

4. Commercio internazionale: vale tutto?

Lucia Tajoli

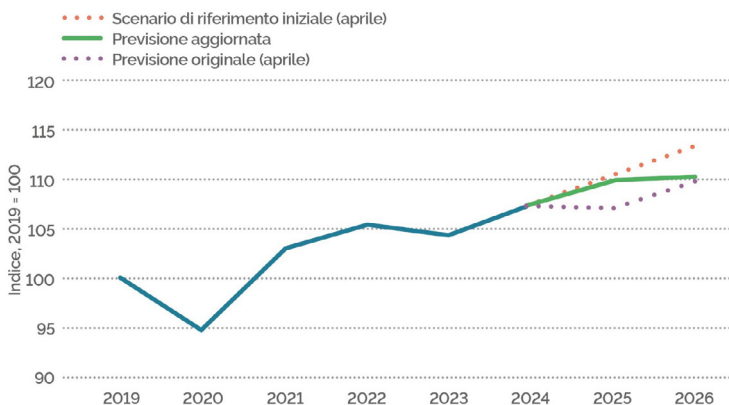
Il recente andamento incerto del commercio mondiale

Negli ultimi decenni il commercio mondiale ha vissuto una fase di profonda espansione, trainata dalla globalizzazione dei mercati, dalla crescita dei redditi in molti paesi e dall'integrazione delle catene globali del valore. Oggi, però, questo trend di lungo periodo si confronta con dinamiche nuove e più complesse. Almeno dalla grande crisi finanziaria del 2008, nonostante sia proseguita la tendenziale crescita degli scambi, l'andamento è stato molto più irregolare, con una serie di brusche cadute, rallentamenti e rimbalzi. Il susseguirsi di shock globali relativamente frequenti – dalla crisi finanziaria del 2008, alla guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina del 2018, dalla pandemia di Covid-19, fino ai conflitti in Ucraina e Medio Oriente e all'instabilità derivante dal cambiamento climatico – ha generato un clima di incertezza percepita, che pesa sugli scambi internazionali, alimentando l'idea che sia in atto un processo di “deglobalizzazione”.

Sebbene per molti paesi il commercio internazionale costituisca una componente fondamentale della domanda aggregata e dell'organizzazione produttiva, gli scambi tra imprese e consumatori di paesi diversi sono intrinsecamente percepiti come maggiormente instabili e rischiosi rispetto a quelli interni,

perché soggetti a più cambiamenti e a diverse regolamentazioni e politiche. Negli ultimi anni, e ancora di più con l'avvento della attuale presidenza Trump, i continui cambiamenti delle politiche commerciali e in generale delle politiche sull'apertura dei paesi sembrano confermare questa instabilità. I dati sul commercio internazionale ne sono il riflesso: dopo il deciso rimbalzo a seguito della pandemia mondiale, le esportazioni mondiali hanno avuto una brusca frenata nel 2023, per poi riprendere negli anni successivi. Secondo le più recenti stime della World Trade Organization (Wto), gli scambi mondiali di merci cresceranno nel 2025 del 2,4%, un ritmo positivo e superiore alle attese dato l'aumento dell'incertezza. Ma non si tratta certamente di un dato esaltante, leggermente inferiore alla crescita del Pil mondiale, e destinato a rallentare nel 2026 (Figura 4.1).

FIG. 4.1 - VARIAZIONI DEGLI SCAMBI DI MERCI IN VOLUME
(INDICE 2019 =100)



Fonte: WTO

I dati, dunque, suggeriscono che il trend del commercio mondiale continua a essere in crescita e che non siamo certo davanti alla fine della globalizzazione, ma probabilmente stiamo assistendo a un significativo cambiamento nel suo andamento.

Le politiche economiche di molti paesi (Stati Uniti *in primis*), che hanno avuto un ruolo cruciale nell'accelerazione della globalizzazione, sono sempre più guidate da considerazioni geostrategiche piuttosto che da obiettivi puramente economici e di sviluppo. Questo cambiamento di obiettivi sta modificando gli assetti dei mercati mondiali.

