

L'INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE DEI MERCATI DEI SERVIZI E LA POSIZIONE DELL'ITALIA

di Lelio Iapadre e Elena Mazzeo*

1. Il quadro internazionale

I servizi rappresentano in molti paesi il settore più importante in termini di produzione e di occupazione, toccando quote superiori al 70 per cento nelle economie ad alto reddito. La loro rilevanza è accresciuta dal ruolo essenziale che giocano come input dei processi produttivi degli altri settori.

Ciò contribuisce a spiegare perché le politiche economiche in questo settore si siano orientate negli ultimi anni verso una progressiva liberalizzazione, resa necessaria anche per evitare che la competitività internazionale delle imprese agricole e manifatturiere venga penalizzata dal costo eccessivo dei servizi intermedi, nonché per rispondere alla diffusione delle innovazioni tecnologiche (Stern, 2001).

Il processo di integrazione dei mercati internazionali che ha caratterizzato la storia economica della seconda metà del Novecento, a partire dalla conclusione dell'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (GATT), coinvolse inizialmente soltanto gli scambi di merci, ma si è poi esteso anche ai servizi, sia nel contesto di accordi regionali come quelli in vigore in Europa occidentale, sia nell'ambito più ampio degli accordi multilaterali. I primi tentativi di inserire i servizi nell'agenda dei negoziati commerciali internazionali furono promossi all'inizio degli anni ottanta dagli Stati Uniti, che miravano a sfruttare i vantaggi comparati di cui godevano nel settore terziario (Hoekman e Kostecki, 2001).

Nel 1995 la nascita dell'OMC coincise anche con l'entrata in vigore dell'Accordo Generale sugli Scambi di Servizi (GATS), che rappresenta la prima applicazione al settore terziario dei criteri di liberalizzazione già sperimentati negli scambi internazionali di merci. Si tratta di un accordo-quadro, che stabilisce i principi di base della liberalizzazione non discriminatoria, ma lascia ai paesi membri dell'OMC ampi margini di flessibilità nella scelta dei settori da aprire alla concorrenza internazionale e dell'intensità della liberalizzazione (Hoekman, 1996). Il GATS fu seguito da alcuni importanti accordi settoriali, sulle telecomunicazioni di base e sui servizi finanziari, che ne hanno rafforzato la rilevanza, adattandone le regole alle particolari esigenze di tali settori (Beviglia Zampetti, 2005).

A partire dal 2000, come previsto dallo stesso GATS, si è infine avviato un nuovo negoziato organico sui servizi, che è confluito successivamente nell'attuale ciclo di negoziati dell'OMC, la Doha Development Agenda (DDA). Come è noto, le possibilità di successo di questa trattativa appaiono per ora molto limitate, essendo condizionate dalla situazione di stallo che si è creata in altri settori, nonché dalla concorrenza esercitata dal diffondersi di accordi preferenziali bilaterali anche nel campo dei servizi (Iapadre, 2005).

Malgrado i progressi realizzati negli ultimi anni, il grado di apertura interna-

* Rispettivamente, Università dell'Aquila, Johns Hopkins University, Bologna Center e ICE – Area Studi, Ricerche e Statistiche

zionale del settore terziario resta relativamente modesto. Il peso degli scambi di servizi sul totale del commercio mondiale è valutabile intorno al 20 per cento, molto meno dell'incidenza del terziario sulla produzione. Ciò dipende sia dalle caratteristiche economiche dei servizi, che richiedono spesso il contatto diretto tra il produttore e il consumatore, rendendo impossibile la fornitura transfrontaliera (Bhagwati, 1984; Sampson e Snape, 1985), sia dall'orientamento restrittivo che ancora caratterizza le politiche commerciali in questo settore.

La disponibilità e la qualità dei dati statistici sugli scambi internazionali di servizi restano limitate, in particolare nei paesi in via di sviluppo (Karsenty, 2000). Tuttavia, diversi miglioramenti sono stati conseguiti negli ultimi anni, portando alla pubblicazione di un Manuale sulle statistiche degli scambi internazionali di servizi, che è il prodotto congiunto di sei istituzioni internazionali (United Nations, 2001).

I principali esportatori e importatori di servizi sono i paesi ad alto reddito, ma in diversi settori alcuni paesi in via di sviluppo stanno manifestando un successo internazionale crescente, favorito dalla frammentazione delle attività produttive da parte delle multinazionali (UNCTAD e World Bank, 1994). Il fenomeno sta assumendo dimensioni sempre più rilevanti, suscitando preoccupazioni per le sue conseguenze sull'occupazione nei paesi ad alto reddito (Bardhan e Kroll, 2003).

Non sempre la fornitura internazionale di servizi avviene nelle modalità della vendita transfrontaliera o del movimento del consumatore, che danno luogo a registrazioni nel conto corrente della bilancia dei pagamenti. In diversi settori la modalità più importante è costituita dalle vendite delle affiliate estere di imprese multinazionali (Chang, 1999). Il legame tra politiche commerciali e politiche degli investimenti diretti esteri (IDE) è quindi in questo caso particolarmente stretto. Ciò spiega perché il GATS, diversamente dal GATT, considera anche la "presenza diretta" nei mercati esteri tra le modalità di prestazione internazionale dei servizi.

