

**FOCUS:
POLITICHE COMMERCIALI
E ACCORDI DI
LIBERO SCAMBIO**





FOCUS: POLITICHE COMMERCIALI E ACCORDI DI LIBERO SCAMBIO

Protezionismo e accordi di libero scambio: il mondo di fronte ai pericoli delle guerre commerciali*

Le relazioni economiche internazionali attraversano una fase di grande tensione, innescata dalle politiche commerciali aggressive annunciate, e in parte già adottate, dagli Stati Uniti. I paesi colpiti da queste misure stanno preparando ritorsioni analoghe e il mondo appare – per la prima volta dopo parecchi decenni – sull’orlo di una guerra commerciale, che segnerebbe la fine della lunga fase di collaborazione con cui la comunità internazionale ha costruito, a partire dalla metà del Novecento, le basi politiche del processo di globalizzazione. Il rischio è aggravato dal fatto che gli Stati Uniti, interrompendo una lunga tradizione di sostegno al sistema multilaterale degli scambi, ne hanno messo esplicitamente in discussione una delle funzioni più delicate e preziose, che è il meccanismo di soluzione delle controversie amministrato dall’Organizzazione mondiale del commercio.

Il ritorno del protezionismo è uno dei segni più gravi lasciati dalla lunga e profonda recessione in cui è piombata l’economia mondiale dopo la crisi finanziaria del 2008, al culmine di una fase espansiva caratterizzata da radicali cambiamenti nella geografia economica globale, con il ridimensionamento delle potenze economiche occidentali e l’emergere di un gruppo di grandi paesi in via di sviluppo, prevalentemente asiatici. La maggiore mobilità internazionale delle persone, dei capitali, delle merci e dei servizi, resa possibile dalla globalizzazione, è stata una delle cause principali di questi cambiamenti, che si sono tradotti in un calo senza precedenti nel numero di persone al di sotto della soglia della povertà. Questo risultato straordinario è arrivato insieme con un approfondimento degli squilibri nella distribuzione della ricchezza, del reddito e delle opportunità di lavoro e promozione sociale all’interno dei paesi.

La domanda di protezione espressa da una quota crescente di cittadini, anche nei seggi elettorali, nasce da questi squilibri. I governi non hanno voluto o saputo offrire risposte adeguate in termini di interventi fiscali redistributivi e di riforme strutturali, lasciando spazio a forze politiche che imputano al “nemico esterno” (gli immigrati, i prodotti cinesi a basso costo, le multinazionali straniere, i vincoli dell’integrazione europea...) problemi che sono in gran parte di origine interna, legati ai meccanismi di accumulazione della ricchezza e ai limiti dei sistemi di sicurezza sociale.

Siamo così tornati in un clima politico internazionale in cui alcuni paesi cercano di affrontare i propri problemi scaricandoli sugli altri e rischiano di innescare una spirale di ritorsioni, che lascerebbe tutti in una situazione peggiore di quella dalla quale si dichiara di voler uscire. Recuperi di benessere eventualmente ottenuti a spese di altri paesi sarebbero transitori, destinati a sparire per effetto delle ritorsioni, ma l’esito globale non sarebbe neutro: l’economia mondiale, che oggi appare complessivamente in ripresa, potrebbe scivolare nuovamente verso la recessione, appesantita anche dalle distorsioni aggiuntive create dalle misure protezioniste.

Questi pericoli sono particolarmente forti nelle economie di dimensioni minori, strutturalmente più dipendenti dall’integrazione internazionale, ma si presentano ovunque. Li percepiscono con chiarezza le imprese esportatrici, che vedono restringersi le prospettive di crescita delle proprie vendite, senza trovare adeguate compensazioni nella domanda interna. Ma i rischi si propagano lungo tutti gli snodi di quelle reti produttive internazionali che costituiscono le cosiddette “catene globali del valore”, coinvolgendo anche fornitori locali di beni e servizi intermedi.

Benché lo scenario sia cupo, è importante sottolineare che la partita non è ancora compromessa. Le forze sociali e politiche che sostengono i benefici dell’integrazione internazionale posso-

* Di Lelio Iapadre (Università dell’Aquila)



no contare sulla forza del sistema commerciale multilaterale e dei legami di interdipendenza intrecciati in decenni di sviluppo. Le imprese sembrano per ora in grado di resistere ai danni del protezionismo e la crescita del commercio internazionale, pur non essendo tornata ai ritmi precedenti alla crisi, appare in accelerazione. L'avvento dei nuovi paradigmi produttivi dell'economia digitale diffonde opportunità di innovazione accessibili a un numero crescente di imprese, ridimensionando i costi di accesso ai mercati e la rilevanza delle frontiere nazionali. La stessa qualità delle politiche può essere fortemente accresciuta dalle nuove forme di partecipazione e valutazione, consentite dalla maggiore disponibilità di dati e strumenti di elaborazione.

Nel campo delle politiche commerciali, al ritorno del protezionismo si contrappone la determinazione con cui l'Unione Europea e altri paesi continuano a negoziare e concludere accordi di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti, che si estendono a un numero crescente di ambiti politici, man mano che emerge la consapevolezza dei limiti delle politiche nazionali e locali per affrontare problemi di scala globale. L'esito di questi negoziati non è scontato e il contenuto degli accordi non è necessariamente ottimale, ma il fatto stesso di mantenere aperto il dialogo tra i governi può aiutare a scongiurare i pericoli del ripiegamento negli egoismi nazionali.

Questa sezione speciale del Rapporto riunisce un insieme di contributi, volti a integrare l'analisi consueta delle politiche di integrazione dei mercati offerta nel capitolo 1, approfondendone alcuni temi specifici, che riguardano sia le tendenze recenti delle politiche commerciali, sia gli effetti degli accordi di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti, con particolare riferimento a quelli promossi dall'Unione Europea.

Il saggio di Fabrizio Onida su "Populismi e governo della globalizzazione" passa in rassegna i temi principali di un dibattito che si fa sempre più intenso, stimolato dal diffondersi di posizioni politiche ostili alla globalizzazione in gran parte dei paesi avanzati. Se è vero che la maggiore integrazione dei mercati internazionali, realizzata negli ultimi decenni, ha contribuito al conseguimento di risultati straordinari in termini di riduzione della povertà e delle disuguaglianze di reddito tra i paesi, questo stesso processo sembra aver alimentato un aumento degli squilibri sociali e territoriali all'interno dei paesi. Per affrontare questi problemi occorre fare ricorso a politiche di sviluppo interne ai paesi, che rendano effettiva una migliore distribuzione dei benefici della globalizzazione. A questo tema si connette l'esigenza di intervenire affinché l'aumento dell'integrazione tra i mercati porti a una convergenza dei sistemi normativi verso standard di progresso sociale più elevati e non a una competizione verso il basso nella tutela dei diritti fondamentali. Vi concorrono anche i negoziati condotti da diversi paesi al fine di concludere accordi di liberalizzazione commerciale preferenziale. La qualità delle regole che ne derivano dipende anche dalla capacità dei governi di resistere alle pressioni dei gruppi di interesse per piegare in proprio favore norme che invece dovrebbero essere destinate ad aumentare la concorrenza sui mercati.

La ricomparsa di tendenze protezioniste ha contribuito al rallentamento degli scambi internazionali registrato negli ultimi anni. Il fenomeno si è manifestato soprattutto con un ricorso più intenso a misure non tariffarie di restrizione dell'accesso ai mercati. Il contributo di Gianluca Orefice e Davide Suverato, intitolato "Misure non tariffarie: quali sono e quanto costano alle imprese italiane?", ricorda che già negli anni duemila il numero di mercati e di prodotti colpiti da tali misure era aumentato considerevolmente, alimentando differenze tra i sistemi normativi dei paesi. Si tratta prevalentemente di interventi classificati come "barriere tecniche agli scambi" o "misure sanitarie e fitosanitarie", i cui effetti restrittivi sugli scambi sono particolarmente com-

plexi, ma comunque appaiono più forti di quelli dei dazi in vigore. Con riferimento particolare alle esportazioni italiane, si nota che mentre le barriere tecniche innalzano sia i costi fissi sia i costi variabili di accesso ai mercati, le misure sanitarie generano essenzialmente un aumento dei costi fissi.

Il contributo di Maurizio Zanardi “Protezione *anti-dumping* e liberalizzazione del commercio internazionale” si concentra su un particolare tipo di misure di difesa commerciale, autorizzato dal sistema multilaterale degli scambi quando le strategie di discriminazione di prezzo da parte delle imprese esportatrici si traducano in danni rilevanti per le industrie dei paesi importatori. Il ricorso alle misure *anti-dumping* è tornato a crescere nell’ultimo decennio, concentrandosi prevalentemente nella siderurgia e nella chimica, anche da parte di paesi come la Cina che generalmente ne subiscono gli effetti restrittivi. L’evidenza empirica mostra che tale ricorso tende ad andare oltre i casi specifici previsti dalla normativa e che i suoi effetti diretti e indiretti sono particolarmente insidiosi e rilevanti. Inoltre, la possibilità di usare le misure *anti-dumping* non è bastata a scoraggiare il ricorso ad altre forme di protezione discriminatoria, come i dazi introdotti recentemente dagli Stati Uniti, facendo appello a generiche motivazioni di sicurezza nazionale.

Un altro tipo di barriere agli scambi che ha avuto un’applicazione crescente negli ultimi anni è costituito dai requisiti di contenuto locale della produzione, analizzati in un riquadro di Cristina Castelli (“I requisiti di contenuto locale: definizione, finalità ed effetti”). Si tratta, anche in questo caso, di misure complesse, che mirano a sostenere produzione e occupazione, imponendo o incentivando l’uso di beni e servizi prodotti localmente, e trovano sovente applicazioni specifiche nelle discipline sugli appalti pubblici. Ne scaturiscono vincoli e costi aggiuntivi nell’organizzazione dei processi produttivi, che possono distorcere la distribuzione geografica degli scambi e degli investimenti internazionali, oltre che innalzare il costo degli appalti. I danni che possono derivarne non riguardano soltanto le produzioni a cui si applicano direttamente, ma anche altri settori collegati con esse. Il ricorso ai requisiti di contenuto locale è aumentato sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti e in via di sviluppo, talvolta nell’ambito di esplicite strategie di sostituzione delle importazioni. Inoltre queste misure stanno assumendo un rilievo crescente nell’economia digitale, in cui i vincoli alla localizzazione dei dati possono essere giustificati da argomenti di sicurezza e tutela della riservatezza.

Un secondo gruppo di contributi analizza il tema degli accordi di liberalizzazione commerciale. Quello di Aaditya Mattoo, Alen Mulabdic e Michele Ruta, intitolato “Gli effetti degli accordi commerciali approfonditi sul commercio”, si basa su una semplice classificazione degli accordi preferenziali in vigore, che ne definisce il grado di “approfondimento” in termini di numero di ambiti politici coperti dall’accordo. Emerge in primo luogo che gli accordi preferenziali sono tendenzialmente diventati sempre più approfonditi, ampliando il proprio raggio di copertura a temi prima esclusi, come servizi, investimenti, concorrenza, protezione dei diritti di proprietà intellettuale, regole sull’ambiente e sul lavoro. L’analisi econometrica mostra inoltre che al crescere del grado di approfondimento degli accordi aumentano i loro effetti positivi sugli scambi e sulla partecipazione delle imprese alle reti produttive internazionali. I benefici che ne derivano non restano appannaggio esclusivo dei paesi membri degli accordi, ma tendono in qualche misura a estendersi anche ai paesi terzi, perché molte misure di liberalizzazione approfondita hanno una natura intrinsecamente non discriminatoria.

Il funzionamento degli accordi commerciali si basa, tra l’altro, su un insieme di “regole di origi-



ne”, che sono esposte al rischio di manipolazioni protezioniste. Il tema è affrontato nel riquadro di Cristina Castelli “Le regole di origine delle merci: definizione e implicazioni per le reti produttive internazionali”. Si tratta di un insieme di criteri normativi, che servono a identificare l’origine dei prodotti, al fine di determinare il regime commerciale da applicare. La loro rilevanza è particolarmente evidente nel caso degli accordi commerciali preferenziali: la possibilità di applicare il trattamento più favorevole da essi previsto vale soltanto per beni che siano effettivamente di origine interna ai paesi partner dell’accordo. Nei casi in cui i processi produttivi siano frammentati tra più paesi la qualità delle regole di origine può condizionare fortemente le attività internazionali delle imprese. Un numero rilevante di accordi commerciali preferenziali prevede varie possibilità di “cumulo” tra le regole di origine, che possono spingersi fino al punto di considerare gli input provenienti da paesi terzi come equivalenti a quelli prodotti nei paesi membri dell’accordo.

Tra gli accordi preferenziali approfonditi si collocano certamente quelli che l’Unione Europea sta negoziando, o ha recentemente concluso con alcuni importanti partner. Il contributo di Enrico Marvasi, Silvia Nenci e Luca Salvatici analizza proprio “Gli accordi di nuova generazione dell’UE” con particolare riferimento a quelli con Canada, Corea del Sud, Giappone e Vietnam. Pur tenendo conto del rischio di diversione degli scambi che ne deriva, i benefici attesi da questi accordi sono notevoli e riguardano i consumatori, che potranno ottenere beni e servizi a prezzi più contenuti, e le imprese, che trarranno vantaggi analoghi per le proprie importazioni di input intermedi e vedranno ridursi i costi di accesso ai mercati esteri. Tuttavia, non va sottovalutato il rischio che talune disposizioni degli accordi possano intaccare legittime differenziazioni nei sistemi normativi nazionali e generare effetti distributivi non desiderabili.

Il riquadro di Anna Giunta e Marianna Mantuano “Place your bets! Le imprese esportatrici e gli accordi di libero scambio” si riferisce in particolare agli accordi dell’UE con Canada e Giappone, analizzandoli dalla prospettiva dei cambiamenti che potrebbero indurre nel sistema imprenditoriale italiano. Generalmente ci si attende che la rimozione delle barriere agli scambi faccia aumentare sia il numero degli esportatori, abbattendo i costi fissi di accesso ai mercati, sia il valore delle loro vendite. Inoltre la presenza sui mercati esteri può attivare processi di apprendimento, che tendono ad accrescere la produttività delle imprese. Negli ultimi anni, è già possibile rilevare un processo di allargamento del numero di imprese italiane capaci di esportare in Canada, con un ruolo trainante di quelle di dimensioni minori nella crescita del valore delle vendite. In Giappone invece le barriere di accesso appaiono ancora fortemente vincolanti e l’accordo di libero scambio potrebbe svolgere un ruolo propulsivo importante.

Un’altra dimensione delle politiche commerciali dell’Unione Europea è oggetto del riquadro di Matteo Fiorini, Giorgia Giovannetti e Bernard Hoekman, “La strategia di accesso al mercato della UE raggiunge i suoi obiettivi?”. Si tratta non tanto dell’applicazione degli accordi commerciali esistenti, quanto di un insieme di azioni volte a diffondere tra le imprese e gli altri soggetti dei sistemi economici dei paesi membri informazioni dettagliate sulle barriere di accesso ai mercati esteri, al fine di condividere la definizione delle misure da intraprendere per ottenerne la rimozione. L’indagine presentata nel riquadro mostra che questa strategia è ancora poco nota alle imprese, soprattutto a quelle di minori dimensioni. Tra coloro che la conoscono emerge inoltre un certo scetticismo sulla sua efficacia, motivato con lo scarso coordinamento tra i paesi membri dell’Unione e con i condizionamenti politici che influenzano le scelte sul regime degli scambi.



Populismi e governo della globalizzazione

di Fabrizio Onida*

La grande recessione post 2008 ha visto l'emergere di varie forme di populismo anti-globalizzazione nello scenario politico di molti paesi europei e di recente nell'America di Trump. In pochi anni i programmi elettorali e le preferenze rivelate dei ceti popolari, fino a includere crescenti fasce dei ceti medi e ricchi, hanno registrato una netta transizione da una benevola disattenzione verso l'impatto della globalizzazione sulla vita quotidiana a forme diffuse di paura, disagio, malcontento (i *discontents* del libro di Stiglitz del 2002), se non aperta ostilità verso la promozione del libero scambio di merci, servizi, capitali e manodopera. L'ultimo (nono) negoziato multilaterale in ambito GATT-OMC (prematamente battezzato Doha Development Round) è ormai penosamente insabbiato. Al tempo stesso in Asia e America Latina avanzano – pur con fatica – vari progetti di accordi di integrazione economico-commerciale a scala regionale che tendono ad allargare il terreno di gioco a più ambiziosi obiettivi di politica economica come rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, commesse pubbliche, sicurezza e diritti del lavoro, maggior libertà di movimento di persone e servizi all'interno dell'area, standard tecnici, norme ambientali.

Proviamo a ragionare intorno a tre temi.

Primo, in che senso le turbolenze nell'economia globale dell'ultimo ventennio (tra cui l'avvento di Internet a scala globale, l'ingresso della Cina nell'OMC e la grande recessione post-2007, il rapido diffondersi dei populismi nello scenario politico dell'Occidente, incluse "democrazie illiberali" come Erdogan in Turchia e Orban in Ungheria) obbligano a rivedere l'ottimismo della teoria economica consolidata circa i benefici della globalizzazione ripartiti fra paesi a diverso livello di sviluppo, nonché all'interno dei paesi fra gruppi sociali vincenti e perdenti? Si può sostenere che la globalizzazione dei mercati in assenza di un "governo globale" si sia spinta troppo avanti e troppo in fretta (come suggerito da Dani Rodrik già nel lontano 1997), causando squilibri e tensioni sociali insostenibili che inevitabilmente alimentano una forte avversione ai processi di apertura e integrazione internazionale?

Secondo, posto che ogni accordo di liberalizzazione degli scambi internazionali promuove una maggiore concorrenza tra le imprese, ma inevitabilmente comporta una certa competizione fra la qualità delle istituzioni (politiche, economiche, sociali) dei diversi paesi, che cosa possiamo attenderci circa l'intensità della "corsa verso l'alto" nella qualità delle istituzioni nei paesi emergenti rispetto alla parallela "corsa verso il basso" nei paesi avanzati esposti alla maggiore pressione concorrenziale dei bassi costi del lavoro?

Terzo, gli accordi commerciali su scala regionale, anzi che multilaterale, sono più esposti al rischio che gruppi di potere economico organizzati e concentrati riescano a far prevalere i propri interessi settoriali rispetto agli interessi più generali dei paesi coinvolti nel negoziato?

Perché dobbiamo temere un eccesso di globalizzazione non governata?

La visione ottimistica del libero scambio come vantaggioso per tutti, tipica del pensiero dominante fra gli economisti, è stata messa in discussione non solo da occasionali esponenti della

* Università Bocconi di Milano



radical economics (come R. Gordon, R. Reich e altri), ma anche da un padre nobile delle teorie neoclassiche del commercio internazionale come Paul Samuelson (2004), con un articolo dal titolo provocatorio *"Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization"*. L'articolo prende spunto dai timori suscitati negli USA dal rapidissimo avanzamento della Cina come competitore gigante sui mercati a causa dei bassi costi del lavoro, ma anche di massicci investimenti in tecnologia. Partendo da salari estremamente bassi anche se rapidamente crescenti, nello scenario di Samuelson, la Cina cavalca un forte progresso tecnologico che permette di conquistare quote di mercato nei settori di storico vantaggio comparato degli USA. Nel frattempo i posti di lavoro perduti negli USA a seguito delle importazioni dalla Cina non vengono necessariamente rimpiazzati da nuovi posti di lavoro generati dallo sfruttamento dei residui vantaggi comparati degli USA. Come risultato, i salari reali cinesi aumentano riflettendo l'accresciuta produttività, mentre occupazione, salari reali e reddito pro capite americani possono subire una perdita "permanente". L'importazione di manodopera a basso costo (es. dal Messico) e la delocalizzazione all'estero di imprese USA non più competitive in patria non possono che aggravare questo esito sconcertante per i fautori del libero scambio. Soltanto l'iniezione della schumpeteriana "distruzione creatrice" nell'industria americana può invertire la tendenza, consentendo agli USA la riconquista del benessere nazionale senza cedere alla tentazione della guerra commerciale (protezionismo) che porta nel vicolo cieco del "tutti perdenti".

Il tema del *China shock* è al centro di numerosi lavori negli ultimi anni, come Autor-Dorn-Hanson (2016), i quali riconoscono che *"labor market adjustment to trade shocks is stunningly slow"* e suggeriscono un approccio pragmatico (non ideologico) alle politiche di governo della globalizzazione.

È pur vero che il successo competitivo dei paesi emergenti scatena circuiti di crescita di salari e prezzi in parallelo con la crescita della produttività, riducendo il pericolo di spiazzamento permanente dei paesi avanzati. Restano tuttavia problemi che alimentano i timori della "iper-globalizzazione": a) il tasso di cambio dei paesi emergenti può restare a lungo sottovalutato, infliggendo perdite di benessere ai paesi avanzati; b) i sistemi di *welfare* nei paesi avanzati, mirati ad attutire i costi sociali della transizione alla conquista di nuovi vantaggi comparati, incontrano pesanti vincoli di finanza pubblica; c) anche in presenza di mobilità di lavoro e capitali tra settori dello stesso paese, i salari non si eguaglieranno mai tra settori (come nel modello neoclassico più ingenuo e irrealistico), per cui la globalizzazione mal governata crea disuguaglianze interne socialmente insostenibili tra fattori produttivi vincenti e perdenti; d) le ansie da "iper-globalizzazione" sono aggravate dalla probabilità che la crescente penetrazione di Internet nei mestieri *offshorable* (es. *software engineering*, consulenze professionali, finanza, ricerca, management) spinga una quota rilevante di lavori qualificati e di imprenditori innovatori dei paesi avanzati (circa 20-30 per cento secondo Blinder 2006) a emigrare verso altri paesi alla ricerca di migliori retribuzioni e condizioni di lavoro. Anche se voci autorevoli come Brynjolfsson e McAfee (2016) suggeriscono come la diffusione delle ICT generi effetti di *reshoring* in molte forme di servizi qualificati in cui si rivalutano i vantaggi da prossimità fisica al cliente.

Una conclusione largamente condivisa è dunque che la globalizzazione per sé contribuisce a ridurre le disuguaglianze fra paesi (basta pensare alle centinaia di milioni di cinesi e indiani usciti dalla povertà assoluta nell'ultimo quarto di secolo), ma che tendono a crescere le disuguaglianze interne ai paesi tra fasce di reddito e territori vincenti e perdenti, come appare evidente nella stessa esperienza di sviluppo della Cina. Emerge nel mondo una particolare concentrazione di ceti sociali perdenti nelle zone interne e/o più lontane dalle aree metropolitane sviluppate (Hakobyan-McLaren 2016), come suggerito anche da recenti esiti elettorali, dal Regno Unito (Brexit) e altri paesi europei all'America di Trump. Crescenti disuguaglianze interne ai paesi sono una



sorgente potente di reazioni populiste nel mondo, sia pure con frustrazioni e timori variamente declinati tra paesi. Ad esempio, Rodrik (2017) suggerisce che derive populiste prevalentemente di destra in Europa e negli USA riflettono soprattutto (in Europa) intolleranze anti-immigrazione e timori di un fragile Stato del benessere o (negli USA) paure legate a scenari di commercio estero come bilancia commerciale in disavanzo-delocalizzazione-deindustrializzazione, mentre in America Latina esprimono più avversione al predominio delle imprese multinazionali e alle ricette liberiste del *Washington Consensus*. Quale che sia il merito di queste sommarie interpretazioni dei comportamenti elettorali nei diversi paesi (che chiamano in causa rigorose analisi da parte di storici, giuristi e scienziati della politica), un governo lungimirante non può affidarsi a nessuna “mano invisibile” per realizzare un processo sostenibile di apertura *internazionale* del paese. Deve invece muoversi sul sentiero stretto di intelligenti ed efficaci politiche *interne di sviluppo* che portino a redistribuire i benefici della globalizzazione. Ne sono esempi politiche industriali attive per la diffusione dell’innovazione, investimenti pubblici in infrastrutture che facilitino la mobilità geografica dei lavoratori, in formazione professionale permanente, in efficaci “agenzie per il reimpiego”, in promozione di imprenditorialità giovanile, e così via.