La crisi del sistema di regole sugli scambi disegnato dopo la Seconda guerra mondiale

Dietro ai dati citati relativi al commercio mondiale si nascondono differenze significative tra aree geografiche, settori produttivi e categorie merceologiche, nonché una crescente rilevanza degli scambi internazionali di servizi, in continuo aumento. L'espansione della globalizzazione lungo l'arco di decenni è stata possibile anche grazie a paesi e settori che fino a non molto tempo fa ne erano esclusi, e si è concretizzata anche grazie alla presenza di un sistema di regole disegnato proprio per portare a tale estensione.

I pilastri fondamentali del sistema multilaterale degli scambi creato subito dopo la Seconda guerra mondiale con la firma del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), l'accordo multilaterale che è alla base del Wto, sono i principi della nazione più favorita, della reciprocità e della trasparenza, e mirano proprio a creare un sistema di regole non discriminatorio, che consenta anche a paesi economicamente più piccoli e meno forti di partecipare agli scambi commerciali globali in modo vantaggioso.¹

Il principio della nazione più favorita (Most-Favoured-Nation, Mfn) impone che ogni vantaggio commerciale concesso da un membro del Wto a un altro paese – ad esempio una riduzione tariffaria o un accesso preferenziale al mercato – debba essere esteso immediatamente e incondizionatamente a tutti gli altri membri. Tale regola mira a evitare discriminazioni

¹ Si veda www.wto.org.

tra partner commerciali e a garantire parità di trattamento, salvo le specifiche eccezioni previste dagli accordi Wto, come le unioni doganali o i regimi preferenziali a favore dei paesi in via di sviluppo.

La reciprocità si riferisce al principio secondo cui le concessioni commerciali negoziate tra i membri dovrebbero essere bilanciate. In pratica, l'apertura di un mercato da parte di uno stato è generalmente accompagnata da concessioni equivalenti da parte degli altri. Questo meccanismo incentiva la cooperazione, facilita i negoziati e contribuisce a rendere politicamente sostenibili gli impegni assunti in sede multilaterale.

Il principio di trasparenza richiede che le politiche commerciali, le leggi e i regolamenti che incidono sugli scambi internazionali siano resi pubblici, chiari e accessibili. I membri del Wto sono tenuti a notificare le proprie misure commerciali e a sottoporle a meccanismi di revisione, come il Trade Policy Review Mechanism. La trasparenza rafforza la prevedibilità del sistema commerciale, riduce l'incertezza per gli operatori economici e favorisce il rispetto delle regole comuni.

Nel loro insieme, questi principi concorrono a creare un sistema commerciale multilaterale più equo, stabile e basato su regole condivise. Ma la loro inclusione negli accordi alla base del Wto e la loro durata di decenni non è dovuta tanto a questioni di equità, quanto di efficienza: queste regole erano ritenute di interesse comune, anche dei paesi più grandi ed economicamente più forti, che vedevano favorevolmente una crescita dei mercati mondiali e una sempre maggiore inclusione nel sistema globale delle economie emergenti. Questo meccanismo di inclusione sembra avere funzionato, infatti i paesi che hanno scelto di aderire al Wto sono passati dagli iniziali 23 a oltre 160. Gli effetti positivi della globalizzazione, quindi, sono molto legati non solo ai benefici generali dello scambio ma anche alla presenza di un sistema di regole che ha consentito la creazione di mercati ben funzionanti e trasparenti.

Tuttavia, negli ultimi anni, il sistema di governance economica internazionale nato nel secondo dopoguerra appare inadeguato rispetto alla crescente complessità dell'economia globale, e in qualche modo il Wto è reso inefficiente proprio dal suo successo. Sono aumentati i paesi rilevanti, le filiere produttive sono sempre più estese geograficamente e articolate, e le aspettative dei cittadini più elevate. Ciò rende necessaria una maggiore cooperazione internazionale e un'estensione del sistema di regole ma, paradossalmente, la rende al tempo stesso più difficile da realizzare.