In alcuni casi è sufficiente il movimento temporaneo dei fornitori di servizi (la quarta modalità del GATS), ma il grande potenziale di crescita che questi scambi avrebbero soprattutto per alcuni paesi in via di sviluppo è frenato dalle restrizioni politiche che limitano i movimenti internazionali di persone (Chanda, 2002).

Problemi di disponibilità e di qualità dei dati si pongono non soltanto per i flussi di interscambio, ma in misura ancora maggiore per le barriere che li ostacolano. Malgrado i progressi compiuti negli ultimi anni, non si dispone ancora di una rilevazione sistematica di tali barriere, che consenta confronti tra settori e paesi diversi¹.

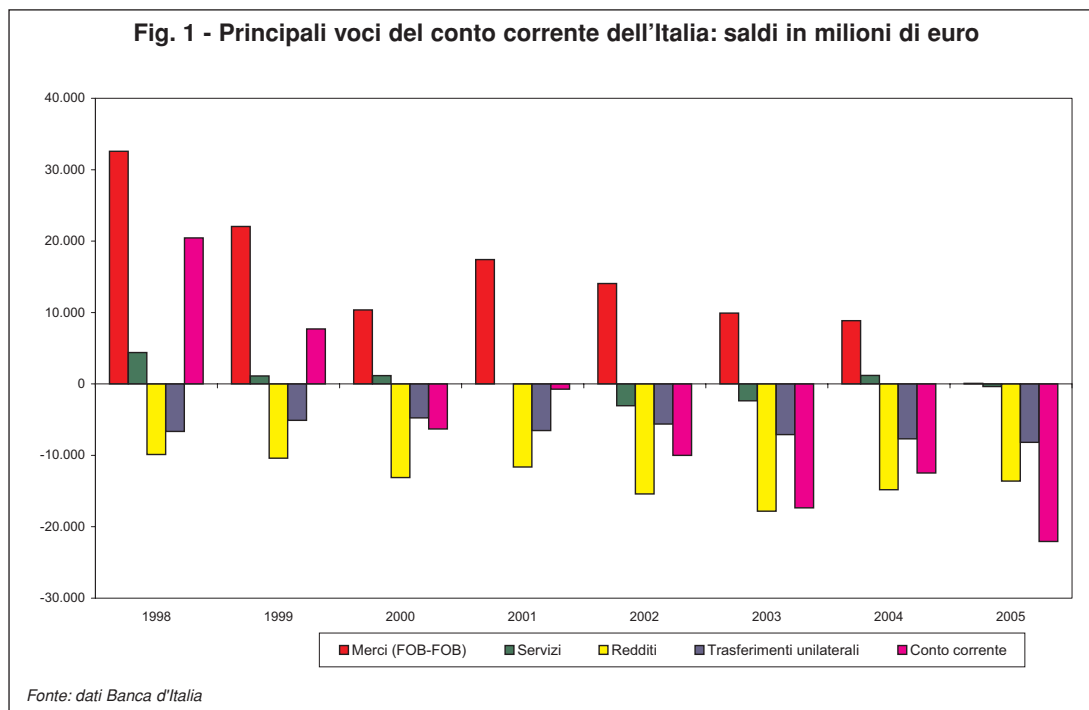
2. La posizione dell'Italia

La posizione dell'economia italiana negli scambi internazionali di servizi appare caratterizzata da debolezze strutturali analoghe a quelle già note per gli scambi di merci.

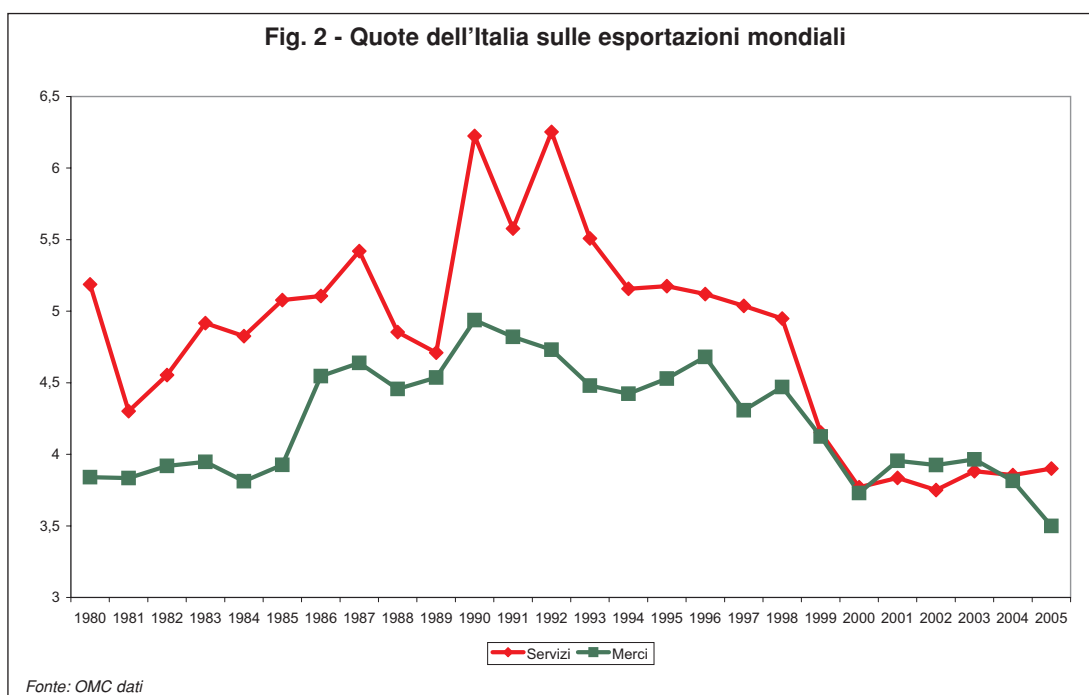
La figura 1 mostra il contributo dei servizi all'andamento del saldo corrente di bilancia dei pagamenti dell'Italia negli ultimi anni. Pur con qualche oscillazione, il

