

LO SCENARIO ECONOMICO MONDIALE





LO SCENARIO ECONOMICO MONDIALE

Quadro d'insieme

Scambi internazionali e investimenti diretti esteri

Sebbene nel 2016 l'attività economica globale abbia registrato il tasso di crescita più basso dal 2010, nell'ultimo trimestre dell'anno si sono avuti segnali di una ripresa che sembra gradualmente consolidarsi: secondo il Fondo monetario internazionale (Fmi), il Pil mondiale a parità di poteri d'acquisto, cresciuto del 3,1 per cento nel 2016, potrebbe accelerare nel 2017. L'attività economica globale, che ha reagito positivamente al manifestarsi di una domanda mondiale più sostenuta del previsto, al rialzo dei prezzi delle commodities e a mercati finanziari più dinamici nella seconda metà del 2016, resta tuttavia vulnerabile e in diverse aree sussistono motivi di incertezza e di rischio.

Il 2016 ha rappresentato per le economie avanzate un anno di forte rallentamento rispetto al biennio precedente, anche se con andamenti differenziati tra i paesi. Negli Stati Uniti si è avuta una ripresa del ciclo delle scorte e l'aspettativa di una politica fiscale più espansiva ha incoraggiato i mercati finanziari e rafforzato la fiducia delle imprese. Tuttavia, permane una forte incertezza legata alle decisioni di politica economica e commerciale della nuova amministrazione. Nei paesi dell'Area dell'euro, ad alcune dinamiche positive quali una politica monetaria espansiva, un euro deprezzato e le ripercussioni della ripresa negli Stati Uniti, fanno da contraltare le incertezze derivanti dall'andamento del negoziato sulle condizioni dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, sancita dall'esito del referendum del giugno 2016. Anche se la crescita nel Regno Unito è rimasta invariata al 2,4 per cento, un dato superiore alle attese e che ha contribuito a dissipare i timori di una brusca frenata in seguito al referendum, restano incerte le conseguenze di medio e lungo periodo della Brexit, dipendenti da un negoziato che si preannuncia eccezionalmente complesso.

I paesi emergenti hanno continuato a dare un contributo alla crescita del Pil mondiale maggiore rispetto a quelli avanzati e questo apporto appare destinato ad aumentare nel 2017 e nel 2018. Tuttavia, i tassi di crescita della Cina hanno rallentato la corsa rispetto agli anni precedenti: prosegue infatti la fase di transizione dell'economia cinese, associata a una riduzione degli investimenti pubblici e a un ri-orientamento verso i consumi. In Russia la parziale ripresa delle quotazioni petrolifere, soprattutto alla fine dell'anno, e della domanda interna ha attenuato la flessione del Pil, consolidando la prospettiva di un ritorno alla crescita. I paesi dell'America latina, e in particolare il Brasile, hanno registrato nel 2016 uno dei peggiori andamenti degli ultimi anni. Messico e Cile tuttavia hanno continuato ad espandersi. Tra gli altri paesi emergenti, l'India ha confermato il suo dinamismo, con una crescita sostenuta dai consumi privati e dagli investimenti, soprattutto pubblici.

I prezzi delle materie prime energetiche sono nuovamente diminuiti nel corso del 2016, sebbene in misura molto minore che nel biennio precedente, e secondo le previsioni dovrebbero aumentare nel 2017. Resta aperto il problema di come diversificare il modello di sviluppo dei paesi esportatori di beni primari, in un contesto di prezzi relativamente bassi.

La crescita del commercio internazionale di beni e servizi ai tassi di cambio di mercato è stata molto lenta nel 2016, anche se il Fmi prevede una netta ripresa per il 2017-2018. Sebbene ormai evidente, il rallentamento della crescita degli scambi rispetto al Pil era visibile già dalla prima parte degli anni duemila. Le cause si possono far risalire a un mutamento della composizione della domanda globale e, in particolare, a una diminuzione dell'importanza degli investimenti, sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Inoltre, la crisi economica ha colpito più duramente le economie dei paesi europei, caratterizzati tradizionalmente da un più alto grado di apertura. Da un punto di vista più strutturale, l'economia globale sperimenta la fine della fase più espansiva della globalizzazione, cominciata verso la fine degli anni ottanta, e il fenomeno delle reti internazionali della produzione sembra giunto a maturazione. Inoltre, soprattutto in Cina e negli altri paesi emergenti asiatici, con l'aumento del reddito

disponibile di una parte crescente della popolazione, il contributo della domanda interna alla crescita è superiore rispetto al passato e la produzione si rivolge maggiormente verso il mercato interno. A queste ragioni si aggiungono infine i recenti orientamenti di politica commerciale, con il moltiplicarsi di segnali di un ritorno a forme di protezionismo in molti paesi.

In termini di volumi di merci esportate, tutte le aree geo-economiche hanno mostrato degli incrementi, seppure piuttosto contenuti. Le quote sugli scambi internazionali per area geografica, misurate in valori a prezzi correnti, sono aumentate per l'Unione Europea e sono rimaste sostanzialmente stabili nelle altre aree, tranne un lieve calo registrato da Medio Oriente e Africa, sia nelle esportazioni che nelle importazioni. Tra i principali paesi esportatori l'aumento di quota della Cina, che resta il primo esportatore mondiale, ha registrato una battuta d'arresto e nel 2016 il suo surplus commerciale ha subito un ridimensionamento. L'avanzo della Germania si è consolidato e anche l'Italia ha aumentato il proprio saldo positivo. D'altro canto, mentre i disavanzi dell'India e degli Stati Uniti si sono ridotti, è aumentato quello del Regno Unito.

Il peso relativo dei servizi nel commercio mondiale è ulteriormente salito rispetto all'anno precedente e ha raggiunto il valore più alto dell'ultimo decennio, il 23 per cento sul totale dei beni e servizi scambiati.

Dopo il consistente aumento del 2015, i flussi in entrata degli investimenti diretti esteri (Ide) a livello mondiale hanno registrato nel 2016 una leggera diminuzione. Nonostante le previsioni dell'Unctad indichino una modesta ripresa nel prossimo biennio, difficilmente i flussi di Ide potranno tornare ai livelli precedenti lo scoppio della crisi economico-finanziaria. Infatti, è probabile che le incertezze a livello politico, quali la Brexit, gli annunci della nuova amministrazione statunitense sulla volontà di rinegoziare accordi commerciali strategici come il Nafta e i rischi nello scenario geo-politico incidano sulla ripresa degli investimenti. Con un'inversione di tendenza rispetto al recente passato, le economie sviluppate hanno attratto la maggior parte degli Ide mondiali, mentre i flussi diretti verso i paesi in via di sviluppo sono diminuiti.

Le politiche per l'integrazione dei mercati internazionali

Il clima di incertezza e le tensioni geopolitiche internazionali, cui contribuiscono i cambiamenti in corso negli Stati Uniti e l'avvio della Brexit, richiedono che la comunità internazionale presti particolare attenzione alle politiche commerciali, in modo da arginare spinte protezionistiche e isolazionistiche che potrebbero compromettere la ripresa della crescita economica. Benché i rappresentanti del G20 affermino di essere contrari a nuove misure restrittive e reiterino l'intenzione di eliminare gli ostacoli che ancora frenano gli scambi commerciali e gli Ide, l'Omce, l'Unctad e l'Ocse continuano a segnalare l'accumulazione di barriere di vario genere, e in primo luogo di misure di difesa commerciale.

Anche le barriere tariffarie sembrano mostrare, nuovamente, una tendenza al rialzo dei dazi doganali per tutti i gruppi di prodotti, con l'eccezione dei beni intermedi. I maggiori aumenti nei dazi sono riscontrabili per i prodotti alimentari, la meccanica ma anche per le calzature. Rispetto ai paesi avanzati le barriere restano particolarmente pronunciate nei Bric (Brasile, Russia, India e Cina), con tariffe più alte anche nel caso dei beni intermedi, nonostante la loro notevole partecipazione alle reti produttive internazionali. Resta inoltre la preoccupazione circa gli effetti delle molteplici misure non tariffarie, per via della loro scarsa trasparenza e del fatto che - pur essendo spesso imposte come temporanee - di frequente non vengono eliminate alla scadenza. Dato l'elevato grado di frammentazione internazionale raggiunto dai processi di produzione, queste norme possono incidere molto negativamente sul funzionamento delle catene del valore.



Insieme alle materie prime e ai beni intermedi, molti servizi (professionali, finanziari, trasporti e logistica, comunicazione) costituiscono input necessari alle imprese per produrre i beni finali. Facilitare gli scambi internazionali di servizi contribuisce pertanto a incrementare la produttività e la competitività delle imprese che se ne avvalgono, con potenziali ricadute positive sulla crescita. A differenza delle merci, le limitazioni agli scambi internazionali di servizi derivano principalmente da regolamentazioni interne ai singoli paesi, che hanno per oggetto le diverse modalità di fornitura e possono ostacolare l'accesso al mercato da parte di fornitori esteri. Alcuni paesi emergenti (India, Indonesia, Russia, Cina e Brasile), ma anche Islanda e Svizzera, mostrano un grado di restrizione molto più elevato rispetto all'Unione Europea e ad altri paesi dell'area Ocse. In generale, le restrizioni si riscontrano soprattutto per i servizi alle imprese, per le comunicazioni e per i trasporti e la logistica, mentre i servizi distributivi registrano un indice particolarmente basso.

In molti paesi permangono inoltre ostacoli di vario genere nei confronti degli investimenti esteri, spesso di tipo normativo, per esempio a causa di timori riguardanti la cessione di imprese appartenenti a settori considerati strategici o di interesse nazionale. Si tratta di ostacoli che possono rappresentare un forte disincentivo all'insediamento di imprese estere. Va tuttavia riconosciuto che negli ultimi anni le misure adottate sono state volte tendenzialmente alla liberalizzazione degli Ide, in modo da favorire spillovers positivi sulla produttività, sulla crescita occupazionale e sui flussi di conoscenza delle imprese nazionali. Il grado di apertura è decisamente maggiore nel comparto secondario ed è molto più elevato nell'Ue rispetto agli altri paesi, in particolare esterni all'Ocse: mercati emergenti come Filippine, Cina, Myanmar, Indonesia presentano infatti indici di restrizione particolarmente alti.

Per quel che riguarda il processo di liberalizzazione degli scambi, un importante passo avanti è stato conseguito con l'entrata in vigore dell'Accordo sulla facilitazione degli scambi di merci (Trade Facilitation Agreement, Tfa), già ratificato da 119 paesi. Si tratta del primo accordo multilaterale concluso dopo l'istituzione dell'Omc. Le sue regole, volte a snellire le procedure e ad agevolare la trasparenza e la cooperazione tra le autorità doganali, dovrebbero dare un impulso agli scambi commerciali riducendone i costi.

Altri progressi sono attesi in vista dell'undicesima conferenza ministeriale dell'Omc, che si terrà a Buenos Aires nel dicembre 2017, ma il lavoro sulle proposte da presentare è ancora in una fase iniziale. I temi da affrontare sono, tra gli altri, l'accesso al mercato dei prodotti agricoli, in considerazione dell'elevato livello dei dazi e dei sussidi ancora in vigore, la questione di come trovare una soluzione permanente sulle misure di sostegno pubblico all'agricoltura, le misure per facilitare gli scambi di servizi e gli investimenti esteri, l'adozione di regole internazionali per gli scambi digitali e di norme più stringenti per il ricorso a misure di difesa commerciale.

Per quel che concerne i negoziati plurilaterali su temi specifici che – come è noto – prevedono la partecipazione dei soli paesi membri interessati a raggiungere il consenso, nel 2016 è entrato in vigore il primo taglio tariffario previsto dal rinnovato Accordo sulle tecnologie dell'informazione (Information Technology Agreement, Ita II), che ha riguardato il 65 per cento delle linee tariffarie.

Sono inoltre proseguiti i negoziati plurilaterali riguardanti la liberalizzazione del commercio di servizi (Trade in Services Agreement, Tisa), con un secondo scambio delle offerte relative all'apertura dei mercati, su base reciproca. L'obiettivo è di concordare misure che vadano oltre quanto disposto dal General Agreement on Trade in Services (Gats), pur assicurandone la compatibilità con tale accordo multilaterale, e di prendere come riferimento i contenuti degli accordi preferenziali più ambiziosi.



È in corso anche il negoziato plurilaterale per l'Environmental Goods Agreement (Ega), al quale partecipano 46 paesi, che si propone di liberalizzare il commercio di beni nel settore ambientale e di ridurre i dazi di oltre 600 linee tariffarie per un totale di 2.000 prodotti.

Considerando la geografia degli scambi regionali, sembra proseguire la tendenza verso un rafforzamento del peso degli scambi all'interno delle aree di integrazione preferenziale, rispetto al commercio extra-area. Benché l'intensità di tali scambi tenda a crescere, soprattutto per alcune aree, prosegue il rallentamento del numero di nuovi accordi preferenziali conclusi a livello bilaterale e regionale, attenuando le preoccupazioni riguardanti la loro proliferazione e l'impatto sulla regolamentazione degli scambi. Nel 2016 e nei primi mesi del 2017 sono infatti entrati in vigore appena dieci nuovi trattati preferenziali che, a differenza degli anni passati, hanno riguardato in larga parte unicamente la liberalizzazione degli scambi di merci (cfr. i tre accordi di libero scambio stipulati dall'Ue con vari paesi africani e l'accordo concluso tra la Turchia e la Moldavia).

Con riguardo ai grandi negoziati transregionali, l'accordo sul Partenariato Trans-Pacific (Trans-Pacific Partnership, Tpp), firmato nel febbraio 2016, si trova in una fase di stallo a seguito del ritiro degli Stati Uniti. Peraltro, dopo il quindicesimo round nell'ottobre 2016, sembra poco probabile anche una ripresa dei negoziati tra Stati Uniti e Unione Europea per concludere il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership, Ttip).

Il nuovo corso della politica commerciale statunitense fa sorgere molti interrogativi circa i suoi sviluppi futuri. La nuova amministrazione ha infatti dichiarato di ritenere preferibile perseguire una politica di accordi bilaterali piuttosto che dei negoziati regionali e, soprattutto, di voler analizzare gli effetti di ogni accordo commerciale sull'economia statunitense, oltre che rinegoziare entro il 2017 l'Accordo nordamericano per il libero scambio con Canada e Messico (Nafta).

