nuovi attori e contenuti, in analogia con quanto avviene in un mercato oligopolistico, gli equilibri e un efficace funzionamento sono garantiti solo da un accordo di fondo tra i grandi paesi (imprese) leader del mercato, così da bloccare i reciproci poteri di veto. Un gioco non cooperativo, viceversa, fatto di azioni e reazioni autonome di tutti gli attori principali, non può che generare instabilità e innescare una sorta di guerra di tutti contro tutti. È proprio quanto si è verificato negli ultimi anni portando il round commerciale in corso ad arenarsi più volte nel gioco perverso dei veti incrociati tra paesi.

6. Le riforme dell'Omc

Favorire soluzioni cooperative in questo nuovo regime commerciale multilaterale – come dimostra la negativa esperienza del Doha Round – è un problema assai complesso che andrà comunque affrontato per evitare che il sistema decisionale dell'Omc si paralizzi e l'Omc stessa rischi la marginalizzazione, come già accaduto a altre organizzazioni internazionali. La soluzione di un tale problema richiede revisioni profonde, addirittura vere e proprie riforme, dei meccanismi negoziali multilaterali.

Sulle strategie da perseguire, tuttavia, le ricette sono le più varie e comprese tra due estremi: da un lato, quelli che vogliono delimitare il ruolo dell'Omc perché resti un foro intergovernativo ‘a porte chiuse’ e torni ad occuparsi dei temi commerciali più tradizionali, ovvero le barriere tariffarie; dall'altro quelli che chiedono l'estensione dell'agenda dell'Omc sino ad includere i nuovi temi del commercio, anche quelli di ‘seconda generazione’ (investimenti, concorrenza, politiche per l'ambiente e per il lavoro), e spingono per l'adozione di procedure più trasparenti, meccanismi di coinvolgimento del settore privato e delle Ong.

Le riforme più invocate e da varare nel medio periodo riguardano debolezze strutturali del sistema commerciale e si possono raggruppare in tre gruppi principali: 1) il primo riguarda le carenze legate ai meccanismi di funzionamento del regime

commerciale internazionale; 2) vi è poi l'insieme delle questioni aperte relative alla sua 'equità'; 3) infine vi è il grande problema del 'deficit democratico' e della legittimità dello stesso regime.

Per quanto riguarda i meccanismi di funzionamento, sono in molti ad aver denunciato le gravi insufficienze dell'attuale struttura organizzativa e dei meccanismi di negoziazione dell'Omc. Il sistema decisionale del Gatt ha ben funzionato per molti anni in presenza di pochi paesi coinvolti e di temi tariffari da negoziare relativamente semplici. È evidente che la partecipazione all'Omc è oggi assai diversa e gli stessi temi al centro dei negoziati presentano una complessità crescente. Il direttore generale dell'Omc, il francese Pascal Lamy, ha più volte parlato, a proposito dei meccanismi organizzativi dell'Omc, di un "sistema medievale" di decisione e di una struttura di tipo "bizantino". Per migliorare entrambi, tuttavia, è necessario saper mantenere un delicato equilibrio tra i principi di miglioramento dell'efficacia degli strumenti decisionali e di maggiore partecipazione e trasparenza.

In secondo luogo, vi è il problema dell'asimmetrica distribuzione dei costi e benefici del libero scambio sia tra i paesi sia all'interno dei paesi, tra i vari gruppi sociali. Nel caso di molti Pvs, è certamente vero che gli accordi commerciali abbiano loro conferito indubbi benefici in termini di accesso ai mercati e liberalizzazioni. Ma è anche vero che una crescente insoddisfazione si è diffusa circa il rispetto e la realizzazione concreta di tali accordi. L'insoddisfazione è andata crescendo vedendo i paesi avanzati disattendere sistematicamente e/o distorcere ripetutamente gli impegni presi.

Una terza sfida, altrettanto rilevante, è legata ai problemi di legittimità democratica del sistema commerciale multilaterale. Come già sottolineato, gli accordi dell'Omc interessano, in misura crescente, temi di tradizionale dominio della sovranità dei singoli paesi e non necessariamente direttamente connessi al commercio. Lo stesso meccanismo di risoluzione delle controversie ha creato nuovi punti di attrito e di sovrapposizione con le politiche domestiche dei paesi, generando in molti una sindrome da 'intrusione' dell'Omc negli ambiti protetti della sovranità nazionale. A fronte di questa presunta crescente 'intrusione' del regime commerciale sul terreno delle politiche interne, è cresciuto, manifestandosi in forme sempre più clamorose, l'interesse della società civile. La reazione più frequente è stata una contestazione di fondo della legittimità di misure provenienti dall'Omc.