Il principio del consenso, applicato alle decisioni in ambito Wto sulle regole da seguire, i nuovi membri da includere e molti altri principi generali, che in passato ha garantito inclusività e legittimità, richiedendo l'unanimità di tutti i membri rende estremamente difficile aggiornare le regole o concludere nuovi accordi multilaterali tra un numero molto elevato di membri con interessi divergenti. Ne deriva una crescente tendenza a ricorrere ad accordi regionali o plurilaterali, che indeboliscono la centralità del sistema multilaterale, e rende difficilissimo aggiornarlo alle nuove esigenze. Il quadro normativo del Wto riflette un'economia degli scambi prevalentemente basata sui beni, mentre oggi il commercio internazionale è sempre più caratterizzato da scambi di servizi, flussi digitali, dati, proprietà intellettuale e catene globali del valore. Temi centrali come l'e-commerce, l'economia digitale, la concorrenza o il ruolo delle imprese statali non sono disciplinati in modo sufficientemente dettagliato o vincolante dagli accordi esistenti.

La crescente diversificazione dei paesi, per esempio, ha reso il principio di non discriminazione e di pari trattamento del Wto sempre più disatteso. Negli ultimi anni anche la dimensione geopolitica è diventata un forte elemento di discontinuità. Il contesto geopolitico attuale, segnato da crescenti tensioni tra le principali potenze economiche, dal ritorno di politiche industriali e da un maggiore ricorso a misure unilaterali e protezionistiche, mette sotto pressione i principi fondanti del Wto, come il multilateralismo e la non discriminazione. In

questo scenario, l'Organizzazione fatica a conciliare l'esigenza di regole comuni con le strategie nazionali orientate alla sicurezza economica e alla competizione strategica. Essa stessa nelle sue analisi rileva come gli scambi stiano gradualmente riorientandosi lungo linee politiche: il commercio tra blocchi geopolitici "ipotetici", definiti da indici di similarità nelle scelte di politica estera, cresce meno rapidamente degli scambi all'interno degli stessi blocchi. Questo processo di frammentazione è diventato più evidente dopo l'inizio della guerra in Ucraina nel 2022.²

Infine, un ulteriore elemento critico è la paralisi del sistema di risoluzione delle controversie, in particolare dell'Organo d'Appello, il cui blocco compromette l'effettività delle regole Wto. Il blocco è dovuto alla mancata nomina di alcuni giudici, in particolare da parte degli Stati Uniti. Senza un meccanismo pienamente operativo e vincolante, la capacità del Wto di far rispettare gli impegni assunti dagli stati risulta significativamente ridotta.

Nonostante i principi di non-discriminazione e di trasparenza e il crescente numero di paesi membri, in passato il funzionamento dei meccanismi dell'Organizzazione si è basato molto sulle decisioni e sugli accordi di scambio tra Stati Uniti e Unione Europea, di gran lunga le aree di maggior peso economico a livello mondiale. Nel mondo economico bipolare della seconda metà del XX secolo, questo consentiva all'organizzazione di raggiungere decisioni che venivano poi condivise. Ma l'economia mondiale si è spostata da un equilibrio bipolare a uno tripolare o multipolare, con un ruolo crescente della Cina e di altre economie emergenti, rendendo molto più complessi i processi decisionali. E anche se forse si sta tornando a un sistema economico bipolare tra Usa e Cina, questo non necessariamente semplifica lo scenario: il rapporto tra i due è molto diverso dal bipolarismo precedente, e sembra precludere il ritorno al sistema multilaterale del passato.

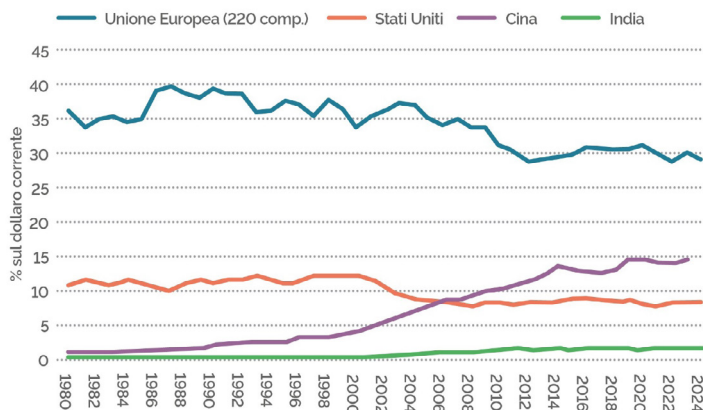
² Sul tema degli scambi per blocchi geopolitici, si veda il lavoro di G. Gopinath, P.O. Gourinchas, A.F. Presbitero e P. Topalova, "Changing global linkages: A new Cold War?", *Journal of International Economics*, vol. 153, 2025.