L'Unione Europea

In occasione del 60° anniversario dei trattati di Roma, il 1 marzo 2017 la Commissione ha presentato a Bruxelles il Libro bianco sul futuro dell'Europa. In questo documento, per la prima volta, non si offre una sola linea d'azione, ma si delineano cinque scenari con le principali sfide e opportunità per l'Ue nei prossimi dieci anni. Ogni scenario fornisce una visione di quello che potrebbe essere lo stato dell'Unione da qui al 2025, offrendo una risposta a un mondo dominato dall'incertezza: l'Ue sta decidendo di perseguire la strada dell'unità e della collaborazione, piuttosto che quella della frammentazione e dell'isolamento.

Considerando il grado effettivo di regionalizzazione degli scambi, gli indici di introversione commerciale disaggregati per i diversi settori produttivi, ovvero degli indicatori che misurano l'intensità relativa degli scambi all'interno o all'esterno di una certa regione, suggeriscono tendenze simili per i mercati dell'Area dell'euro e dell'Unione Europea, caratterizzati da una forte componente regionale ma comunque ben inseriti nelle dinamiche commerciali internazionali.

Gli accordi commerciali in vigore tra l'Ue e i paesi terzi sono attualmente 39. Nonostante lo stallo sul Ttip, si sono sbloccati i negoziati sul Ceta (firmato ma in attesa di ratifica) e si sono fatti passi importanti verso un Accordo di libero scambio con il Giappone e verso un nuovo Accordo di partenariato e cooperazione con la Cina.



1.1 Scambi internazionali e investimenti diretti esteri*

1.1.1 L'attività economica e i conti con l'estero

Nel 2016 l'attività economica globale ha registrato il tasso di crescita più basso dal 2010. Tuttavia, nell'ultimo trimestre dell'anno si sono avuti segnali di una ripresa che sembra gradualmente consolidarsi: secondo il Fondo monetario internazionale (Fmi)¹, che ad aprile 2017 ha leggermente ritoccato al rialzo le stime e le previsioni sulla crescita economica globale rispetto a quelle rilasciate nell'ottobre 2016, il Pil mondiale a parità di poteri d'acquisto dovrebbe essere cresciuto del 3,1 per cento nel 2016 e potrebbe accelerare al 3,5 per cento nel 2017 (tavola 1.1). La ripresa dell'economia, che ha reagito positivamente al manifestarsi di una domanda mondiale più sostenuta del previsto, al rialzo dei prezzi delle *commodities* e a mercati finanziari più dinamici nella seconda metà del 2016, resta tuttavia vulnerabile. Concorrono diversi fattori, alcuni di natura strutturale, come i bassi tassi di crescita della produttività e un forte aumento nelle diseguaglianze dei redditi, altri legati al rischio di un ritorno a politiche protezionistiche.

Tavola 1.1 - Quadro macroeconomico

Aree e paesi	Prodotto interno lordo ⁽¹⁾ (var. %)				Prodotto interno lordo ⁽²⁾ (quote percentuali sul Pil mondiale)				Saldo di conto corrente (in percentuale del Pil)			
	2015	2016 ⁽³⁾	2017 ⁽³⁾	2018 ⁽³⁾	2015	2016 ⁽³⁾	2017 ⁽³⁾	2018 ⁽³⁾	2015	2016 ⁽³⁾	2017 ⁽³⁾	2018 ⁽³⁾
Economie avanzate	2,1	1,7	2,0	2,0	42,4	41,9	41,3	40,7	0,7	0,8	0,7	0,4
Stati Uniti	1,6	2,3	2,5	2,1	15,5	15,3	15,2	14,9	-2,6	-2,7	-3,3	-3,5
Giappone	1,2	1,0	1,2	0,6	4,5	4,4	4,3	4,2	3,1	3,9	4,2	4,3
Area dell'euro	2,0	1,7	1,7	1,6	11,9	11,8	11,6	11,3	3,0	3,4	3,0	3,0
Economie emergenti e in via di sviluppo	4,2	4,1	4,5	4,8	57,6	58,1	58,7	59,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Europa centrale e orientale	4,7	3,0	3,0	3,3	3,5	3,5	3,5	3,5	-2,0	-1,9	-2,8	-2,8
Comunità degli Stati Indipendenti	-2,2	0,3	1,7	2,1	4,6	4,5	4,4	4,3	2,8	-0,2	1,6	1,8
Russia	-2,8	-0,2	1,4	1,4	3,3	3,2	3,1	3,0	5,1	1,7	3,3	3,5
Paesi asiatici emergenti	6,7	6,4	6,4	6,4	30,6	31,6	32,5	33,4	2,0	1,3	0,8	0,7
Cina	6,9	6,7	6,6	6,2	17,1	17,8	18,3	18,8	2,7	1,8	1,3	1,2
India	7,9	6,8	7,2	7,7	7,0	7,2	7,5	7,8	-1,1	-0,9	-1,5	-1,5
America centro-meridionale	0,1	-1,0	1,1	2,0	8,2	7,9	7,7	7,6	-3,5	-2,1	-2,1	-2,3
Brasile	-3,8	-3,6	0,2	1,7	2,8	2,6	2,5	2,5	-3,3	-1,3	-1,3	-1,7
Medio Oriente e Africa settentrionale	2,6	3,8	2,3	3,2	6,7	6,7	6,6	6,6	-4,4	-3,7	-1,0	-0,6
Africa sub-sahariana	3,4	1,4	2,6	3,5	3,1	3,0	3,0	3,0	-6,0	-4,0	-3,8	-3,7
Sudafrica	1,3	0,3	0,8	1,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-4,4	-3,3	-3,4	-3,6
Mondo	3,4	3,1	3,5	3,6	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-	-

(1) A prezzi costanti e tassi di cambio basati sulle parità dei poteri d'acquisto.

(2) A prezzi costanti e tassi di cambio basati sulle parità dei poteri d'acquisto.

(3) Stime e previsioni.

Fonte: elaborazioni Ice su dati Fmi, World Economic Outlook, aprile 2017

Il 2016 ha rappresentato per le economie avanzate un anno di forte rallentamento rispetto ai tassi di crescita registrati nel biennio 2014-15. Le stime mostrano una crescita del Pil pari all'1,7 per cento nel 2016 e una leggera accelerazione nel 2017 (2 per cento).

* Redatto da Giulio Giangaspero (Ice) con la supervisione di Giorgia Giovannetti (Università di Firenze)

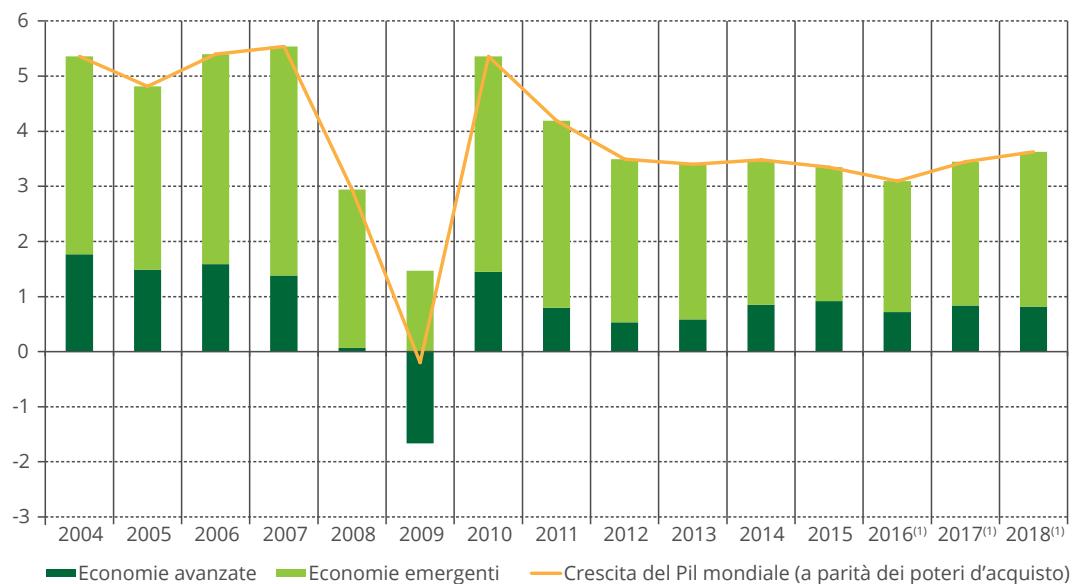
¹Imf (2017), *Gaining Momentum?*, World Economic Outlook, April.



I paesi emergenti hanno quindi continuato a dare un contributo alla crescita del Pil mondiale maggiore rispetto a quelli avanzati e questo apporto appare destinato ad aumentare nel 2017 e nel 2018 (grafico 1.1). Si allarga pertanto nuovamente il differenziale di crescita tra paesi emergenti e avanzati, che si era progressivamente ridotto tra il 2009 e il 2015. Il Fmi stima per i paesi emergenti una crescita del Pil del 4,1 per cento nel 2016 e del 4,5 per cento nel 2017.

Grafico 1.1 - Contributi alla crescita del Pil mondiale

Variazioni percentuali



⁽¹⁾ Stime e previsioni.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Fmi

In diverse aree, sussistono motivi di incertezza e di rischio per l'economia mondiale. Infatti, anche se le previsioni relative al 2017 per gli Stati Uniti, alcuni Paesi europei e la Cina hanno registrato leggeri miglioramenti, persiste una grave crisi economica e politica in alcuni paesi dell'America Latina e non sembrano diminuire le tensioni geopolitiche nel Vicino Oriente.

Le principali economie avanzate, secondo il Fmi, hanno beneficiato dalla fine del 2016 di un miglioramento ciclico della produzione manifatturiera, che proseguirà anche nell'anno in corso. In questo quadro, gli Stati Uniti sono cresciuti nel 2016 a un ritmo più sostenuto (2,3 per cento) rispetto all'Area dell'euro e al Giappone e le previsioni per il 2017 indicano un ulteriore miglioramento (2,5 per cento). Dalla seconda metà del 2016 negli Stati Uniti si è avuta una ripresa del ciclo delle scorte e l'aspettativa di una politica fiscale più espansiva ha incoraggiato i mercati finanziari e rafforzato la fiducia delle imprese. Tuttavia, permane una forte incertezza legata alle decisioni di politica economica e commerciale della nuova amministrazione.

I paesi dell'Area dell'euro, secondo le stime del Fmi, hanno registrato nel 2016 una crescita del Pil dell'1,7 per cento, che dovrebbe mantenersi anche nel 2017. Ad alcune dinamiche positive, quali una politica monetaria espansiva, un euro deprezzato e potenziali benefici dal positivo andamento economico degli Stati Uniti, fanno da contraltare le incertezze derivanti dall'andamento del negoziato sulle condizioni dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, sancito dall'esito del referendum del giugno 2016. L'attività economica dei principali paesi mostra dinamiche piuttosto differenziate. La crescita prevista nel 2017 per la Germania (1,6 per cento) e il Belgio (1,6 per cento) è in linea con il dato dell'area; per l'Irlanda (3,5 per cento) e la Spagna (2,6



per cento) le previsioni sono molto superiori alla media europea; mentre la Francia (1,4 per cento) e, soprattutto, l'Italia (0,8 per cento), il paese che cresce meno tra quelli dell'Area dell'euro, si collocano sotto la media.

In Giappone l'attività economica ha continuato a espandersi nel 2016 (1,0 per cento, un valore superiore alle previsioni della fine dell'anno scorso) e si prevede per il 2017 un aumento del Pil dell'1,2 per cento. Le esportazioni nette, nonostante l'apprezzamento dello yen, hanno continuato a fornire un contributo positivo alla crescita, che è stata sostenuta anche dagli investimenti, soprattutto del comparto residenziale.

Nel 2016 la crescita dell'insieme delle economie emergenti è stata del 4,1 per cento, un tasso inferiore a quello degli ultimi anni e il più basso dal 2009. In Cina il Pil è cresciuto del 6,7 per cento e le previsioni per il prossimo biennio sono di un ulteriore rallentamento (6,2 per cento nel 2018). Prosegue infatti la fase di transizione dell'economia cinese, associata a una riduzione degli investimenti pubblici e a un ri-orientamento verso i consumi. In questa fase stanno emergendo anche alcuni fattori di vulnerabilità legati sia alla necessità di una riallocazione degli investimenti e dei fattori produttivi verso impieghi più redditizi, sia ai rischi connessi all'elevato indebitamento delle imprese e alle turbolenze del sistema finanziario.

In India la crescita si è mantenuta su livelli vicini al 7 per cento nel 2016 (6,8 per cento) e si prevede un ulteriore aumento per il prossimo biennio (7,2 per cento nel 2017 e 7,8 nel 2018), a conferma del fatto che questo paese è tra quelli a maggiore dinamismo. La crescita è sostenuta dai consumi privati e dagli investimenti, soprattutto pubblici. In questo quadro sostanzialmente positivo, a destare alcune preoccupazioni è il sistema bancario: le banche pubbliche sono gravate da ingenti sofferenze e da un rapporto elevato tra debito e patrimonio.

Nel 2016 il Pil della Russia si è contratto dello 0,2 per cento, ma la parziale ripresa delle quotazioni petrolifere, soprattutto alla fine dell'anno, e della domanda interna, dovrebbero consentire un'espansione dell'1,4 per cento nel 2017.

L'America Latina ha registrato nel 2016, pur con qualche importante eccezione, uno dei peggiori andamenti degli ultimi anni, con una diminuzione del Pil di un punto percentuale rispetto all'anno precedente. In Brasile la gravità della recessione si è manifestata in una caduta del Pil maggiore del previsto (-3,6 per cento nel 2016); le stime mostrano qualche segnale di ripresa nel 2017 e nel 2018, ma la situazione economica e politica nel paese resta grave. Anche in Argentina si è registrato un calo della produzione pari all'1,8 per cento. Tra i maggiori paesi dell'area solamente Messico e Cile, cresciuti rispettivamente del 2,3 e dell'1,7 per cento nel 2016, mostrano una dinamica positiva.