In definitiva, se si volessero riassumere, in estrema sintesi, le sfide che il regime commerciale multilaterale dovrà affrontare nei prossimi anni, per continuare a garantire un contesto di apertura ed integrazione internazionale, si potrebbe sottolineare, da un lato, la necessità di costruire un consenso sui contenuti dei processi di liberalizzazione commerciale, che siano in grado di soddisfare gli interessi dei paesi avanzati e dei Pvs, con un coinvolgimento attivo di questi ultimi; e dall'altro allargare e rafforzare il sostegno delle società civili nei maggiori paesi all'Omc ed alle sue attività, creando un quadro di maggiore trasparenza dei processi negoziali e di politiche di sostegno più efficaci alle conseguenze dei processi di liberalizzazione. È un grande problema di *governance* internazionale che non può essere affrontato che in modo graduale, ma fermo.

7. La Cina: un caso particolare ?

L'irrompere prepotente sui mercati internazionali della Cina e dei suoi prodotti merita delle considerazioni a parte. Non vi è dubbio che la Cina presenti condizioni interne, tassi di crescita e evoluzione dell'export del tutto particolari nella storia recente dei rapporti commerciali internazionali. Al di là della concorrenza sleale e delle contraffazioni – che esistono e vanno combattute con fermezza anche se coprono solo una quota minoritaria dell'offerta cinese – la sfida competitiva della Cina appare tale da sconvolgere i mercati internazionali in quanto basata su condizioni interne (costo del lavoro, qualifica della manodopera, protezioni sociali ed altro) che per qualità e dimensione non si possono paragonare a quelle degli altri competitori internazionali. Non si era visto nulla di simile dai tempi dell'ascesa degli Stati Uniti al ruolo di grande potenza industriale.

L'Italia è tra le nazioni più colpite dalla nuova concorrenza cinese, che minaccia da vicino molti prodotti *made in Italy* in cui le piccole e medie imprese italiane e i distretti industriali sono tuttora leader mondiali. Produzioni tra l'altro che offrono un contributo rilevante alla ricchezza ed occupazione di molte nostre aree locali.

La grande questione che si pone è dunque come rispondere alla sfida cinese in quanto complesso mix di grandi minacce e grandi opportunità allo stesso tempo, destinate a perdurare e rafforzarsi nei prossimi anni.

La risposta è semplice per chi liquida il fenomeno cinese solo come il risultato di condizioni di lavoro ottocentesche, violazioni delle norme internazionali, tassi di cambio artificialmente sottovalutati: si sintetizza nell'applicazione di dure misure protezionistiche fino a contemplare la possibilità di rivedere le stesse norme Omc che la Cina ha accettato entrandovi a far parte qualche anno fa.

Il problema è che nella nuova concorrenza cinese c'è ben altro. Lo dimostra tra l'altro il formidabile sforzo educativo e di investimenti in R&S (ricerca e sviluppo) che il governo cinese sta portando avanti in questi anni. Certo ora la maggiore pressione competitiva è avvertita nei settori ad elevata intensità di lavoro quali il tessile, l'abbigliamento e le scarpe. Ma nel futuro la concorrenza cinese è destinata ad estendersi a molti altri comparti a medio e alto contenuto di capitale e tecnologia. La sfida competitiva cinese è dunque ben più ampia e le sue implicazioni ben più vaste.

Ma non ci sono solo le minacce. Le opportunità legate alla crescita cinese provengono dal futuro consolidamento in Cina e, più in generale, in Asia di un ceto medio educato e dotato di un crescente reddito pro capite in grado di animare un nuovo grande mercato domestico costituito da svariate centinaia di milioni di nuovi consumatori. Tutto ciò significherà nuovi sbocchi di mercato per i prodotti e servizi europei e italiani. Secondo molte simulazioni, ciò sarà in grado di compensare sul fronte delle esportazioni verso la Cina le importazioni che provengono oggi da quel paese.