¹ I metodi proposti per valutare l'entità delle barriere di accesso ai mercati dei servizi sono diversi (Warren e Findlay, 2000; Dee e Hanslow, 2001). Gli indicatori sulle barriere di confine agli IDE sono discussi da Golub (2003). Un approccio più generale alla misurazione degli effetti restrittivi delle politiche interne è presentato da Nicoletti et al. (2003).

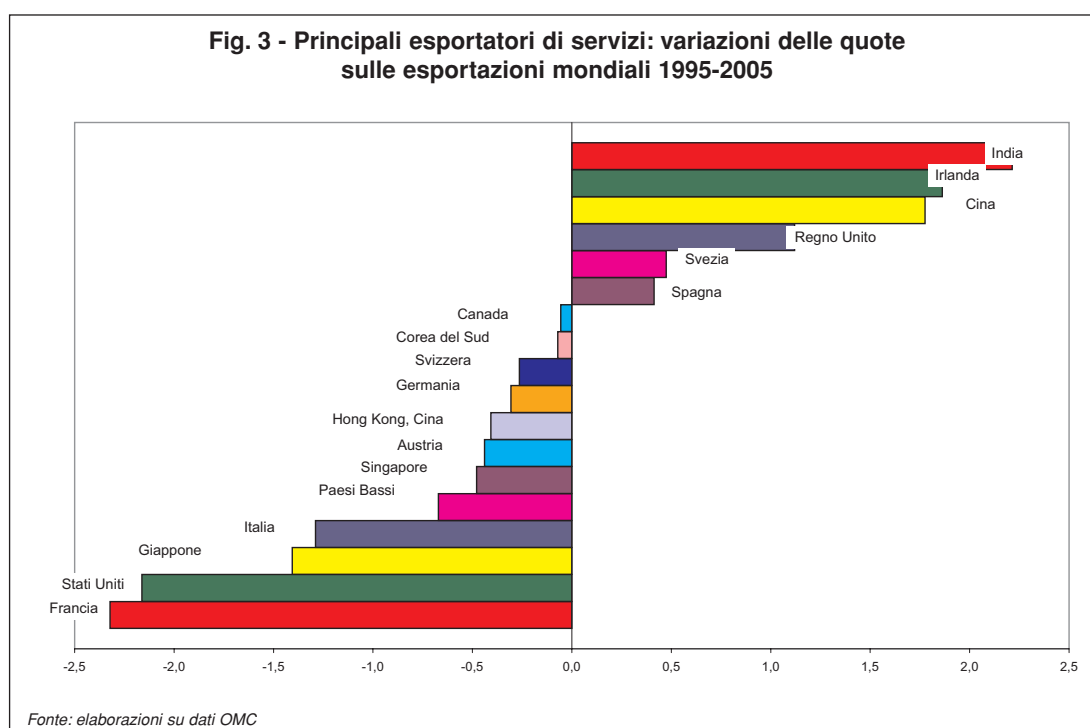
settore ha condiviso la tendenza negativa che ha caratterizzato le altre poste, e in particolare gli scambi di merci.



Ancora più evidente appare il progressivo ridimensionamento della quota italiana sulle esportazioni mondiali di servizi. La figura 2 mostra che tale declino è stato più marcato di quello registrato nelle merci, tanto da annullare il vantaggio comparato che l'Italia esibiva nel terziario fino al 1998.