In Medio Oriente la produzione è cresciuta nel 2016 del 3,9 per cento, ma questo andamento non appare replicabile nei prossimi anni, in mancanza di aggiustamenti strutturali delle economie ai prezzi delle materie prime energetiche, che si sono stabilizzati a livelli inferiori rispetto al passato.

Il Pil dell'Africa sub-sahariana è aumentato nel 2016 dell'1,4 per cento, in netto rallentamento rispetto agli anni precedenti. Sia i paesi maggiormente dipendenti dalle esportazioni delle *commodities*, sia gli altri paesi della regione mostrano infatti difficoltà nel reagire alle mutate condizioni macro-economiche che caratterizzano l'attuale economia internazionale. Le previsioni indicano una ripresa nel 2017 (2,6 per cento) e nel 2018 (3,5 per cento), legata all'aumento dei prezzi delle materie prime cominciato nel 2017.

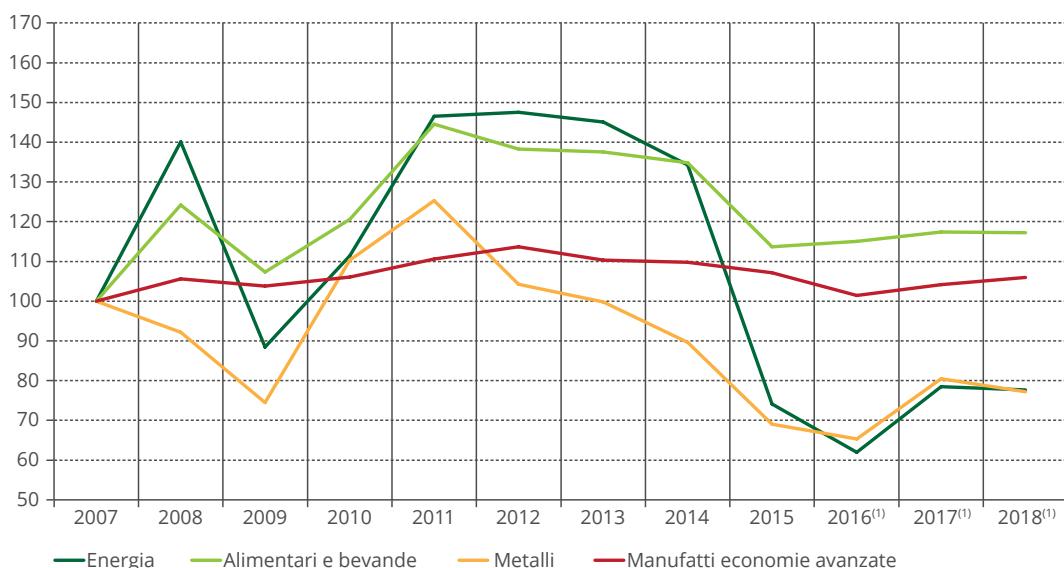
Nel 2016 gli squilibri globali nei saldi di parte corrente delle bilance dei pagamenti (espressi in percentuale del Pil) hanno fatto registrare variazioni modeste. Il disavanzo corrente degli Stati

Uniti ha continuato ad aumentare e le previsioni mostrano un andamento destinato a proseguire anche nel prossimo biennio. L'avanzo cinese si è ridimensionato e le previsioni per il 2017 confermano tale *trend*. I saldi positivi dei paesi dell'Area dell'euro e del Giappone nel 2016 sono aumentati sensibilmente, nel primo caso sostanzialmente grazie a quello tedesco, mentre nel paese asiatico è proseguito il miglioramento delle ragioni di scambio.

I prezzi delle materie prime energetiche sono nuovamente diminuiti nel corso del 2016, sebbene in misura molto minore che nel biennio precedente, e secondo le previsioni dovrebbero aumentare nel 2017 (grafico 1.2). Si prevede che le quotazioni del petrolio passino da 43 dollari in media nel 2016 a 55 dollari nel biennio 2017-18. I prezzi dei metalli industriali, che hanno potuto beneficiare dell'aumento della domanda proveniente dalla Cina, delle aspettative di espansione della spesa in infrastrutture annunciata dalla nuova amministrazione statunitense, oltre che dei tagli alla produzione operati da diverse compagnie minerarie nel biennio precedente, hanno registrato un calo più contenuto di quello dei beni energetici, e si prevede cresceranno nel 2017.

Grafico 1.2 - Prezzi in dollari delle materie prime e delle esportazioni di manufatti delle economie avanzate

Indici 2007=100



⁽¹⁾ Stime e previsioni.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Fmi

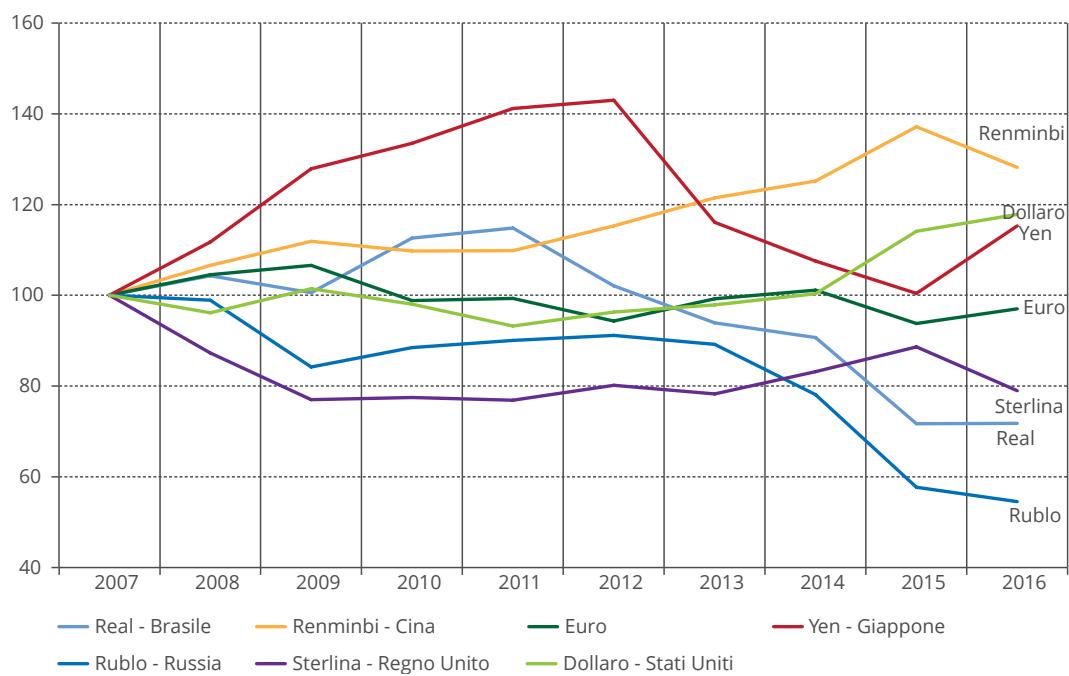
Nel corso del 2016 l'euro si è lievemente rafforzato nei confronti delle altre principali valute (grafico 1.3). Dopo le elezioni statunitensi di fine 2016, il dollaro si è apprezzato, riflettendo aspettative di una più rapida normalizzazione della politica monetaria. Anche la valuta giapponese, lo yen, si è rafforzata a partire dalla seconda metà del 2016. L'esito del referendum sulla Brexit ha comportato un significativo deprezzamento della sterlina nei confronti sia dell'euro sia del dollaro. Infine, restando nell'ambito delle principali valute utilizzate negli scambi internazionali, rublo e real, che avevano sperimentato un deprezzamento a partire dal 2013, hanno invertito questa tendenza nei primi mesi del 2017.

Secondo le stime del Fmi, il commercio internazionale di beni e servizi ai tassi di cambio di mercato è cresciuto appena del 2,2 per cento nel 2016, ma è previsto in netta ripresa nel biennio successivo, fino ad arrivare al 3,8 per cento nel 2018 (grafico 1.4).



Grafico 1.3 - Tassi di cambio effettivi nominali

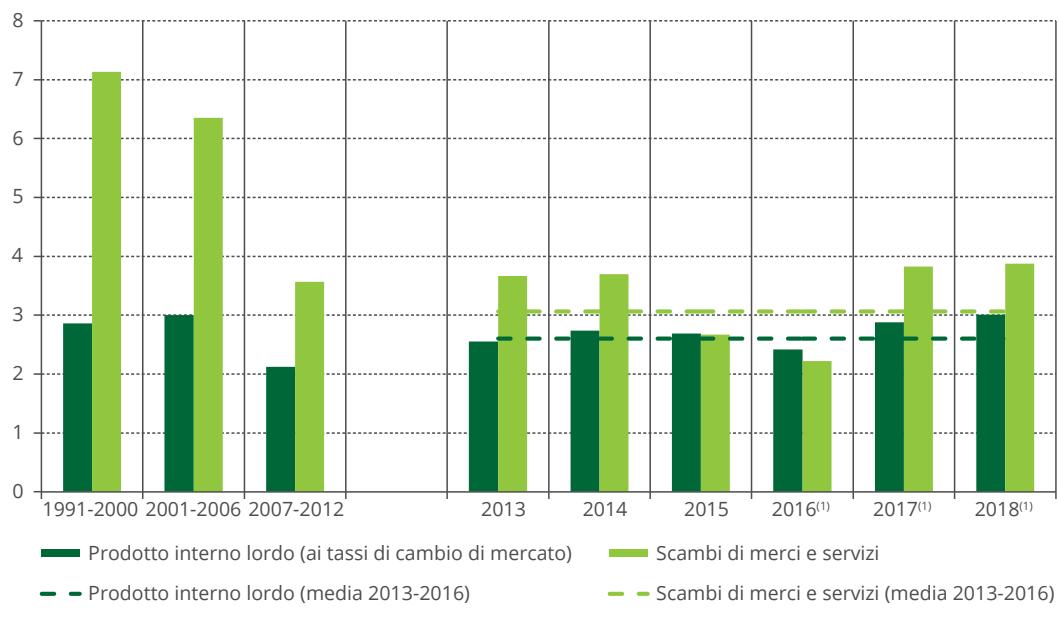
Indici 2007=100



Fonte: elaborazioni Ice su dati Fmi

Grafico 1.4 - Produzione e commercio mondiali

Variazioni percentuali in volume



⁽¹⁾ Stime e previsioni.

Fonte: elaborazioni Ice su dati Fmi

Il fenomeno del rallentamento della crescita degli scambi rispetto al Pil, che caratterizza l'attuale ciclo economico globale, è stato oggetto di un'attenta analisi e il dibattito sulle sue cause resta aperto. Sebbene ormai evidente, l'andamento era visibile da tempo: già nella prima parte degli



anni duemila gli scambi erano cresciuti in media annua del 6,4 per cento, rispetto alla media del 7,1 degli anni novanta; dopo la profonda recessione e il forte rimbalzo del periodo 2008-2011, la crescita del commercio mondiale si è assestata su un tasso di crescita medio di poco superiore al 3 per cento annuo dal 2012 ad oggi. L'elasticità apparente della crescita degli scambi rispetto alla crescita del reddito si è dunque più che dimezzata, riducendosi da valori superiori a 2 negli anni novanta allo 0,9 dell'ultimo quinquennio.

Le determinanti di tale fenomeno sono di natura congiunturale e strutturale.² Si assiste a un mutamento della composizione della domanda globale e, in particolare, a una diminuzione dell'importanza degli investimenti, la cui spesa è contraddistinta da una maggiore capacità di attivare i flussi di commercio internazionale, sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Inoltre, la crisi economica ha colpito più duramente le economie dei paesi europei, caratterizzati tradizionalmente da un più alto grado di apertura internazionale e, di conseguenza, l'impatto sul rallentamento degli scambi è stato significativo. Da un punto di vista di natura più strutturale, l'economia globale sperimenta la fine della fase più espansiva della globalizzazione, cominciata verso la fine degli anni ottanta. Il fenomeno delle reti internazionali della produzione sembra infatti essere giunto a maturazione, e anche i benefici derivanti dall'abbassamento del costo dei trasporti e dal miglioramento delle tecnologie della comunicazione sono sempre meno significativi, implicando il minore ricorso alla delocalizzazione di fasi della produzione e, dunque, un rallentamento del commercio di beni intermedi e semi-lavorati, che aveva sostenuto la crescita degli scambi internazionali nella fase d'oro della globalizzazione.³ A queste ragioni si aggiungono anche i recenti orientamenti di politica commerciale, con il moltiplicarsi di segnali di un ritorno a forme di protezionismo. Non solo sembra essersi esaurito lo slancio successivo alla creazione dell'Omec e all'apertura commerciale della Cina, ma anche il dibattito pubblico risente delle conseguenze di una recessione economica che ha acuito le difficoltà di alcuni strati di popolazione, soprattutto nei paesi avanzati, portando in qualche caso il discorso politico su registri di stampo nazionalista.

L'abbassamento dell'elasticità-reddito degli scambi non si è tuttavia manifestato con la stessa intensità in tutte le aree del mondo ma ha interessato soprattutto i paesi emergenti dell'Asia e il Giappone (grafico 1.5). Anche se il ruolo della Cina risulta determinante nello spiegare le tendenze in atto sia a livello regionale che globale⁴, la minore elasticità del commercio al Pil, connessa alla crescita più contenuta del settore manifatturiero e degli investimenti, è una dinamica che interessa anche altre economie. Mettendo a confronto i paesi avanzati e quelli emergenti della regione asiatica (grafico 1.6), si nota che nei primi il rallentamento della crescita degli scambi nel periodo 2012-16 è avvenuto contestualmente alla frenata del Pil, invece in quelli emergenti la crescita degli scambi si è ridotta mentre la produzione continuava a mantenersi su tassi di crescita paragonabili a quelli del periodo utilizzato come riferimento, cioè il decennio 1999-2008.⁵

Le ragioni di tale andamento sono connesse soprattutto a fattori regionali. L'interazione politica ed economica tra i paesi dell'area e la Cina è fortemente aumentata dopo la crisi globale del 2008-11 e il rallentamento della crescita cinese ha avuto forti ripercussioni in tutta la regione.

² Le cause del rallentamento degli scambi internazionali sono state oggetto di molti studi; cfr., *inter alia*: Hoekman, B., editor (2015), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Vox EU E-book. London: Center for Economic and Policy Research Press.; Centro Europa Ricerche, CER (2016), *Rapporto n.4/2016*; Centro Studi Confindustria, CSC, *Scenari Industriali n.7/2016*; Imf (2016), *Subdued Demand: Symptoms and Remedies*, World Economic Outlook, October.