Anche tenuto conto delle opportunità restano da fronteggiare in Europa e in Italia molti e complessi problemi. Sia sul piano dei tempi, visto che le opportunità sono destinate a concretizzarsi in un futuro più lontano delle minacce, che sono già presenti nelle ingenti importazioni cinesi e premiano i consumatori penalizzando i produttori europei; sia sul piano della riallocazione delle risorse, dal momento che per sfruttare appieno le opportunità della crescita cinese sarà necessaria in Europa e in Italia nei prossimi anni una massiccia riconversione delle specializzazioni produttive. E le industrie avranno bisogno di tempo per procedere a tali impegnativi aggiustamenti e contenerne i costi sociali.

Non vanno dunque affatto sottostimate la dimensione dello shock economico e le conseguenze sociali derivanti dalla nuova concorrenza cinese. Ma la risposta non può essere un nuovo protezionismo europeo, per quanto semplice e accattivante appaia oggi ad un crescente numero di persone. A parte le difficoltà di applicazione di una tale ricetta, considerati gli esistenti obblighi internazionali in ambito Omc, essa si rivelerebbe disastrosa nel medio-lungo periodo per l'industria europea e italiana. Verrebbero in effetti offerti alle imprese incentivi perversi a investire e produrre in attività e servizi obsoleti, trascurando così le opportunità di modernizzare, innovare e riqualificare la catena del valore europea. Come insegna una vastissima e maggioritaria letteratura economica si creerebbe l'illusione a breve termine di salvaguardare i posti di lavoro esistenti ma al costo di ridurre i redditi e l'occupazione futura, a medio-lungo termine.

La situazione richiede in realtà risposte più lungimiranti, articolate e in grado di muoversi su molteplici piani. Si tratta innanzi tutto di promuovere il dinamismo e la riconversione dei sistemi produttivi europei e italiani sviluppando nuove aree di vantaggio comparato che siano imperniate sulla ricerca e l'innovazione. Si tratta di linee d'azione previste dall'Agenda di Lisbona e dalle riforme economiche in essa contenute. Si tratta così di agevolare il processo di ristrutturazione delle imprese europee e italiane attuando politiche di sostegno alla competitività. Vi è poi la necessità di farsi carico dei costi delle riconversioni con politiche e interventi adeguati. È questo il caso dei nuovi investimenti nell'educazione della forza lavoro, in particolare quella senza particolari competenze, che è più colpita dalle sfide della nuova concorrenza della Cina e degli altri paesi emergenti.

Com'è noto il libero scambio è certamente un gioco a somma positiva per un paese e/o per un'area ma i suoi costi e benefici sono asimmetricamente distribuiti e i governi non dovrebbero trascurarli – come tendono solitamente a fare. Serviranno dunque in Italia e in Europa adeguate reti di garanzia e protezione sociale per fronteggiare le conseguenze delle riconversioni necessarie. Come servirà tempo per facilitare i processi di aggiustamento e diluire in modo pragmatico i costi e l'impatto delle liberalizzazioni. E in questo caso è soprattutto l'Europa l'ambito in cui agire.

L'Unione europea ha varato da tempo la cosiddetta *Transitional product-specific safeguard measure* (Tpssm), in linea con quanto consentito – per un periodo di 12 anni – dallo stesso protocollo di adesione della Cina all'Omc. In base a tale protocollo ogni stato membro dell'Ue può fare richiesta di adozione del regolamento per uno o più prodotti colpiti dalla concorrenza cinese. La Commissione Ue svolge l'indagine ed accerta i fatti; se sussistono le condizioni e se eventuali successivi colloqui con il governo cinese non portano a soluzioni la Commissione (o in subordine il Consiglio a maggioranza qualificata) può decidere di imporre le misure di difesa – sotto forma di dazi e/o quote – e per una durata massima di quattro anni.

Questa è la strada che è stata già percorsa per il tessile-abbigliamento e per altri prodotti e sarà la strada da percorrere se dovessero domani crearsi condizioni di particolari turbative dei mercati italiani ed europei (come prescritto dal protocollo di adesione della Cina all'Omc). Cercando di evitare scontri e lotte commerciali che alla fine pregiudicherebbero i rapporti tra Europa e Italia, da un lato, e Cina, dall'altro.

Non va infatti dimenticato che l'obiettivo di medio-lungo termine resta quello di integrare la Cina – seppur con gradualità e gli accorgimenti opportuni – nel regime commerciale multilaterale esistente per sfruttare appieno le potenzialità che deriveranno dal suo processo di sviluppo.