Corsa verso l’alto o verso il basso?

Promuovendo la libera circolazione di merci-servizi-capitali-persone in un “gioco cooperativo” fra Stati sovrani, la globalizzazione dovrebbe indurre una certa convergenza tra istituzioni, cultura e preferenze dei consumatori nei paesi, anche se differenze pur profonde fra gli elementi costitutivi delle identità nazionali possono essere viste come ricchezza della storia e stimolo ad una sana competizione. L’integrazione economico-commerciale dei mercati incoraggia una certa convergenza verso istituzioni nazionali e norme sociali che presidiano i mercati. Accordi commerciali di portata geografica limitata, come i *RTAs-Regional Trade Agreements* (es. UE, NAFTA, ASEAN) o accordi bilaterali tra un blocco già esistente e un singolo paese (es. USA e UE con Corea del Sud, UE-Canada) tendono a coprire campi che variamente oltrepassano la pura liberalizzazione commerciale, come diritti di proprietà intellettuale, standard di lavoro, standard tecnici dei prodotti, appalti pubblici, regole sugli investimenti *cross-border* (si veda il paragrafo successivo).

Tale parziale convergenza di regole *beyond the borders* sarà presumibilmente in direzione di una migliore “qualità delle istituzioni” (North 1990) nei paesi che partono da livelli inferiori di sviluppo civile e di democrazia politica. Ma in quale misura potrà al tempo stesso indurre un peggioramento della medesima qualità nei paesi storicamente avanzati, tenuto anche conto degli effetti sul loro tessuto sociale derivanti dai flussi migratori provenienti dai paesi più poveri?

Il tema è naturalmente controverso e aperto alle più diverse verifiche storico-empiriche circa il prevalere di auspicabili “corse verso l’alto” nei paesi meno avanzati rispetto ad assai meno desiderabili “corse verso il basso” nei paesi avanzati.

In estrema sintesi, vi sono almeno tre elementi a supporto della “corsa verso l’alto”. Primo, la citata massiccia fuoruscita dalla povertà assoluta di ampie fasce di popolazione, soprattutto asiatica, ma anche di paesi latino-americani e africani come Brasile, Cile, Uganda, Etiopia: fuoruscita che si accompagna a qualche pur timido segnale di miglioramento degli standard di base in materia di lavoro, sicurezza e ambiente.

Secondo, l’afflusso di investimenti diretti esteri che accompagna l’apertura dei mercati emergenti comporta di norma una certa diffusione di conoscenze tecnologiche e di migliori livelli di istruzione, elementi importanti del progresso sociale. Come documentato in alcuni rapporti



della Banca Mondiale, limitati effetti positivi di questo tipo emergono perfino nel caso di investimenti tradizionalmente considerati di tipo coloniale (estrazione mineraria, piantagioni ecc.).

Terzo, il passaggio da un'economia di sussistenza a produzioni orientate all'esportazione (agricoltura, artigianato, manufatti semplici, turismo ecc.) crea le premesse per un mercato del lavoro meno basato sullo sfruttamento coloniale e gradualmente più aperto a modelli di sviluppo moderno inclusivo dei bisogni espressi dai diversi ceti sociali e più permeabile al riconoscimento dei fondamentali diritti dei lavoratori.

Purtroppo esistono anche rischi di "corsa verso il basso" nei paesi avanzati. Nei paesi meno dotati di istituzioni di buona qualità la concorrenza delle importazioni dai paesi a basso costo del lavoro genera fenomeni di disoccupazione e/o *working poors* e alimenta reazioni al *social dumping*. L'immigrazione non guidata aggrava i problemi di tenuta del tessuto sociale.

Inoltre, la crisi post-2008 ha molto indebolito la capacità dei governi di gestire ammortizzatori sociali efficienti per contrastare fenomeni di disoccupazione e disgregazione sociale.

In quale misura l'integrazione economico-commerciale fra paesi produce effetti di convergenza negli indicatori di sviluppo civile e di cultura etico-politica dei cittadini tra paesi e all'interno dei paesi? La storia recente e l'evidenza statistica costruita sui dati di *World value surveys* non portano a conclusioni univoche. Ad esempio, dagli anni ottanta in poi il progresso dell'integrazione economica europea non si è accompagnato ad una riduzione della "distanza culturale" fra gli stati membri vecchi e nuovi su temi come la qualità percepita delle istituzioni di governo e del sistema legale, così come su sentimenti popolari dominanti in fatto di eguaglianze di genere, moralità sessuale, religiosità (Alesina-Tabellini-Tiberi 2017). Pur con la dovuta cautela interpretativa, i segnali recenti degli esiti elettorali in diversi paesi europei rivelano la persistenza di forti elementi di identità nazionale.

Multilateralismo vs accordi regionali preferenziali (PTAs)

L'OMC ha contato nel mondo 524 accordi regionali (RTAs) o preferenziali (PTAs) di commercio negli ultimi 70 anni (UE e NAFTA i più noti), di cui più di 280 sono in vigore oggi, con una accelerazione negli ultimi due decenni. Restringendosi il perimetro dei paesi membri partecipanti all'accordo, se da un lato vi sono minori rischi che l'unanimità sia compromessa da potenziali ostruzionismi di membri periferici dell'accordo, dall'altro lato aumentano i poteri di influenza da parte di lobbies settoriali ben organizzate sugli esiti del negoziato.

La difesa degli interessi consolidati di categoria viene normalmente associata ad atteggiamenti protezionistici che frenano i propositi governativi di liberalizzazione degli scambi. Esistono tuttavia casi di *lobbies* che premono per una maggior apertura del paese, come avviene quando nel settore produttivo nazionale cresce il peso delle imprese fortemente esportatrici e dei gruppi multinazionali collegati a catene globali del valore: soggetti che – in linea di massima – per il loro stesso assetto organizzativo di interdipendenza fra localizzazioni produttive in diversi paesi sono tendenzialmente interessati più ad una fondamentale libertà di circolazione dei prodotti finiti e intermedi che alla rigida difesa dei confini nazionali. Ciò si applica a larga parte dei settori ad alta intensità tecnologica ed elevata differenziazione dei prodotti, come elettronica, computer, elettromeccanica, meccanica di precisione, chimica, farmaceutica.

Ovviamente esistono molte varianti rispetto a tale generalizzazione delle preferenze espresse dai diversi settori nella fase negoziale. Così come nello scenario delle posizioni negoziali dei diversi paesi, quanto a difesa dei regimi brevettuali, si segnalano casi come la Svezia (Ronnback



2015), in cui il paese ritiene che una rigida difesa dei diritti di proprietà intellettuale possa essere nociva rispetto ad una sana concorrenza tra imprese innovative. Su questo tema vi sono naturalmente posizioni assai diverse quando entrano in gioco i paesi emergenti (es. India, Brasile, per non parlare della Cina) con strategie di sviluppo nazionale mirate al rapido inseguimento delle frontiere tecnologiche, nonché alla diffusione presso la popolazione più povera di farmaci salva-vita a prezzi sopportabili.

Ovviamente una certa convergenza delle istituzioni che regolano il mercato sarà tanto più possibile quanto più circoscritto o "locale" è il perimetro geopolitico dell'accordo preferenziale che gli Stati membri sottoscrivono: infatti si restringono progressivamente i margini di sovranità nazionale a favore di regole di sovranità condivise quando si passa dalle forme più deboli come le zone di libero scambio (abbattimento di dazi e barriere commerciali tra i paesi membri, senza il vincolo di barriere esterne comuni) all'unione doganale (che comporta barriere tariffarie e non tariffarie esterne comuni ai paesi membri), fino all'unione economica (che aggiunge diverse politiche economiche volte a rimuovere all'interno molte barriere non tariffarie promuovendo un vero *Single market*: libera circolazione dei servizi, convergenza di standard tecnici, diritti di proprietà intellettuale ecc.), all'unione economica e monetaria (con unica banca centrale e un qualche bilancio pubblico comune).

Oltre all'aspetto delle lobbies, resta sempre aperto il quesito se questi PTAs fungano più da ostacolo (*stumbling blocs*) o da spinta (*building blocs*) verso accordi multilaterali nello spirito dell'OMC. Mattoo, Mulabdic e Ruta (2017) sottolineano il secondo scenario favorevole nei casi di accordi forti (*deep PTAs*) i quali, a differenza degli accordi più deboli (*shallow PTAs*) avrebbero una maggiore probabilità di generare effetti diffusivi (*spillover*) verso paesi non membri. È comunque significativo che Richard Baldwin – uno degli economisti più attenti al tema e inizialmente tra i commentatori critici del pericolo di ridurre gli scambi multilaterali a un insieme di pasticciate "ciotole di spaghetti" (*spaghetti bowls*) – prende atto dell'ormai prolungata incapacità dell'OMC di superare l'attuale stato di paralisi, augurandosi che il proliferare di PTAs possa in realtà promuovere processi di liberalizzazione di scambi multilaterali attraverso effetti di imitazione o "effetti domino" (Baldwin 2016, p.114). Questo scenario potrebbe diventare meno irrealistico quando nei prossimi mesi venisse auspicabilmente superata la confusa e contraddittoria avversione di Trump al rilancio dei negoziati transatlantici e transpacifici.

Concludendo, resta di grande attualità il richiamo realistico autocritico di Krugman (1987): "*Free trade is not passé, but it is an idea that has irretrievably lost its innocence (...) Its status has changed from optimum to reasonable rule of thumb (...) it can never again be asserted as the policy that economic theory tells us is always right*".

Nota bibliografica

Alesina A., Tabellini G. e F.Trebbi, *Is Europe an optimal political area?*, "Brookings Papers on Economic Activity", Spring 2017, 169-209.

Autor D.H., Dorn D. e Hanson G.H., *The China shock: learning from labor-market adjustment to large changes in trade*, NBER WP 21906, pubblicato in "Annual Review of Economics", 2016, 8, 205-240.

Blinder A., *Offshoring: the next industrial revolution*, "Foreign Affairs" March-April 2006.

Bryniolfsson E. e A.McAfee, *The second machine age. Progress and prosperity in a time of brilliant technologies*, W.W. Norton &Co., New York 2016.



- Gordon R.J. *The rise and fall of American growth. The US standard of living since the civil war*, Princeton University Press 2016.
- Hakobayan S. e J.McLaren, *Looking for local market effects of NAFTA*, "Review of Economics and Statistics", October 2016, 728-741.
- Krugman P.R., *Is Free Trade passé?* "Journal of Economic Perspectives", Fall 1987, 131-141.
- Mattoo A., Mulabdic A. e Ruta M., *Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements*. World Bank, "Policy Research Working Paper Series" 8206, 2017.
- North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Reich R. *Supercapitalism. The transformation of business, democracy and everyday life*, Knopf Doubleday Publishing Group 2007 (tr.ital. Supercapitalismo. Come cambia l'economia mondiale e i rischi per la democrazia, Fazi editore, Roma 2008).
- Rodrik D. *Has globalization gone too far?* Institute of International Economics, Washington 1997.
- Rodrik D., *Populism and the economics of globalization*, NBER WP 223559, July 2017.
- Rodrik D., *Straight talk on trade. Ideas for a sane world economy*, Princeton University Press 2018.
- Ronnbäck, K. *Interest-group lobbying for free trade: an empirical case study of international trade policy formation*, "The Journal of International Trade and Economic Development", 2015, vol. 24, n. 2, 281-293
- Samuelson P.A., *Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization*, "Journal of Economic Perspectives", vol. 18, n. 3, Summer 2004, 135-146.
- Stiglitz J. *Globalization and its discontents*, Norton & Co., New York 2002 (tr.ital. La globalizzazione e i suoi oppositori, Einaudi, Torino 2002).
- Subramanian A. and M.Kessler, *The Hyperglobalization of trade and its future*, Peterson Institute for International Economics, WP 13.6, July 2013.



Misure non tariffarie: quali sono e quanto costano alle imprese italiane?

di Gianluca Orefice* e Davide Suverato**

Le misure non-tariffarie (in seguito NTM)¹ costituiscono, ad oggi, la più importante classe di politiche commerciali; si vedano a tal proposito i lavori di Kee et al. 2009, o Egger et al. 2015. I canali attraverso cui le NTM hanno un effetto sullo scambio internazionale di beni sono molto articolati e solo recentemente la letteratura economica ha offerto strumenti adeguati a comprendere le conseguenze di queste politiche commerciali sugli scambi internazionali e sul benessere di un paese (Goldberg e Pavcnik, 2016).

In questo approfondimento, dopo una breve rassegna delle principali NTM, offriamo un'analisi dei meccanismi attraverso cui l'introduzione delle NTM modifica il posizionamento di mercato di un'impresa. Quindi discutiamo brevemente la metodologia utilizzata per quantificare l'effetto delle NTM sugli scambi e offriamo una breve rassegna degli effetti stimati sulle esportazioni delle imprese europee. Infine, proponiamo una stima dell'effetto di un sottoinsieme di NTM (standard tecnologici e misure sanitarie e fitosanitarie) sull'accesso ai mercati internazionali delle imprese italiane.

1. Le misure non tariffarie: cosa sono, e come influenzano il posizionamento di mercato delle imprese

La classificazione internazionale delle NTM pubblicata dall'UNCTAD (2015) definisce tali misure come "politiche diverse da dazi e tariffe doganali che possono avere un effetto economico sullo scambio internazionale di merci e servizi; modificando i volumi di scambio, i prezzi di scambio, o entrambi". È importante comprendere come le NTM non siano considerate *de jure* come uno strumento di protezione del mercato nazionale dalla competizione internazionale. Pertanto, a differenza di dazi e tariffe doganali, queste misure sono compatibili con un percorso di liberalizzazione degli scambi commerciali. La presenza di NTM va dunque interpretata come una distanza tra il perimetro legislativo all'interno del quale un'impresa esportatrice opera e la legislazione che regola il mercato nel paese importatore.

Al fine di comprendere la complessità e la pervasività delle NTM, è opportuno descrivere brevemente come queste vengano classificate. A questo proposito riportiamo un elenco delle loro principali categorie, con una essenziale descrizione delle stesse.

- *Barriere tecnologiche al commercio [TBT]*. Accertamento di conformità delle merci importate con gli standard tecnici di circolazione dei prodotti nel paese importatore; esempi: confezionamento, specifiche tecniche, standard di qualità.
- *Misure sanitarie e fitosanitarie [SPS]*. Restrizioni all'introduzione di sostanze che possano essere dannose per la salute; esempi: produzione di certificazioni di conformità, ispezioni, quarantena.
- *Ispezioni precedenti alla spedizione [INSP]*. Misure di ispezione che debbono essere condotte prima dell'arrivo alla dogana del paese importatore.

* CEPIL e **Università di Monaco (LMU)

¹ Gli acronimi utilizzati nel presente approfondimento si riferiscono ai corrispondenti termini inglesi; ad esempio la dicitura *non tariff measures* viene abbreviata con NTM.



- *Misure di difesa commerciale [CTPM].* Misure volte a proteggere il mercato del paese importatore da pratiche di concorrenza sleale; esempi: antidumping e clausole di salvaguardia.
- *Misure di controllo della quantità [QC].* Misure di controllo delle quantità in ingresso nel paese importatore; esempi: quote e contingentamento delle importazioni.
- *Misure di controllo del prezzo [PC].* Misure di controllo del prezzo di vendita nel paese importatore; esempi: vincoli al prezzo di vendita sul mercato locali con finalità di tutela dei produttori locali o di preservare il gettito fiscale.
- *Misure applicate alle esportazioni [EXP].* Misure che un paese impone sulle proprie esportazioni; esempi: tasse sulle esportazioni, quote all'esportazione, vincoli che proibiscono l'esportazione.
- *Altre misure applicate alle importazioni [OTH].* Altre misure, che includono: restrizioni ai mezzi di pagamento delle importazioni, condizioni di licenza in esclusiva per vendita, finanziamento e distribuzione, condizioni di attribuzione e tutela di proprietà intellettuale.

Con l'obiettivo di offrire una panoramica di quanto le imprese italiane siano esposte all'applicazione di NTM, riportiamo in tavola 1 e 2 il numero di norme considerate NTM ad oggi potenzialmente rilevanti per le esportazioni italiane (ossia, misure attive sulla coppia codici di prodotto e paese di destinazione in cui si osservano esportazioni dall'Italia)². Circa l'80 per cento delle NTM appartengono alle due tipologie delle barriere tecnologiche al commercio [TBT] e delle misure sanitarie e fitosanitarie [SPS] – motivo per cui la nostra analisi empirica si focalizzerà su questi due tipi di NTM. La tavola 1 consente di disaggregare per mercato di imposizione della norma. Le Americhe, complessivamente con il 41 per cento dei casi, e l'Asia con il 35 per cento sono i mercati di destinazione che richiedono un maggior numero di adempimenti. In tavola 2 invece concentriamo la nostra attenzione sulla distribuzione delle NTM per tipologia di prodotto. Il comparto dei prodotti animali, vegetali e generi alimentari raccoglie complessivamente il 40 per cento delle norme NTM attive su esportazioni dall'Italia. Questa già elevata incidenza assume ancora maggiore rilevanza se si considera che il settore rappresenta una delle voci più importanti della specializzazione commerciale italiana. Chimica, farmaceutica, gomma e plastica formano il secondo comparto per numero di norme NTM, con il 19 per cento. Altri due settori in cui l'Italia è tradizionalmente specializzata, quali meccanica, tessile e abbigliamento, raccolgono entrambi il 6 per cento del numero di norme NTM.

Questi dati mostrano che le NTM, sebbene siano meno studiate delle misure tariffarie, sono molto diffuse. Inoltre, gli ultimi anni hanno visto un aumento considerevole nell'introduzione di NTM: nel periodo 2000-2010 il numero di paesi che impongono almeno una misura TBT è cresciuto del 216 per cento e il numero di prodotti coperto da almeno una misura TBT è cresciuto del 201 per cento; si veda Fontagné et al. (2015) grafici 1 e 2.

² Alle imprese italiane non si applicano NTM imposte da paesi membri dell'Unione Europea. In tavola 1 vengono comunque riportate NTM imposte dall'Unione Europea per completezza di informazione (in quanto mercato di destinazione delle imprese italiane).



Tavola 1 - Numero di NTM effettive ad aprile 2018 per esportazioni dall'Italia, per tipologia e mercato di imposizione

Paese o Area geografica	TBT	SPS	INSP	CTPM	QC	PC	EXP	OTH	Peso percentuale sul totale
Africa	1257	1078	90	6	68	153	745	49	10
Asia	6439	3026	178	67	288	377	1549	58	35
Unione Europea	0	296	2	2	97	6	2	0	1
Federazione Russa	0	332	1	34	129	1	9	4	1
Svizzera	0	226	1	57	79	0	19	19	1
Turchia	0	50	4	27	19	14	154	10	1
Medio Oriente	1059	939	125	0	146	122	402	32	8
Nord America	3284	2201	48	3	52	57	245	4	17
Centro e Sud America	4044	2808	120	46	340	188	705	50	24
Peso percentuale sul totale	47	32	2	1	4	3	11	1	100

Fonte: elaborazioni degli autori su dati UNCTAD TRAINS, economie selezionate.

Tavola 2 - Numero di NTM effettive ad aprile 2018 per esportazioni dall'Italia, per tipologia e prodotto

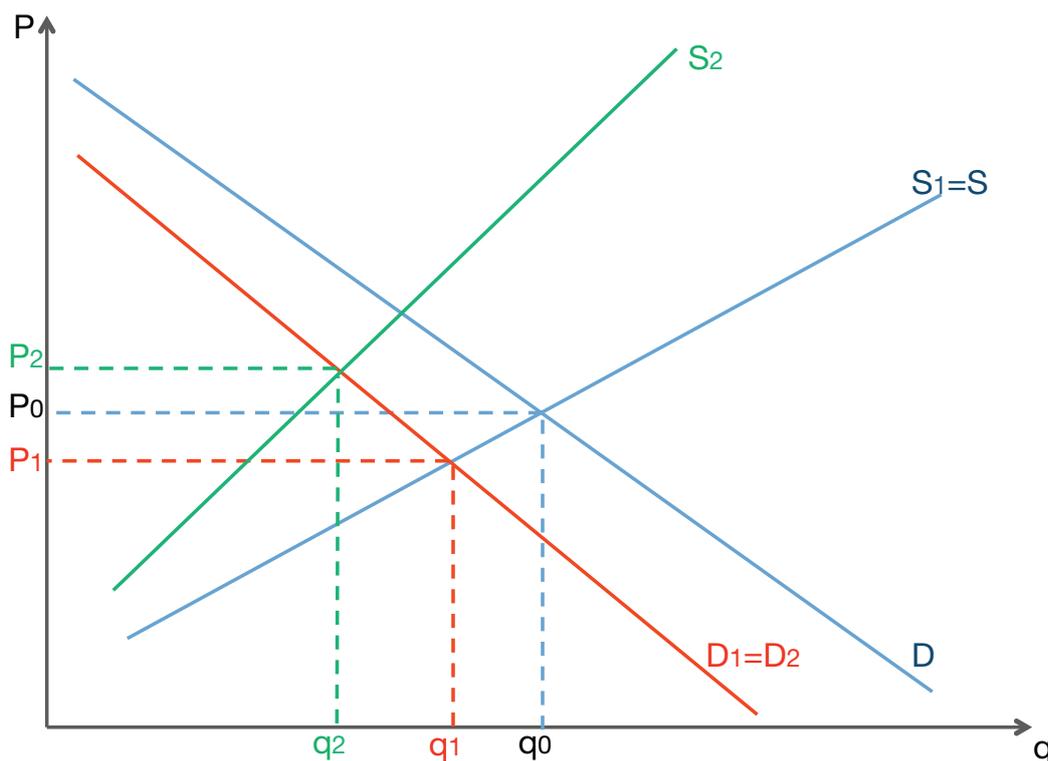
Tipologia di prodotto	TBT	SPS	INSP	CTPM	QC	PC	EXP	OTH	Peso percentuale sul totale
I Prodotti animali	1770	4627	201	9	158	251	1276	56	12
II Prodotti vegetali	2076	4206	193	7	182	289	1210	68	11
III Derivati anim. o veg.	920	1463	97	2	75	162	574	47	5
IV Alimentari	3289	3830	172	6	155	358	1076	75	12
V Minerali	2031	655	113	3	137	237	511	73	5
VI Chimica	6500	1674	223	45	319	376	1375	103	15
VII Gomma e plastica	1941	299	98	26	96	154	329	53	4
VIII Pelli e cuoio	422	254	51	2	41	131	342	36	2
IX Legno	449	479	74	4	40	131	429	40	2
X Carta e cellulosa	576	148	64	4	112	121	208	43	2
XI Tessile	898	420	85	17	94	145	387	46	3
XII Calzature	394	87	46	1	41	113	220	38	1
XIII Pietra e cemento	858	111	65	7	44	117	220	43	2
XIV Pietre preziose	530	60	61	1	66	136	421	47	2
XV Metalli	1549	155	83	22	88	137	368	49	3
XVI Macchinari app. el.	3169	84	115	14	160	202	317	58	6
XVII Veicoli	1762	57	79	4	133	179	211	43	3
XVIII Str. di precisione	1527	87	66	4	52	146	339	43	3
XIX Armi e munizioni	441	58	44	1	55	126	270	40	1
XX Altri prodotti	1661	191	72	6	72	167	343	41	4
XXI Oggetti d'arte	181	125	36	1	43	104	268	31	1
Peso percentuale sul totale	46	27	3	0	3	5	15	1	100

Fonte: elaborazioni degli autori su dati UNCTAD TRAINS.