³ Cfr. approfondimento di C. Castelli e R.A. Maroni.

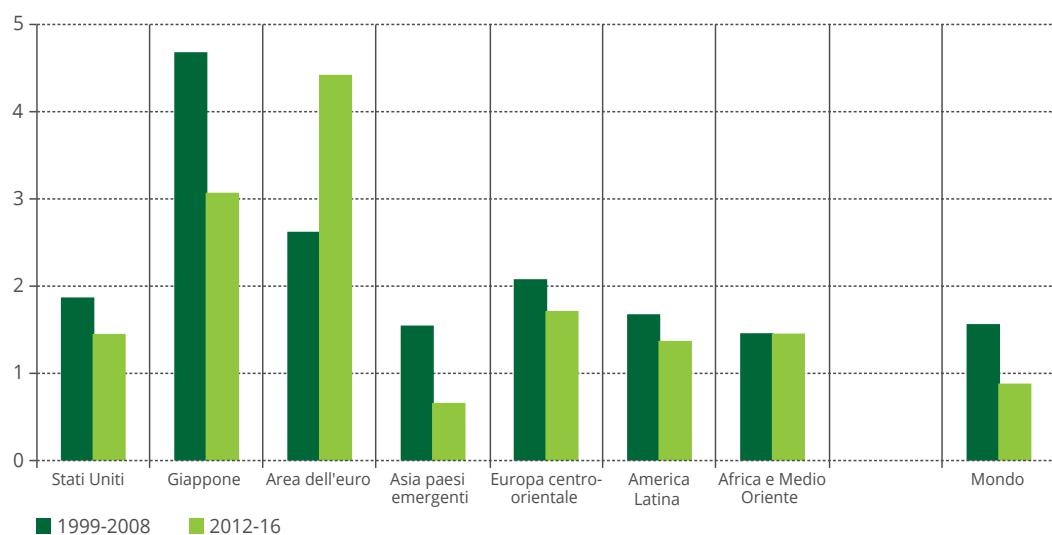
⁴ Al caso cinese è dedicato l'approfondimento di E. Mazzeo e G. Giangaspero.

⁵ Si segnalano le eccezioni di Indonesia e Filippine, che hanno sperimentato una forte crescita sia del Pil che delle esportazioni nel periodo 2012-16, in controtendenza rispetto agli altri paesi dell'area.



Grafico 1.5 - Elasticità apparente del commercio internazionale rispetto al reddito per principali paesi e aree geoeconomiche

Rapporto tra i tassi medi annui di crescita in volume degli scambi e del Pil, confronto tra 1999-2008 e 2012-16

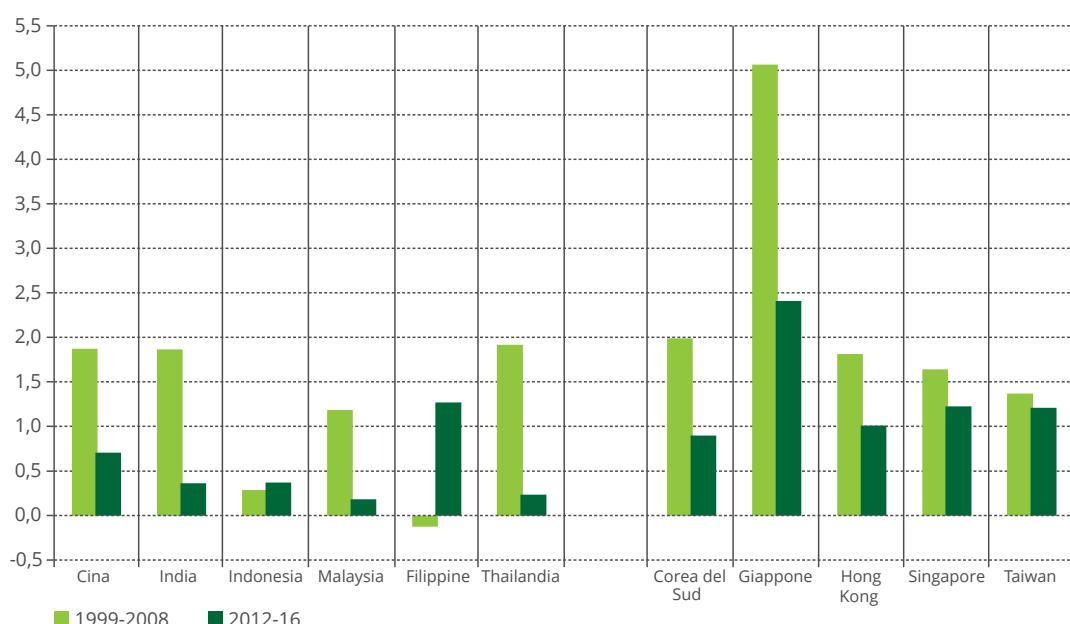


La dinamica del Pil per il mondo e per le altre aree geografiche è stata calcolata con dati aggregati usando i tassi di cambio a parità di poteri d'acquisto. Diversamente, nel grafico 1.4 la dinamica del Pil mondiale è calcolata utilizzando i tassi di cambio di mercato, per renderla meglio confrontabile con la dinamica degli scambi.

Fonte: elaborazioni Ice su dati Fmi

Grafico 1.6 - Elasticità apparente del commercio internazionale rispetto al reddito nei principali paesi asiatici ed emergenti

Rapporto tra i tassi medi annui di crescita in volume degli scambi e del Pil, confronto tra 1999-2008 e 2012-16



Fonte: elaborazioni Ice su dati Fmi



Inoltre, hanno pesato il calo della domanda mondiale aggregata e degli investimenti sia pubblici che privati. Infine, potendo beneficiare dell'aumento del reddito disponibile di una parte crescente della popolazione, il contributo della domanda interna alla crescita è stato superiore rispetto al passato e la produzione si è orientata maggiormente verso il mercato interno piuttosto che verso i mercati esteri.

1.1.2 Scambi di merci

Nel 2016 il commercio internazionale di beni è cresciuto di un modesto 1,3 per cento in quantità, registrando il peggior risultato dal 2009. Le componenti della domanda aggregata che attivano maggiormente gli scambi, anche a causa della diminuzione degli investimenti negli Stati Uniti e in Cina, sono state particolarmente deboli nel 2016. Inoltre, gli scambi di merci hanno subito gli effetti del rallentamento nel ritmo di liberalizzazione del commercio e del ridursi dell'impatto derivante dall'apertura dell'economia cinese agli scambi internazionali. Infine è probabile che, in questa fase storica, gli scambi di merci stiano risentendo di un'evoluzione dei modelli di consumo legata all'andamento demografico della popolazione nei paesi avanzati e, sempre più, anche in alcuni grandi paesi emergenti, nei quali l'invecchiamento della popolazione comporta un aumento relativo della domanda di quelle categorie di beni e servizi che sono meno adatte agli scambi internazionali. In questo quadro, l'Omce prevede un miglioramento per il prossimo biennio, ma l'alto grado di incertezza impone cautela e la forbice entro la quale si pongono le stime, considerando i differenti scenari previsivi, è molto ampia e compresa tra l'1,8 e il 3,6 per cento di crescita del commercio nel 2017.⁶ In valore, le esportazioni mondiali di merci si sono attestate a 15.955 miliardi di dollari nel 2016, con una flessione del 3,4 per cento (tavola 1.2).

Tavola 1.2 - Esportazioni mondiali di merci

Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni in percentuale⁽¹⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valori	14.023	16.160	12.555	15.301	18.338	18.496	18.952	19.005	16.489	15.955
Variazioni percentuali										
Valori	15,7	15,4	-22,6	21,7	20,0	0,2	2,1	0,6	-13,6	-3,4
Quantità	6,5	2,1	-12,2	14,2	5,5	2,3	2,8	2,7	2,4	1,3
Valori medi unitari	8,6	13,1	-11,8	6,6	13,8	-2,1	-0,7	-2,0	-15,6	-4,7

⁽¹⁾ Comprese le riesportazioni di Hong Kong.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Omce

In termini di volumi di merci esportate, tutte le aree geo-economiche hanno mostrato degli incrementi, seppure piuttosto contenuti. Gli aumenti più consistenti sono stati quelli registrati da America centro-meridionale (2 per cento), Medio Oriente (1,9 per cento) e Asia (1,8 per cento); le esportazioni dell'Unione Europea (1,5 per cento) e dell'Africa (1,2 per cento) sono risultate più in linea con la media mondiale; infine, l'America settentrionale è l'area che ha registrato l'aumento minore, pari allo 0,5 per cento. In termini di valori, espressi in dollari, le flessioni più forti sono state registrate dalle aree specializzate nelle esportazioni di materie prime (grafico 1.7).

Le importazioni sono lievemente cresciute in volume e in valore soltanto nell'Unione Europea. In Asia e in America settentrionale a un aumento dei volumi ha corrisposto invece un calo nei

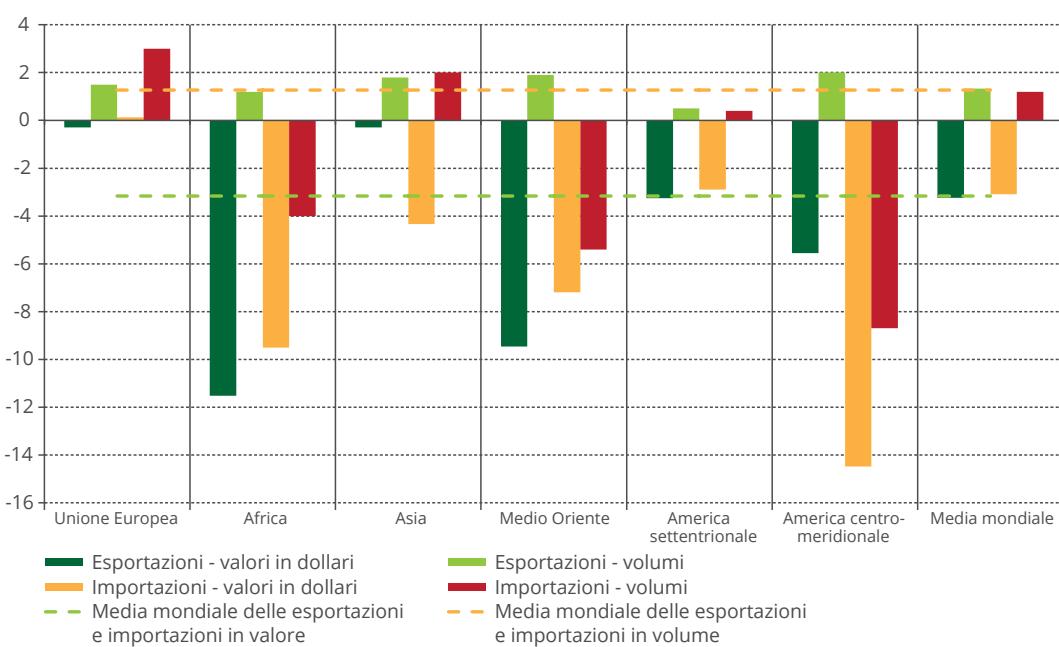
⁶ World Trade Organization, Press Release n. 768, 7 Aprile 2016 https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.pdf



valori. Le economie dei paesi più dipendenti dall'andamento delle *commodities* sperimentano una fase di grave difficoltà, legata alla diminuzione dei prezzi e della domanda internazionale. Nel 2016, le diminuzioni più marcate, sia in volume che in valore, si sono avute in Africa, Medio Oriente e, soprattutto, America centro-meridionale. La recessione che ha colpito Brasile, Argentina e Venezuela – che rappresentano circa il 50 per cento dell'economia della regione – influenza pesantemente l'andamento complessivo dell'area.

Grafico 1.7 - Esportazioni e importazioni di merci per area geografica nel 2016

Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente



Fonte: elaborazioni Ice su dati Omc

Le quote sugli scambi internazionali per area geografica, misurate in valori a prezzi correnti, mostrano un aumento del peso dell'Unione Europea e una sostanziale stabilità per quel che riguarda le altre aree, tranne un lieve calo registrato da Medio Oriente e Africa, sia nelle esportazioni che nelle importazioni (tavola 1.3).

Tavola 1.3 - Scambi di merci per aree geografiche

Pesi percentuali sui valori a prezzi correnti

Aree geografiche	Esportazioni					Importazioni				
	2000	2007	2010	2015	2016	2000	2007	2010	2015	2016
Unione Europea ⁽¹⁾	38,6	38,8	34,3	33,3	34,4	39,0	40,0	35,4	32,3	33,4
Paesi europei non UE	1,4	1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	2,0	1,9	1,9	1,9
Comunità degli Stati Indipendenti	2,3	3,8	3,9	3,1	2,7	1,2	2,7	2,7	2,1	2,1
Africa	2,3	3,2	3,5	2,4	2,2	2,0	2,6	3,1	3,4	3,1
America settentrionale	19,2	13,3	13,0	14,2	14,2	25,4	19,1	17,5	19,2	19,2
America centro-meridionale	3,2	3,7	3,9	3,3	3,3	3,1	3,3	3,8	3,8	3,3
Medio Oriente	4,2	5,5	6,0	5,2	4,9	2,5	3,3	3,8	4,4	4,2
Asia e Oceania	28,8	29,9	33,6	36,8	36,8	25,3	27,0	31,7	33,0	32,7
Mondo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ A 28 paesi.

Fonte: elaborazioni Ice su dati Omc



Nel 2016 la graduatoria dei principali paesi esportatori mondiali di merci è risultata molto simile all'anno precedente. L'aumento del peso relativo della Cina, che resta il primo esportatore mondiale, ha registrato una battuta d'arresto. Gli Stati Uniti, secondo esportatore, hanno mantenuto immutata la propria quota rispetto al 2015. L'Italia ha guadagnato una posizione, passando dal decimo al nono posto. La Corea del Sud ha perso due posizioni, scendendo dal sesto all'ottavo posto: dopo decenni di forte dinamismo, infatti, il potenziale di crescita economica del paese ha raggiunto alcuni limiti di natura strutturale, quali l'invecchiamento della popolazione e una produttività stagnante; inoltre, la forte dipendenza dalle esportazioni costituisce una debolezza nell'attuale fase di rallentamento degli scambi internazionali e la concorrenza cinese in alcuni settori industriali strategici per l'economia (cantieristica navale, logistica e filiera dell'acciaio, ad esempio) contribuisce a ridurre la crescita coreana (tavola 1.4).