Il cambio di passo della politica commerciale americana

Le Amministrazioni Usa hanno sostenuto per vari decenni la globalizzazione e le istituzioni internazionali che l'hanno promossa, avendo dei sensibili vantaggi da questi processi. Ma con l'espansione dei mercati mondiali e il coinvolgimento di nuovi attori, questi fenomeni non sono più stati sotto il pieno controllo americano, soprattutto dopo l'avvento della Cina come attore economico primario in molte aree del mondo, e gli Stati Uniti hanno cambiato strategia (Figura 4.2).

La questione del contenimento della crescita economica della Cina ricorre nelle politiche americane da tempo. Negli ultimi due decenni la Cina ha trasformato la mappa del commercio globale, diventando un attore centrale nella manifattura mondiale. In particolare, però, da circa dieci anni, si è passati da una complementarità elevata tra le industrie americane ed europee e quelle cinesi a una rivalità molto maggiore. Oggi la Cina produce internamente molti beni intermedi e finali che prima importava, e compete direttamente nei mercati internazionali, anche in settori a medio-alta tecnologia, storicamente un punto di forza di Usa e di parte dell'UE. Dunque, il problema creato dall'espansione cinese era evidente già durante la seconda Amministrazione Obama, che però aveva cercato di mettere in atto politiche di contenimento allineate con il sistema di regole esistenti. I vincoli posti dal Wto non hanno invece fermato la prima stagione di dazi dell'amministrazione Trump nel 2018-19, caratterizzata da un focus anticinese. Ma nonostante i toni più concilianti, nel periodo successivo l'orientamento di Biden è rimasto sostanzialmente lo stesso, con una crescita degli interventi diretti sul sistema economico da parte del governo Usa.

FIG. 4.2 - PESO DI ALCUNE AREE SUGLI SCAMBI MONDIALI DI MERCI



Fonte: elaborazione su dati UNCTAD

La seconda Amministrazione Trump presenta da subito una strategia tariffaria molto più ampia, irregolare e politicizzata, e non solo focalizzata sulla Cina, senza nessuna considerazione per il sistema formale di regole, e con obiettivi che sembrano molto più generali. Secondo diversi osservatori, l'ossatura teorica della rinnovata strategia protezionista dell'Amministrazione Trump è in parte modellata sulle proposte elaborate dall'economista Stephen Miran, che ha assunto ruoli di primo piano come Chair del Council of Economic Advisers e, successivamente, come membro del Federal Reserve Board of Governors.³

L'approccio di Miran si fonda su una lettura fortemente critica del sistema commerciale e monetario internazionale, che sarebbe distorto a sfavore degli Stati Uniti. Secondo Miran, gli Usa sosterebbero un "costo" eccessivo nel garantire sicurezza

³ Si veda ad esempio "The tariff madness of King Donald, explained", *The Economist*, 10 aprile 2025; M. Beckley, "The Age of American Unilateralism, How a Rogue Superpower will Remake the Global Order", *Foreign Affairs*, 16 aprile 2025; B. Kelly e M. Hirson, "The Limits of a U.S.-China Deal", *Foreign Affairs*, 7 marzo 2025.

globale e stabilità geopolitica alle democrazie occidentali, costo che si manifesterebbe in un dollaro strutturalmente forte, che rende le esportazioni americane relativamente costose e le importazioni troppo economiche, contribuendo a deficit commerciali persistenti e al declino dell'industria manifatturiera interna. Su questa base, il piano propone un uso estensivo delle tariffe doganali come leva di politica industriale e geopolitica, con dazi medi fino al 20%, finalizzati a incentivare il *reshoring* produttivo e la rinascita della manifattura americana, ridurre il disavanzo commerciale e riequilibrare i rapporti con partner e alleati. Le tariffe vengono concepite non solo come strumento economico, ma anche come mezzo di pressione politica all'interno di un più ampio "New Grand Bargain" internazionale.