A differenza di quanto accade per l'applicazione di dazi doganali, il ricorso a misure NTM non è facilmente quantificabile in termini di variazione di prezzo o quantità. L'analisi riportata nel grafico 1, basata su un modello teorico estremamente semplificato riportato in UNCTAD (2013), ha l'obiettivo di illustrare i principali canali attraverso cui l'introduzione di NTM (di tipo SPS o TBT) in un mercato può modificare il posizionamento delle imprese che esportano verso quel mercato.

Grafico 1- Effetto dell'introduzione di standard tecnici e di tutela sanitaria



0. *Equilibrio in assenza di NTM.* Si consideri un'impresa che esporta un prodotto omogeneo. La presenza di una singola caratteristica lo rende potenzialmente pericoloso per il consumatore finale (si pensi al mercato di molti beni alimentari, di fatto omogenei, che potrebbero però differenziarsi solo per una singola caratteristica, i.e. uso di antibiotici in produzione).³ I consumatori possono o meno essere a conoscenza di tale caratteristica; e qualora lo siano, essi internalizzano tale caratteristica nella loro decisione di consumo. L'impresa esportatrice ha pertanto una sua curva di offerta S e vede sul mercato di destinazione una curva di domanda per il proprio prodotto D . Il punto (q_0, p_0) identifica il prezzo "p" e la quantità "q" a cui l'impresa vende in assenza di misure che alterino l'equilibrio di mercato.

1. *Come le NTM possono modificare la domanda di importazioni.* L'introduzione di uno standard tecnico (o motivato da ragioni di tutela della salute) che deve essere soddisfatto dai produttori esteri ha come primo effetto quello di comunicare ai consumatori nazionali la possibilità di un danno (ad esempio alla salute) associato al consumo del prodotto importato. Poiché tale percezione si riflette nelle scelte di consumo, la domanda vista dall'impresa estera si riduce a parità

³ Ai fini di questa analisi consideriamo un mercato quasi-omogeneo; si veda UNCTAD (2013) capitolo 2.



di prezzo; la nuova domanda è rappresentata dalla curva D_1 a sinistra della precedente curva di domanda. In assenza di un adeguamento da parte dell'impresa esportatrice (ad esempio nel caso in cui essa già soddisfi lo standard) il nuovo equilibrio sarà caratterizzato da una minore quantità venduta $q_1 < q_0$ e ad un prezzo minore $p_1 < p_0$. In questo caso la curva di offerta dell'impresa non cambia ($S_1 = S$).

2. *Come le NTM possono modificare l'offerta di importazioni.* Se l'impresa decide di adeguare il proprio processo di produzione al nuovo standard, i costi sostenuti dall'impresa per servire tale mercato aumentano, e con essi il prezzo della quantità offerta. La nuova offerta è rappresentata dalla curva S_2 . Nel caso in cui la domanda espressa dai consumatori non cambi ($D_1 = D_2$), il nuovo equilibrio sarà caratterizzato da un'ulteriore riduzione nella quantità venduta $q_2 < q_1 < q_0$, ma ad un prezzo maggiore $p_2 > p_1$; che eventualmente può eccedere il prezzo $p_2 > p_0$ precedente all'introduzione dello standard.⁴

Da questa breve analisi (necessariamente semplificata), emerge la complessità dei meccanismi attivati dalle NTM. In particolar modo, è importante notare come l'introduzione di standard tecnici e sanitari non generi rendita (come nel caso di semplici dazi doganali). Misure quali TBT e SPS hanno l'effetto di modificare la domanda e l'offerta dei prodotti, di fatto in modo simile ad una campagna di informazione e ad un intervento sulla qualità, rispettivamente. A seguito delle nuove condizioni di domanda ed offerta, l'equilibrio che viene a verificarsi è quello di un mercato in cui produttori nazionali ed esteri sono in concorrenza. Pertanto sarebbe inappropriato attribuire a questo sottoinsieme di NTM gli stessi effetti di altre misure protezionistiche.

2. Cosa sappiamo degli effetti delle NTM sui flussi commerciali

L'analisi economica quantifica l'effetto delle NTM attraverso l'osservazione di prezzi, quantità e valore scambiato condizionatamente alla presenza di NTM. La metodologia più diffusa consiste nel condurre stime dell'equazione gravitazionale dei flussi commerciali e quantificare l'effetto delle NTM con una misura che sia *equivalente ad una tariffa*. Questo approccio consiste nel regredire il valore dei flussi bilaterali di esportazione tra coppie di paesi contro un indice che segnali la presenza o meno di NTM, ossia di una differenza normativa nella regolamentazione del mercato tra i paesi oggetto dello scambio. Per isolare l'effetto da altre condizioni che influenzano i flussi commerciali tra i due paesi, l'analisi viene condotta controllando per misure di prodotto interno lordo dei due paesi, misure di distanza tra i due paesi (geografica, linguistica, culturale ed istituzionale), indici di appartenenza a sistemi economici comuni (unioni valutarie, o doganali), livello dei dazi *ad-valorem* applicati al flusso commerciale. Il modello così specificato consente di stimare la variazione degli scambi commerciali bilaterali associata all'introduzione della NTM.⁵ Questo consente di calcolare l'aliquota tariffaria equivalente, ossia il livello di un ipotetico dazio *ad-valorem* che se applicato produrrebbe lo stesso effetto dell'introduzione delle NTM.

In anni recenti il dibattito su accordi commerciali dalla portata storica (a partire dal negoziato sulla Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP) ha favorito lo sviluppo di anali-

- ⁴ Inoltre si consideri che dopo l'adeguamento l'impresa esportatrice potrebbe essere percepita come qualitativamente equivalente a quelle nazionali. In questo caso la nuova curva di domanda sarebbe a destra della curva D_1 e tanto la quantità servita quanto il prezzo sarebbero superiori a q_2 e p_2 rispettivamente.
- ⁵ Questa breve descrizione ha il solo scopo di illustrare il modello gravitazionale. Non vengono discussi importanti aspetti della metodologia di stima, quali ad esempio l'endogeneità dell'introduzione di NTM. Al fine di una adeguata discussione di tali aspetti si consiglia il lettore di fare riferimento ai lavori di Berden et al. (2009) ed Egger et al. (2015).



si economiche volte a studiare l'impatto delle NTM, principalmente basate sulla metodologia appena discussa. Utilizzando questionari condotti a livello di impresa, in Europa e Stati Uniti, Berden et al. (2009) ottengono informazioni sul livello di restrizione percepito da ciascuna impresa sul mercato estero. Considerando il caso di un esportatore manifatturiero europeo verso il mercato statunitense, gli autori individuano il settore dei generi alimentari come quello con un maggiore dazio equivalente, pari al 73,3 per cento. In media le esportazioni europee verso gli Stati Uniti risultano essere sottoposte a NTM equivalenti ad un dazio del 17,5 per cento, (incluso manifattura e servizi). Egger et al. (2015) propongono una stima dell'impatto delle NTM sui flussi commerciali basata sulla profondità degli accordi di libero scambio tra paesi. Quest'ultima è intesa come la complessità degli accordi, misurata secondo una scala di otto cifre, da 0 = nessun accordo di libero scambio, a 7 = entrambi i paesi fanno parte dell'accordo commerciale più complesso ad oggi conosciuto, l'Unione Europea. Le stime dell'effetto delle NTM sugli scambi commerciali tra Europa e Stati Uniti a cui giungono Egger et al. (2015) suggeriscono un impatto minore, ma tuttavia considerevole e altrettanto eterogeneo tra settori. È sempre il settore alimentare a risultare caratterizzato dal maggiore dazio equivalente: 33,8 per cento per l'industria alimentare e 42,0 per cento per le bevande; mentre l'elettronica è il settore caratterizzato dal minor livello di NTM, pari ad un dazio equivalente dell'1,8 per cento. Gli autori concludono che in media, il peso delle NTM sui beni manifatturieri europei esportati verso gli Stati Uniti sia pari ad un dazio equivalente del 13,7 per cento. I due studi citati (e molti altri coerenti con essi) mostrano un impatto significativo delle NTM sugli scambi commerciali. Se consideriamo che il livello medio dei dazi *ad-valorem* sui prodotti importati dagli Stati Uniti dal 2005 ad oggi è stato stabilmente sotto al 3 per cento, si può concludere che l'impatto delle NTM sia significativamente maggiore rispetto a quello delle ben più discusse misure tariffarie.⁶

3. L'effetto di barriere non tariffarie sulle esportazioni italiane

In questa sezione analizziamo nel dettaglio gli effetti degli standard tecnici (TBT) e delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) sulle esportazioni italiane verso il resto del mondo. Proponiamo una semplice analisi econometrica basata su dati di commercio estero a livello settoriale (HS a quattro cifre) per l'Italia nel periodo 1995-2010.⁷ Al fine di concentrarci esclusivamente sulle misure non-tariffarie che hanno un impatto rilevante sul commercio estero italiano, utilizzeremo come fonte i casi di misure NTM contestate dall'Unione Europea presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio nei confronti di paesi che hanno imposto tali misure (e pertanto rilevanti per le esportazioni italiane verso paesi non-UE). Tali casi sono detti *Specific Trade Concerns* – STC in quanto segue, e sono stati raccolti e resi disponibili dall'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 2012. Per ciascuno di questi casi abbiamo informazioni sul paese denunciante (UE nel nostro campione), sul paese che ha in essere una misura non-tariffaria (sia SPS che TBT), sul codice prodotto (HS a quattro cifre) in cui la misura non-tariffaria è stata imposta, e sull'anno in cui la denuncia è stata portata alla OMC, nonché sull'anno di risoluzione di tale controversia.⁸ L'utilizzo di misure non-tariffarie che hanno dato origine a STC da parte dell'UE ci permette di focalizzare la nostra analisi su SPS/TBT che hanno un effetto rilevante sul commercio estero dei paesi europei (misure per le quali la Commissione europea ha ritenuto opportuno aprire un caso). Questo rappresenta un grosso vantaggio rispetto ad utilizzare liste delle misure non

⁶ Fonte dei dati: UNCTAD, database TRAINS.

⁷ Fonte dei dati di commercio estero: BACI, CEPII.

⁸ Fonte dei dati su SPS e TBT: Organizzazione Mondiale del Commercio. Nel caso delle TBT l'anno di risoluzione della controversia è assunto come l'ultimo anno in cui il caso è stato discusso senza essere stato rinnovato nei due anni successivi.



tariffarie imposte dei paesi e notificate all' Organizzazione Mondiale del Commercio, in quanto queste ultime includerebbero misure *de facto* non rilevanti per le imprese esportatrici.

A causa della mancanza di dati a livello di impresa per l'Italia, utilizzeremo in questa sezione dati aggregati a livello settoriale (HS a quattro cifre); sebbene sia stato stimato come le NTM abbiano un effetto diretto sull'export delle singole imprese (si veda a proposito Fontagné et al. 2015; Fontagné ed Orefice 2018). Il modello econometrico adottato per stimare gli effetti delle NTM (rispettivamente TBT e SPS) è il seguente:

$$y_{jst} = \beta_{NTM} (NTM)_{jst} + \beta_{Tariff} Ln(Tariff+1)_{jst} + \sum_{jHS2t} \theta_{jHS2t} + \sum_{st} \gamma_{st} + \varepsilon_{jst}$$

La variabile dipendente y_{jst} rappresenta rispettivamente: (i) le esportazioni italiane nel settore s verso il paese j nell'anno t ; e (ii) la probabilità di esportare verso il paese j il prodotto s al tempo t - variabile binaria zero/uno. La principale variabile esplicativa di interesse è una variabile binaria NTM (rispettivamente SPS o TBT) indicante la presenza di una misura non tariffaria, SPS o TBT, nel settore s al tempo t imposta dal paese di destinazione j ed impugnata dall'UE. In ogni equazione controlliamo per tutti i possibili fattori specifici di un certo prodotto in un dato anno con delle *dummies* prodotto-anno ($\sum_{st} \gamma_{st}$). Occorre notare inoltre che in tutte le stime controlliamo per ogni tipo di shock di domanda o di offerta specifico del macro settore (HS a due cifre) e del paese che impone la misura non-tariffaria (*dummies* paese-settore-anno, $\sum_{jHS2t} \theta_{jHS2t}$). Infatti, se un certo paese di destinazione j soffre uno shock di domanda negativo in un settore s , è probabile che tale governo abbia un incentivo ad imporre una misura non tariffaria a fini protezionistici. Allo stesso tempo, tale shock di domanda avrebbe un impatto negativo sulle esportazioni italiane in quel paese. Non controllare per tali shock (sebbene inosservabili) influenzerebbe le stime dei coefficienti di nostro interesse β_{SPS} e β_{TBT} . Introducendo nelle nostre stime delle *dummies* specifiche del paese j -macro settore (HS 2)-anno risolviamo ogni possibile errore nella stima dei coefficienti dovuto alla omissione di fattori specifici del settore-anno. Infine in tutte le nostre stime controlliamo per il livello di tariffe imposte dal paese j nel prodotto s .

In tavola 3 riportiamo i risultati delle stime (metodo dei minimi quadrati ordinari) relative all'export di settori italiani nel caso di misure non-tariffarie di tipo SPS e TBT. Il coefficiente relativo alle misure tariffarie ha sempre segno negativo ed è statisticamente significativo. In particolare, un aumento del 10 per cento della tariffa a destinazione riduce dello 0,6 per cento la probabilità di esportare verso tale destinazione, e del 14 per cento il valore esportato. Più importante, dato il focus di questo approfondimento, è l'analisi dei coefficienti β_{SPS} ed β_{TBT} . Come si vede nella tavola 3, il coefficiente relativo alla misura SPS è negativo e significativo solo quando la variabile dipendente è la probabilità di esportate, mentre non è statisticamente significativo per il valore esportato. Ciò ha delle implicazioni interessanti circa il tipo di costo indotto dalla presenza di SPS a destinazione. Infatti, la presenza di una barriera non tariffaria di tipo SPS riduce del 4 per cento la probabilità per le imprese italiane di esportare verso tale destinazione, ma ha un effetto nullo sul valore esportato. Ciò suggerisce che, in media, misure di tipo SPS rappresentano per le imprese italiane un costo fisso all'esportazione piuttosto che un costo variabile – si veda a questo proposito Chaney (2008). Al contrario, misure di tipo TBT sembrano rappresentare per le imprese italiane al contempo un costo fisso e variabile all'esportazione, in quanto il coefficiente β_{TBT} è negativo e significativo sia quando stimiamo la probabilità di esportare che il valore esportato. In particolare la presenza di una misura TBT a destinazione riduce del 3.5 per cento la probabilità di esportare e del 17 per cento il valore esportato.



Tavola 3 - Risultati relativi alle esportazioni italiane

Variabile dipendente	Dummy = 1 se export > 0		Ln(export)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln(tariffa+1)	-0,059*** (0,004)	-0,059*** (0,004)	-1,382*** (0,038)	-1,382*** (0,038)
SPS	-0,040*** (0,014)		-0,050 (0,107)	
TBT		-0,034** (0,015)		-0,175** (0,083)
Dummies j-HS2-t	Si	Si	Si	Si
Dummies HS4-t	Si	Si	Si	Si
Osservazioni	1.677.789	1.677.543	734.659	734.611
R-quadro	0,636	0,636	0,717	0,717

Nota: ***, ** e * indicano la significatività statistica del coefficiente a livello 99%, 95% e 90%.

Nota bibliografica

- K. Berden e J. Francois, (2015). *Quantifying Non-Tariff Measures for TTIP*, Paper No. 12 in the CEPS-CTR project 'TTIP in the Balance' and CEPS Special Report No. 116.
- Chaney T. (2008). *Distorted Gravity: The Intensive and Extensive Margins of International Trade*, American Economic Review, 98(4): 1707-21.
- Egger, P., J. Francois, M. Manchin e D. Nelson (2015). *Non-tariff barriers*, Economic Policy, Vol. 2.
- Fontagné L., Orefice G., Rocha N., e R. Piermartini (2015). *Product Standards and Margins of Trade: firm level evidence*, Journal of International Economics, 2015, vol. 97(1), pp. 29-44
- Fontagné L., Orefice G. (2018). *Let's Try Next Door: Technical Barriers to Trade and Multi-destination Firms*, European Economic Review, 2018, vol. 101, pp. 643-663.
- P. K. Goldberg e N. Pavcnik, (2016). *The Effects of Trade Policy*, NBER Working Papers 21957, National Bureau of Economic Research, Inc.
- L. Kee, H., A. Nicita, e M. Olarreaga (2009). *Estimating Trade Restrictiveness Indices*, The Economic Journal, 119(534), 172-199.
- UNCTAD (2013), *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- UNCTAD (2015), *International Classification of Non-Tariff Measures. 2012 Version*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.



Protezione anti-dumping e liberalizzazione del commercio internazionale

di Maurizio Zanardi*

Introduzione

Il processo di globalizzazione, inteso in senso ampio come l'abbattimento di barriere che permette una più libera circolazione di merci, servizi, capitale e persone, pare avanzare inesorabilmente e recentemente viene essere accusato di molte colpe, come ad esempio disoccupazione e disuguaglianze sociali. Tale malcontento sembrerebbe anche spiegare, seppur parzialmente, il risultato elettorale che ha portato Donald Trump alla Casa Bianca e ha visto partiti di tendenza nazionalista avanzare in vari paesi europei. Se ci si fermasse a queste semplici e superficiali considerazioni, si potrebbe trarre la conclusione che la globalizzazione sia un fenomeno deleterio per la maggior parte delle persone, indomabile, artefice di se stesso e quindi incontrollabile. Una più attenta analisi rivela invece la complessità del fenomeno e, al tempo stesso, la sua fragilità, in quanto politiche poco oculate possono fermare e anche far regredire tale processo, che non è per niente inesorabile.

Al tempo stesso, il sistema include la possibilità di usare varie misure di salvaguardia, il cui fine è quello di soddisfare un genuino bisogno di limitare alcuni aspetti indesiderati della globalizzazione senza minarne l'intero sistema. Focalizzandosi sul processo di liberalizzazione del commercio internazionale, l'idea di base è quella di permettere alcune forme temporanee di protezionismo se, in loro assenza, il risultato sarebbe un più generalizzato aumento di barriere doganali. La teoria del *managed trade*¹ razionalizza il bisogno di valvole di sfogo, così che le pressioni circoscritte di alcuni settori industriali non facciano venir meno il supporto per una più generale spinta alla liberalizzazione. Il problema è che troppo spesso misure che dovrebbero rappresentare l'eccezione ed essere usate solo sporadicamente e per periodi limitati, diventano invece una norma e vengono usate per fini diversi da quelli per cui erano state concepite. Il sistema *anti-dumping*, la cui origine risale agli inizi del 1900, è forse l'esempio più chiaro di questo abuso ed è, allo stesso tempo, ritenuto insufficiente da parte di molte organizzazioni industriali nel raggiungere gli obiettivi prefissati. È importante capirne il funzionamento, così da comprendere come possa generare critiche per essere troppo o troppo poco protezionista e quali possano essere i rischi nell'usufruire di altre politiche commerciali ancor meno strutturate (come ad esempio i dazi unilaterali introdotti recentemente dal Presidente degli Stati Uniti).

* Università di Lancaster.

¹ Si veda Bagwell e Staiger (1990).



Cos'è l'*anti-dumping*?

Come il termine stesso lascia intendere, il sistema *anti-dumping* si pone l'obiettivo di eliminare gli effetti del *dumping* inteso come quella pratica commerciale per cui produttori esteri esportano ad un prezzo inferiore a quello praticato nel loro paese d'origine oppure vendono sottocosto. Tali pratiche sono considerate sleali da parte dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) che permette quindi l'introduzione di dazi *anti-dumping* (oltre ai normali dazi²) così da eliminare il differenziale di prezzo. L'esistenza del *dumping* è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'imposizione di tali misure in quanto l'OMC richiede che si verifichi anche l'esistenza di danni materiali per i produttori nazionali e che questi danni siano dovuti al *dumping* (cosa tutt'altro che facile da dimostrare).

La prima legge *anti-dumping* fu introdotta nel 1904 in Canada, seguita nell'ordine da Australia, Sud Africa, Stati Uniti, Giappone, Francia, Nuova Zelanda, e nel 1921 dalla Gran Bretagna. Questo impeto legislativo può essere attribuito a vari fattori: il timore che i produttori tedeschi potessero ricorrere al *dumping* all'indomani della Prima guerra mondiale, l'euforia del periodo per la regolamentazione dei mercati,³ dazi doganali già elevati e la scoperta di un nuovo sistema di protezione che facesse appello a un senso di equità. A partire dagli anni cinquanta e in concomitanza con l'introduzione del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) molti altri paesi hanno iniziato a dotarsi di tali leggi, tanto che ad oggi solo pochissimi paesi non hanno una legge *anti-dumping* (ma non tutti i paesi utilizzano sistematicamente tali leggi).⁴

Per ottenere l'imposizione di dazi *anti-dumping*, un'industria richiede protezione al proprio governo (all'Unione Europea nel caso dell'Italia visto che le politiche commerciali sono una prerogativa dell'UE). A tale richiesta fa seguito un'indagine e le misure protezioniste vengono introdotte se si verifica l'esistenza di *dumping* e di danni causati dal *dumping* ai produttori nazionali (e se si ritiene che tali misure siano nell'interesse dell'Unione Europea, nel caso dell'UE). L'utilizzo di questo strumento è cresciuto notevolmente nel tempo con un'impennata a partire dagli anni ottanta. Fino a quegli anni i cosiddetti *traditional users* (Australia, Canada, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Unione Europea) erano di fatto gli unici paesi a utilizzare questo strumento e gli esportatori giapponesi erano quelli più spesso colpiti da tali misure. Questo gruppo si è modificato notevolmente nel tempo e a partire dagli anni novanta molti altri paesi (in via di sviluppo) si sono uniti. Di fatto, negli ultimi anni l'India è il paese che fa maggior uso dell'*anti-dumping* (grafico 1) e anche la Cina è diventata particolarmente attiva pur avendo introdotto una legge *anti-dumping* solo nel 1997. Probabilmente l'attivismo cinese è dovuto al fatto che ad oggi è il paese più colpito da tali misure (quasi 57 per cento di tutte le misure introdotte nel periodo 1995-2016, grafico 2).

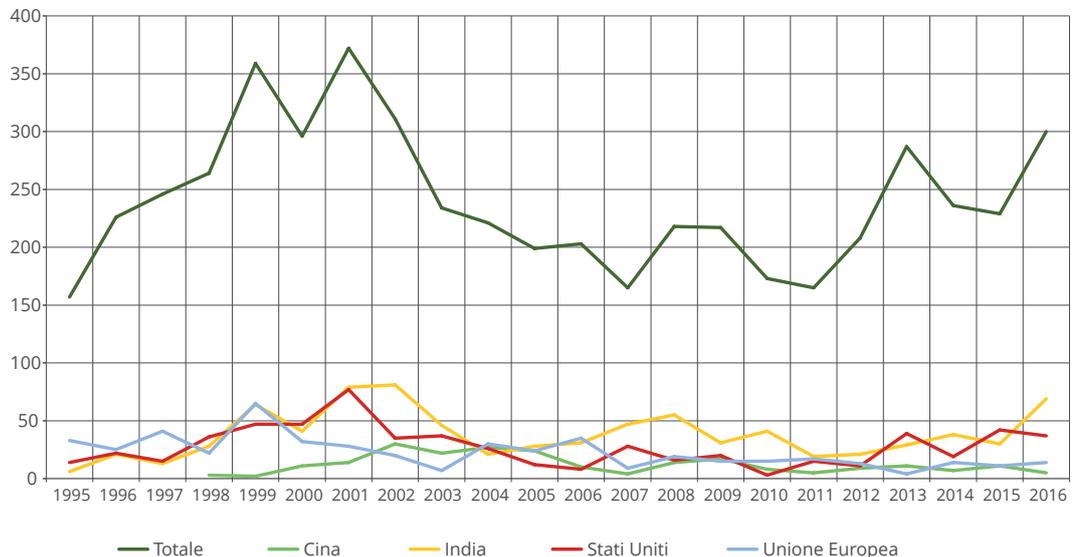
² La protezione *anti-dumping* può prendere forme diverse: dazi specifici, dazi *ad valorem*, o accordi di prezzo con cui gli esportatori si impegnano ad aumentare i prezzi che praticano nei paesi importatori.