Nella lista dei primi dieci paesi importatori mondiali di merci l'unica differenza rispetto all'anno precedente è il passaggio del Regno Unito dalla quinta alla quarta posizione, al posto del Giappone. L'Italia, in linea con quanto è avvenuto nell'ultimo biennio, ha mantenuto l'undicesima posizione e una quota pari al 2,5 per cento (tavola 1.5).

Tavola 1.4 - I primi 10 esportatori mondiali di merci

Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

Graduatorie			Paesi	Valori		Variazioni percentuali		Quote percentuali		
2011	2015	2016		2015	2016	2012-16 ⁽¹⁾	2016	2011	2015	2016
1	1	1	Cina	2.273	2.098	2,2	-7,7	10,4	13,8	13,2
2	2	2	Stati Uniti	1.503	1.455	2,0	-3,2	8,1	9,1	9,1
3	3	3	Germania	1.327	1.340	2,0	1,0	8,0	8,0	8,4
4	4	4	Giappone	625	645	1,6	3,2	4,5	3,8	4,0
5	5	5	Paesi Bassi	570	570	1,7	0,0	3,6	3,5	3,6
9	7	6	Hong Kong	511	517	2,3	1,2	2,5	3,1	3,2
6	8	7	Francia	506	501	1,8	-0,9	3,3	3,1	3,1
7	6	8	Corea del Sud	527	495	1,9	-5,9	3,0	3,2	3,1
8	10	9	Italia	457	462	1,9	0,9	2,9	2,8	2,9
10	9	10	Regno Unito	460	409	1,7	-11,0	2,8	2,8	2,6
			Somma dei primi 10 paesi	8.758	8.491	2,0	-3,0	49,3	53,1	53,2
			Mondo	16.489	15.955	1,7	-3,2	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Tasso di crescita medio annuo.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc

Tavola 1.5 - I primi 10 importatori mondiali di merci

Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

Graduatorie			Paesi	Valori		Variazioni percentuali		Quote percentuali		
2011	2015	2016		2015	2016	2012-16 ⁽¹⁾	2016	2011	2015	2016
1	1	1	Stati Uniti	2.315	2.251	2,0	-2,8	12,2	13,8	13,9
2	2	2	Cina	1.680	1.587	1,8	-5,5	9,4	10,0	9,8
3	3	3	Germania	1.051	1.055	1,9	0,3	6,8	6,3	6,5
5	5	4	Regno Unito	626	636	1,9	1,5	3,7	3,7	3,9
4	4	5	Giappone	648	607	1,2	-6,3	4,6	3,9	3,7
6	6	6	Francia	573	573	1,7	-0,1	3,9	3,4	3,5
7	7	7	Hong Kong	559	547	2,1	-2,1	2,8	3,3	3,4
8	8	8	Paesi Bassi	513	503	1,7	-1,9	3,2	3,1	3,1
10	10	9	Canada	436	417	1,8	-4,5	2,5	2,6	2,6
9	9	10	Corea del Sud	436	406	1,5	-6,9	2,8	2,6	2,5
			Somma dei primi 10 paesi	8.839	8.583	1,8	-2,9	52,5	52,8	52,9
			Mondo	16.743	16.225	1,7	-3,1	100,0	100,0	100,0

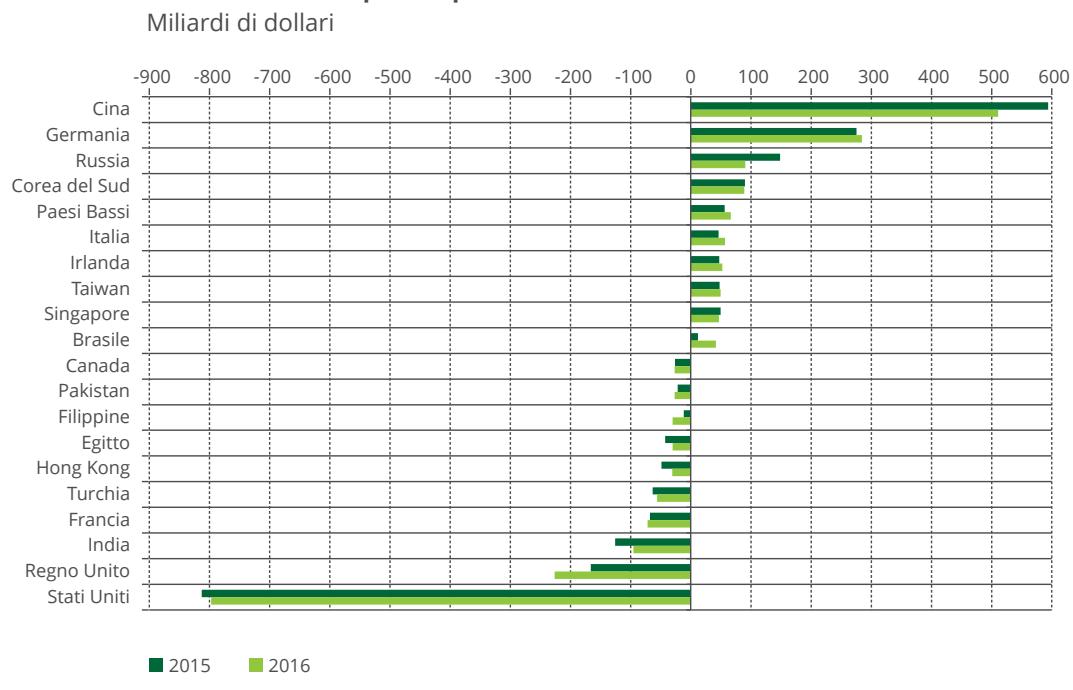
⁽¹⁾ Tasso di crescita medio annuo.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc



Nel 2016 il surplus commerciale della Cina ha subito un ridimensionamento, scendendo a 500 miliardi di dollari, mentre quello della Germania si è consolidato poco al di sotto dei 300 miliardi. Anche l'Italia ha aumentato il proprio saldo positivo, giunto a 57 miliardi di dollari nel 2016. Si rileva infine il consistente aumento dell'avanzo brasiliano, dovuto essenzialmente al crollo delle importazioni. Tra i principali disavanzi, si notano l'aumento di quello del Regno Unito e la riduzione di quelli dell'India e degli Stati Uniti (grafico 1.8).

Grafico 1.8 - Principali surplus e deficit commerciali nel 2015



Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc

1.1.3 Scambi di servizi

Nel 2016, il valore delle esportazioni di servizi commerciali (4.807 miliardi di dollari) è rimasto sostanzialmente immutato rispetto al 2015 ma, considerato il calo del commercio internazionale nel suo complesso, il peso relativo dei servizi sul totale delle esportazioni è ulteriormente aumentato rispetto all'anno precedente e ha raggiunto il valore più alto dell'ultimo decennio (23,2 per cento, cfr. grafico 1.9).

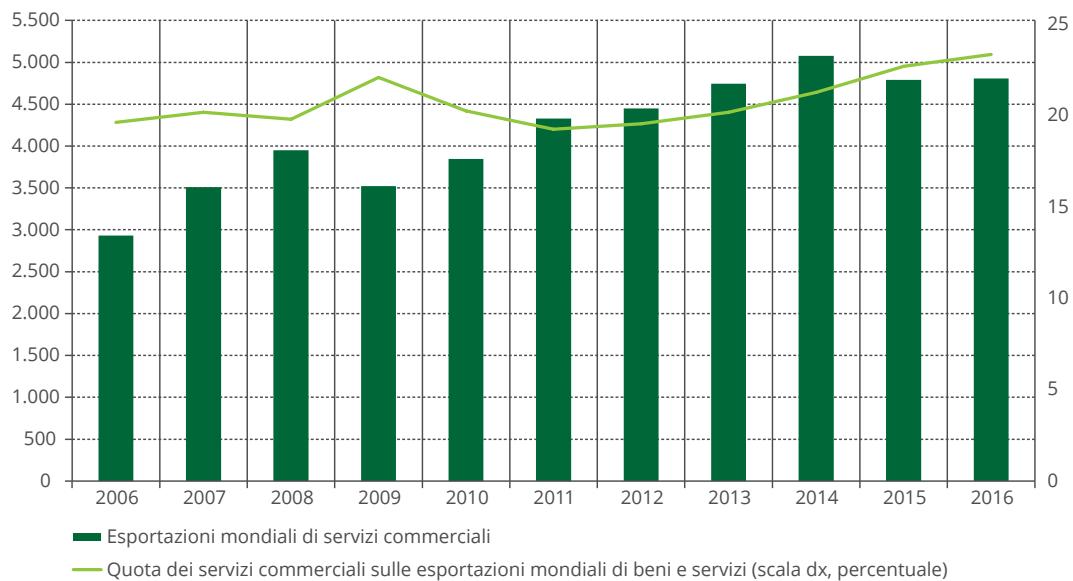
I principali settori dei servizi hanno fatto registrare andamenti differenziati: le esportazioni degli "altri servizi commerciali", categoria che include i servizi finanziari e che costituisce il 53,7 per cento del totale dei servizi, sono aumentate dell'1,2 per cento nel 2016; i viaggi, che pesano per il 25,1 per cento, hanno fatto segnare un aumento dell'1,8 per cento; nei trasporti (che incidono per il 17,7 per cento) le esportazioni sono diminuite del 4,3 per cento (grafico 1.10).

I dati sui primi dieci paesi esportatori di servizi nel 2016 non mostrano variazioni significative rispetto all'anno precedente. Gli Stati Uniti, pur incrementando solo dello 0,3 per cento le proprie vendite all'estero, si sono confermati al primo posto della graduatoria, con una quota del 15,2 per cento sul totale dei servizi esportati a livello mondiale, un dato pari al doppio del secondo paese, il Regno Unito che, in diminuzione rispetto al 2015, si è attestato al 6,7 per cento (tavola

1.6). L'Italia, con un aumento del 3,2 per cento, ha guadagnato una posizione, collocandosi quattordicesima nel 2016.

Grafico 1.9 – Esportazioni mondiali di servizi

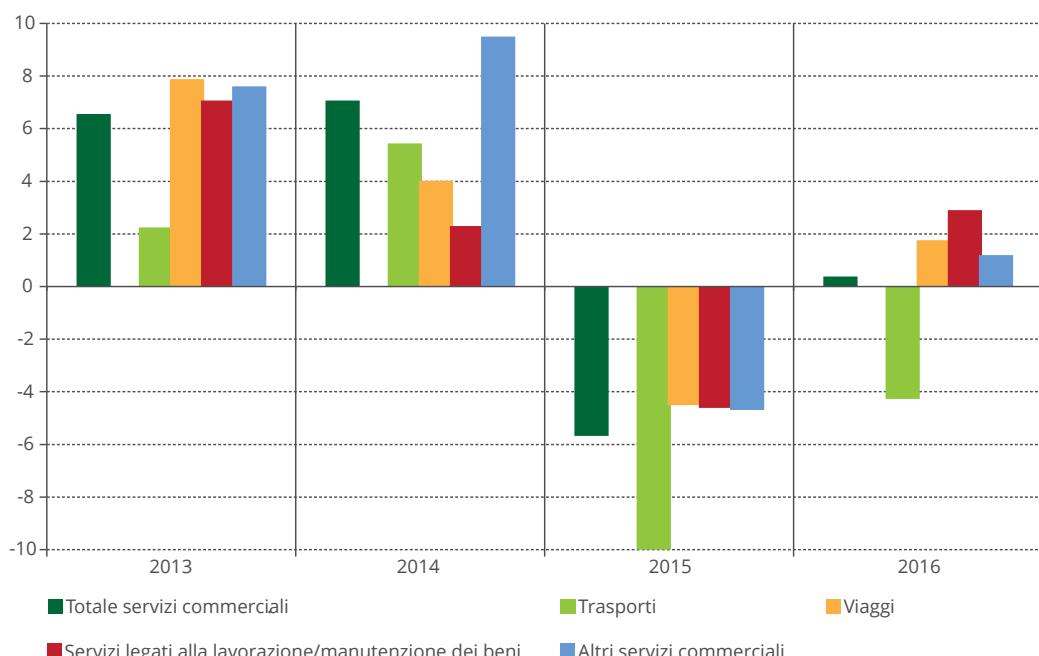
Valori in miliardi di dollari correnti e quote in percentuale



Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc

Grafico 1.10 – Esportazioni mondiali di servizi per categoria

Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente



Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc



Tavola 1.6 - I primi 10 esportatori mondiali di servizi commerciali

Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

Graduatorie			Paesi	Valori		Variazioni percentuali		Quote percentuali		
2011	2015	2016		2015	2016	2012-16 ⁽¹⁾	2016	2011	2015	2016
1	1	1	Stati Uniti	731	733	2,7	0,3	14,0	15,3	15,2
2	2	2	Regno Unito	340	324	2,3	-4,9	6,9	7,1	6,7
3	3	3	Germania	260	268	2,4	3,2	5,7	5,4	5,6
4	5	4	Francia	241	236	2,2	-2,1	5,4	5,0	4,9
5	4	5	Cina	216	207	2,3	-4,3	4,6	4,5	4,3
6	6	6	Paesi Bassi	176	177	2,4	0,8	4,0	3,7	3,7
7	7	7	Giappone	158	169	3,0	6,6	3,2	3,3	3,5
8	8	8	India	156	161	2,5	3,6	3,2	3,3	3,4
9	9	9	Singapore	148	149	2,7	0,7	2,7	3,1	3,1
10	10	10	Irlanda	134	146	3,2	8,8	2,5	2,8	3,0
			Somma dei primi 10 paesi	2.561	2.567	1,9	0,2	52,7	53,5	53,4
			Mondo	4.790	4.808	2,4	0,4	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Tasso di crescita medio annuo.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc

Anche per quanto riguarda le importazioni di servizi non si registrano cambiamenti significativi tra i primi dieci paesi importatori, se si esclude il miglioramento di due posizioni dell'Irlanda, passata dall'ottavo al sesto posto grazie a un aumento del 14,6 per cento tra il 2015 e il 2016 (tavola 1.7). L'Italia ha mantenuto la tredicesima posizione, con un incremento dei servizi acquistati dall'estero pari al 3,6 per cento rispetto all'anno precedente.