Molte analisi sottolineano però numerose criticità del piano Miran.⁴ In particolare, l'idea che il ruolo internazionale del dollaro sia il risultato di un sacrificio imposto agli Stati Uniti appare poco realistica, dal momento che hanno beneficiato di questa posizione a lungo. Di fatto, per via dello status di moneta di riserva internazionale del dollaro, grazie a fattori strutturali come l'affidabilità istituzionale e la profondità dei mercati finanziari Usa, gli Stati Uniti hanno beneficiato di forti afflussi di capitali finanziari, permettendo in tal modo ai propri cittadini di consumare più di quanto producessero. Inoltre, la chiusura dei mercati americani e il protezionismo sui beni intermedi rischiano di danneggiare le catene globali del valore, senza produrre una riduzione duratura del deficit commerciale, come già dimostrato dall'esperienza tariffaria del 2018-19, e come mostrano i primi dati disponibili per il 2025.

Nel complesso, il piano Miran emerge come una strategia ambiziosa per gli Stati Uniti di governare sia gli assetti economici globali, sia le alleanze geopolitiche. Questa impostazione ha portato a una significativa svolta protezionistica nella politica

⁴ Per esempio, *L'economia internazionale nell'era dei dazi*, Osservatorio Monetario 3-2025, Università Cattolica del Sacro Cuore.

commerciale statunitense, con implicazioni sia economiche sia geopolitiche. I critici evidenziano rischi di ritorzioni commerciali, aumento dei costi per i consumatori e frizioni con partner tradizionali, mentre i sostenitori ne sottolineano l'utilità per via dell'urgenza di difendere la base industriale e riequilibrare i rapporti commerciali globali. Ma lo schema è teoricamente fragile, caratterizzato da contraddizioni interne perché mescola il ruolo geopolitico, commerciale e valutario del dollaro, non considera effetti di *trade diversion*, e mostra una sottovalutazione degli effetti macroeconomici e sistemici delle tariffe. Sebbene gli Usa continuino ad avere un ruolo centrale nell'economia mondiale, il loro peso è fortemente ridimensionato rispetto a un decennio fa, e quindi le possibilità di raggiungere questi obiettivi sembrano basse, mentre è elevato il rischio di accentuare frammentazione, incertezza e instabilità nel commercio globale, che potrebbe penalizzare anche le imprese americane.

La posizione del resto del mondo e dell'Unione Europea

Molti paesi che hanno tratto beneficio dalla globalizzazione rischiano di essere fortemente danneggiati da un sistema di scambi globali senza regole o basato su meccanismi imposti unilateralmente dagli Usa. Il sistema produttivo a livello mondiale che ha sviluppato complesse e articolate catene del valore grazie alla riduzione delle barriere tra paesi e dei costi di transazione, consentendo una produzione efficiente e relativamente poco costosa di molti beni, può a fatica sopravvivere ai cambiamenti in atto. Per le economie emergenti orientate all'export, in particolare per quelle che si trovano in segmenti a basso o medio valore aggiunto delle catene globali del valore (Messico, Vietnam, alcuni paesi del Sud-Est asiatico e dell'America Latina), la presenza sui mercati globali può diventare più difficile. Sebbene alcuni di questi paesi possano beneficiare temporaneamente di fenomeni di *trade diversion*,

l'aumento generalizzato del protezionismo e l'instabilità delle regole riducono nel medio periodo le opportunità di crescita basate sul commercio internazionale.

Ma anche i paesi avanzati possono essere danneggiati. Per l'Unione Europea, il Giappone e la Corea del Sud, con tariffe generalizzate o "reciproche" sui beni intermedi e manifatturieri, aumentano i costi, si riduce la competitività delle esportazioni e si crea incertezza negli investimenti. Inoltre, l'uso delle tariffe come strumento geopolitico mina relazioni consolidate con alleati storici. Per questi paesi è forse più facile riorientare i propri flussi commerciali verso paesi diversi dagli Stati Uniti, come mostra la complessiva tenuta degli scambi anche nel 2025, ma non sono cambiamenti a basso costo.⁵ L'Europa in particolare rischia di trovarsi "bloccata nel mezzo" della competizione tra Usa e Cina, con costi energetici più elevati, mentre la competitività tecnologica viene erosa dalla concorrenza internazionale e dalle crescenti difficoltà di accesso ad alcuni mercati.