³ Le leggi antitrust canadese e statunitense furono le prime al mondo e furono introdotte rispettivamente nel 1889 e 1890.

⁴ Si veda Zanardi (2006) per una discussione dettagliata dell'evoluzione storica dell'*anti-dumping* nel mondo.

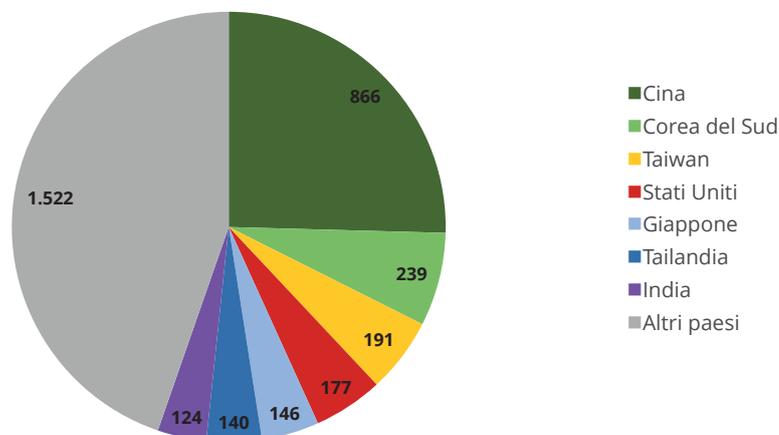


Grafico 1 - Numero di indagini *anti-dumping*, per paese importatore



Fonte: elaborazioni su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio (https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByRepMem.xls)

Grafico 2 - Numero di misure *anti-dumping* introdotte, per paese colpito (1995-2016)

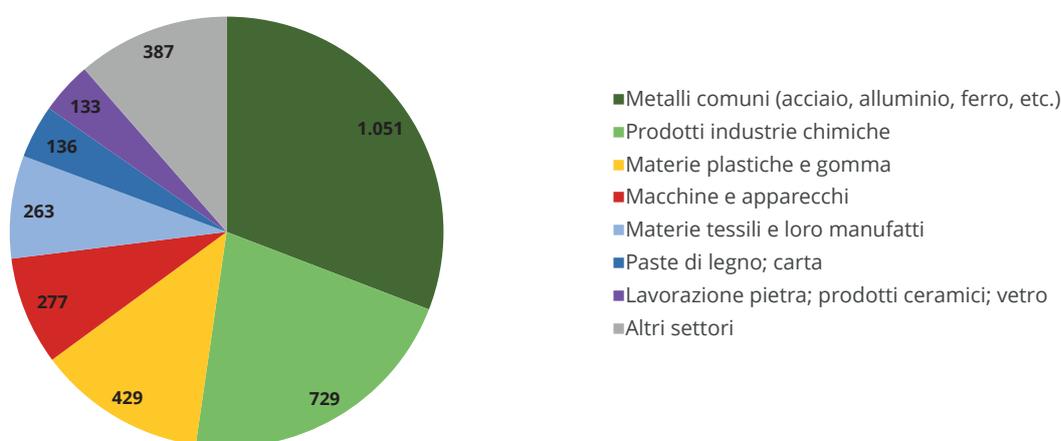


Fonte: elaborazioni su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio (https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByExpCty.xls)

Anche se l'origine del sistema *anti-dumping* fa riferimento a ciò che si ritiene una pratica commerciale sleale, la letteratura economica sul tema è concorde nel concludere che tali dazi sono giustificati (in termini di massimizzazione del benessere sociale di un paese importatore) solo nei casi di *dumping* predatorio volto ad eliminare l'industria locale, così che gli esportatori possano poi comportarsi come monopolisti (e imporre prezzi ben più alti del costo marginale di produzione). Tali evenienze sono particolarmente rare e la motivazione del *dumping* non è mai presa in considerazione per decidere l'introduzione dei dazi. In ogni altro caso, è facile dimostrare che i consumatori nel paese importatore guadagnano più di quel che i produttori locali

perdono quando un esportatore vende sottocosto o applica discriminazione di prezzi a favore dei consumatori esteri (che generalmente presentano una più alta elasticità della domanda al prezzo). Le regole circa il calcolo del *dumping* sono tuttavia così vaghe che già nel 1993 Finger concludeva che *"Dumping is whatever you can get the government to act against under the antidumping law."* E nel corso degli anni, le industrie di vari paesi hanno perfezionato la loro capacità organizzativa ed efficacia nell'ottenere qualche forma di protezione grazie all'*anti-dumping*, con i settori dell'acciaio e della chimica in cima alla classifica con il maggior numero di misure (insieme più del 50 per cento del totale, grafico 3).

Grafico 3 - Numero di misure *anti-dumping* introdotte, per settore (1995-2016)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio (https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByExpCty.xls)

Un aspetto interessante e peculiare dell'*anti-dumping* è la sua implementazione. Infatti, l'applicazione di tali misure è il risultato di un iter amministrativo apparentemente senza ingerenze politiche, a dimostrazione del fatto che si tratta di uno strumento volto a colpire una pratica commerciale illegale (cioè il *dumping*).⁵ Ciononostante pochi credono nell'indipendenza delle agenzie governative che svolgono le indagini e vari studi hanno messo in luce i canali tramite i quali si manifestano le ingerenze politiche negli Stati Uniti.⁶ Analisi sistematiche per l'UE non esistono a causa della mancanza di informazioni dettagliate su come la Commissione (e, prima, il Consiglio) raggiungano la decisione finale anche se indiscrezioni sembrano suggerire l'esistenza di chiare preferenze politiche (Nordström et al., 2011).

Un sistema nato per fronteggiare il *dumping* e inizialmente addirittura non apprezzato dai produttori canadesi (in quanto toglieva loro uno dei motivi per richiedere dazi più elevati), è cresciuto a dismisura negli anni sia per il numero di paesi che ne fanno uso regolare che per il numero di casi. A fronte della flessibilità del suo utilizzo, gli economisti ritengono che *"[anti-dumping] is simply a modern form of protection"* e che *"all but [anti-dumping]'s staunchest supporters agree that [anti-dumping] has nothing to do with keeping trade 'fair'..."* (Blonigen e Prusa, 2003). Rispetto

⁵ Fino al 2013 era il Consiglio dell'Unione Europea a decidere sull'introduzione di misure *anti-dumping*; da allora tale decisione è stata trasferita alla Commissione europea.

⁶ Lo studio più recente in materia (Aquilante, 2018) dimostra come i commissari americani si schierino sistematicamente in linea con la loro affiliazione politica.



ai dazi doganali, però, l'*anti-dumping* è chirurgico nella sua precisione in quanto ha la capacità di colpire anche solo alcuni produttori (quelli che hanno fatto *dumping*) in alcuni paesi e con dazi differenziati per impresa. Diversamente dai dazi doganali tradizionali, che colpiscono tutti i paesi allo stesso modo, la discriminazione operata dall'*anti-dumping* può dar luogo a diversi effetti. Per esempio, la riduzione delle importazioni dalle fonti colpite dalle misure può essere più o meno compensata grazie all'aumento di importazioni da altri paesi. Questo fenomeno di diversione commerciale può parzialmente neutralizzare l'*anti-dumping* e spronare i produttori a cercare di aggirare le misure esportando via paesi terzi. Dazi *anti-dumping* differenti per produttori dello stesso paese possono innescare forze competitive a vantaggio delle imprese soggette a dazi inferiori e, per assurdo, portare a una riduzione della competizione nel paese esportatore con la possibilità di ulteriori e negative ripercussioni per il paese importatore. Questi e altri effetti strategici fanno dell'*anti-dumping* uno strumento particolarmente pericoloso e alle volte imprevedibile.

Cos'è la posta in gioco?

Al di là delle cifre riportate nei grafici precedenti, quanto è importante l'*anti-dumping*? Non è facile rispondere a questa, che pure sembra una semplice domanda. Dati statistici alla mano, risulta che meno del 4 per cento delle importazioni annuali dell'UE erano soggette a dazi *anti-dumping* nel periodo 1990-2009 (Bown, 2011). Ma con una percentuale annuale di poco superiore al 4 per cento negli Stati Uniti all'inizio degli anni novanta, Gallaway et al. (1999) concludevano che le misure *anti-dumping* e anti-sussidio statunitensi rappresentavano la forma protezionistica più costosa (in termini di benessere sociale) dopo l'Accordo Multifibre (che venne eliminato nel 2005) con un costo netto di circa 4 miliardi di dollari.⁷ Certamente, il ruolo dell'*anti-dumping* è maggiore di quanto le percentuali appena riportate lascerebbero intendere. Con la riduzione dei dazi tariffari sull'onda di varie iniziative di liberalizzazione multilaterale e bilaterale, tale strumento di politica commerciale è emerso come un sostituto versatile ed efficace. Diversi studi (si veda, tra gli altri, Feinberg e Reynolds, 2007 e Moore e Zanardi, 2011) hanno evidenziato tale sostituzione, soprattutto per i paesi in via di sviluppo, mentre non hanno messo in luce un ruolo positivo dell'*anti-dumping* nel favorire ulteriori diminuzioni di barriere doganali (Moore e Zanardi, 2009). Questi risultati e la mole di casi *anti-dumping* non sembrerebbero avvalorare la tesi che queste misure siano usate come valvole di sfogo per situazioni circoscritte e temporanee. Inoltre, l'evidenza empirica (si veda Vandebussche e Zanardi, 2010) evidenzia come l'*anti-dumping* possa ridurre le importazioni totali di un paese anche se le tali misure sono introdotte solo su alcuni prodotti specifici. Questo *chilling effect* si manifesta infatti per quei paesi che hanno iniziato a usare l'*anti-dumping* in maniera sistematica a partire dagli anni novanta. Vari canali possono spiegare gli effetti su importazioni non direttamente colpite (per esempio la reputazione dei paesi importatori che scoraggia gli esportatori) ma il risultato più importante è che per alcuni paesi queste riduzioni erodono una parte significativa dei benefici ottenuti dalla liberalizzazione del commercio internazionale (grazie a riduzioni tariffarie unilaterali e multilaterali).

Non sono solo le cifre totali a essere significative. Alcuni episodi di *anti-dumping* raggiungono le prime pagine dei giornali, per l'importanza (politica) dei prodotti e dei produttori. È stato questo il caso, per esempio, per le misure introdotte dall'UE nel 2006 su scarpe di cuoio provenienti dalla Cina e dal Vietnam. Grazie a una campagna politica portata avanti dal ministro italiano per gli Affari europei, Emma Bonino, un accordo è stato raggiunto all'ultimo minuto quando sem-

⁷ I dazi anti-sussidio si applicano sulle importazioni che hanno ricevuto sussidi illegali da parte del paese esportatore.

brava che non ci sarebbe stata la maggioranza al Consiglio dell'UE. Più recentemente, l'indagine europea del 2012 sulle importazioni di pannelli solari dalla Cina ha riguardato 21 miliardi di euro di merci, pari al 7 per cento delle esportazioni totali cinesi dirette all'Europa, e ha portato all'introduzione di dazi *anti-dumping* tra il 27,3 e il 64,9 per cento (oltre che a dazi anti-sussidio). Numeri questi che illustrano come la posta in gioco possa essere molto elevata, sia per i produttori nazionali che competono con gli esportatori che per i consumatori (finali ma non solo) che vengono a pagare prezzi più cari per i prodotti.

Ancor più recentemente, il sistema *anti-dumping* si è trovato al centro di dibattiti politici ad altissimo livello a fronte della scadenza di un paragrafo del protocollo di accesso della Cina all'OMC. Fino al 2016, i produttori cinesi sono stati considerati parte di un'economia non di mercato, e di conseguenza il calcolo del *dumping* era basato sui prezzi praticati in altri paesi (con economia di mercato).⁸ Questa pratica fa sì che i dazi *anti-dumping* contro la Cina siano in media molto più alti di quelli imposti per altri paesi. La scadenza dell'articolo in oggetto ha dato vita a un dibattito legale per capire se implicasse o meno che la Cina dovesse essere considerata automaticamente come economia di mercato, con una riduzione notevole dei dazi. Si noti che il dibattito non è se la Cina sia o meno un'economia di mercato, in quanto la maggior parte degli economisti è concorde che la Cina non lo sia, ma se l'interpretazione legale del protocollo d'accesso all'indomani della scadenza dell'articolo 15d faccia sì che la Cina debba essere considerata tale. Gli Stati Uniti hanno da subito dichiarato che non avrebbero cambiato le regole per il calcolo del *dumping* per la Cina, mentre l'Unione Europea ha recentemente modificato la legislazione in materia, che non fa più riferimento a economie non di mercato ma parla di distorsioni sostanziali del mercato come criterio per eventualmente usare una metodologia diversa. In pratica, non sembra che questi cambiamenti siano ritenuti sufficienti dalla Cina, che ha iniziato un giro di consultazioni con UE e Stati Uniti in seno all'OMC, da cui potrebbe derivare un processo formale per valutare se le disposizioni vigenti contravvengano agli accordi multilaterali.

Questa discussione è parte di un più generale dibattito sul ruolo della Cina nei mercati mondiali, che include il problema del deficit commerciale degli Stati Uniti, la capacità produttiva della Cina nel settore dell'acciaio e la protezione della proprietà intellettuale negli investimenti diretti esteri. Si tratta di temi caldi, che vanno al cuore della pubblicità negativa che la globalizzazione sta ricevendo negli ultimi anni e la cui risposta politica va anche oltre l'*anti-dumping*. Infatti, il presidente americano Donald Trump continua a ribadire che la Cina è responsabile per la perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero e di come l'OMC sia "*unfair to U.S.*" (da un suo *post* su Twitter il 6 aprile 2018). D'altro canto, l'*anti-dumping* fa la sua parte nel proteggere i posti di lavoro (ben oltre l'esistenza di *dumping*) come evidenziato in un lavoro empirico, che dimostra che in assenza di misure *anti-dumping* l'effetto negativo della competizione cinese sull'occupazione sarebbe stato più del doppio (Trimarchi, 2018). Evidentemente questo non è sufficiente per la retorica politica, tanto che Trump ha introdotto nel marzo 2018 (con eccezioni per alcuni paesi) dazi unilaterali sull'acciaio e alluminio appellandosi alla sicurezza nazionale. Seppur gli accordi OMC permettano l'utilizzo di tale motivazione per aumentare le barriere tariffarie, si tratta di una clausola poco usata perché particolarmente problematica: non è chiaro cosa si intenda per sicurezza nazionale e questo può portare a un facile abuso di tale strumento al di fuori delle re-

⁸ I produttori cinesi potevano chiedere di essere considerati come operanti in un'economia di mercato, ma tali richieste non erano spesso accolte dall'UE o dagli Stati Uniti.



gole degli accordi multilaterali.⁹ Nel caso specifico delle misure appena adottate, la farsa è che la Cina è il paese che ne soffre di meno... in quanto la maggior parte delle importazioni dalla Cina sono già colpite da dazi *anti-dumping* che ne hanno ridotto drasticamente il volume (tanto che solo il 6 per cento delle importazioni soggette a tali misure arrivano dalla Cina)! L'Unione Europea e la Corea del Sud sono i paesi tra i più penalizzati (visto che Canada e Messico sono esclusi da questi dazi) ed è difficile pensare che questi alleati politici e militari pongano un rischio alla "sicurezza" degli Stati Uniti.

Ma allora forse è la politica dei compromessi (mancati) per l'esonero da queste misure che può spiegare la scelta per l'utilizzo di questi dazi unilaterali, come ulteriore meccanismo per ottenere concessioni commerciali. Questo approccio rientra nella decisione di Donald Trump di ridefinire la politica commerciale statunitense (multilaterale e di vari accordi di libero scambio). Il problema di questo approccio è che si gioca al di fuori degli schemi del *managed trade*, che hanno permesso la continua liberalizzazione del commercio internazionale da quando è stato firmato il GATT nel 1948 con enormi benefici economici (almeno in aggregato) per i paesi che vi hanno partecipato.

Nota bibliografica

Aquilante T. (2018), *Undelected pressure? The protectionist effect of political partisanship on US antidumping policy*, "European Journal of Political Economy".

Bagwell K. e Staiger R.W. (1990), *A theory of managed trade*, "American Economic Review", 80(4), pp. 779-795.

Blonigen B.A. e Prusa T.J. (2003), *Antidumping* in "Handbook of international trade", a cura di E.K. Choi et al., Blackwell Publishing.

Bown C.P. (2011), *Taking stock of antidumping, safeguards and countervailing duties, 1990-2009*, "World Economy", 34(12), pp. 1955-1998.

Feinberg R. e Reynolds K. (2007), *Tariff liberalization and increased administrative protection: is there a quid pro quo?*, "World Economy" 30(6), pp. 948-961.

Finger J.M. (1993), *Antidumping: how it works and who gets hurt*, University of Michigan Press.

Gallaway M.P. et al (1999), *Welfare costs of the U.S. antidumping and countervailing duty laws*, "Journal of International Economics" 49, pp. 211-244.

Moore M.O. e Zanardi M. (2011), *Does antidumping use contribute to trade liberalization in developing countries?*, "Canadian Journal of Economics", 42(2), pp. 469-495.

Moore M.O. e Zanardi M. (2011), *Trade liberalization and antidumping: is there a substitution effect?*, "Review of Development Economics", 15(4) pp. 601-619.

Nordström H. et al. (2011), *The political economy of EU anti-dumping policy: decoding member states votes*, mimeo scaricabile a https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop11_e/nordstrom_e.pdf

⁹ Questo abuso ricorda la petizione satirica, inviata da Bastiat al Parlamento francese nel 1845, dei fabbricanti di candele contro la concorrenza sleale del sole: "C'è un rivale straniero che sta inondando di luce il mercato interno a un prezzo incredibilmente basso. Il governo deve proteggerci" approvando "una legge che richieda la chiusura di tutte le finestre, abbaini, lucernari, persiane interne ed esterne...".



Vandenbussche H. e Zanardi M. (2010), *The chilling trade effects of antidumping proliferation*, "European Economic Review", 54(6), pp. 760-777.

Trimarchi L. (2018), *Trade policy and the China syndrome*, mimeo scaricabile a <https://trimarchi.wixsite.com/site/research>

Zanardi M. (2006), *Antidumping: a problem in international trade*, "European Journal of Political Economy", 22(3), pp. 591-617.





Gli effetti degli accordi commerciali approfonditi sul commercio

di Aaditya Mattoo*, Alen Mulabdic*, Michele Ruta*

Gli Accordi commerciali preferenziali (PTA¹) sono stati al centro del dibattito politico nel 2017 e sono probabilmente destinati a influenzare le relazioni economiche e commerciali nei prossimi anni. Alcuni di questi accordi sono in corso di rinegoziazione, come nel caso di Brexit e del North American Free Trade Agreement (NAFTA). In molti altri casi, spesso riguardanti paesi in via di sviluppo, sono stati conclusi o sono in corso di negoziazione nuovi trattati commerciali, tra cui il Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), l'intesa commerciale Unione Europea-Mercosur, la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) tra i paesi del Sud-Est asiatico (ASEAN²) e la Cina, e la Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa.

Nonostante esista una estesa letteratura economica a proposito dei trattati commerciali, questi sono spesso poco compresi, in parte a causa della loro natura mutevole. Quando Jacob Viner scrisse il suo classico studio, *The Customs Union Issue*, nel 1950, i PTA riguardavano per lo più tariffe e altre misure frontaliere, ma oggi in molti accordi commerciali le negoziazioni coprono molteplici ambiti di politica che interessano il commercio e gli investimenti in beni e servizi, incluse regolamentazioni domestiche come politiche della concorrenza, regole per gli appalti governativi e diritti della proprietà intellettuale. I PTA che coprono tariffe e altre misure frontaliere sono accordi "poco stringenti"; i PTA che riguardano un set più esteso di aree d'interesse politico sono detti accordi "approfonditi" (Lawrence, 1996).

Quali sono le implicazioni dell'integrazione approfondita? Sulla base di nuovi dati e analisi prodotte recentemente alla Banca Mondiale, questa nota documenta l'evoluzione nel contenuto dei PTA e quantifica gli effetti degli accordi approfonditi sul commercio e sulla produzione transfrontaliera. Le principali conclusioni sono che:

- I trattati commerciali stanno guadagnando gradi di approfondimento. Meno di un terzo dei PTA in vigore sono del tipo poco stringente; i rimanenti accordi sono approfonditi nel senso che coprono più di 10 aree d'interesse politico.
- Gli accordi approfonditi stimolano il commercio e la partecipazione alle catene globali del valore (CGV) più di quelli poco stringenti. In media, gli accordi più approfonditi aumentano il commercio di beni di più del 35 per cento, quello di servizi di più del 15 per cento, e l'integrazione nelle CGV di più del 10 per cento.
- Alcuni elementi degli accordi approfonditi possono essere considerati come beni pubblici. Talune disposizioni di questi accordi apportano benefici a tutti i partner commerciali, membri e non. Essi producono effetti positivi sul *welfare* grazie all'espansione del commercio e alla migliore qualità del sistema di regole.

* Banca Mondiale

¹ Dall'inglese *Preferential Trade Agreements*.

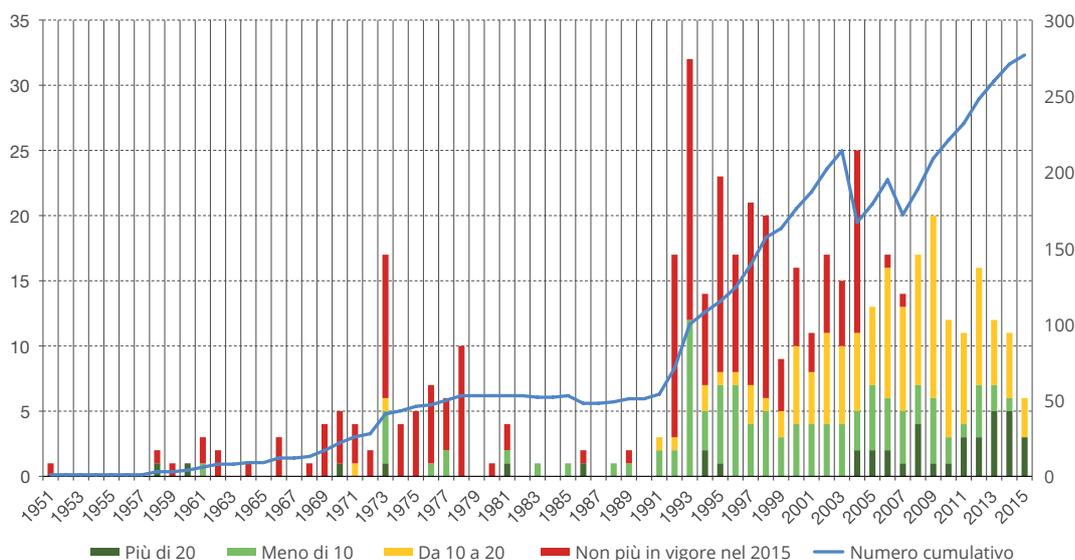
² Dall'inglese *Association of Southeast Asian Nations*.