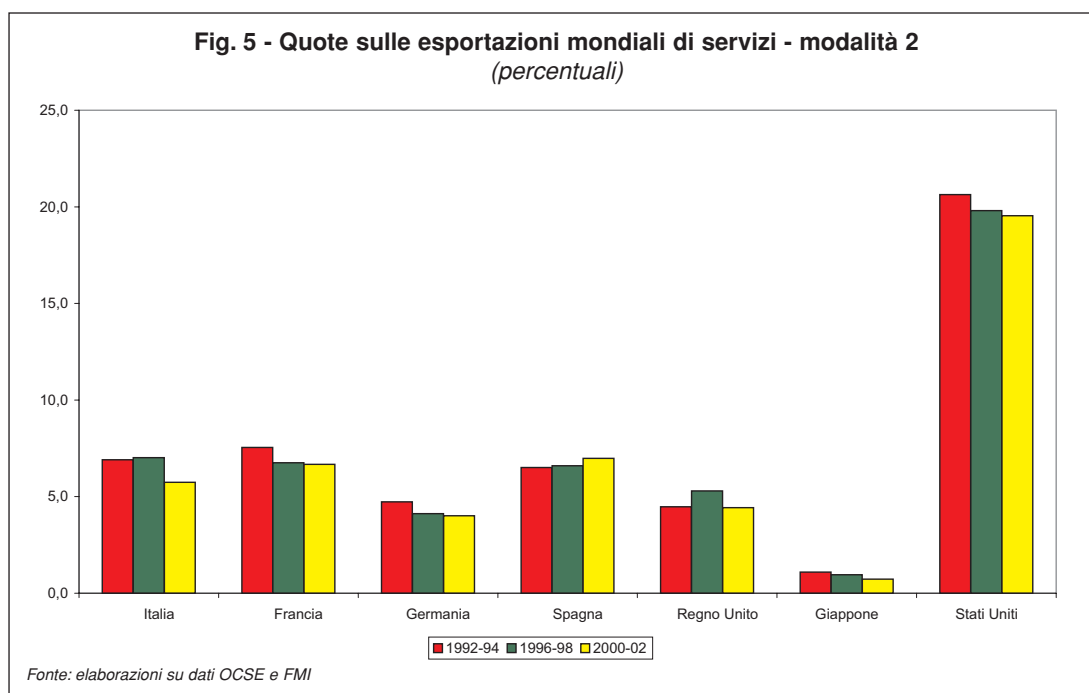
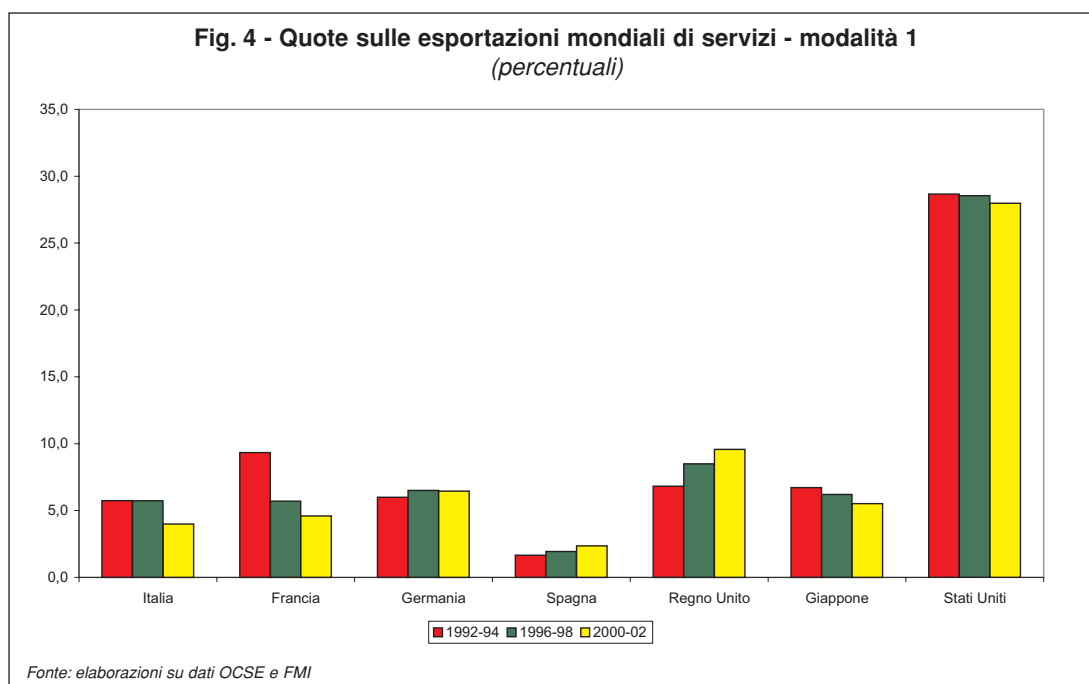
La perdita di quota dell'Italia nell'ultimo decennio è stata inferiore soltanto a quella di Stati Uniti, Francia e Giappone, ma, come si può vedere dalla figura 3, tale perdita è andata a vantaggio non soltanto di paesi emergenti come India e Cina, ma anche di altri paesi europei. Appare quindi difficile attribuirlo a fattori talvolta evocati per le esportazioni di merci, come il generale ridimensionamento di peso dei paesi sviluppati o il freno esercitato negli ultimi anni dall'apprezzamento dell'euro. Considerando invece le caratteristiche dei paesi che hanno maggiormente accresciuto la loro quota sulle esportazioni mondiali di servizi, si può avanzare l'ipotesi che il loro successo sia legato in misura rilevante all'afflusso di investimenti diretti esteri nel terziario, mentre la perdita dell'Italia potrebbe essere almeno in parte attribuita alla scarsa capacità del suo sistema economico di attrarre l'interesse delle multinazionali.