Tavola 1.7 - I primi 10 importatori mondiali di servizi commerciali

Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

Graduatorie			Paesi	Valori		Variazioni percentuali		Quote percentuali		
2011	2015	2016		2015	2016	2012-16 ⁽¹⁾	2016	2011	2015	2016
1	1	1	Stati Uniti	467	482	2,6	3,2	9,7	10,1	10,3
3	2	2	Cina	433	450	4,1	3,8	5,9	9,3	9,6
2	3	3	Germania	298	311	2,3	4,4	7,1	6,4	6,6
4	4	4	Francia	232	236	2,7	1,7	4,9	5,0	5,0
5	5	5	Regno Unito	206	195	2,2	-5,7	4,5	4,4	4,1
9	8	6	Irlanda	167	192	4,1	14,6	2,9	3,6	4,1
6	6	7	Giappone	177	183	2,2	3,4	4,2	3,8	3,9
7	7	8	Paesi Bassi	168	169	2,8	0,8	3,6	3,6	3,6
10	9	9	Singapore	154	155	2,8	0,7	2,8	3,3	3,3
8	10	10	India	123	133	2,3	8,4	3,0	2,6	2,8
			Somma dei primi 10 paesi	2.425	2.505	1,6	3,3	48,6	52,2	53,4
			Mondo	4.642	4.694	1,9	1,1	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Tasso di crescita medio annuo.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc



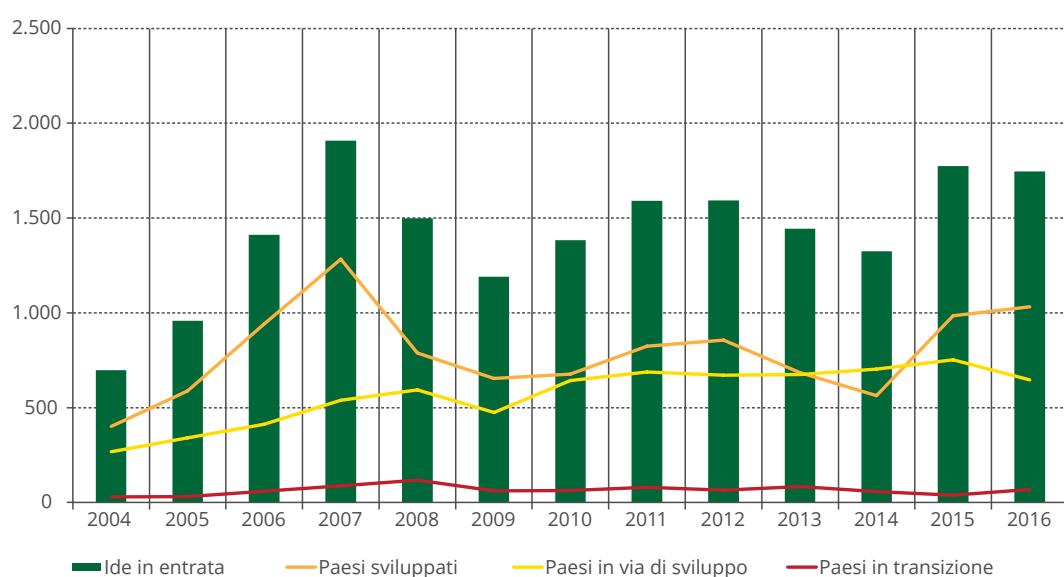
1.1.4 Investimenti diretti esteri

Dopo il consistente aumento del 2015, i flussi in entrata degli investimenti diretti esteri (Ide) a livello mondiale hanno registrato nel 2016 una leggera diminuzione, pari all'1,6 per cento, attestandosi a 1.746 miliardi di dollari (grafico 1.11). Nonostante le previsioni dell'Unctad indichino una modesta ripresa nel prossimo biennio, difficilmente i flussi di Ide potranno tornare ai livelli precedenti il picco toccato nel 2007, prima dello scoppio della crisi economico-finanziaria. Infatti, è probabile che le incertezze a livello politico, quali la Brexit, gli annunci della nuova Presidenza statunitense sulla volontà di rinegoziare accordi commerciali strategici come il Nafta e i rischi nello scenario geo-politico incidano sulla ripresa degli investimenti.

Nei diversi gruppi di paesi l'andamento è stato diverso. Con un'inversione di tendenza rispetto al recente passato, le economie sviluppate hanno attratto la maggior parte degli investimenti mondiali (59,1 per cento), raggiungendo 1.031 miliardi di dollari, con un aumento del 5 per cento rispetto al 2015 (tavola 1.8). I flussi diretti verso i paesi in via di sviluppo sono invece diminuiti (-14,1 per cento) e la loro quota sul totale si è ridotta al 37 per cento. Infine, l'aumento molto consistente degli Ide diretti nei paesi in transizione (+81,1 per cento), che rappresentano una quota minoritaria dei flussi (meno del 4 per cento del totale), è dovuto principalmente alla privatizzazione di alcune imprese a controllo pubblico in corso in Russia e a investimenti nel settore minerario in Kazakistan.

Grafico 1.11 - Investimenti diretti esteri in entrata

Flussi, valori in miliardi di dollari



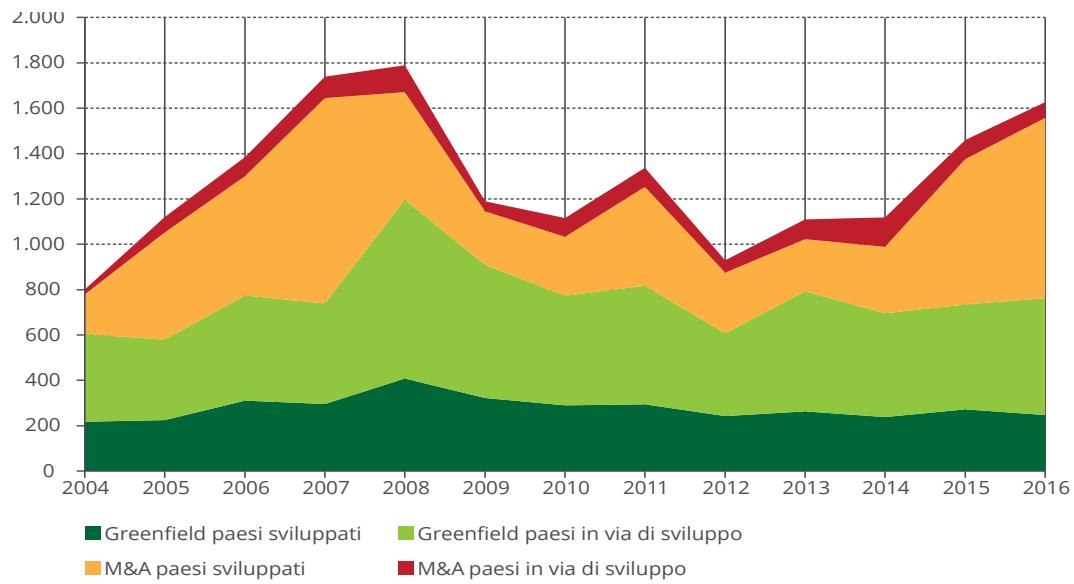
Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad

Secondo i dati parziali relativi alla distribuzione degli Ide per tipo di operazione, nei paesi avanzati le fusioni e acquisizioni si sono confermate come la componente più importante nel 2016 (+24 per cento rispetto all'anno precedente) mentre nei paesi in via di sviluppo questo tipo di operazioni è diminuito del 17,8 per cento (grafico 1.12). Secondo il World Investment Report 2017 dell'Unctad, l'aumento delle acquisizioni nel 2016 è stato in gran parte guidato da alcuni accordi, di grande ammontare, avvenuti nel settore manifatturiero.



Grafico 1.12 – Stime sulla composizione degli Ide in entrata

Miliardi di dollari



Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad

Nel dettaglio delle aree geografiche (tavola 1.8), i flussi verso l'Unione Europea sono stati pari a 566 miliardi di dollari nel 2016, grazie alla crescita degli investimenti diretti verso il Regno Unito (che è stato il primo paese destinatario nell'Ue e il secondo a livello mondiale)⁷, i Paesi Bassi, il Belgio e l'Italia. I flussi verso l'Italia sono stati pari a 29 miliardi di dollari (con un aumento del 50 per cento). Gli altri paesi europei non membri dell'Ue hanno invece registrato una flessione, in alcuni casi anche consistente.

Tavola 1.8 - Investimenti diretti esteri: flussi in entrata e in uscita per aree geografiche
Valori in miliardi di dollari a prezzi correnti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

Aree geografiche	Flussi in entrata						Flussi in uscita							
	Valori			Var. %	Composizione %			Valori			Var. %	Composizione %		
	2011	2015	2016		2011	2015	2016	2011	2015	2016		2011	2015	2016
Paesi sviluppati	824	984	1.032	4,9	51,8	55,5	59,1	1.130	1.173	1.044	-11,0	71,7	73,6	71,9
Unione Europea	435	484	566	17,0	27,3	27,3	32,4	493	536	470	-12,2	31,3	33,6	32,4
Altri paesi europei	50	82	-33	-140,5	3,1	4,6	-1,9	67	130	44	-65,9	4,2	8,1	3,1
America settentrionale	270	390	425	9,0	16,9	22,0	24,3	449	370	365	-1,3	28,5	23,2	25,2
Altri paesi sviluppati	70	28	75	163,8	4,4	1,6	4,3	121	137	164	19,7	7,7	8,6	11,3
Paesi in via di sviluppo	688	752	646	-14,1	43,2	42,4	37,0	390	389	383	-1,5	24,8	24,4	26,4
America centro-meridionale e Caraibi	194	165	142	-14,1	12,2	9,3	8,1	48	31	1	-97,6	3,0	2,0	0,1
Asia centrale e orientale	329	444	361	-18,7	20,7	25,1	20,7	276	293	327	11,5	17,5	18,4	22,5
Medio Oriente	53	28	28	-2,0	3,3	1,6	1,6	30	38	31	-18,8	1,9	2,4	2,1
Africa	66	61	59	-3,5	4,1	3,5	3,4	23	18	18	0,7	1,5	1,1	1,3
Paesi in transizione	79	38	68	81,1	5,0	2,1	3,9	56	32	25	-21,9	3,5	2,0	1,7
Comunità degli Stati Indipendenti	70	31	62	98,4	4,4	1,8	3,5	55	31	25	-21,2	3,5	2,0	1,7
Europa sud-orientale	8	5	5	-5,5	0,5	0,3	0,3	0	0	0	-60,2	0,0	0,0	0,0
Mondo	1.591	1.774	1.746	-1,6	100,0	100,0	100,0	1.576	1.594	1.452	-8,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad

⁷ L'acquisizione da 101 miliardi di dollari dell'inglese SABMiller PLC da parte della belga Anheuser-Busch Inbev spiega in gran parte l'andamento degli Ide diretti nel Regno Unito.



In America settentrionale gli Stati Uniti, con un valore pari a 391 miliardi di dollari, sono stati il paese che ha maggiormente attratto flussi di investimento a livello mondiale (tavola 1.9). La Cina si è collocata al terzo posto, mantenendo flussi in linea con l'anno precedente.

I flussi di investimenti diretti verso le economie in via di sviluppo sono diminuiti in tutte le aree geografiche e soprattutto verso l'Asia centrale e orientale e l'America centro-meridionale.

L'aumento dei flussi verso la Comunità degli Stati Indipendenti è stato trainato dall'andamento positivo in Russia, dove gli Ide sono triplicati, passando da 12 a 38 miliardi di dollari.

Tavola 1.9 - Investimenti diretti esteri in entrata: principali paesi destinatari⁽¹⁾

Valori in miliardi di dollari a prezzi correnti

Graduatoria ⁽²⁾	Paesi	Flussi						Consistenze					
		Valori			Composizione %			Valori			Composizione %		
		2011	2015	2016	2011	2015	2016	1990	2000	2016	1990	2000	2016
1	Stati Uniti	230	348	391	14,4	19,6	22,4	540	2.783	6.391	24,6	37,2	23,9
2	Regno Unito	42	33	254	2,7	1,9	14,5	204	439	1.197	9,3	5,9	4,5
3	Cina	124	136	134	7,8	7,6	7,7	21	193	1.354	0,9	2,6	5,1
4	Hong Kong	97	174	108	6,1	9,8	6,2	202	435	1.591	9,2	5,8	6,0
5	Paesi Bassi	24	69	92	1,5	3,9	5,3	72	244	801	3,3	3,3	3,0
6	Singapore	49	71	62	3,1	4,0	3,5	30	111	1.096	1,4	1,5	4,1
7	Brasile	96	64	59	6,0	3,6	3,4	37	122	626	1,7	1,6	2,3
8	Australia	59	19	48	3,7	1,1	2,8	80	122	576	3,7	1,6	2,2
9	India	36	44	44	2,3	2,5	2,5	2	16	319	0,1	0,2	1,2
10	Russia	37	12	38	2,3	0,7	2,2	0	30	379	0,0	0,4	1,4
11	Canada	40	42	34	2,5	2,3	1,9	113	325	956	5,1	4,3	3,6
12	Belgio	78	21	33	4,9	1,2	1,9	0	0	475	0,0	0,0	1,8
13	Italia	34	19	29	2,2	1,1	1,7	60	123	346	2,7	1,6	1,3
14	Francia	32	47	28	2,0	2,6	1,6	104	184	698	4,7	2,5	2,6
15	Lussemburgo	9	16	27	0,6	0,9	1,5	0	0	245	0,0	0,0	0,9
16	Messico	25	33	27	1,6	1,9	1,5	22	122	474	1,0	1,6	1,8
17	Irlanda	24	188	22	1,5	10,6	1,3	38	127	840	1,7	1,7	3,1
18	Svezia	13	6	20	0,8	0,3	1,1	13	94	290	0,6	1,3	1,1
19	Spagna	28	12	19	1,8	0,7	1,1	66	156	557	3,0	2,1	2,1
20	Angola	14	16	14	0,9	0,9	0,8	1	8	50	0,0	0,1	0,2
	Mondo	1.591	1.774	1.746	100,0	100,0	100,0	2.197	7.490	26.728	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Ad esclusione dei centri finanziari nei Caraibi.