Un impatto rilevante riguarda anche i paesi fortemente dipendenti dal dollaro, sia come valuta di riserva sia come moneta di denominazione del debito estero. Una strategia volta a indebolire o politicizzare il ruolo internazionale del dollaro aumenterebbe la volatilità finanziaria globale, penalizzando soprattutto le economie con mercati finanziari meno profondi e maggiore vulnerabilità ai movimenti dei capitali.

La Cina, pur essendo un obiettivo implicito della strategia Miran, presenta un quadro più ambiguo. Da un lato, è colpita direttamente da tariffe e misure restrittive; dall'altro, possiede una maggiore capacità di risposta attraverso politiche industriali, diversificazione dei mercati di sbocco e controllo dei flussi finanziari. Tuttavia, il rallentamento del commercio globale e la frammentazione in blocchi riducono comunque l'efficienza del sistema internazionale, con costi anche per Pechino.

⁵ N. Woods, "Order Without America. How the International System Can Survive a Hostile Washington", *Foreign Affairs*, 22 aprile 2025.

Infine, il sistema multilaterale nel suo complesso viene danneggiato dalla crescente instabilità, colpendo indirettamente tutti i paesi che traggono beneficio da regole stabili, prevedibilità e risoluzione istituzionalizzata delle controversie. In questo senso, i costi maggiori non ricadono solo su singoli stati, ma sull'economia globale nel suo insieme, attraverso maggiore incertezza, minori investimenti e una crescente frammentazione degli scambi.

Il commercio mondiale resisterà se vale tutto?

Le tensioni geopolitiche incidono sulle variabili economiche tramite molteplici canali: fiducia di imprese e consumatori, prezzi dell'energia e delle materie prime, tassi di cambio e scelte di politica economica. Ma sebbene vari analisti manifestino timori fondati, l'economia globale e il commercio internazionale continuano comunque a dimostrare una resilienza sorprendente. Questa è legata al fatto che la maggior parte dei paesi segue le regole di base di funzionamento dei mercati mondiali, che hanno permesso per oltre trent'anni alla globalizzazione di essere uno dei motori fondamentali della crescita.

Quel sistema di scambi non è scomparso, ma sta cambiando rapidamente, e ciò che potrebbe essere raffigurato è un panorama meno lineare, più frammentato, certamente più politico, in cui la geografia degli scambi comincia a riflettere fedelmente quella dei conflitti geopolitici; la politica estera sta ridefinendo le rotte commerciali. Non sorprende che l'incertezza sia diventata dominante. In questo equilibrio precario, un'eventuale correzione del mercato azionario americano o un significativo rallentamento di quell'economia potrebbero riflettersi sulla domanda globale e amplificare la tensione già palpabile tra Stati Uniti, Cina ed Europa. Meno importazioni americane significherebbero una Cina ancora più aggressiva sui mercati mondiali, alimentando la tentazione protezionistica delle economie avanzate.

Tuttavia, la resilienza dell'economia reale, capace finora di assorbire shock che in passato avrebbero provocato recessioni profonde, mostra che la rete di connessioni che si è sviluppata a livello globale continua a resistere. La rottura delle regole passate rende gli scambi più difficili e rischiosi, ma non li ha finora fermati. Dunque, il destino del commercio mondiale è tutt'altro che scritto. La tentazione del protezionismo cresce, soprattutto negli Stati Uniti, dove il dibattito politico guarda con favore al "decoupling" e a un ridimensionamento del multilateralismo. Ridurre gli scambi e isolarsi può far guadagnare consenso nel breve periodo, ma nel lungo rischia di rendere il mondo più povero, meno stabile e più vulnerabile.

Di fronte a questa transizione complessa, una cosa appare chiara: non è la fine del commercio globale, ma la fine della sua versione ingenua. Il commercio continuerà, ma in un ambiente più selettivo, più costoso e più politico, che richiede di scrivere nuove regole.