I. Come sono cambiati gli accordi commerciali

I PTA sono aumentati negli ultimi 25 anni. Nel 1990, i trattati commerciali in vigore e dichiarati all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) erano 50. Oggi, ammontano a più di 280, secondo il database degli accordi commerciali dell'OMC, e diversi nuovi PTA sono in corso di negoziazione. Questo notevole incremento nel numero di accordi ha stimolato un dibattito tra ricercatori e decisori politici sulla logica dei PTA, sul loro effetto sui flussi commerciali e su crescita e *welfare* dei paesi aderenti e non, nonché sulle loro relazioni con il sistema di governance multilaterale del commercio.³

Anche il contenuto dei PTA è cambiato notevolmente nel tempo. Laddove prima degli anni novanta i trattati commerciali includevano principalmente riduzioni preferenziali delle tariffe, gli accordi più recenti riguardano molti ambiti politici e normativi che vanno oltre la riduzione tariffaria e interessano servizi, investimenti, concorrenza, e protezione dei diritti di proprietà intellettuale.⁴ Il grafico 1 mostra l'evoluzione temporale nel numero cumulato di accordi preferenziali (linea continua) e nel numero di aree politiche coperte dai nuovi accordi firmati ogni anno (sfumature di colore nelle barre dell'istogramma). Un crescente numero di trattati copre più di 20 aree politiche, la maggior parte dei nuovi PTA interessa da 10 a 20 aree politiche, e solo il 30 per cento dei PTA si concentra su meno di 10 ambiti.

Grafico 1 - Numero e contenuto degli accordi commerciali preferenziali



Fonte: Hofmann, Osnago e Ruta (in corso di pubblicazione).

³ Si vedano Freund e Ornelas (2010), WTO (2011), Limão (2016), e Ruta (2017) per recenti rassegne della letteratura.

⁴ Si veda Hofmann, Osnago, e Ruta (in corso di pubblicazione). Informazioni sul contenuto degli accordi commerciali possono essere consultate online: <http://data.worldbank.org/data-catalog/deep-trade-agreements>.



L'integrazione approfondita si costruisce sull'integrazione tradizionale. Gli accordi commerciali tradizionali sono poco stringenti. Essi disciplinano prevalentemente le tariffe su importazioni ed esportazioni di beni e l'amministrazione doganale (fornitura di informazioni, pubblicazione su Internet di nuove leggi e regolamentazioni, formazione). Accordi più approfonditi estendono la loro portata prima ad aree come le misure di difesa commerciale (misure compensative, dazi *anti-dumping*) e sussidi, e in seguito fino a misure domestiche relative a scambi di servizi, investimenti, diritti di proprietà intellettuale e regolamentazione interna (tavola 1). Per esempio, l'accordo Stati Uniti-Israele firmato nel 1985 includeva 10 disposizioni giuridicamente vincolanti, per lo più riferite ad aree sotto il mandato dell'OMC. L'accordo Corea del Sud-Stati Uniti firmato nel 2012 ha una copertura decisamente più ampia, e include diritti di proprietà intellettuale, investimenti e movimenti di capitali.

Tavola 1 - Ambiti politici tipicamente inclusi in accordi di diverso grado di approfondimento

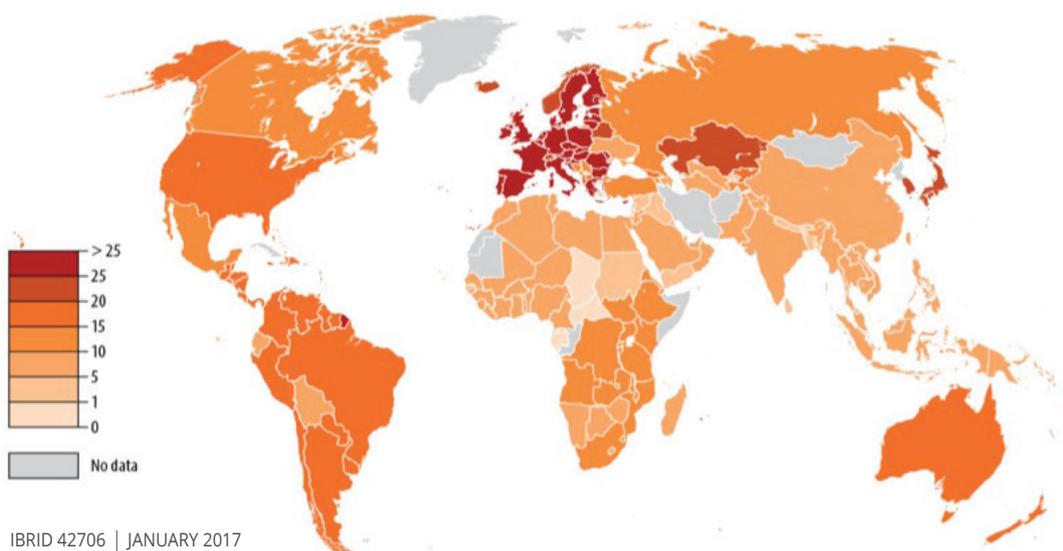
Settori	N° di ambiti inclusi nell'accordo ⁽¹⁾		
	<10	10-20	>20
Tariffe su beni manifatturieri	V	V	V
Tariffe su beni agricoli	V	V	V
Tasse sulle esportazioni	V	V	V
Dogane	V	V	V
Politiche per la concorrenza	X	V	V
Aiuti di stato	X	V	V
<i>Anti-dumping</i>	X	V	V
Misure compensative	X	V	V
TRIPS	X	V	V
STE	X	V	V
TBT	X	V	V
GATS	X	V	V
SPS	X	V	V
Movimenti di capitale	X	V	V
Appalti pubblici	X	X	V
IPR	X	X	V
Investimenti	X	X	V
Leggi ambientali	X	X	V
Regolam. mercato del lavoro	X	X	V
TRIMS	X	X	V

⁽¹⁾ Una disposizione appare inclusa in una particolare categoria se più del 60% degli accordi in quella categoria la riguarda. TRIPS: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; STE: State Trading Enterprises; TBT: Technical Barriers to Trade; GATS: General Agreement on Trade in Services; SPS: Sanitary and Phyto-Sanitary; IPR: Intellectual Property Rights; TRIMS: Trade-Related Investment Measures.

Fonte: elaborazione degli autori

L'integrazione approfondita varia tra paesi. L'Europa occidentale è stata un precursore dell'integrazione approfondita. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea, firmato nel 1957, e i successivi allargamenti dell'Unione Europea includevano più di 20 aree politiche. Alla fine del 2015, i membri dell'UE erano coinvolti in 36 trattati commerciali, inclusi i PTA dell'Unione con paesi terzi, con una media di 25 aree politiche (grafico 2). A titolo di confronto, ogni paese dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera) aveva approssimativamente 30 accordi in vigore nel 2015, che coprivano 23 aree. Anche i PTA firmati da Giappone e Corea del Sud sono piuttosto approfonditi e in media includono rispettivamente 21 e 20 aree politiche. I PTA Nord-Nord e Nord-Sud tendono ad essere più approfonditi, coprendo una media di 20 aree, mentre gli accordi Sud-Sud sono generalmente meno stringenti e si focalizzano maggiormente su tariffe e altre politiche commerciali tradizionali.

Grafico 2 - Livello medio di approfondimento degli accordi tra paesi (2015)



IBRID 42706 | JANUARY 2017

Fonte: Mulabdic, Osnago, e Ruta (2017)

II. Gli accordi approfonditi stimolano il commercio e la produzione transfrontaliera

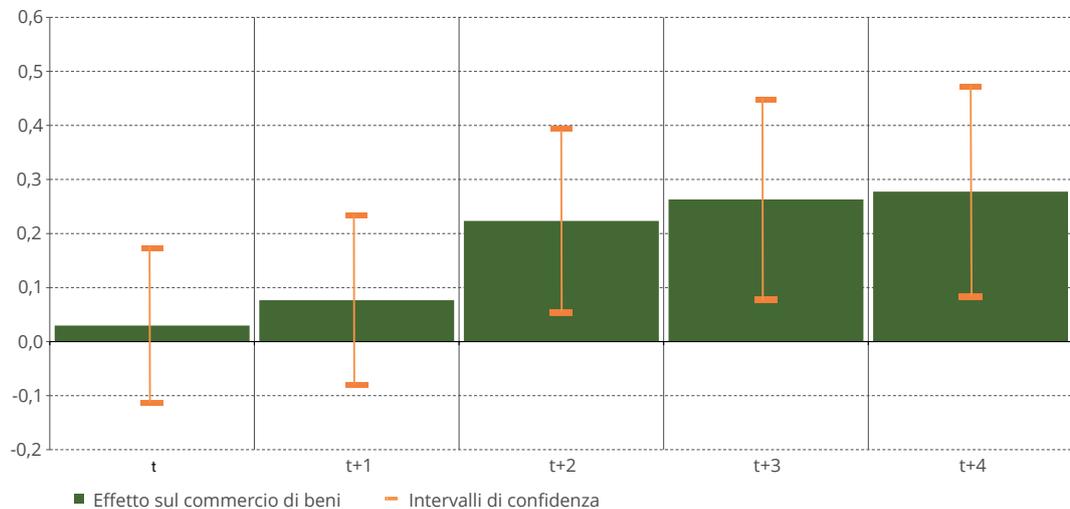
Gli accordi approfonditi stimolano il commercio tra i membri

- **Aumentano gli scambi di beni—un effetto che persiste nel tempo.** Tenuto conto di altre determinanti dei flussi di commercio bilaterali, come la liberalizzazione tariffaria e altre caratteristiche nazionali, gli accordi approfonditi mediamente incrementano il commercio di beni tra coppie di paesi del 40 per cento (Mattoo, Mulabdic e Ruta, 2017).⁵ In media, sono necessari due anni per far sì che gli accordi aumentino i flussi commerciali, il che è coerente con il fatto che ci vuole tempo per attuare riforme di politiche complesse come le regolamentazioni domestiche (grafico 3).

⁵ I risultati sono basati su un modello gravitazionale su un campione di 40 paesi per il periodo 1995-2011.



Grafico 3 - Effetti dinamici degli accordi commerciali approfonditi



(1) Il livello di Approfondimento è definito dal numero delle disposizioni legalmente vincolanti. I risultati sono basati su uno stimatore di Poisson Pseudo Maximum Likelihood (PPML) di un modello gravitazionale che include valori ritardati e anticipati della variabile Approfondimento, in aggiunta agli effetti fissi bilaterali ed effetti fissi paese-anno. Intervalli di confidenza al 90% sono costruiti usando errori standard robusti, clusterizzati per coppie di paesi.

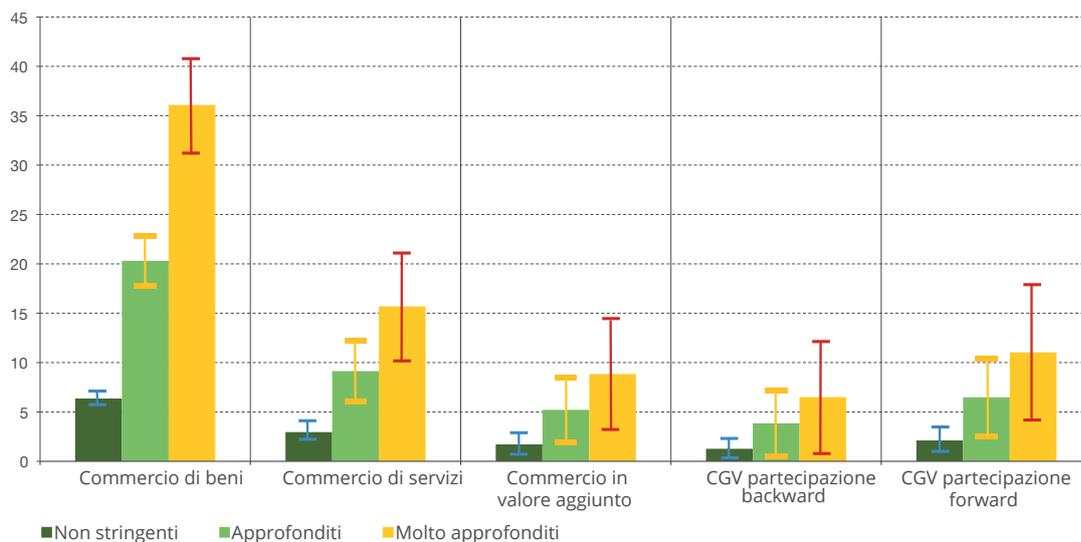
Fonte: elaborazione degli autori

- **Gli accordi approfonditi stimolano anche il commercio di servizi tra i membri.** Gli accordi approfonditi aumentano il commercio di servizi degli aderenti in media del 20 per cento (Mulabdic, Osnago e Ruta 2017). Nonostante l'effetto degli accordi approfonditi sia mediamente inferiore sul commercio di servizi che su quello di beni, per alcuni paesi, potrebbe essere superiore. Per esempio, l'adesione del Regno Unito all'Unione Europea si stima abbia più che raddoppiato le esportazioni di servizi del paese, sebbene il suo effetto sul commercio di beni fosse all'incirca in linea con la media.
- **Promuovono reti produttive transfrontaliere.** Gli accordi approfonditi incentivano la partecipazione dei paesi alle CGV. La stipula di trattati approfonditi è associata ad aumenti dei collegamenti sia *backward* che *forward* nelle CGV (rispettivamente la quota di importazioni di beni intermedi utilizzate nelle esportazioni di un paese e la quota di esportazioni di beni intermedi di un paese che un paese terzo riesporta). Nello specifico, gli accordi commerciali preferenziali approfonditi incrementano la partecipazione *backward* alle CGV approssimativamente del 13 per cento e la partecipazione *forward* del 20 per cento (Osnago, Rocha e Ruta, 2018). Allo stesso modo, risulta che gli accordi approfonditi rafforzino gli investimenti diretti esteri (IDE per ricerca di maggiore efficienza) di più del 70 per cento (Osnago, Rocha e Ruta, 2017, in corso di pubblicazione).
- **Alcuni elementi degli accordi approfonditi hanno effetti positivi sui paesi non aderenti.** Gli effetti commerciali positivi per i membri documentati nella sezione precedente non avvengono a spese del commercio con paesi terzi. Si stima che un aumento nel grado di approfondimento dei trattati commerciali incrementi il commercio bilaterale con paesi non aderenti del 19 per cento (Mattoo, Mulabdic e Ruta, 2017). Nonostante gli elementi tradizionali dei trattati commerciali, come le preferenze tariffarie, danneggino il

commercio con i paesi terzi, l'inclusione di disposizioni non discriminatorie, come quelle che regolano la concorrenza, i sussidi e gli standard, migliorano anche il commercio con i non aderenti.

Per quantificare gli effetti commerciali degli accordi approfonditi, abbiamo calcolato la variazione percentuale nei flussi per gli accordi con tre differenti livelli di approfondimento. Il grafico 4 mostra che accordi non stringenti, come quello tra l'ASEAN e la Cina, che include quattro aree politiche, hanno effetti limitati sul commercio e sulla partecipazione alle CGV. Accordi approfonditi come quello tra Hong Kong, Cina e Nuova Zelanda o quello tra Cile e Nicaragua (15 aree politiche) producono un effetto più intenso sul commercio di beni e servizi e sui flussi legati alle CGV. Si stima che accordi molto approfonditi, come quello dell'Area economica europea (tra l'Associazione europea di libero scambio e l'Unione Europea), incrementino il commercio di beni di più del 35 per cento e quello di servizi di più del 15 per cento. In termini di CGV, i trattati commerciali approfonditi sono particolarmente importanti per la partecipazione *forward*, che aumenta di più del 10 per cento.

Grafico 4 - Effetti dinamici degli accordi commerciali approfonditi



(1) Il livello di Approfondimento è definito dal numero delle disposizioni legalmente vincolanti. Nel grafico, si definisce *Non stringente* un accordo che include 5 disposizioni, *Approfondito* un accordo che include 15 disposizioni, e *Molto Approfondito* un accordo che include 25 disposizioni. I risultati sono basati su uno stimatore di stimatore di Poisson Pseudo Maximum Likelihood (PPML) di un modello gravitazionale. Gli intervalli di confidenza al 90% sono costruiti usando errori standard robusti, clusterizzati per coppie di paesi.

Fonte: elaborazione degli autori



Nota bibliografica

- Freund C., e Ornelas E. (2010), *Regional Trade Agreements*. "Annual Review of Economics" 2 (1): 139–166.
- Hofmann C., Osnago A., e Ruta M. (forthcoming), *The Content of Preferential Trade Agreements*. "World Trade Review".
- Lawrence R. Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Limão N. (2016), *Preferential Trade Agreements*. In "Handbook of Commercial Policy, Vol. 1", a cura di Bagwell K. e Staiger R. W., 279–367. Elsevier.
- Mattoo A., Mulabdic A., e Ruta M. (2017), *Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements*. Banca Mondiale, "Policy Research Working Paper", Series 8206, Washington, DC.
- Mulabdic A., Osnago A., e Ruta M. (2017), *Deep Integration and UK-EU Trade Relations*. in "The Economics of UK-EU Relations", a cura di Nauro F. Campos e Coricelli F., 253–282. Springer.
- Osnago A., Rocha N., e Ruta M. (2017), *Do Deep Trade Agreements Boost Vertical FDI?*, Banca Mondiale, "World Bank Economic Review", n. 30 (Supplement): 119–125.
- Laget E., Osnago A., Rocha N., Ruta M., (2018), *Deep Agreements and Global Value Chains*. Banca Modiale, "Technical Report", World Bank, Washington, DC.
- Osnago A., Rocha N., Ruta M., (in corso di pubblicazione), *Deep Trade Agreements and Vertical FDI: The Devil Is in the Details*. "Canadian Journal of Economics".
- Ruta M. (2017), *Preferential Trade Agreements and Global Value Chains: Theory, Evidence, and Open Questions*. Banca Mondiale, "Policy Research Working Paper", Series 8190. World Bank, Washington, DC.
- Viner J. (1950), *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace.
- WTO (2011) *World Trade Report 2011–The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*. Geneva, Switzerland: World Trade Organization.



Gli accordi di nuova generazione dell'UE: similitudini e differenze negli accordi di libero scambio con Canada, Corea del Sud, Giappone e Vietnam

di Enrico Marvasi*, Silvia Nenci**, Luca Salvatici***

Introduzione¹

Negli ultimi anni, gli accordi commerciali bilaterali sono diventati sempre più frequenti nel panorama internazionale. Ciò è in gran parte dovuto alle difficoltà riscontrate nelle negoziazioni per accordi multilaterali nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC). Molti paesi hanno così preferito perseguire le loro strategie commerciali tramite accordi bilaterali, per molti versi più facili da finalizzare, ma non privi di conseguenze per i paesi terzi. La proliferazione del bilateralismo, accanto a quella del regionalismo, ha implicato un grado crescente di complessità degli assetti giuridici e istituzionali, tanto che spesso si parla di *spaghetti bowl* (termine introdotto dall'economista Jagdish Bhagwati negli anni '90), proprio per indicare la matassa intricata creatasi con gli accordi preferenziali esistenti a livello mondiale. Gli stessi accordi sono particolarmente articolati, in quanto trattano tematiche più ampie, numerose e complesse di quelle affrontate (e forse affrontabili) a livello multilaterale.

In seguito alla comunicazione "Europa Globale" del 2006, la Commissione Europea (CE) ha manifestato l'intenzione di negoziare vari accordi commerciali di ampia portata. Più recentemente, nel 2015, l'Unione Europea (UE) ha annunciato la nuova strategia europea sul commercio e gli investimenti, denominata "Trade for All". Nell'ambito di questa nuova strategia, la politica commerciale dell'UE pone una sempre maggiore attenzione non solo alle questioni tariffarie, ma anche agli aspetti riguardanti la gestione del processo di globalizzazione in senso ampio.

Rispetto ad altri paesi, l'UE si distingue per il numero e l'ampiezza degli accordi raggiunti. L'ampiezza è un tratto distintivo degli accordi di nuova generazione, i quali, oltre a ridurre o eliminare le barriere tariffarie, si concentrano con sempre maggiore enfasi su questioni di tipo non tariffario come i regolamenti, gli standard, le procedure, la concorrenza, la proprietà intellettuale. Se da un lato questo nuovo approccio risponde a esigenze pratiche derivanti dal fatto che nell'economia contemporanea le barriere non tariffarie rappresentano spesso l'ostacolo principale all'internazionalizzazione delle imprese, soprattutto di minore dimensione, dall'altro la comprensione degli effetti di questo tipo di liberalizzazioni è assai meno immediata rispetto all'eliminazione dei dazi.

Notiamo, peraltro, che alcuni di questi temi finiscono sempre più spesso per influenzare anche le politiche non strettamente commerciali, una questione delicata e spesso fonte di critiche, in quanto riguardante la sovranità nazionale. Pensiamo, ad esempio, alle conseguenze derivanti dalla definizione di nuovi standard e regolamenti concordati a livello internazionale.

I recenti accordi bilaterali dell'UE si collocano pienamente nell'ambito di questa nuova strategia

* Politecnico di Milano e Centro Rossi-Doria.

** Università di Roma Tre e Centro Rossi-Doria.

***Università di Roma Tre e Centro Rossi-Doria

¹ Questo contributo si basa su due studi recenti intitolati "Gli Accordi di Libero Scambio: Opportunità per le Imprese Italiane - 1° Parte: Canada e Corea del Sud" e "Gli Accordi di Libero Scambio: Opportunità per le Imprese Italiane - 2° Parte: Giappone, Vietnam e Singapore" svolti dagli autori e da altri ricercatori del Centro Rossi-Doria (Università di Roma Tre) per ICE e Ministero dello Sviluppo Economico.



commerciale, condividendone vantaggi e svantaggi. Sono da poco entrati in vigore gli accordi con il Canada e con la Corea del Sud, mentre sono in fase di approvazione e ratifica gli accordi con Giappone e Vietnam. Sono questi gli accordi sui quali ci concentriamo in questo contributo. La tavola 1 ne riassume lo stato.

Tavola 1 - Stato dei recenti accordi commerciali dell'UE

Anni	Accordi in vigore		Accordi in fase di approvazione	
	Canada	Corea	Giappone	Vietnam
2007		Avvio negoziazioni		
2008				
2009	Avvio negoziati	Approvazione		
2010		Firma		
2011		Applicaz. provvisoria		
2012				Avvio negoziati
2013			Avvio negoziati	
2014	Fine negoziati			
2015		In vigore		Fine negoziati
2016	Firma			Pubblicato il testo
2017	Applicaz. provvisoria		Fine negoziati	
2018	In fase di ratifica			

Fonte: dati Commissione Europea

Essendo accumulati da un'unica strategia di fondo, non sorprende il fatto che i contenuti degli accordi siano spesso molto simili. Per esempio, quello con la Corea del Sud è il primo accordo siglato con un paese asiatico. Una novità dell'accordo è rappresentata dalla presenza di allegati specifici per alcuni settori rilevanti come l'elettronica, i motoveicoli, la farmaceutica, le apparecchiature mediche e la chimica, i quali includono disposizioni sulle barriere non tariffarie. Gli accordi successivi hanno sostanzialmente seguito questo approccio.

Il confronto tra i testi dei vari accordi permette di avere un quadro sintetico delle somiglianze e delle differenze. Per chiarezza espositiva prendiamo come punto di riferimento il testo dell'accordo con il Canada, che è il più esteso, con ben 30 capitoli. L'accordo con la Corea ha 15 capitoli, quello con il Giappone 23, quello con il Vietnam 18.

Tutti gli accordi hanno sostanzialmente in comune un primo blocco di capitoli che comprende le disposizioni generali, il trattamento nazionale e l'accesso al mercato dei beni, le misure di difesa commerciale, le barriere tecniche, le misure sanitarie e fitosanitarie, le pratiche doganali e l'agevolazione degli scambi. Vi è poi un secondo blocco di capitoli su servizi e investimenti che risulta articolato in maniera più o meno dettagliata. Tutti gli accordi prevedono poi capitoli dedicati alla concorrenza, agli appalti pubblici, alla proprietà intellettuale, alla trasparenza e allo sviluppo sostenibile. E tutti gli accordi si concludono con uno o due capitoli recanti le disposizioni istituzionali e finali.