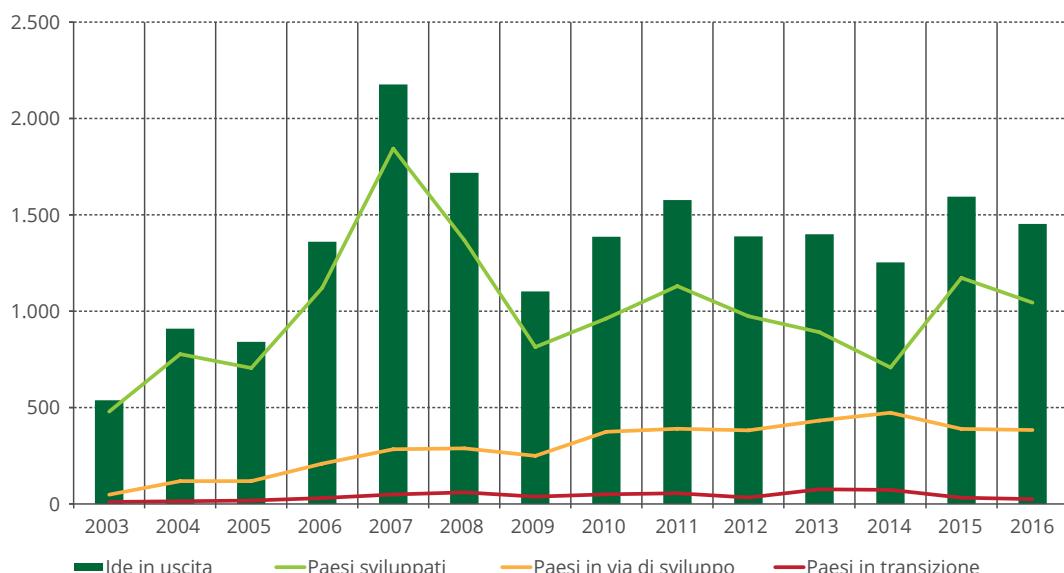
⁽²⁾ In base ai flussi 2016.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad

Nel 2016 i flussi mondiali di investimenti diretti in uscita sono calati da 1.594 miliardi di dollari a 1.452 miliardi (-8,9 per cento). I paesi sviluppati si sono confermati come i primi investitori, con 1.044 miliardi di dollari, pari al 71,9 per cento del totale (con una riduzione di 11 punti percentuali rispetto all'anno precedente, cfr. tavola 1.10 e grafico 1.13).

Grafico 1.13 - Investimenti esteri in uscita

Flussi, valori in miliardi di dollari



Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad

Nel dettaglio geografico, fra i paesi avanzati le principali aree hanno registrato diminuzioni e, in particolare, i flussi provenienti dai paesi europei non membri dell'Unione si sono ridotti del 65 per cento. Tra i paesi dell'Ue, i flussi provenienti da Irlanda e Germania sono scesi, rispettivamente, del 73 e del 63 per cento. Solo gli investimenti provenienti dagli 'altri paesi avanzati' hanno fatto registrare un aumento, spiegato dalle buone dinamiche di Giappone, Israele e Australia.

Per quanto riguarda gli investimenti provenienti dai Paesi in via di sviluppo (-1,5 per cento), gli andamenti delle diverse aree geografiche e dei paesi sono stati molto differenziati. Sulla diminuzione dei flussi in uscita dall'America centrale e meridionale (-97,6 per cento), ha inciso il forte ridimensionamento di quelli provenienti da alcune delle principali economie dell'area, Brasile, Messico e Cile in particolare. L'aumento degli investimenti provenienti dall'Asia centrale e orientale (11,5 per cento) è spiegato in buona parte dai flussi cinesi, cresciuti del 43,5 per cento. Nei paesi del Medio Oriente (-18,8 per cento), i consistenti aumenti di Iraq, Oman e Yemen non sono stati sufficienti a compensare le forti diminuzioni di Kuwait e Turchia.

Nella graduatoria dei principali paesi investitori, gli Stati Uniti hanno mantenuto il primato con 299 miliardi di dollari, in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (tavola 1.10). I flussi in uscita dalla Svizzera, dopo il forte aumento registrato l'anno precedente, nel 2016 sono diminuiti in modo altrettanto consistente. L'Italia ha fatto registrare una variazione positiva del 12,4 per cento, con flussi in uscita pari a 22,8 miliardi di dollari.

Tavola 1.10 - Investimenti diretti esteri in uscita: principali paesi di origine⁽¹⁾

Valori in miliardi di dollari a prezzi correnti

Graduatoria ⁽²⁾	Paesi	Flussi						Consistenze					
		Valori			Composizione %			Valori			Composizione %		
		2011	2015	2016	2011	2015	2016	1990	2000	2016	1990	2000	2016
1	Stati Uniti	397	303	299	25,2	19,0	20,6	732	2.694	6.384	32,5	36,1	24,4
2	Cina	75	128	183	4,7	8,0	12,6	4	28	1.281	0,2	0,4	4,9
3	Paesi Bassi	35	138	174	2,2	8,7	12,0	110	305	1.256	4,9	4,1	4,8
4	Giappone	108	129	145	6,8	8,1	10,0	201	278	1.401	8,9	3,7	5,4
5	Canada	52	67	66	3,3	4,2	4,6	85	443	1.220	3,8	5,9	4,7
6	Hong Kong	96	72	62	6,1	4,5	4,3	12	379	1.528	0,5	5,1	5,8
7	Francia	51	44	57	3,3	2,8	3,9	120	366	1.259	5,3	4,9	4,8
8	Irlanda	-1	166	45	-0,1	10,4	3,1	15	28	833	0,7	0,4	3,2
9	Spagna	41	44	42	2,6	2,8	2,9	16	129	516	0,7	1,7	2,0
10	Germania	78	93	35	4,9	5,9	2,4	309	484	1.365	13,7	6,5	5,2
11	Lussemburgo	11	50	32	0,7	3,2	2,2	0	0	230	0,0	0,0	0,9
12	Svizzera	48	104	31	3,1	6,5	2,1	66	232	1.131	2,9	3,1	4,3
13	Corea del Sud	30	24	27	1,9	1,5	1,9	2	21	306	0,1	0,3	1,2
14	Russia	49	27	27	3,1	1,7	1,9	0	19	336	0,0	0,3	1,3
15	Singapore	31	31	24	2,0	2,0	1,6	8	57	682	0,3	0,8	2,6
16	Svezia	30	15	23	1,9	0,9	1,6	51	124	382	2,3	1,7	1,5
17	Italia	54	20	23	3,4	1,3	1,6	60	170	460	2,7	2,3	1,8
18	Finlandia	5	-16	23	0,3	-1,0	1,6	9	52	121	0,4	0,7	0,5
19	Belgio	46	30	18	2,9	1,9	1,3	0	0	453	0,0	0,0	1,7
20	Taiwan	13	15	18	0,8	0,9	1,2	30	67	321	1,3	0,9	1,2
	Mondo	1.576	1.594	1.452	100,0	100,0	100,0	2.254	7.461	26.160	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Ad esclusione dei centri finanziari nei Caraibi.

⁽²⁾ In base ai flussi 2016.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad

L'evoluzione recente delle importazioni cinesi *

La Cina e le altre economie emergenti asiatiche hanno avuto un ruolo determinante nel rallentamento dei tassi di crescita del commercio internazionale degli anni più recenti, tanto quanto lo avevano avuto nella sua espansione in precedenza.¹ Le importazioni cinesi hanno iniziato a rallentare a partire dalla seconda metà degli anni duemila e nel 2015 hanno registrato una diminuzione dello 0,5 per cento rispetto all'anno precedente. Nel 2016 il volume delle importazioni ha mostrato una ripresa, con un aumento del 4,9 per cento su base annua, ma i valori del passato decennio restano molto lontani (grafico 1).

Grafico 1 - Produzione e scambi internazionali di beni e servizi della Cina

Variazioni percentuali in volume



Fonte: Fmi, World Economic Outlook, aprile 2017

Le cause di tale andamento si possono far risalire, da un lato, alla fine della fase più espansiva del processo di frammentazione internazionale della produzione, dall'altro, alla trasformazione in atto dell'economia cinese, passata da un modello di crescita prevalentemente trainata dalle esportazioni a una più orientata alla domanda interna, con un rallentamento degli investimenti e un aumento dei consumi (Hong *et al.*, 2016).

Il commercio internazionale è stato interessato, negli ultimi anni, da profondi cambiamenti strutturali, manifestati dall'abbassamento della sua elasticità rispetto al reddito: benché la crescita del Pil mondiale, dopo il 2013, sia tornata su tassi vicini a quelli precedenti la crisi globale, la dinamica degli scambi è rimasta al di sotto dei suoi ritmi abituali. In tali cambiamenti strutturali, il ruolo della Cina è stato importante, considerando la posizione centrale di questo paese nelle reti produttive internazionali. Alcuni studi recenti hanno mostrato che, grazie anche all'avanzamento tecnologico degli ultimi anni, una quota sempre maggiore delle esportazioni cinesi è basata su input nazionali invece che su beni intermedi importati (Lemoine e Ünal, 2017a).

* Redatto da Giulio Giangaspero ed Elena Mazzeo (Ice).

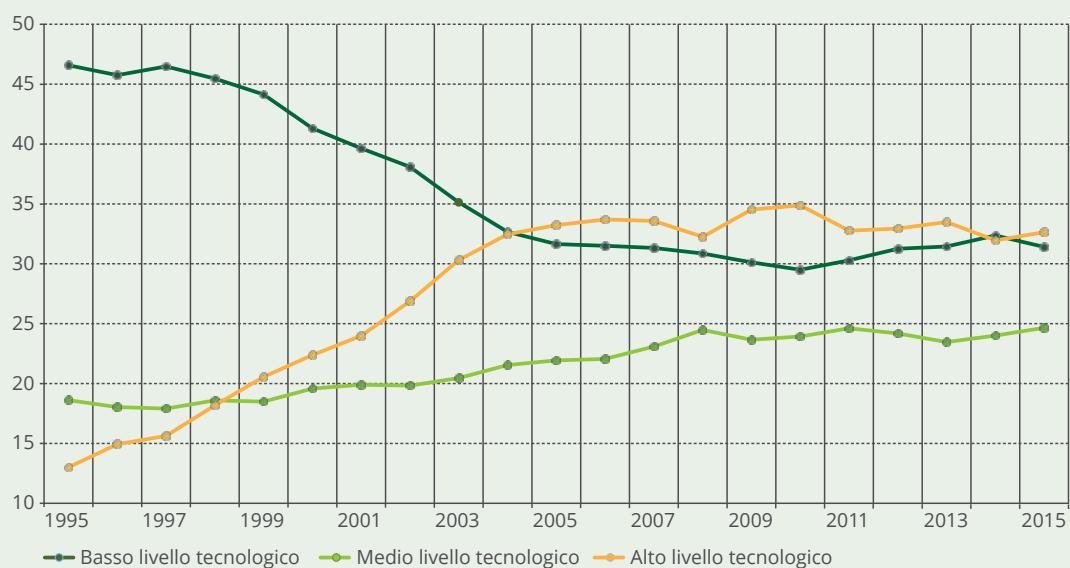
1 Le cause di tale fenomeno sono descritte più diffusamente nel testo del paragrafo 1.1.



Nella prima metà degli anni duemila, la quota dei prodotti ad alto contenuto tecnologico sul totale delle esportazioni ha superato quella dei beni a basso contenuto tecnologico (grafico 2). Nelle filiere produttive internazionali la Cina sembra dunque aver intrapreso un processo di riposizionamento verso fasi a maggiore valore aggiunto. Questo fenomeno è stato accompagnato da un cambiamento nell'orientamento geografico delle esportazioni cinesi, che si sono dirette in misura maggiore verso i paesi emergenti, mentre la quota dei paesi ad alto reddito si è progressivamente ridotta passando dall'82 per cento nel 2007 al 75 per cento del 2014.

Grafico 2 - Evoluzione delle esportazioni cinesi per livello tecnologico⁽¹⁾

Quote sul totale delle esportazioni di merci, a prezzi correnti



⁽¹⁾ Per la classificazione si veda <http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications.html>

Fonte: elaborazioni su dati Unctad

Dal punto di vista delle dinamiche che interessano il sistema economico cinese, il maggiore cambiamento degli anni più recenti riguarda il graduale spostamento da una crescita basata prevalentemente su investimenti ed esportazioni a un modello economico i cui fattori di crescita più importanti stanno diventando i consumi e i servizi, cioè componenti a minore intensità di domanda di scambi internazionali (Kang e Liao, 2016). A questo ribilanciamento si può far risalire il rallentamento della domanda d'importazioni, anche in presenza di tassi di crescita del Pil elevati. I dati più recenti sulle importazioni, disaggregate per destinazione economica e grado di lavorazione dei beni², evidenziano andamenti eterogenei: il tasso di crescita delle importazioni dei beni d'investimento, dei prodotti primari, dei beni semi-lavorati e delle parti e componenti si è progressivamente ridotto dal 2000 al 2014, mentre l'aumento delle importazioni dei beni di consumo è rimasto costante, su un tasso di crescita medio annuo pari al 20 per cento in valore (Lemoine e Ünal, 2017b). La quota dei beni di consumo sul totale delle importazioni cinesi è dunque raddoppiata dalla metà degli anni duemila al 2015, a fronte di un progressivo ridimensionamento delle importazioni di beni intermedi e strumentali.³

La maggiore concentrazione della domanda nei beni di consumo appare una caratteristica pe-

² Cfr. la classificazione Bec (Broad Economic Categories) delle Nazioni Unite.

³ Si rinvia all'approfondimento di C. Castelli e R. A. Maroni nelle pagine seguenti di questo capitolo.

culiare dell'economia cinese negli ultimi anni. Negli altri grandi paesi emergenti, quali Brasile, India, Indonesia, Messico e Russia, la crescita delle importazioni di beni di consumo non ha registrato simili andamenti.