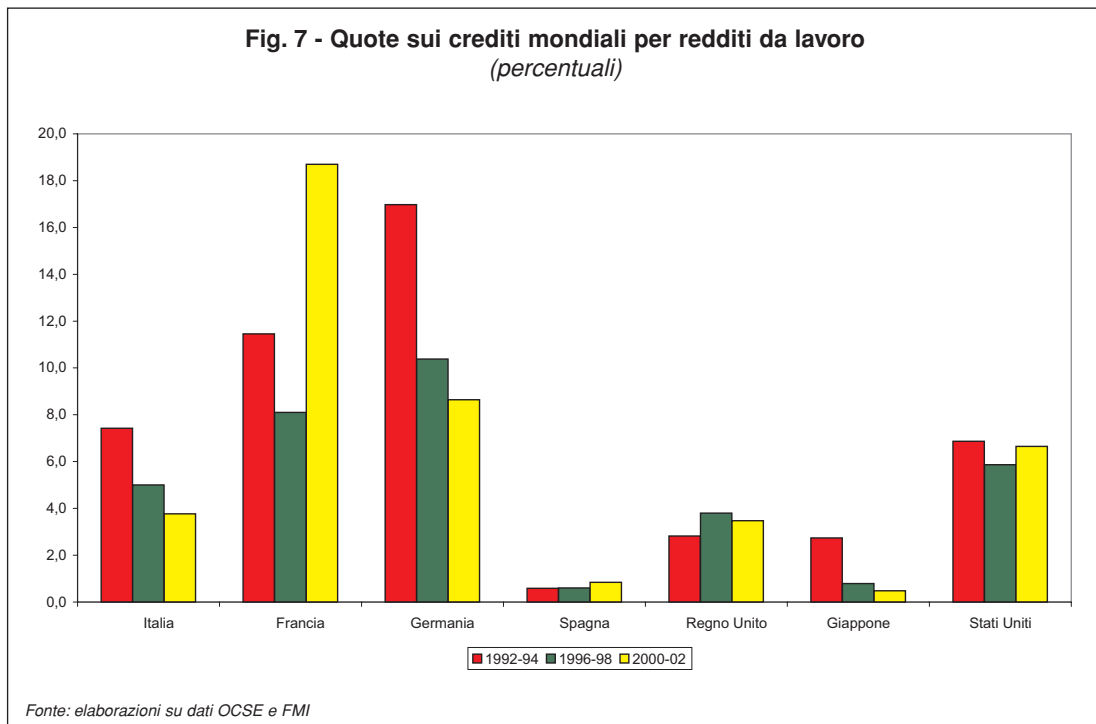
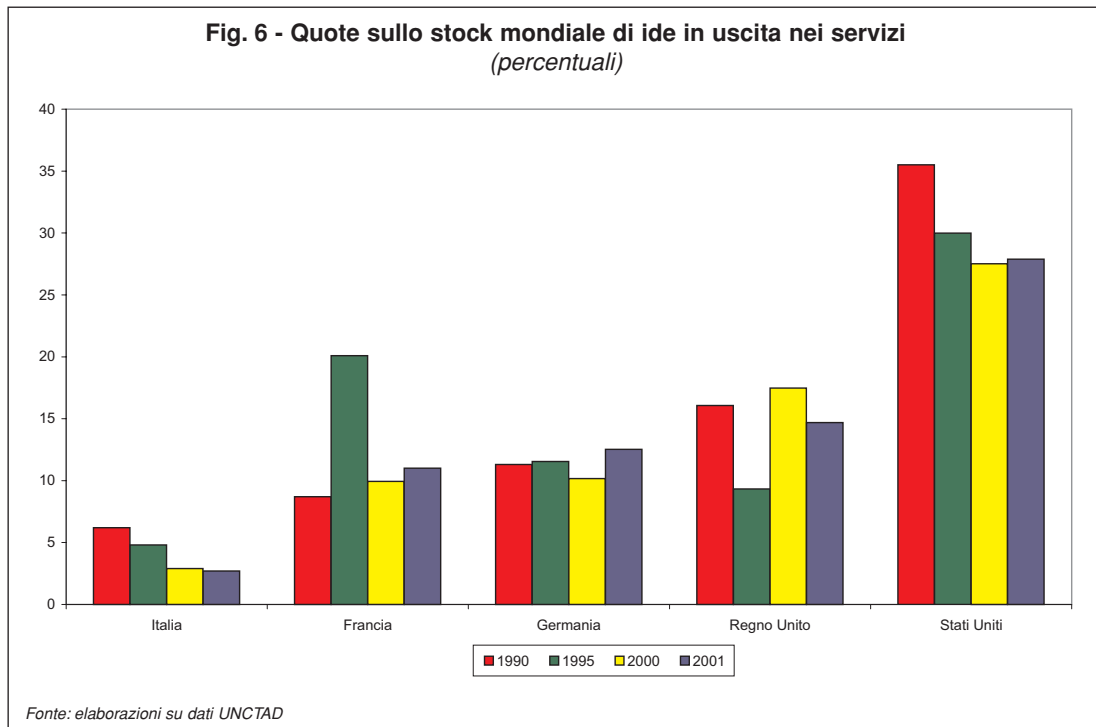