Alcune peculiarità riguardano l'accordo con il Giappone, che include capitoli sulle *best practices* e la cooperazione regolatoria e sulla cooperazione in materia di agricoltura, nonché capitoli sulla *corporate governance* e le piccole e medie imprese. I principi di *corporate governance* richiamati dall'accordo includono trasparenza e disponibilità di informazioni sulle imprese quotate;

responsabilità dei manager; tutela dei diritti degli azionisti; trasparenza ed equità delle operazioni di acquisizione. Le disposizioni specifiche per le piccole e medie imprese sono finalizzate a facilitarne la partecipazione agli scambi internazionali. È prevista, ad esempio, la creazione di un sito web che fornisca informazioni rilevanti e di un punto di contatto dedicato alle piccole e medie imprese.

L'accordo con il Vietnam si distingue per il capitolo dedicato agli investimenti in energia rinnovabile, il cui obiettivo generale è di promuovere, sviluppare e accrescere la produzione di energia da fonti rinnovabili, specialmente attraverso gli scambi, gli investimenti e la convergenza regolamentare. È fatto, per esempio, divieto di introdurre requisiti di contenuto locale o di prevedere accordi con imprese locali e si promuove esplicitamente l'utilizzo di standard internazionali in materia.

In quanto segue analizziamo alcuni dei principali contenuti degli accordi di particolare rilevanza per gli esportatori italiani: barriere tariffarie, procedure doganali, barriere tecniche e misure sanitarie e fitosanitarie, indicazioni geografiche. Tralasciamo, per ragioni di spazio, temi quali la concorrenza, gli appalti pubblici, la proprietà intellettuale e lo sviluppo sostenibile.

L'analisi seguente considera separatamente i diversi temi, descrivendo brevemente l'approccio seguito e i contenuti degli accordi, evidenziando i punti comuni e le eventuali differenze. L'analisi comparata per temi fa emergere chiaramente che l'UE sembra perseguire una medesima strategia in tutti gli accordi.

Barriere tariffarie

La riduzione o l'eliminazione delle barriere tariffarie rappresentano i tradizionali obiettivi degli accordi di libero scambio e, per molti versi, i più facili da negoziare, nonché i meno controversi dal punto di vista della teoria economica. La riduzione delle barriere tariffarie, infatti, rende meno costosi gli scambi e comporta generalmente guadagni di efficienza.²

Tutti gli accordi considerati si pongono come fine la completa liberalizzazione degli scambi, prevedendo l'abbattimento della quasi totalità dei dazi. L'eliminazione dei dazi è realizzata prevedendo che una percentuale dell'export - normalmente tra il 65 ed il 90 per cento³ - sia liberalizzata immediatamente all'entrata in vigore (anche provvisoria) dell'accordo, mentre per la restante parte si applica un periodo di transizione che può arrivare fino a 20 anni, durante il quale i dazi saranno gradualmente abbassati e infine eliminati. Alcuni prodotti sono soggetti a quote tariffarie oppure sono del tutto esclusi dalla liberalizzazione.

I prodotti soggetti al periodo di transizione, quelli ai quali si applicano le quote tariffarie e quelli esclusi dall'accordo sono dettagliatamente elencati in allegati specifici. Questi prodotti sono ritenuti, soprattutto dai paesi partner dell'UE, particolarmente soggetti alla concorrenza estera per cui il periodo di transizione ha la funzione di permettere all'industria nazionale di adattarsi gradualmente alle nuove condizioni di mercato. In molti casi i prodotti ritenuti sensibili fanno parte del settore agroalimentare.

Alcuni esempi aiutano a chiarire questo approccio generale.

- ② Ricordiamo che le liberalizzazioni bilaterali non comportano necessariamente un beneficio generale in termini di efficienza, poiché possono crearsi effetti di diversione di commercio per cui il trattamento preferenziale finisce col favorire un partner commerciale meno efficiente.
- ③ Tale percentuale dipende dalla composizione dell'export, tenuto conto che poche linee tariffarie possono rappresentare flussi commerciali sostanziali.



L'accordo con il Canada elimina il 99 per cento dei dazi applicati all'UE. Per il comparto manifatturiero la percentuale arriva al 100 per cento ed il 99 per cento è stato eliminato immediatamente. Il Canada eliminerà il 92 per cento dei dazi sui prodotti agroalimentari, di cui il 91 per cento già eliminato con l'applicazione provvisoria dell'accordo. Per la maggior parte dei prodotti restanti è previsto un periodo di transizione di tre, cinque o sette anni, in base al prodotto.

L'accordo con la Corea del Sud ha eliminato - già a partire dall'applicazione provvisoria nel 2011 - il 70 per cento delle linee tariffarie e attualmente i dazi sono pari a zero su quasi tutti i prodotti. Per alcuni prodotti è previsto un periodo di transizione di tre (soprattutto agroalimentari), cinque (per es. apparecchiature mediche, farmaceutica, prodotti agricoli, chimica, meccanica e elettronica) o più anni (per alcuni prodotti agricoli si arriva a 20 o più anni). Vi sono poi alcuni casi di quote tariffarie applicate a determinati prodotti agroalimentari.

L'export dell'UE verso il Giappone vedrà immediatamente eliminati i dazi sull'86 per cento delle linee tariffarie, ovvero sul 91 per cento dell'import giapponese dall'UE. Per gli altri prodotti, molti dei quali agroalimentari, il periodo di transizione previsto è di cinque, dieci o quindici anni, e alcuni prodotti saranno soggetti a quote tariffarie. L'obiettivo dell'accordo è di liberalizzare il 97 per cento delle linee tariffarie, cioè eliminare dazi sul 99 per cento dell'export dell'UE. Il settore agroalimentare, anche in questo caso è quello più protetto.

Con l'applicazione dell'accordo con il Vietnam, l'UE vedrà eliminati i dazi sul 65 per cento dell'export. Il periodo di transizione previsto per il resto dei beni può arrivare fino a 10 anni. Sono previste quote tariffarie per alcuni prodotti dell'agroalimentare.

Procedure doganali

La complessità e la scarsa trasparenza delle procedure doganali rappresentano un ostacolo sostanziale agli scambi. Un obiettivo dei recenti accordi è modernizzare e semplificare tali procedure, rendendo il passaggio delle dogane il più possibile rapido. La rapidità delle operazioni è assicurata non solo dal miglioramento delle procedure e dei regolamenti doganali, ma anche dalla trasparenza con la quale le informazioni necessarie sono rese disponibili agli esportatori. Al tal fine, gli accordi includono disposizioni circa la creazione di un sito Internet dedicato e la pubblicazione on-line di informazioni e moduli. Tutti gli accordi, inoltre, prevedono l'istituzione di un comitato responsabile della cooperazione in materia di dogane e con lo scopo di promuovere lo scambio di informazioni.

Negli accordi sono specificate in maniera il più possibile chiara le regole di origine, cioè i criteri da rispettare per ottenere lo status di esportatore. Le regole di origine sono particolarmente importanti perché in base ad esse si stabilisce se un prodotto è eleggibile per ricevere il trattamento preferenziale garantito dall'accordo. La questione delle regole di origine è ancor più delicata per i prodotti maggiormente soggetti alla frammentazione della produzione, per i quali l'import di parti e componenti è rilevante. La regola generale è che i prodotti siano considerati come originari di un paese se interamente prodotti sul territorio nazionale o se le lavorazioni sono state effettuate nel paese in misura "sufficiente". Il calcolo del grado di lavorazione "sufficiente" è precisato dall'accordo e può variare in base al prodotto: ad esempio, le automobili dell'UE esportate in Vietnam possono contenere componenti extra-UE fino al 45 per cento del valore del prodotto finale; mentre per i generi alimentari di origine vegetale, come i pomodori in scatola, spesso la condizione è che il prodotto sia interamente ottenuto nel paese. Tra i criteri chiave previsti dai nuovi accordi ricordiamo: la non-alterazione, certificazione e autocertificazione, il cumulo di origine, il traffico di perfezionamento. La *non alterazione* garantisce ai prodotti la

possibilità di transitare in paesi terzi senza che ciò implichi cambiamenti d'origine del prodotto, a condizione che non siano intercorse modifiche e trasformazioni. Con il ricorso alla *certificazione nazionale* si fa in modo che gli esportatori possano ottenere dei certificati di origine presso le dogane nazionali e che tali certificati siano riconosciuti dalle dogane estere; per facilitare ulteriormente gli scambi si consente agli esportatori che effettuano spedizioni inferiori ad una certa soglia (per es. 6.000 euro in Corea del Sud e Vietnam) di *autocertificare* l'origine del prodotto. Il *cumulo d'origine* facilita l'export di prodotti soggetti a lavorazioni internazionali in quanto gli input importati dalla controparte non concorrono al computo dei costi extra-area ai fini della determinazione dell'origine: ovvero le imprese europee possono importare parti e componenti dai paesi con i quali l'UE ha effettuato accordi senza che ciò influisca sul riconoscimento del prodotto come *made in EU*.

L'accordo con il Canada prevede che gli esportatori si registrino presso le autorità doganali locali al fine di ricevere lo status di esportatore registrato (codice REX) che consente loro di utilizzare la dichiarazione di origine.

L'accordo con la Corea del Sud è stato il primo accordo dell'UE a prevedere la possibilità di auto-certificazione dell'origine. Per beneficiare dell'accordo, le imprese devono ottenere lo status di esportatore approvato. In questo caso la procedura per l'approvazione avviene a livello nazionale e sono pertanto gli uffici doganali nazionali a dover verificare il soddisfacimento dei criteri.

Anche l'accordo con il Giappone prevede l'utilizzo di dichiarazioni di origine presentate dall'esportatore. Sono vietate visite di controllo presso gli esportatori, ma si prevede che le autorità del paese importatore possano avvalersi della cooperazione amministrativa del paese esportatore al fine di ottenere le informazioni necessarie.

In maniera simile, l'accordo con il Vietnam prevede che sia l'esportatore a presentare il certificato di origine. Notiamo in questo caso che quello con il Vietnam è il primo accordo in cui l'UE vede riconosciuta la dicitura *made in EU* per i beni non-agricoli, dicitura che sarà utilizzata in parallelo con quella dei singoli Stati. Un trattamento particolare è riservato all'abbigliamento vietnamita, che può utilizzare tessuti di origine coreana beneficiando del cumulo di origine. L'accordo con il Vietnam, infine, ammette il traffico di perfezionamento attivo, in base al quale è possibile importare in assenza di dazi materie prime, componenti, semilavorati e prodotti intermedi che saranno incorporati in beni destinati all'export.

Barriere tecniche e misure sanitarie e fitosanitarie

I nuovi accordi affrontano esplicitamente il tema delle regolamentazioni tecniche, degli standard e delle misure sanitarie e fitosanitarie in quanto possibile ostacolo agli scambi e fonte di costi, a fronte dei quali non sempre vi è una reale esigenza di utilità sociale.

L'approccio dell'UE è di promuovere l'adozione di standard internazionali, forte anche dell'ampio uso che se ne fa in ambito europeo, o di ottenere il mutuo riconoscimento basato sul principio dell'equivalenza dei risultati ottenuti attraverso standard diversi, secondo il quale vanno considerati equivalenti gli standard che producono effetti pratici analoghi. Il mutuo riconoscimento, e ancor più l'adozione di standard comuni, rappresentano una grande semplificazione e un significativo abbassamento dei costi di commercio, poiché si evitano procedure lunghe e poco trasparenti, e in particolare si evita il problema dei doppi test, nonché la necessità di dover differenziare la produzione. Negli accordi, la questione delle barriere tecniche è stata affrontata includendo degli allegati settoriali e in alcuni casi istituendo una serie di gruppi di lavoro settoriali.



Tra i settori più colpiti dalle barriere tecniche rientra quello dei motoveicoli, economicamente molto rilevante: negli accordi sono previste disposizioni specifiche per facilitare gli scambi. Il Canada è il primo paese del Nord America a riconoscere unilateralmente l'equivalenza di una serie di standard internazionali adottati dall'UE (Regolamenti UNECE - United Nations Economic Commission for Europe). Si prevede il mutuo riconoscimento dei certificati di valutazione di conformità per quanto riguarda i prodotti elettrici, le apparecchiature elettroniche e radiofoniche, i giocattoli, i macchinari e gli strumenti di misurazione.

Le misure sanitarie e fitosanitarie, oltre a rispondere a questioni di salute nazionale e sicurezza dei consumatori, rappresentano spesso barriere agli scambi, specialmente per prodotti di origine animale e vegetale. I recenti accordi affrontano la questione prevedendo una lista di aziende abilitate all'esportazione e procedure semplificate per ottenere l'abilitazione. La gestione delle malattie e degli eventuali problemi sanitari è affrontata riconoscendo la regionalizzazione ovvero definendo precisamente le zone colpite e quelle sicure, evitando così che un problema relativo ad aree circoscritte causi l'interruzione degli scambi con l'intera UE.

L'UE e il Canada hanno raggiunto il mutuo riconoscimento dei controlli veterinari e, grazie all'accordo, hanno semplificato notevolmente le procedure per l'approvazione delle importazioni di piante, frutta e verdura. In particolare, l'autorizzazione da parte del Canada avverrà una sola volta a livello UE, avendo valore per tutti gli Stati membri, e non più separatamente per ogni singolo Stato.

Indicazioni geografiche

Le indicazioni geografiche sono di particolare importanza per i paesi europei e specialmente per l'Italia, che ha un patrimonio enogastronomico particolarmente ampio e soggetto a frodi e imitazioni a danno dei produttori e dei consumatori. L'indicazione geografica permette l'identificazione dei prodotti originari e caratteristici di certe aree territoriali. È, pertanto, per il consumatore, una fonte importante di informazione poiché costituisce una garanzia sulla provenienza e sull'adesione a un disciplinare specifico. Ferma restando la libertà degli altri produttori di produrre prodotti simili, la protezione di determinati termini specifici migliora la trasparenza dell'informazione ed evita confusioni malevole o addirittura frodi.

L'approccio dell'UE è stato, in tutti gli accordi, molto chiaro. Si è negoziato il riconoscimento delle indicazioni geografiche europee ottenendo un livello di protezione analogo a quello garantito all'interno dell'Unione. Il Canada riconosce e tutela 143 indicazioni geografiche europee, di cui 41 italiane. La Corea del Sud riconosce 165 indicazioni geografiche, di cui 16 italiane. Il Giappone riconosce 200 indicazioni geografiche, di cui 44 italiane. Infine, il Vietnam riconosce 169 indicazioni geografiche, di cui 38 italiane (per la lista dettagliata dei prodotti si rimanda al testo dei singoli accordi).

I principali settori di interesse per l'Italia

Relativamente ai quattro accordi presi in esame, nella tavola 2 abbiamo riportato i settori manifatturieri italiani potenzialmente più sensibili a tali accordi, ovvero quelli che potrebbero trarne i vantaggi maggiori. Li abbiamo selezionati prendendo in considerazione i seguenti indicatori: il *peso* settoriale delle esportazioni italiane nel paese partner, come indicazione della composizione dell'export in quel mercato; e il *grado* di specializzazione commerciale settoriale dell'Italia come indicatore di competitività.

Tavola 2 - Principali settori di interesse per l'Italia

Settori	Canada		Corea		Giappone		Vietnam		Specializzazione dell'Italia ⁽²⁾
	(classifica/quota percentuale import dall'Italia)								
Meccanica e elettronica	1	28,0	1	27,0	2	15,2	1	41,0	0,94*
Chimica	2	12,9	3	12,3	1	18,0	2	14,1	1,41**
Alimentari	3	11,0	10	2,9	4	11,6	4	6,5	1,80**
Miscellanea ⁽¹⁾	4	8,7	5	7,2	7	5,4	7	4,1	1,13*
Mezzi di trasporto	5	8,3	7	5,5	6	10,1	9	2,4	0,98*
Pietra e vetro	6	5,4	9	3,1	9	4,2	11	1,3	1,18*
Tessile e abbigliamento	7	5,3	4	10,6	5	10,9	6	5,6	1,41**
Metalli	8	4,9	6	5,9	13	1,1	5	5,6	1,11*
Vegetali	9	3,8	14	1,2	10	2,4	13	0,6	0,56
Calzature	10	3,3	8	4,8	8	4,2	12	0,7	3,15***
Pelli e cuoio	11	3,3	2	13,6	3	12,5	3	13,4	6,72***
Plastica e gomma	12	2,6	11	2,0	12	2,0	8	2,7	0,94*
Legno	13	1,2	15	0,8	14	0,5	10	1,4	0,79
Animali	14	1,2	13	1,2	11	2,1	14	0,6	0,43
Minerali	15	0,1	16	0,0	15	0,0	15	0,1	0,16
Combustibili	16	0,0	12	1,7	16	0,0	16	0,1	0,18
Totale		100		100		100		100	

(1) Miscellanea include mobili, giocattoli, strumenti musicali, ottica e altri prodotti manifatturieri;

(2) L'indice RCA di Balassa è calcolato come $RCA_k = (x_k/x)/(X_k/X)$ dove x e X sono l'export dell'Italia e del mondo, e k indica il settore; * $0,8 < RCA < 1,2$; ** $1,2 < RCA < 2$; *** $RCA > 2$.

Fonte: elaborazioni su dati WITS, anno 2016

Dalla sintesi di questi indicatori emergono alcuni elementi principali.⁴ Il settore quantitativamente più importante per l'export italiano verso i paesi considerati è "Meccanica ed elettronica". Il nostro paese, però, non risulta fortemente specializzato al livello di macrosettore utilizzato in questa analisi, mentre sono note le eccellenze italiane in alcuni comparti della meccanica.⁵ In tutti i paesi considerati la chimica risulta essere tra i primi tre settori per export dell'Italia tra quelli di specializzazione. Il settore alimentare (incluse bevande e tabacco) è sicuramente un settore di rilievo primario per gli esportatori italiani, sia per il peso sull'export sia perché i beni alimentari, inclusi quelli protetti dalle indicazioni geografiche, i vini e i liquori sono in molti casi tra i principali beneficiari delle riduzioni tariffarie. Notiamo la differenza tra Corea del Sud, dove

⁴ L'analisi utilizza i dati WITS-Comtrade, gli stessi utilizzati negli studi recenti degli autori sui quali si basa questo contributo (si veda la nota iniziale) e tra i più utilizzati a livello internazionale. I macrosettori sono forniti direttamente dal database e ivi costruiti a partire dalla classificazione HS 2002 a 2 digit seguendo sostanzialmente la classificazione delle World Custom Organizations: Animal: 01-05; Chemicals: 28-38; Food Products: 16-24; Footwear: 64-67; Fuels: 27; Hides and Skins: 41-43; Mach and Elec: 84,85; Metals: 72-83; Minerals: 25,26; Miscellaneous: 90-99; Plastic or Rubber: 39,40; Stone and Glass: 68-71; Textiles and Clothing: 50-63; Transportation: 86-89; Vegetable: 06-15; Wood: 44-49. La classificazione scelta ha il vantaggio di essere sintetica e di consentire confronti internazionali. L'import dall'Italia è utilizzato come *mirror statistic* dell'export; ciò consente inoltre di avere un quadro più rappresentativo dei mercati di destinazione.

⁵ L'utilizzo di aggregati settoriali ampi ha il vantaggio di fornire un quadro sintetico, ma lo svantaggio di offrire un minor dettaglio. Il macrosettore meccanica ed elettronica risulta particolarmente ampio; tralasciamo in questo breve contributo l'approfondimento di questo macrosettore, rimandando l'analisi disaggregata a studi specifici.



il settore occupa la decima posizione, e Canada, Giappone e Vietnam, in cui l'alimentare si posiziona decisamente meglio tra i settori di export: ciò lascia sperare che le imprese del settore possano beneficiare molto dall'accesso al mercato coreano. Il confronto tra paesi permette, infine, di notare un altro settore di marcata specializzazione dell'Italia che si posiziona nella parte bassa della classifica in Canada, mentre è ai primi posti in Corea, Giappone e Vietnam: pelli e cuoio. In questo caso, sottolineiamo gli ottimi risultati ottenuti nel mercato asiatico, verosimilmente legati anche alla partecipazione alle catene del valore, per cui gli accordi commerciali possono sia espandere il mercato per le imprese italiane, sia favorire alcune fasi intermedie della produzione.

Conclusione

Gli accordi commerciali dell'UE recentemente entrati in vigore (Canada e Corea del Sud) o che entreranno in vigore a breve (Giappone e Vietnam) presentano notevoli similitudini e qualche differenza, dovuta soprattutto alla diversità dei paesi e degli interessi reciproci. In tutti gli accordi di nuova generazione si ritrova una strategia comune dell'UE e con disposizioni che vanno oltre le riduzioni tariffarie e riguardano le barriere tecniche, le misure sanitarie e fitosanitarie, la disciplina della concorrenza e altri temi non direttamente di rilevanza esclusivamente bilaterale.

Questi nuovi accordi rappresentano per le imprese europee e italiane un'opportunità per accedere con maggiore facilità e trasparenza ai mercati esteri e in alcuni casi per ottenere incrementi di efficienza tramite riduzioni sui costi degli input importati. I consumatori europei potranno beneficiare di riduzioni di prezzo e di una maggiore e più ampia offerta di beni e servizi. Le stime contenute negli studi della Commissione europea⁶ confermano questi effetti positivi e mostrano sostanzialmente come i benefici siano complessivamente superiori agli eventuali costi.

Questi accordi commerciali, bilaterali o regionali, però, non sono esenti da critiche. Se è vero che gli impatti complessivi sono positivi - al netto della possibile diversione verso paesi terzi - l'equa ripartizione dei benefici non è automaticamente garantita.

La questione è nota agli economisti, ma la nuova generazione di accordi rende anche la valutazione degli effetti assai più complessa e difficile da quantificare rispetto alla rimozione dei dazi. Prendiamo il caso delle barriere tecniche: è evidente che l'uniformazione e il mutuo riconoscimento degli standard implicano una riduzione dei costi di transazione, ma è anche possibile che standard diversi rispecchino preferenze sociali legittimamente diverse.

Chiudiamo quindi con una nota di cautela e un rimando all'importanza dello studio e della quantificazione degli effetti di questi accordi con le parole, senz'altro provocatorie, dell'economista di Harvard, Dani Rodrik:

"Via via che gli accordi commerciali riguardano meno le barriere tariffarie e non-tariffarie e sempre più norme e regolamenti nazionali, gli economisti farebbero bene a preoccuparsi maggiormente di quest'ultima possibilità [cioè che gli accordi producano effetti puramente redistributivi, ndr]. Essi potrebbero perfino adottare un atteggiamento di rifiuto nei confronti di questi accordi di nuova generazione - un pregiudizio che solo un'evidenza dimostrata dei loro benefici dovrebbe poter ribaltare." (p. 89, Rodrik D., (2018), "What Do Trade Agreements Really Do?", Journal of Economic Perspectives. Traduzione degli autori.)

⁶ Si vedano le analisi di impatto e gli altri documenti disponibili sul sito della Commissione Europea. Ne ricordiamo qui alcuni: CE (2017) EU-Japan Free Trade Agreement. A new EU trade agreement with Japan; CE (2017) Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea; CE (2017) The Economic Impact of the Comprehensive Economic and Trade Agreement; Vietnam EU delegation (2016) Guide to the EU-Vietnam Free Trade Agreement. Per una lista completa rimandiamo agli studi sui quali si basa questo contributo.



I requisiti di contenuto locale: definizione, finalità ed effetti

di Cristina Castelli*

I requisiti di contenuto locale (RCL), talvolta definiti requisiti di “forzata localizzazione”, sono regolamentazioni interne (classificabili come misure non tariffarie o *behind-the-border measures*¹) che riguardano la produzione di beni e la fornitura di servizi. Secondo molti osservatori (tra cui OCSE e OMC), in seguito alla crisi economica del 2008, il ricorso a questo tipo di strumenti è notevolmente aumentato, e non solo nei paesi emergenti.

Il loro obiettivo principale è quello di aumentare l'occupazione ma, oltre a proteggere le imprese nazionali dalla concorrenza estera, queste misure sono spesso volte a favorire il trasferimento di tecnologia e di *know-how*, soprattutto in settori a elevata intensità tecnologica, in modo da facilitare l'*upgrading* dei fornitori locali verso fasi produttive di maggiore valore aggiunto. Uno specifico ambito di applicazione dei RCL riguarda gli appalti pubblici, in quanto i bandi di gara spesso li prevedono, generando il rischio di un incremento dei costi per i bilanci pubblici.

Secondo la classificazione di Hufbauer et al. (2013) si tratta di normative molto diversificate, volte a imporre una percentuale di contenuto locale minimo nei beni prodotti, a concedere uno sconto (fiscale o di prezzo) in caso di approvvigionamenti presso subfornitori locali, o a emettere licenze di importazione condizionate all'acquisto di specifici input locali; ma può essere stabilito anche che determinate attività possano essere svolte solo da imprese del paese (ad esempio, che i test di conformità debbano essere effettuati localmente). Altre tipologie di RCL interessano il settore dei servizi e, in particolare, le questioni legate alla protezione e alla sicurezza dei dati. Si tratta di un aspetto rilevante per le numerose imprese che offrono servizi legati al salvataggio e alla conservazione di dati, o servizi di *data mining*. Le regolamentazioni in questo ambito (*data localisation*) riguardano l'elaborazione e la conservazione locale dei dati, e prevedono restrizioni al loro trasferimento internazionale. Si tratta di normative legittime, volte a tutelare la sicurezza e la *privacy*, ma talvolta – come nel caso delle normative tecniche – tali regole possono celare intenti protezionistici.

Va rilevato che i trattati conclusi in ambito OMC disciplinano solo alcuni aspetti di questo tipo di misure: in primo luogo l'Accordo sulle misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi (TRIMs, Agreement on Trade Related Investment Measures) contiene una lista di RLC vietati e stabilisce un obbligo di notifica all'OMC da parte degli stati membri. Anche l'Accordo GPA (General Procurement Agreement) contiene delle norme a riguardo, e il tema è stato affrontato in alcuni accordi preferenziali. Di conseguenza, per alcuni osservatori è necessario adottare un codice internazionale per disciplinare il ricorso a questo tipo di strumenti (Hufbauer et al., 2013).

Consistenza e distribuzione geografica delle misure

Le informazioni raccolte da Global Trade Alert (GTA)² consentono di mostrare l'attuale consistenza delle misure classificate come RCL, e quali paesi vi hanno maggiormente fatto ricorso negli ultimi anni. Va ovviamente rilevato che, come nel caso di altre barriere non tariffarie, il numero delle misure non è, di per sé, indicativo dell'impatto sulle rispettive economie, che può

* ICE

¹ La classificazione MAST dell'UNCTAD sulle misure non tariffarie include una serie di misure interne – definite *behind-the-border measures* – che riguardano regole sulla concorrenza, misure relative agli investimenti che impattano sugli scambi, appalti pubblici e altro.

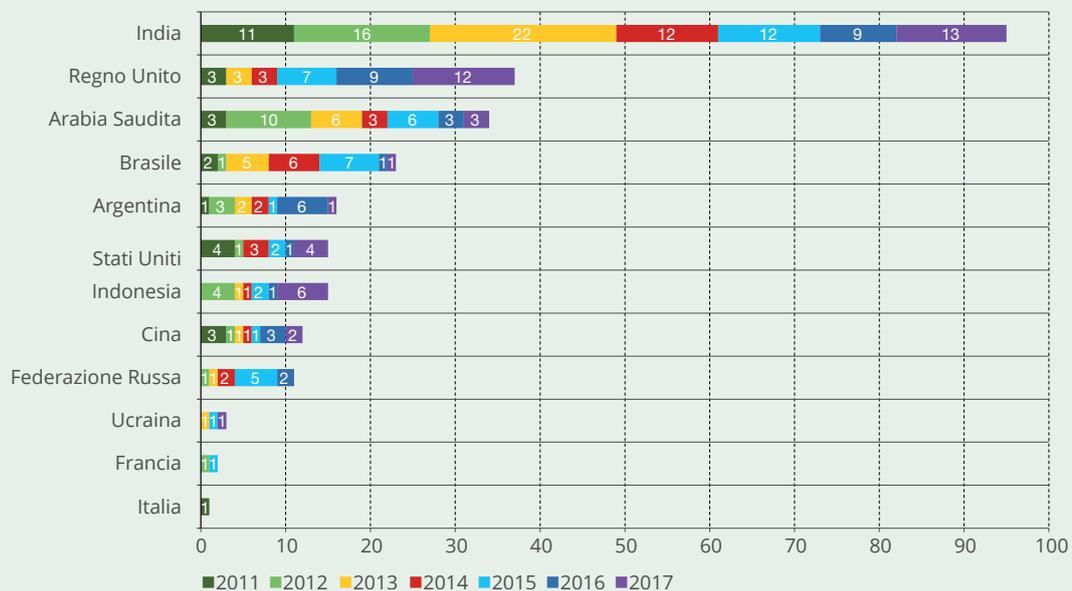
² Si veda il sito https://www.globaltradealert.org/global_dynamics

variare in base alle caratteristiche e alle specificità di settore-mercato. Tuttavia, la numerosità delle normative in vigore segnala la propensione dei singoli paesi a ricorrere a queste forme non tradizionali di protezionismo.

In complesso, considerando il periodo 2011-2017, GTA ha rilevato 381 misure riguardanti una varietà di norme contenenti dei requisiti di contenuto locale, a cui si aggiungono 198 norme riferite specificamente agli appalti pubblici. Nel seguito si propone, oltre a un'analisi della distribuzione per paese, qualche accenno, a titolo di esempio, su misure adottate recentemente.

Il grafico 1 mostra una graduatoria dei principali paesi che hanno introdotto normative classificate come RCL, e l'anno in cui sono state adottate. L'India è il paese che ricorre maggiormente a questo tipo di strumenti, con una consistenza di quasi 100 misure adottate nel periodo considerato (in particolare nel biennio 2012-2013). Oltre ad alcuni RCL relativi al comparto dell'energia rinnovabile (oggetto di una disputa in sede OMC, avviata dagli Stati Uniti), la maggior parte delle misure riguarda prestiti ai paesi emergenti, formalmente condizionati all'acquisto di input prodotti da fornitori indiani. Seguono, sia pure a distanza, il Regno Unito (con 37 normative) e l'Arabia Saudita (34). Per il Regno Unito si nota un progressivo incremento nell'adozione di queste misure, con un picco massimo nel 2017 (12). Come nel caso dell'India, in larga parte si tratta di prestiti finanziari concessi ai paesi emergenti (dall'ente governativo UK Export Finance), legati all'acquisto di prodotti britannici. Anche il Brasile e - in misura minore - l'Argentina ricorrono in maniera consistente a RCL, avendo adottato rispettivamente 23 e 16 normative: solo per citare un esempio, vi rientra una regolamentazione brasiliana avente per obiettivo quello di incentivare l'industria dell'energia solare.

Grafico 1 - Numero di misure in vigore sui requisiti di contenuto locali, per principali paesi e anno di adozione ⁽¹⁾



⁽¹⁾ GTA classifica le misure come rosso, ambra e verde in base al grado di protezione conferito, dove verde corrisponde alle misure di liberalizzazione. Il grafico include le prime due.

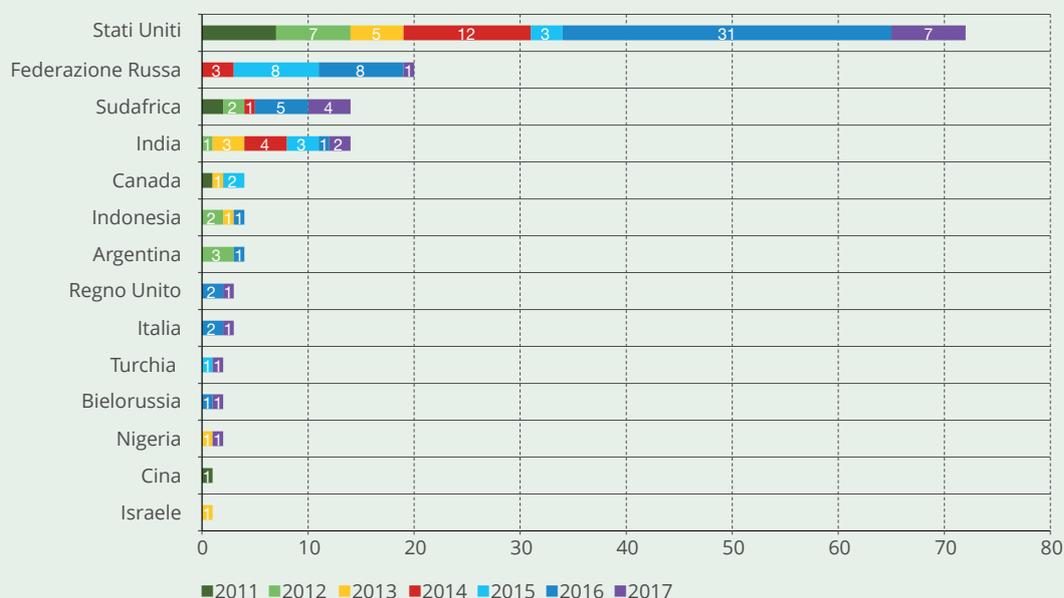
Fonte: elaborazioni ICE su dati Global Trade Alert

Gli Stati Uniti si trovano al sesto posto della graduatoria, avendo introdotto nel 2017 15 misure (incluse normative adottate a livello federale), nell'ambito delle politiche *Buy American* e *Hire American*. Cina e Russia si trovano rispettivamente all'ottavo e al nono posto in graduatoria, con 12 e 11 misure adottate a partire dal 2011. Le normative cinesi riguardano in particolare il

settore dei servizi di informazione e telecomunicazione (IT), con esempi di norme relative alla “forzata localizzazione” dei *servers* e all’imposizione di limiti al trasferimento internazionale dei dati. Per citare alcuni esempi, nel 2017 è entrata in vigore una nuova legge sulla protezione cibernetica ed è stata approvata una bozza volta a regolamentare il blocco del trasferimento di dati, mentre nel 2016 sono state adottate normative sulla localizzazione dei sistemi IT delle banche che offrono servizi di *e-banking*, l’esclusione di imprese estere dalla fornitura di servizi *cloud*, l’obbligo per società che distribuiscono servizi di intrattenimento online di avere sede in loco, per citarne alcuni. Con riguardo alla Russia, rientrano tra le norme adottate misure relative al salvataggio locale dei dati di cittadini russi, l’imposizione di RCL in caso di sussidi statali a determinati settori, accordi di collaborazione con imprese estere (come quello stipulato tra Aeroflot e Sukhoi Civil Aircraft).

Il secondo grafico mostra una graduatoria simile, relativa all’introduzione di requisiti che interessano specificamente le procedure degli appalti pubblici, in cui spesso sono inserite clausole volte a favorire imprese locali. A differenza del grafico precedente, in questo ambito primeggiano gli Stati Uniti, con 95 misure in vigore (di cui 22 adottate nel 2013), seguiti a distanza da Russia (20), India e Sudafrica (entrambi 14). Con riguardo agli Stati Uniti, si tratta dell’adozione di norme *Buy American* in vari ambiti, a livello nazionale o locale, anche legate alla concessione di prestiti TIGER (Transportation Investment Generating Economic Recovery). Nel caso della Russia, ad esempio, nel 2017 è stata approvata una legge relativa agli appalti pubblici che tocca vari settori e nel 2016 sono state approvate misure di *import substitution* riguardanti il comparto IT (software) e predisposti elenchi di persone giuridiche a cui è stato imposto l’acquisto di beni *high-tech* prodotti localmente.

Grafico 2 - Numero di misure in vigore sui requisiti di contenuto locale degli appalti pubblici, per principali paesi e anno di adozione⁽¹⁾



⁽¹⁾ GTA classifica le misure come rosso, ambra e verde in base al grado di protezione conferito, dove verde corrisponde alle misure di liberalizzazione. Il grafico include le prime due.

Fonte: elaborazioni ICE su dati Global Trade Alert

Gli effetti

Considerata la loro natura, gli effetti e i costi che derivano dall'adozione di queste misure sono difficili da quantificare, essendo strumenti di natura pervasiva, con caratteristiche molto diverse, senza una durata prestabilita e poco trasparenti. Tuttavia, l'opinione prevalente è che i RCL possono aiutare i governi a perseguire determinati obiettivi nel breve periodo, ma che, nel lungo termine, essi rappresentino un rischio per la competitività delle imprese (OECD, 2016).

Gli studi sull'impatto di queste misure sono pochi e analizzano soprattutto i loro effetti sugli scambi commerciali. Con riguardo alle importazioni, i RCL forniscono ai produttori nazionali di beni intermedi una protezione analoga alle quote/contingentamenti all'import (restrizioni quantitative). Tuttavia, a differenza dei contingentamenti, non essendo stabilito un tetto massimo alle importazioni, gli approvvigionamenti esteri possono anche aumentare, purché le imprese incrementino anche le forniture delle imprese locali (Krugman et al., 2018).

Hufbauer et al. (2013) dimostrano che i requisiti di contenuto locale sono in grado di distorcere i flussi di scambio, accrescere i costi di produzione interni e i prezzi per i consumatori finali. Nel caso specifico degli appalti pubblici, ne derivano poi costi maggiori per il bilancio pubblico, con potenziali ripercussioni negative su produzione e occupazione.

Analisi più recenti dell'OCSE (Stone et al., 2015) mostrano come l'adozione di RCL comporti una diminuzione delle importazioni ma anche delle esportazioni³, e che ne consegue una riduzione della competitività anche in settori non direttamente interessati dai RCL. Lo studio mostra infatti che, in tutti i settori esaminati (con l'eccezione di uno), a seguito dell'adozione di RCL aumentano i prezzi interni dei beni. I maggiori costi di produzione, conseguenti ai RCL, generano un aumento dei prezzi finali per i consumatori, ma fanno salire i costi lungo tutta la catena di fornitura, riducendo in maniera trasversale la competitività delle imprese che utilizzano gli stessi input produttivi. Peraltro, le imprese di altri settori, che utilizzano i medesimi input produttivi, potrebbero ricorrere in maggior misura alle importazioni (l'analisi OCSE riporta l'esempio dei componenti del settore delle comunicazioni), vanificando uno degli obiettivi delle misure adottate. L'entità dell'impatto dipende tuttavia dalle caratteristiche del settore e dell'economia: se una determinata industria si approvvigiona in larga parte da fornitori nazionali, assumendo che non vi siano costrizioni nella capacità produttiva, l'impatto dei RCL può essere contenuto. Nei casi in cui invece un'ampia quota di input provenga da fornitori esteri, gli studi disponibili mostrano un impatto significativo non solo sul settore interessato dai RCL, ma anche su altre industrie che utilizzano i medesimi input produttivi.

Più in generale, dal momento che ne sono interessati soprattutto gli scambi di beni intermedi (per l'80 per cento), i RCL impattano negativamente sulle reti produttive internazionali, riducendo la produttività delle imprese che producono beni finali e le connessioni tra le imprese leader e le reti di subfornitori.⁴

³ Anche considerando solo l'8 per cento delle misure RCL su cui si basa lo studio, l'OCSE riporta una riduzione delle importazioni mondiali pari a 12 miliardi di dollari e a 11 miliardi per le esportazioni; con un calo pari allo 0,07 per cento del reddito globale.

⁴ In alcuni casi i RCL sono stati disegnati in modo tale da non limitare eccessivamente i produttori di beni finali: per citare un esempio, i produttori di autoveicoli in Messico possono soddisfare i criteri relativi alla quota di contenuto locale conteggiando anche le esportazioni. In concreto, le multinazionali americane decidono di esportare una quota di componenti verso gli Stati Uniti, al fine di soddisfare i requisiti di contenuto locale, anche se gli stessi componenti potrebbero essere forniti a migliori condizioni da imprese americane, in modo da poter usare un minore contenuto locale nella produzione degli autoveicoli (Krugman et al. 2018).



Nota bibliografica

Flaig D., Stone S., Messent (2015), *Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade*, OECD Working Paper, TAD/TC/WP(2014)17/FINAL

Hufbauer, G.C., Schott J., Cimino C., Vieiroand M., Wada E., (2013), *Local Content Requirements: a Global Problem*, The Peterson Institute for International Economic, PIIE.

Krugman P., Obstfeld M., Melitz M.J. (2018), *International Economics -Theory & Policy*, Pearson Education Limited.

OECD (2016), *The Economic Impact of Local Content Requirements*, OECD Trade Policy Note.



Place your bets! Le imprese esportatrici e gli accordi di libero scambio¹

di Anna Giunta*, Marianna Mantuano**

L'Unione Europea (UE) ha recentemente siglato accordi di libero scambio con partner commerciali strategici per l'economia dei paesi membri e sono in corso trattative per la conclusione di ulteriori accordi commerciali. Tale politica di liberalizzazione potrebbe indurre:

- i. una maggiore partecipazione in termini di numero delle imprese (ampliamento del margine estensivo delle esportazioni). Come viene messo in evidenza nel Rapporto della Commissione Europea del 2017², è anzitutto la riduzione delle barriere non tariffarie, in cui si sostanzia la larga parte dei costi fissi all'internazionalizzazione, che rende probabili nuove entrate di imprese, soprattutto di piccola dimensione. In assenza di una tale *policy*, i ricavi attesi non sarebbero sufficienti, dati i costi fissi, a finanziare l'internazionalizzazione;
- ii. una crescita del fatturato esportato (incremento del margine intensivo) per le imprese già operanti sui mercati esteri, in risposta a un più semplice accesso nei mercati di sbocco interessati dalla liberalizzazione degli scambi;
- iii. una volta aperto il canale estero, come sottolineano diversi lavori, è probabile che si attivi un processo di apprendimento (e, di nuovo, questo vale soprattutto per le imprese di minore dimensione) una sorta di *learning by exporting*: un'impresa che comincia ad esportare "impara" dall'operatività sui mercati esteri. Il confronto con i clienti esteri induce, ad esempio, un ampliamento nella gamma dei prodotti e l'apprendimento genera un miglioramento nella performance d'impresa, ne accresce la dimensione e la produttività.

Gli esiti di questo complessivo processo di aggiustamento si riflettono in una diversa distribuzione delle imprese esportatrici, a seconda di quale effetto prevalga. A questo fine, nell'analisi che segue, esploreremo alcune caratteristiche della distribuzione delle imprese italiane che esportano merci (anche) in due paesi-chiave per il commercio internazionale dell'UE e dell'Italia: il Canada, con il quale è stato siglato nell'autunno del 2017 il CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), e il Giappone, con il quale è stato finalizzato l'EPA (Economic Partnership Agreement) che, verosimilmente, entrerà in vigore nell'estate del 2018³.

Nel 2015 13.590 imprese italiane esportavano in Canada, con un aumento del 3,3 per cento rispetto alle 13.156 del 2013; il 9 per cento di esse (1.243 unità) era anche importatrice di beni dal paese. Tali imprese mediamente esportavano in 26 paesi esteri, localizzati in diverse aree geografiche (in media 6).

* Università Roma Tre e Centro Rossi-Doria, **Istat

- ① Nel riquadro si utilizzano informazioni estratte dalla banca dati integrata TEC-FrameSBS, prodotta dall'Istat. La banca dati unisce le informazioni sul commercio internazionale a livello di impresa (*TEC, Trade by Enterprise Characteristics*) con i relativi dati economici (*FrameSBS, Structural Business Statistics*). Si ringrazia l'ufficio studi dell'ICE per aver messo a disposizione delle autrici i dati necessari all'analisi contenuta in questo riquadro.
- ② Commissione Europea (2017), *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation of Free Trade Agreements*, Brussels.
- ③ I dati relativi alle esportazioni in Canada, non immediatamente disponibili nella banca dati, sono stati ricavati sottraendo alle esportazioni dell'area America settentrionale i corrispondenti valori relativi agli USA. È da precisare che l'area geoeconomica America settentrionale comprende, oltre a USA e Canada, anche la Groenlandia e l'isola di Saint Pierre et Miquelon; tuttavia, questi ultimi territori hanno un peso relativo del tutto trascurabile, rappresentando al 2015 solo lo 0,001 per cento dell'export totale dell'Italia verso l'area.

Più numerose le imprese esportatrici in Giappone (14.921 nel 2015), sebbene in leggero calo rispetto al 2013 (-1 per cento); una quota maggiore rispetto a quanto rilevato per il Canada era anche importatrice di beni dal paese (2.254 unità, pari al 15 per cento). Sono 23 in media i paesi esteri verso cui le imprese esportavano, localizzati in 5 diverse aree geografiche.

Se guardiamo all'universo delle imprese esportatrici, la loro distribuzione per quartili di fatturato esportato conferma il ruolo rilevante riservato alle grandi imprese nel commercio internazionale (tavola 1). Il valore medio esportato dalle imprese nei mercati mondiali è pari, nel 2015, a oltre 2 milioni di euro, valore in aumento rispetto al 2013. Il forte squilibrio con l'ammontare del primo quartile e della mediana, pari rispettivamente a poco più di 5 mila e di 30 mila euro (soglie di fatturato esportato dal 25 e dal 50 per cento delle imprese), dà la misura dell'asimmetria della distribuzione del fatturato esportato dalle singole imprese, tra le quali un numero ridotto sembra giocare un ruolo rilevante. Anche la soglia per il terzo quartile, che racchiude il 75 per cento delle imprese, è poco più di un decimo (il 13 per cento circa) del valore medio.

L'asimmetria nella distribuzione del fatturato esportato è meno marcata nel sottoinsieme delle imprese che esportano in Canada e in Giappone. Rispetto a quanto prima osservato per l'universo delle imprese esportatrici, i valori medi e quartilici sono notevolmente superiori: oltre 15 milioni di euro il fatturato esportato in media dalle imprese italiane in Canada, 13 milioni di euro per quelle che esportano in Giappone. La soglia di fatturato che individua il primo gruppo di imprese (1° quartile) si attesta sui 330 mila euro nel caso del Canada e sui 157 mila euro per il Giappone, mentre arriva a 1,7 milioni di euro la soglia di fatturato esportato in Canada all'interno della quale ricade metà delle imprese (circa 1 milione nel caso del Giappone). Supera i 7 milioni di euro (5 milioni per il Giappone) il valore del terzo quartile (poco meno della metà della media).

Queste evidenze si irrobustiscono nel caso delle *two-way traders*, imprese che contestualmente esportano verso e importano dai paesi considerati, anche come risultanza del loro probabile coinvolgimento nelle catene globali del valore. Le *two-way traders* presentano mediamente performance migliori rispetto alle imprese che praticano una sola modalità di internazionalizzazione commerciale, vale a dire che si proiettano sui mercati esteri unicamente attraverso le esportazioni o le importazioni. La combinazione dell'attività di export con quella di import amplifica, infatti, i vantaggi che le imprese traggono dall'operatività sui mercati esteri. In particolare, l'attività di importazione presenta, da un lato, costi di apprendimento del mercato estero analoghi e/o complementari a quelli dell'attività di esportazione; dall'altro consente di: a) approvvigionarsi di beni intermedi ad un costo più basso; b) attingere ad una più vasta platea di imprese fornitrici (il cosiddetto *love for variety*); c) attivare, attraverso gli scambi di beni intermedi, il canale di trasferimento tecnologico.