L'indebolimento della posizione italiana riguarda tutte le quattro modalità di prestazione internazionale dei servizi individuate nella classificazione del GATS. Ciò appare evidente nelle figure 4-7, che riportano alcune stime delle quote dei principali paesi sviluppati in ciascuna delle quattro modalità, basate su quanto si può desumere dai dati di bilancia dei pagamenti.² Essi mostrano altresì che la posizione

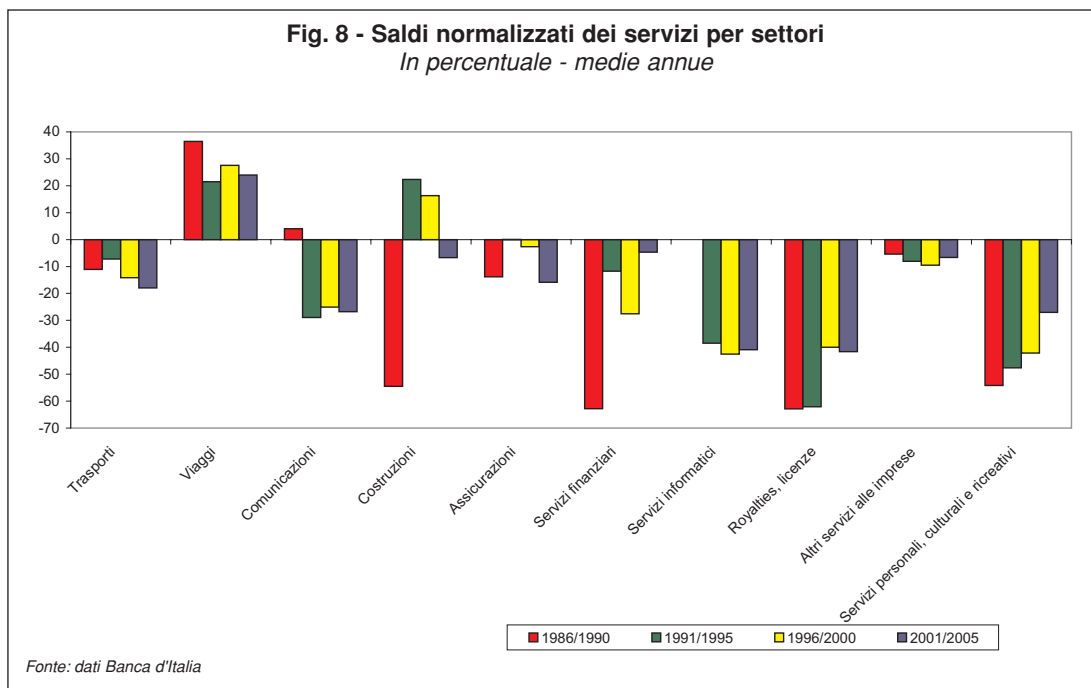
² La modalità 1 (fornitura trans-frontaliera) è approssimata con i crediti per esportazioni di servizi, come definiti in bilancia dei pagamenti, al netto delle voci viaggi all'estero, costruzioni e servizi governativi. La modalità 2 (consumo all'estero) viene identificata con i crediti della voce viaggi all'estero. Per la modalità 3 (presenza commerciale diretta) non sono disponibili rilevazioni specifiche e si riportano le quote sullo stock di investimenti diretti esteri in uscita nei servizi, alla cui entità può essere approssimativamente ricondotto il valore delle vendite realizzate all'estero. Anche per la modalità 4 (presenza delle persone fisiche), in mancanza di rilevazioni specifiche, occorre accontentarsi delle indicazioni che si possono trarre indirettamente dai dati di bilancia dei pagamenti sui redditi da lavoro dipendente.

dell'Italia resta relativamente più forte nella modalità 2 (consumo all'estero), che include il turismo, e manifesta lo svantaggio comparato più intenso nella modalità 3, che richiede la capacità delle imprese di servizi di essere presenti direttamente all'estero con proprie attività produttive o distributive. Si conferma dunque anche nei servizi il ritardo delle imprese italiane nell'adozione di forme più mature di internazionalizzazione.