Per l'universo delle imprese esportatrici italiane, l'asimmetria nella distribuzione si accentua nel periodo 2013-15.

Nel caso delle *two-way traders* che esportano in Canada (aumentate di circa il 5 per cento), la crescita media del fatturato esportato dal 2013 al 2015 è di circa il 13 per cento, ma sia il valore mediano sia quello del primo quartile mostrano una dinamica più sostenuta (rispettivamente, +16,7 per cento e + 15,2 per cento). La crescita è stata dunque trainata da imprese medio-piccole.

Non così nel caso del Giappone, dove la dinamica della media del fatturato sembra piuttosto concentrarsi nelle imprese più grandi. Evidentemente, la presenza di barriere all'ingresso (per esempio, gli standard di certificazione particolarmente complessi in questo paese), penalizzano, allo stato, le imprese di dimensione più contenuta che potranno, sperabilmente, avvantaggiarsi della finalizzazione dell'EPA.

Tavola 1 - Numero di imprese esportatrici italiane e distribuzione per quartili del fatturato esportato, totale mercati esteri, Canada e Giappone
Anni 2013 e 2015, valori assoluti e variazioni percentuali

	Tutti i mercati			Canada			Giappone		
	2013	2015	Var. % 2015-2013	2013	2015	Var. % 2015-2013	2013	2015	Var. % 2015-2013
Imprese esportatrici									
Numero imprese	191.262	194.832	1,9	13.156	13.590	3,3	15.070	14.921	-1,0
Media	1.937.357	2.006.004	3,5	13.938.943	15.133.607	8,6	12.295.442	13.418.893	9,1
1° quartile	5.496	5.096	-7,3	305.084	332.232	8,9	151.700	157.486	3,8
Mediana	31.720	30.932	-2,5	1.615.071	1.766.391	9,4	953.662	1.049.368	10,0
3° quartile	274.588	269.098	-2,0	6.800.529	7.096.600	4,4	4.759.859	5.211.362	9,5
Two way traders									
Numero imprese	104.890	109.431	4,3	1.184	1.243	5,0	2.143	2.254	5,2
Media	3.421.541	3.468.327	1,4	67.358.114	76.331.818	13,3	49.948.436	52.699.104	5,5
1° quartile	13.180	11.640	-11,7	1.934.771	2.257.365	16,7	1.175.629	1.229.862	4,6
Mediana	108.081	98.192	-9,1	9.594.538	11.054.021	15,2	6.354.278	6.480.642	2,0
3° quartile	877.339	840.217	-4,2	39.144.309	41.291.762	5,5	30.509.873	30.647.589	0,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat - TEC-FrameSBS

Le regole di origine delle merci: definizione e implicazioni per le reti produttive internazionali

di Cristina Castelli*

Le regole di origine sono quell'insieme di criteri che servono a determinare l'origine geografica di un prodotto e sono utilizzate in primo luogo per applicare le misure di politica commerciale. Ad esempio, servono a stabilire se a un prodotto si applichino i dazi della *Most favoured nation* (MFN) o delle tariffe preferenziali, ad applicare contingenti, quote tariffarie, dazi *anti-dumping* o misure compensative/di salvaguardia. Sono inoltre utilizzate per l'etichettatura o i marchi di provenienza/origine dei prodotti e ai fini della partecipazione alle gare di appalto internazionali, quando siano in vigore requisiti relativi al contenuto nazionale/estero dei beni forniti.

Queste norme rivestono un ruolo sempre più rilevante per gli scambi internazionali e sono definite regole di origine non-preferenziali quando riguardano gli scambi in regime MFN, nel qual caso sono stabilite unilateralmente da ciascun paese. Le regole di origine preferenziali sono invece concordate nell'ambito degli accordi commerciali di libero scambio (bilaterali, regionali o plurilaterali). La loro formulazione complessa (e talvolta poco trasparente) può nascondere intenti protezionistici a favore di singoli gruppi di interesse, imprese operanti in settori con difficoltà competitive o subfornitori locali, contrapposti agli importatori.

Data l'ampia diffusione degli accordi preferenziali, la complessità delle regole di origine può incidere negativamente sulle operazioni commerciali e sui costi di transazione delle imprese; gli effetti sugli scambi possono essere distorsivi, nel caso in cui la loro applicazione privilegi i fornitori meno efficienti, interni all'area, a scapito di produttori esterni, ad esempio per gli scambi di beni intermedi. Appare quindi evidente che, in presenza di una crescente frammentazione dei processi di produzione e di imprese localizzate in paesi diversi, le regole di origine possano incidere negativamente sul funzionamento delle reti produttive internazionali (Deardorff, 2016).

Tecnicamente, queste regolamentazioni determinano l'origine di un bene (ovvero, il luogo di produzione con riguardo a merci non interamente prodotte nel paese stesso) sulla base di criteri che si riferiscono all' "ultima trasformazione sostanziale", talvolta utilizzati anche in maniera combinata:

- a) criterio percentuale *ad valorem*, che a sua volta può seguire varie metodologie di calcolo: la quota di beni intermedi importati sul valore totale, il contenuto minimo di prodotto locale incorporato, la quota minima di valore aggiunto locale;
- b) criterio del cambiamento di classificazione merceologica, per cui il bene importato origina dal paese in cui la trasformazione ha determinato una sua diversa classificazione nel sistema armonizzato (HS);
- c) criterio tecnico, per cui viene disposto che specifici procedimenti produttivi siano o non siano determinanti per attribuire l'origine a un prodotto (Lacey, 2012).

Per superare i problemi posti dalla diversità delle regole di origine contenute in molteplici accordi preferenziali spesso sovrapposti, e considerata la diffusione della frammentazione dei processi produttivi, molti trattati commerciali hanno introdotto una maggiore flessibilità, facendo ricorso al concetto di "cumulo", definito come un sistema in base al quale i beni intermedi-importati da un paese partner di un accordo siano considerati equivalenti a beni di produzione

*ICE

nazionale (WCO, 2017).¹ Ad esempio, il sistema di cumulo pan-europeo, introdotto dalla UE alla fine degli anni novanta in vari accordi bilaterali preferenziali,² ha avuto come scopo quello di armonizzare le norme e di contrastarne i potenziali effetti distorsivi. Ciò ha consentito, tra l'altro, di facilitare i processi di frammentazione produttiva tra i paesi dell'Europa centrale e orientale e altri paesi limitrofi, agevolando gli scambi di parti e componenti.

Un primo tipo di cumulo è definito *diagonale* ed è condizionato al fatto che tutti i paesi interessati siano legati tra loro da accordi preferenziali e che, inoltre, abbiano adottato il medesimo sistema di regole di origine (ad esempio il protocollo Euro-Med). L'utilizzo di beni intermedi prodotti in un paese che non adotta le medesime regole di origine comporta invece che tali prodotti non possano essere considerati ai fini della determinazione di origine del prodotto.

Esistono tuttavia esempi di regole più flessibili, definite di *cross-cumulation*: il principio su cui si fonda questo secondo sistema (con diverse varianti) è una sorta di mutuo riconoscimento delle norme che – ai fini della definizione di origine – consente il cumulo delle quote, ad esempio, in termini di valore aggiunto, di tre o più paesi non necessariamente legati tra loro da accordi di libero scambio, o che sono partner di accordi con tipi diversi di regole di origine. Il grado di liberalizzazione delle regole di origine è infatti maggiore se anche partner commerciali esterni all'accordo possono essere presi in considerazione ai fini della determinazione dell'origine di un prodotto. Va anche rilevato che le norme di *cross-cumulation* possono riguardare in maniera selettiva determinati prodotti/settori.

Il grafico 1 mostra il numero di accordi preferenziali che, nel periodo 1995-2018, includono regole di origine caratterizzate da questi criteri cumulativi. In base alle notifiche pervenute all'OMC, attualmente, su un totale di 304 accordi in vigore, 225 prevedono una norma di cumulo che include i paesi partner del trattato e 106, ai fini della determinazione di origine, prevedono il cumulo anche nei riguardi di paesi terzi (di questi 106 accordi, 40 sono stati stipulati dall'UE e dall'EFTA). Essendo uno strumento per consentire il ricorso a input produttivi realizzati in paesi terzi senza perdere il trattamento preferenziale³, lo scopo è chiaramente quello di facilitare il funzionamento delle catene globali del valore (ad esempio nel settore *automotive*), consentendo alle imprese di diversificare i fornitori e le opzioni di approvvigionamento, e di migliorare la competitività produttiva (Jerzewska, 2018).

¹ Il "cumulo" dell'origine di un bene viene trattato anche nelle linee guida OMC sulla regole di origine per i paesi meno sviluppati, si veda OMC 19 dicembre 2015 (WT/MIN(15)/47 — WT/L/917).

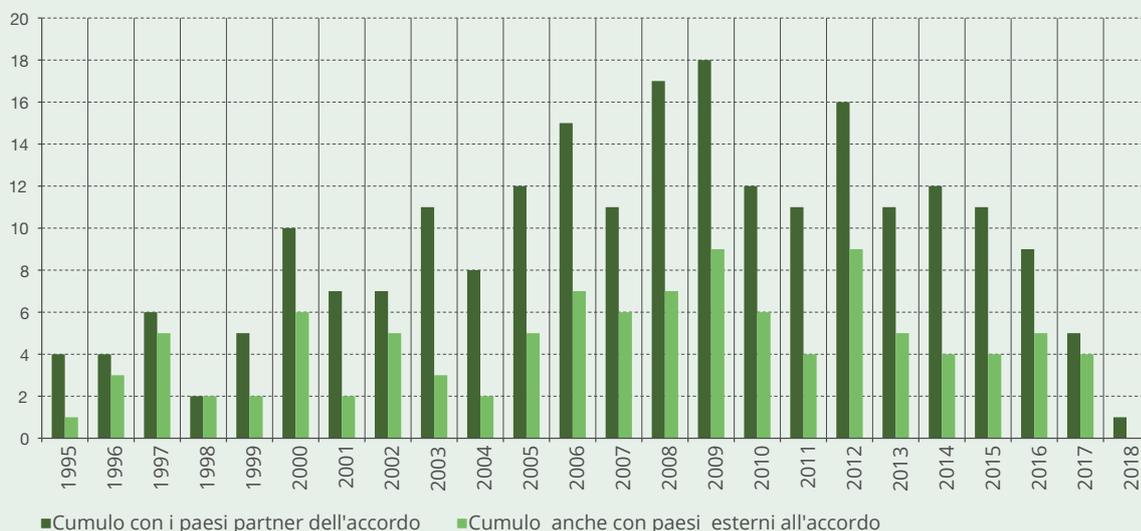
² Il sistema riguarda gli accordi Euro-Med, gli accordi bilaterali UE, ma anche accordi bilaterali promossi dall'EFTA, si veda *Cross-Cumulation in Free Trade Agreements* (2013).

³ Tra gli accordi di libero scambio che presentano esempi di regole di origine basate sul principio di *cross-cumulation* vi sono: Canada-Colombia, Canada-Perù, Canada-UE, Colombia-Stati Uniti, UE-Vietnam.



Grafico 1 - Accordi preferenziali con regole di origine che prevedono la possibilità di "cumulo"

Numero di accordi entrati in vigore nell'anno⁽¹⁾



⁽¹⁾ Dati aggiornati a maggio 2018; i due tipi di norme possono coesistere in uno stesso accordo

Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Nota bibliografica

Deardorff A. (2016), *Rue the ROOs: Rules of Origin and the Gains (or Losses) from Trade Agreements*, University of Michigan, mimeo.

Lacey S. (2012), *Multilateral Disciplines on Rules of Origin: How Far are We from Squaring the Circle*, Global Trade and Customs Journal, Volume 7, Issue 11 e 12.

Jerzewska A. (2018), *Brexit and Origin: A Case for the Wider Use of Cross-Cumulation*, ICTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development.

Ticon Development Consulting (2013), *Cross-Cumulation in Free Trade Agreements*, in "Grundlagen der Wirtschaftspolitik", n.21, SECO, Confederazione Svizzera.

WCO (2017), *Comparative Study on Preferential Rules of Origin*, World Customs Organisation.

La strategia di accesso al mercato dell'UE raggiunge i suoi obiettivi?

di Matteo Fiorini*, Giorgia Giovannetti**, Bernard Hoekman***

In un contesto internazionale basato su catene globali del valore dove gli scambi internazionali anche di singole mansioni sono parte integrante dei processi produttivi, l'accessibilità e la prevedibilità dei mercati extra-europei sono elementi cruciali per il successo e per la sopravvivenza delle imprese dell'Unione Europea (UE). In particolare, accessibilità e prevedibilità sono fondamentali per quelle piccole e medie imprese che, non essendo in grado di monitorare puntualmente le variazioni di politiche e regolamentazioni rilevanti nei propri mercati di sbocco, hanno difficoltà ad adattarsi ai cambiamenti in maniera tempestiva.

La UE prevede una serie di strumenti atti a garantire buone condizioni di accesso ai mercati extra-europei. Uno di questi è la Strategia di Accesso al Mercato (Market Access Strategy, MAS), introdotta dalla Commissione Europea nel 1996 con lo scopo principale di facilitare le esportazioni delle imprese europee attraverso tre canali: primo, l'applicazione dei trattati commerciali multilaterali e bilaterali; secondo, la ricerca e la diffusione di informazioni rilevanti sulle condizioni di accesso ai mercati extra-UE; terzo, la negoziazione di migliori condizioni di accesso a tali mercati. L'implementazione della MAS avviene attraverso l'unità di Market Access all'interno della Direzione generale del commercio (DG Trade) che, *inter alia*, è incaricata della gestione del Market Access Database (MADB), un archivio delle barriere commerciali notificate a DG Trade.

Nel 2007, all'interno del programma di implementazione della strategia Europa Globale del 2006, è stata attivata una più stretta collaborazione tra Commissione, Stati membri ed imprese – la cosiddetta Market Access Partnership (MAP) – per una migliore gestione delle funzioni della MAS ed in particolare per garantire una più elevata capacità di individuazione delle barriere di accesso ai mercati implicite in regolamentazioni e pratiche amministrative.

A poco più di dieci anni dall'attivazione della MAP, un rapporto dell'Istituto Universitario Europeo (IUE) commissionato dalla Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo, descrive il funzionamento della MAS/MAP, traccia una panoramica dei risultati ottenuti, ne analizza i limiti ed identifica i principali canali per aumentarne l'efficacia.¹ Il rapporto utilizza due principali strumenti di analisi qualitativa: (i) una serie di interviste telefoniche con funzionari della DG Trade, funzionari governativi di alcuni paesi membri, associazioni industriali di settore nazionali e dell'Unione, e con funzionari e rappresentanti direttamente coinvolti nella MAP; (ii) un questionario diffuso in rete per raccogliere le opinioni di un più ampio numero di figure professionali coinvolte nella MAP o aventi potenziali interessi nel successo della MAS (dai funzionari governativi ai dirigenti responsabili per le esportazioni in piccole e medie imprese di alcuni paesi membri). Di seguito si riporta una breve sintesi dei punti principali evidenziati nel rapporto.

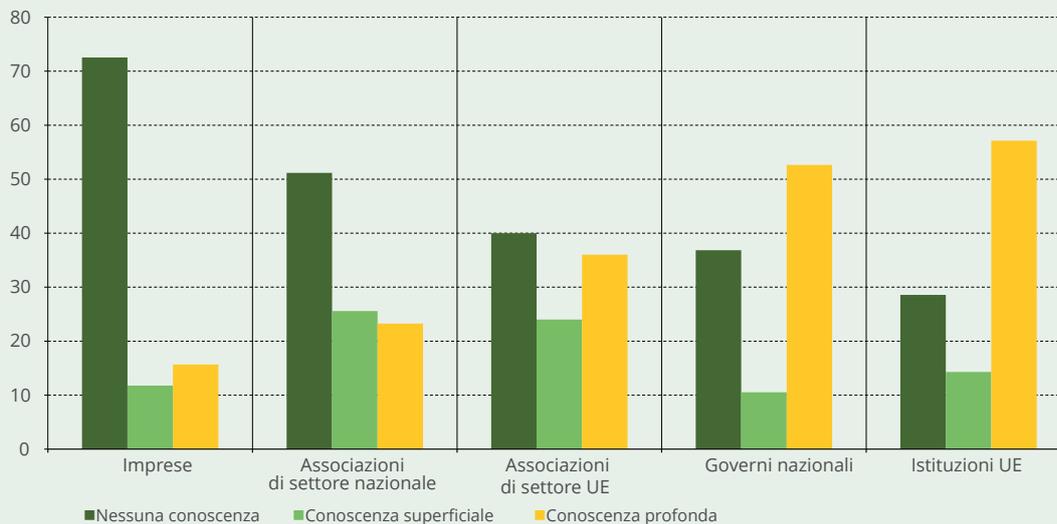
Il primo e più importante risultato dell'analisi qualitativa consiste nella scoperta di una scarsissima conoscenza degli obiettivi e funzioni della MAS tra coloro che dovrebbero esserne i principali beneficiari, cioè tra le imprese. Mentre i rispondenti all'interno di istituzioni UE, governi nazionali e associazioni di settore a livello europeo rivelano buoni livelli di conoscenza della MAS/MAP, più del 70 per cento delle imprese private che hanno risposto al questionario dichiara di

* European University Institute, ** Università degli Studi di Firenze, *** European University Institute

¹ Parlamento europeo (2017), *The EU's Market Access Strategy: does it reach its main goals?*
Il rapporto può essere consultato al seguente indirizzo internet: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603860/EXPO_STU\(2017\)603860_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603860/EXPO_STU(2017)603860_EN.pdf)

non avere mai sentito parlare della MAS (nessuna conoscenza). Circa il 10 per cento di questa categoria dichiara di non conoscere gli obiettivi della MAS o le funzioni della MAP (conoscenza superficiale) e meno del 20 per cento dichiara di conoscere tali elementi (conoscenza profonda) (grafico 1).

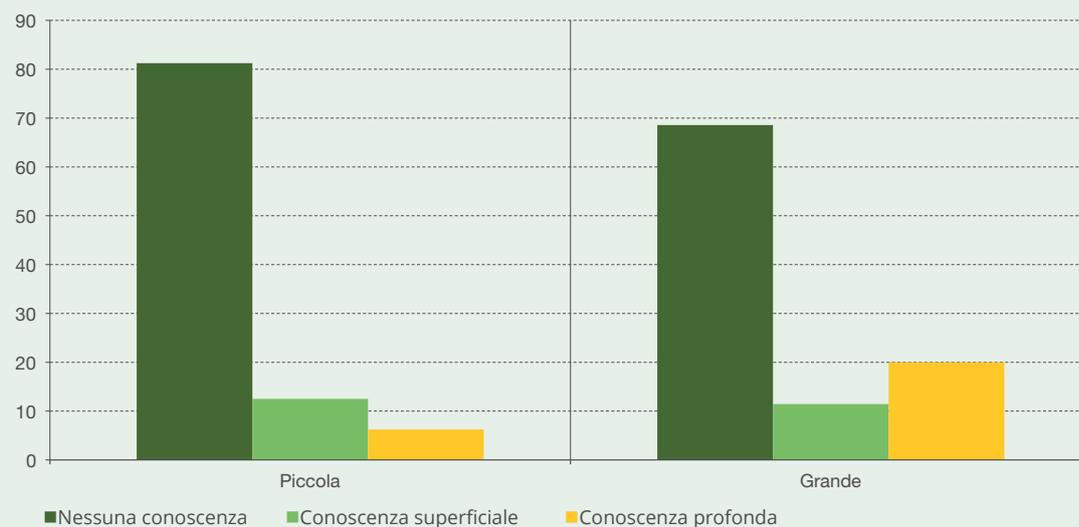
Grafico 1 - Conoscenza della MAS/MAP per tipo di rispondente



Fonte: IUE (2017)

Se consideriamo soltanto le piccole imprese (meno di 100 lavoratori), il grado di conoscenza risulta ancora inferiore: quasi l'80 per cento dichiara di non aver mai sentito parlare della MAS e meno del 10 per cento di conoscerne gli obiettivi e sapere come funziona la MAP (grafico 2).

Grafico 2 - Conoscenza della MAS/MAP per tipo di impresa



Fonte: IUE (2017)

Un secondo importante risultato riguarda le opinioni degli intervistati riguardo il successo della MAS. Esso viene identificato principalmente nella creazione di informazione riguardo a barriere commerciali rilevanti piuttosto che nella concreta riduzione/rimozione/prevenzione di tali barriere. Infatti, circa il 60 per cento fra coloro che dichiarano una buona conoscenza della MAS/

MAP (cioè al massimo il 20 per cento del totale) identifica in una maggiore trasparenza e migliore informazione riguardo alle politiche commerciali applicate dai paesi extra UE il principale successo della strategia UE di accesso ai mercati. Il 40 per cento ritiene che la strategia (MAS) e la nuova collaborazione tra UE, stati membri ed imprese (MAP), siano state in grado di rimuovere o ridurre barriere alle esportazioni dai paesi UE. Infine, meno del 20 per cento dichiara che la MAS ha avuto successo nell'impedire la formazione di nuove barriere.

Un terzo risultato rivela come, secondo coloro che dichiarano una buona conoscenza della MAS/MAP, i quattro principali fattori che riducono la sua capacità di rimuovere o prevenire barriere commerciali siano: primo, il fatto che ragioni di politica estera e questioni geopolitiche dominino sistematicamente i motivi di politica commerciale e di accesso ai mercati della MAS/MAP; secondo, la mancanza di influenza necessaria per indurre i partner commerciali a modificare le loro politiche commerciali; terzo, un'inadeguata coordinazione tra UE e Stati membri nell'identificare i problemi e destinare risorse per risolverli in maniera tempestiva; e quarto, la scarsa propensione di UE e Stati membri a porre le autorità dei partner commerciali extra-Unione di fronte a possibili effetti negativi di azioni commerciali in risposta ad una mancata azione per ridurre le barriere fronteggiate dagli esportatori europei.

Nonostante il campione su cui si basa l'analisi dello studio IUE non sia rappresentativo, dai risultati dell'indagine si possono trarre alcune implicazioni per un miglior funzionamento della MAP e per un più profondo raggiungimento degli obiettivi della MAS. In particolare, è necessario promuovere una migliore conoscenza della MAS/MAP, soprattutto tra gli operatori economici privati quali piccole e medie imprese. È inoltre fondamentale che le imprese prendano parte attiva al processo deliberativo ed esercitino pressioni per favorirne un migliore e più efficiente funzionamento.

Al di là dell'analisi qualitativa, lo studio dell'Istituto Universitario Europeo evidenzia la non completa rappresentatività delle barriere commerciali raccolte nel Market Access Database rispetto all'universo di misure potenzialmente restrittive per gli esportatori della UE. Confrontando le misure riportate nel MADB con le politiche commerciali raccolte ed archiviate all'interno del Global Trade Alert², il rapporto conferma quanto già messo in luce da Evenett (2016) e cioè la scarsa rappresentatività delle misure restrittive registrate nel MADB (36 nel 2016) rispetto a quelle identificate dal Global Trade Alert (circa 300 per lo stesso anno). L'approccio adottato dalla MAS/MAP per identificare barriere commerciali rilevanti riflette i vincoli di bilancio della Commissione, ma corre il rischio di tralasciare misure importanti per le imprese europee. È dunque necessaria un'analisi accurata per verificare e quantificare la portata del problema ed eventualmente un'azione concreta per migliorare la strategia di identificazione delle barriere commerciali rilevanti.

Nota bibliografica

Evenett, S. (2016). *Paper Tiger? EU Trade Enforcement as if Binding Pacts Mattered*, University of St. Gallen, mimeo.

² Il data base può essere consultato al seguente indirizzo internet: <https://www.globaltradealert.org/>