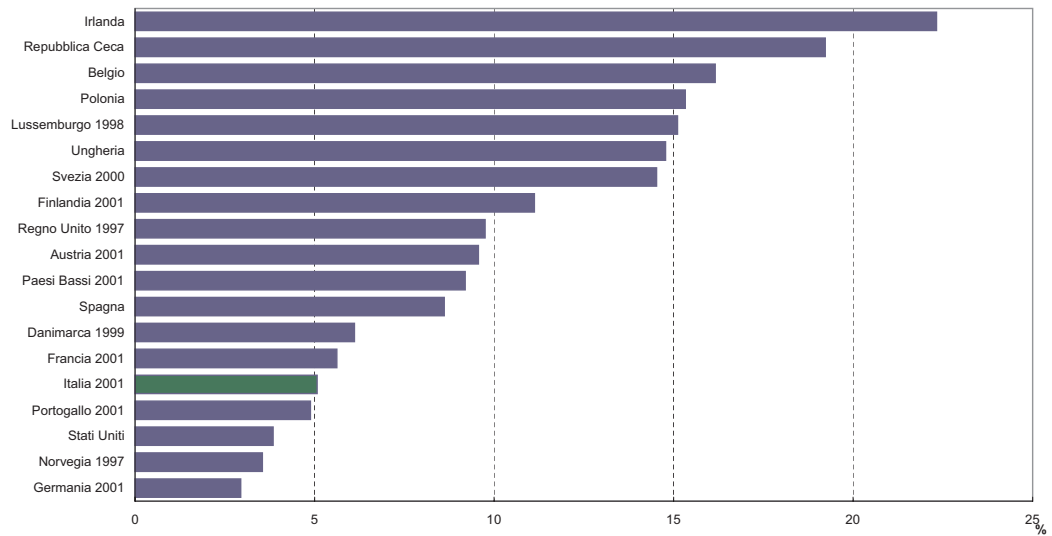




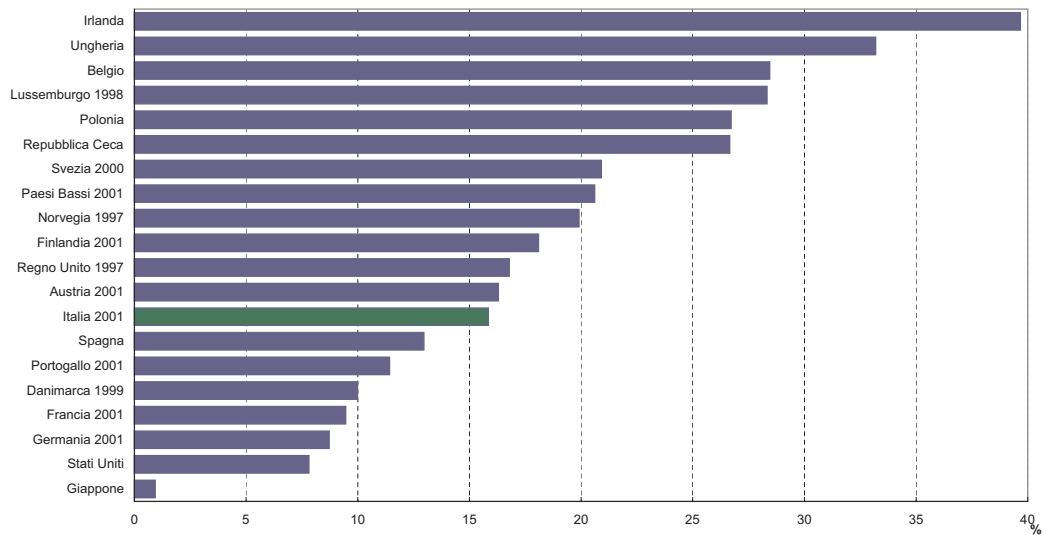
Un'analisi leggermente più dettagliata del modello di specializzazione internazionale dell'Italia nel settore dei servizi, basata sui saldi normalizzati settoriali (fig. 8), conferma che il settore dei viaggi all'estero (turismo) rappresenta ormai l'unico punto di forza di dimensioni rilevanti, anche se il livello dell'indicatore appare nettamente al di sotto di quello degli anni ottanta. Si sono invece dissolti nei primi anni del decennio in corso i vantaggi comparati nei servizi delle costruzioni. Andamenti divergenti emergono nei settori in disavanzo: ai miglioramenti nei servizi finanziari e in quelli "personali, culturali e ricreativi" si contrappone un ulteriore indebolimento nelle comunicazioni e nell'informatica, anche in questo caso rivelando un'evidente somiglianza con le tendenze del modello di specializzazione dell'Italia negli scambi di merci.



Indicazioni interessanti si possono trarre anche dai pochi dati disponibili sulle attività delle multinazionali del terziario (figg. 9-10). La quota dell'Italia si rivela in linea con quella degli altri maggiori paesi sviluppati sia in termini di occupati che di fatturato delle affiliate di multinazionali straniere. Entrambe queste quote appaiono basse in quasi tutti i paesi economicamente più grandi (eccetto il Regno Unito), il che riflette la consueta correlazione negativa tra grado di apertura internazionale e dimensioni relative del mercato interno rispetto a quello estero. Inoltre le quote sul fatturato sono generalmente più elevate di quelle sugli addetti, riflettendo livelli più elevati di intensità di capitale e di produttività del lavoro nelle multinazionali rispetto alle imprese locali. Nel caso dell'Italia questo divario appare particolarmente forte, essendo la quota delle multinazionali estere sul fatturato oltre tre volte superiore a quella sugli addetti.

Fig. 9 - Quota delle affiliate di multinazionali straniere sull'occupazione nei servizi - 2002

Fonte: OCSE

Fig. 10 - Quota delle affiliate di multinazionali straniere sul fatturato nei servizi 2002

Fonte: OCSE

3. Conclusioni

I mercati internazionali dei servizi sono caratterizzati da spinte crescenti verso una maggiore integrazione, dovute soprattutto alle trasformazioni tecnologiche ed economiche in corso nel settore, ma in qualche misura anche all'orientamento più aperto che hanno cautamente assunto le politiche commerciali in questo campo.

In questo contesto, peraltro offuscato dalle attuali difficoltà dei negoziati OMC, la posizione dell'economia italiana appare particolarmente debole. La sua quota sulle esportazioni mondiali di servizi ha subito nell'ultimo decennio una tendenza declinante ancora più accentuata di quella registrata nei manufatti, a vantaggio non soltanto di alcune economie emergenti, ma anche di altri paesi dell'Unione Europea. La posizione dell'Italia appare particolarmente debole nelle forniture basate sulla presenza diretta delle imprese nei mercati di sbocco, ma la flessione delle sue quote di mercato è visibile in tutte le quattro modalità di fornitura internazionale dei servizi. I suoi vantaggi comparati si concentrano quasi esclusivamente nel settore turistico, dove peraltro hanno subito un consistente ridimensionamento.

L'unica nota positiva è la capacità del sistema italiano di attrarre la presenza di multinazionali straniere, che, nel settore terziario, appare non inferiore a quella degli altri grandi paesi sviluppati (tranne il Regno Unito). Le multinazionali presenti in Italia nei servizi realizzano inoltre un fatturato per addetto nettamente superiore a quello delle imprese locali.

Proprio questa ultima osservazione aiuta a sottolineare il ruolo positivo che la presenza straniera può svolgere per aumentare l'efficienza nel settore dei servizi. Da questo punto di vista, l'economia italiana potrebbe trarre grandi benefici da una maggiore apertura dei propri mercati interni, quale potrebbe risultare dal successo della Doha Development Agenda. Si renderebbero disponibili servizi di qualità migliore a prezzi più convenienti, con evidenti benefici per i consumatori e per la capacità competitiva delle imprese.

Più in generale, ciò sottolinea la stretta complementarità di obiettivi tra politiche commerciali internazionali e politiche nazionali di tutela della concorrenza. I rapporti tra queste due sfere istituzionali sono al centro di una delle più importanti tra le cosiddette "questioni di Singapore", accantonata per ragioni di tattica negoziale dalla Doha Development Agenda, ma sempre presente come grande problema irrisolto del sistema economico internazionale.

Riferimenti bibliografici

Bardhan, A. D. e Kroll, C. (2003), "The New Wave of Outsourcing", Fisher Center Research Reports, n. 1103, University of California, Berkeley. <http://repositories.cdlib.org/iber/fcreue/reports/1103>

Beviglia Zampetti, A. (2005) *Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)*, Postilla di aggiornamento, in *Enciclopedia Giuridica, Volume aggiornamento XIII*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.

Bhagwati, J. (1984), "Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations", *The World Economy*, vol. 7: 133-144.

Chanda, R. (2002), "Movement of Natural Persons and the GATS: Major Trade Policy Impediments" in B. Hoekman, A. Mattoo, e P. English (a cura di), *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, World Bank, Washington, DC, pp. 304-314.

Chang, P. (1999), "GATS, the Modes of Supply and Statistics on Trade in Services", *Journal of World Trade*, vol. 33: 93-115.

Dee, P. e Hanslow, K. (2001), "Multilateral Liberalization of Services Trade", in R. M. Stern (a cura di), *Services in the International Economy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, pp. 117-139.

Golub, S. (2003), "Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries", OECD, *Economics Department Working Papers*, No. 357.

Hoekman, B. (1996), "Assessing the General Agreement on Trade in Services", in W. Martin e A. L. Winters (a cura di), *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hoekman, B. e Kostecki, M. (2001), *The Political Economy of the World Trading System: the WTO and beyond*, second edition, Oxford University Press, Oxford.

Iapadre, L. (2005), "The Bicycle on the Acclivity: WTO Negotiations and the International Integration of Services Markets", *Intereconomics*, vol. 40, n. 6, pp. 317-22.

Karsenty, G. (2000), "Just how Big are the Stakes?", in P. Sauvé e R. M. Stern (a cura di), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Center for Business and Government, Harvard University, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Nicoletti, G., Golub, S., Hajkova, D., Mirza, D., e Yoo, K.-Y. (2003), "Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment", OECD, *Economics Department Working Papers*, No. 359, ECO/WKP(2003)13.

Sampson, G. e Snape, R. (1985), "Identifying the Issues in Trade in Services", *The World Economy*, vol. 8: 171-181.

Stern, R. M., a cura di (2001), *Services in the International Economy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

UNCTAD e World Bank (1994), *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, United Nations, Geneva.

United Nations (2001), *Manual on Statistics of International Trade in Services*, Geneva.

Warren, T. e Findlay, C. (2000), "Measuring Impediments to Trade in Services", in P. Sauvé e R. M. Stern (a cura di), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Center for Business and Government, Harvard University e Brookings Institution Press, Washington, DC, pp. 57-84.