In Cina, questa ricomposizione della domanda è stata trainata in particolare dal gruppo di prodotti classificati come beni di alta gamma.⁴ L'aumento del loro peso relativo sul totale delle importazioni di beni di consumo, cominciato verso la metà degli anni duemila, è divenuto molto consistente dal 2008: nella media del triennio 2012-14 il 62 per cento dei beni di consumo importati dalla Cina è stato di alta gamma, quasi due volte il peso relativo di questi beni all'inizio del duemila. Anche in questo caso, il fenomeno caratterizza esclusivamente la Cina e non gli altri grandi paesi emergenti.

Riassumendo, dopo la crisi economica internazionale del 2007-2011, l'economia cinese ha proseguito nella transizione verso un nuovo modello di crescita, basato maggiormente sui consumi e su una produzione diretta al mercato interno. Questi cambiamenti hanno influito anche sulle caratteristiche e sulle dinamiche degli scambi internazionali cinesi, i cui tassi di crescita si sono stabilizzati su valori più vicini a quelli delle economie più avanzate. Gli attuali fattori trainanti il commercio con l'estero della Cina sono sempre meno legati alla partecipazione alle reti produttive globali in qualità di produttore di beni a basso contenuto tecnologico e sempre più connessi a una produzione che soddisfi la domanda nazionale. La dinamica delle importazioni sembra dunque avere subito una trasformazione strutturale, le cui ripercussioni non si esauriranno nell'arco di pochi anni.

Riferimenti bibliografici

Hong G. H., Lee J., Liao W. e Seneviratne, D. (2016), *China and Asia in Global Trade Slowdown*, IMF Working Paper, WP/16/105.

Kang J. S. e Liao W. (2016), *Chinese Imports: What's Behind the Slowdown?*, IMF Working Paper, WP/16/106.

Lemoine F. e Ünal D. (2017a), *China's Foreign Trade: A "New Normal"*, China & World Economy, Vol. 25, No. 2, 1-21.

Lemoine F. e Ünal D. (2017b), *Le décollage du marché des biens de consommation en Chine et son impact sur le commerce mondial*, March 2017, Cepii.

⁴ Per approfondimenti sulla metodologia di classificazione si rimanda a Lemoine F. e Ünal D. (2017b).



Gli scambi internazionali di beni intermedi

di Cristina Castelli e Rita Anabella Maroni*

Il commercio internazionale è profondamente mutato negli ultimi anni ed è sempre più caratterizzato da un elevato grado di interdipendenza tra i paesi, per via delle cosiddette reti produttive internazionali (o catene globali del valore), composte da imprese leader di filiera, dalle loro affiliate o consociate e da numerose imprese indipendenti che forniscono beni e servizi, concorrendo alla produzione dei beni finali. Le imprese che vi partecipano sono localizzate in paesi diversi e sono spesso impegnate in uno scambio di "mansioni" (*trade in tasks*)¹ a complemento del commercio di beni finali, grazie alla riduzione, avvenuta negli ultimi decenni, delle barriere agli scambi commerciali e agli investimenti, nonché ai progressi conseguiti nel settore dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e comunicazione.

Si intende qui approfondire, in particolare, il ruolo del commercio internazionale di beni intermedi lavorati, riguardanti cioè parti e componenti al netto delle materie prime.² Questi beni interessano, in primo luogo, le industrie manifatturiere che realizzano prodotti complessi, composti da parti assemblate separatamente e integrate nel prodotto finale, in cui la specializzazione verticale è più accentuata (elettronica, mezzi di trasporto, apparecchiature elettriche³). L'analisi verde sulla posizione dei principali paesi protagonisti di questo tipo di scambi, per trarre qualche indicazione sull'intensità del loro coinvolgimento nelle reti produttive internazionali e verificare se vi siano stati dei cambiamenti rispetto al periodo che ha preceduto la crisi internazionale.

Il caso della Cina merita un'attenzione specifica in quanto, dopo che per anni le multinazionali vi hanno localizzato prevalentemente le fasi più a valle dell'assemblaggio manifatturiero, sembra essere in atto una tendenza volta a sviluppare localmente le operazioni più a monte e a spostare parte delle fasi di assemblaggio in altri paesi con una conseguente riduzione del peso dei beni intermedi sulle importazioni e un aumento del loro peso all'export.⁴

Analizzando i dati sul commercio internazionale classificati in base alla destinazione economica dei prodotti (materie prime, beni intermedi, beni di consumo e beni strumentali), si osserva in primo luogo che quelli classificati come beni intermedi rappresentano circa la metà delle importazioni mondiali (49,5 per cento nel 2016)⁵, oltre il doppio dei beni di consumo e dei beni strumentali, con una quota che è rimasta sostanzialmente invariata nel corso degli ultimi venti anni, ma che appare in aumento rispetto al 1990 (quando era pari al 43,9 per cento). In valore, le importazioni di beni intermedi hanno superato, nel 2016, i 6.300 miliardi di dollari statunitensi, dopo aver raggiunto il picco massimo nel 2014 (oltre 7.300 miliardi di dollari; tavola 1). Collocandosi subito a valle delle materie prime, i beni intermedi tendono a risentire delle oscillazioni dei loro prezzi più intensamente che i beni finali.

* Ic.

¹ Grossman e Rossi-Hansberg (2008), Baldwin e Robert-Nicoud (2013) e Baldwin (2016).

² Per svolgere l'analisi è stata usata la classificazione Bec (Broad Economic Categories) rev. 4 delle Nazioni Unite, replicando l'impostazione adottata nel Rapporto Unctad (2015) che distingue tra beni intermedi lavorati (*processed intermediates*) e materie prime (*primary intermediates*), in modo da evidenziare gli scambi di componenti che caratterizzano, in particolare, le reti produttive internazionali.

³ Stehrer e al. (2011).

⁴ Si veda in questo Rapporto il riquadro di G. Giangaspero ed E. Mazzeo *L'evoluzione recente delle importazioni cinesi*.

⁵ Il "mondo" è costituito da 85 paesi dichiaranti che rappresentano circa il 90 per cento dell'interscambio mondiale (import+export); nel 2016 la quota di beni intermedi sull'interscambio totale è stata pari al 50,2 per cento. Va tuttavia considerato che una quota del commercio mondiale non è classificabile per destinazione economica, in quanto alcuni prodotti possono essere considerati sia beni finali che input produttivi (il 10,6 per cento nel 2016). A breve dovrebbe essere pubblicata una nuova classificazione per destinazione economica, la Bec rev. 5. Su questo si veda: <https://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/50089/Classification-by-Broad-Economic-Categories-Rev4>





Si nota, infatti, che il loro peso sugli scambi mondiali è aumentato nella fase di rincaro delle *commodities*, ma è diminuito negli ultimi anni, caratterizzati da un forte calo dei loro prezzi.⁶

Insieme alle materie prime e ai servizi alle imprese, i beni intermedi rappresentano gli input per la produzione dei beni finali di consumo e strumentali e, quando siano importati, concorrono a determinarne il contenuto di valore aggiunto estero.⁷ Va anche ricordato che, nella misura in cui alcuni componenti possono attraversare ripetutamente le frontiere, prima di essere incorporati nel bene finale, una parte degli scambi di beni intermedi viene conteggiata più volte nelle statistiche di commercio estero.⁸

Tavola 1 - Importazioni mondiali classificate per destinazione economica

Valori in miliardi di dollari statunitensi

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Tcma 2001-2006 ⁽¹⁾	Tcma 2012-2016 ⁽²⁾
materie prime	2.715	2.839	2.732	2.566	1.672	1.414	17,1	-12,2
beni di consumo	2.526	2.683	2.780	2.890	2.732	2.717	10,6	1,5
beni strumentali	2.426	2.475	2.499	2.568	2.446	2.350	9,1	-0,6
beni intermedi	7.083	6.989	7.142	7.334	6.619	6.364	11,5	-2,1
Totale prodotti classificati	14.750	14.985	15.153	15.357	13.468	12.846	11,7	-2,7
Totale	16.920	16.932	17.155	17.317	15.030	14.368	11,0	-3,2

⁽¹⁾ Tasso di crescita medio annuo a partire dal 2000.

⁽²⁾ Tasso di crescita medio annuo a partire dal 2011.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Istituti nazionali di statistica

I grafici 1 e 2 mostrano, per gli anni 2007 e 2016, la posizione dei primi 20 paesi protagonisti degli scambi di beni intermedi, rispetto alle quote medie di tali beni sulle importazioni e sulle esportazioni totali dei paesi considerati.

La collocazione dei paesi nei quattro quadranti può essere interpretata come un segnale del maggiore o minore grado di coinvolgimento nelle reti produttive internazionali e anche della maggiore (o minore) presenza di industrie che vi svolgono la funzione di assemblaggio dei beni finali. Inoltre, la dimensione delle bolle mostra il peso dei paesi sull'interscambio complessivo: Cina, Stati Uniti e Germania sono le principali economie nel commercio di parti e componenti, seguite da Hong Kong (che opera da tramite commerciale per la stessa Cina) e Giappone.

I paesi che si trovano nel quadrante n. 1, in alto a destra, sono caratterizzati da un maggiore coinvolgimento nelle reti produttive internazionali in quanto presentano, rispetto alla media, un peso relativamente elevato delle importazioni e delle esportazioni di beni intermedi. Nel 2016 sono collocate in questo quadrante alcune economie asiatiche, tra cui Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Singapore e, tra i paesi europei, la Svizzera e la Germania, le cui imprese fanno evidentemente leva – più di altre – sulle importazioni di beni intermedi, al fine di migliorare la loro competitività. Rispetto al periodo pre-crisi, si osserva qualche variazione nel posizionamento relativo: in particolare la Svizzera e Taiwan hanno incrementato la propria quota di scambi di beni intermedi, sia dal lato dell'import che dell'export.

⁶ La tavola 1 non considera i primi anni della crisi globale, in cui si è verificato un brusco calo degli scambi di beni intermedi, a cui è seguito un rimbalzo altrettanto netto.

⁷ Si veda Wto, *Trade in Value-Added and Global Value Chains profiles - Explanatory notes*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/Explanatory_Notes_e.pdf

⁸ Per approfondire si veda Johnson e Noguera (2012).



All'opposto, nel terzo quadrante (in basso a sinistra) si trovano i paesi che partecipano in una misura più contenuta alle reti produttive internazionali: vi si colloca la maggior parte dei paesi dell'Unione Europea (Francia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna) e il Canada. Peraltra, rispetto al 2007, in tutti i paesi europei si registra un lieve ridimensionamento del peso dei beni intermedi sugli scambi.

Stati Uniti e Giappone si trovano invece nel quarto quadrante (in alto a sinistra) e questa posizione potrebbe suggerire la prevalenza di industrie che hanno localizzato impianti dedicati all'assemblaggio dei beni finali in altri paesi, verso i quali esportano parti e componenti. Si pensi, ad esempio, al ben noto caso dell'Ipod, progettato negli Stati Uniti e assemblato in Cina con componenti il cui valore aggiunto proviene – in massima parte – da Giappone e Stati Uniti,⁹ o al caso delle *maquiladoras* messicane, che assemblano prodotti con componenti realizzati, spesso, negli Stati Uniti.

Infine, nel secondo quadrante, in basso a destra, si collocano i paesi per i quali il peso dei beni intermedi importati è superiore all'incidenza di quelli esportati (Cina, Messico e Thailandia), in una posizione che suggerisce una considerevole presenza di imprese dedicate alla funzione di assemblaggio. Sul territorio messicano sono localizzate molte imprese statunitensi, notoriamente appartenenti ai comparti del tessile, dell'*automotive*, dell'elettronica; la Thailandia rappresenta invece un importante centro di produzione per l'industria di autoveicoli, in particolare dei costruttori giapponesi. Merita poi un accenno il caso dell'India che, in confronto al 2007, appare spostata verso il secondo quadrante per via del considerevole aumento nella quota delle importazioni di beni intermedi, a cui ha contribuito il processo di liberalizzazione degli IDe, avvenuto negli ultimi anni.¹⁰

Passando a considerare il caso della Cina, si nota – rispetto al periodo pre-crisi – un ridimensionamento della quota dei beni intermedi sulle importazioni e, al contempo, un aumento del loro peso sulle esportazioni. Molto probabilmente tale andamento è dovuto a un maggiore coinvolgimento di fornitori locali di componenti (sia cinesi che affiliate di imprese estere), per cui una parte delle importazioni è stata sostituita dalla produzione in loco. Vi hanno contribuito politiche volte a imporre un contenuto minimo di produzione locale (*local content requirements*)¹¹, ma anche le scelte di approvvigionamento operate dalle imprese a partecipazione estera che, nel tempo, tendono a reperire localmente i propri fornitori di parti e componenti, al fine di ridurre i costi.

Il cambiamento riscontrato nel posizionamento della Cina suggerisce, come accennato, che una parte crescente delle attività di assemblaggio, precedentemente collocate in territorio cinese, sia destinata a spostarsi verso altri paesi dell'area asiatica, anche per via dell'aumento del costo del lavoro.¹² Ciò non dipende necessariamente dalle scelte di localizzazione operate dalle imprese straniere, in quanto negli ultimi dieci anni la stessa Cina ha notevolmente accresciuto il proprio ruolo di investitore all'estero. Difatti, se nel 2007 la Cina si collocava al 17° posto nella graduatoria mondiale per flussi di investimenti in uscita, nel 2016 è il secondo paese in graduatoria¹³, con buona parte degli investimenti diretti verso altri paesi asiatici e in particolare verso le economie appartenenti al gruppo Asean-6.¹⁴

⁹ Dedrick, Kraemer e Linden (2010).

¹⁰ Nel 2014 il governo Modi ha annunciato il programma *Make in India*, che prevede di facilitare gli investimenti esteri e la cooperazione tra l'India e gli altri paesi, con l'obiettivo di rendere la nazione un *hub* manifatturiero mondiale. Per citare un esempio aneddotico, anche la Apple ha recentemente insediato nel paese un impianto di assemblaggio, cfr. l'articolo del Wall Street Journal, *Apple Assembles its First I-Phone in India*, del 17 maggio 2017.

¹¹ La Cina ha adottato questo tipo di misure per lo più nel settore dell'Ict; si veda Wto (2017).

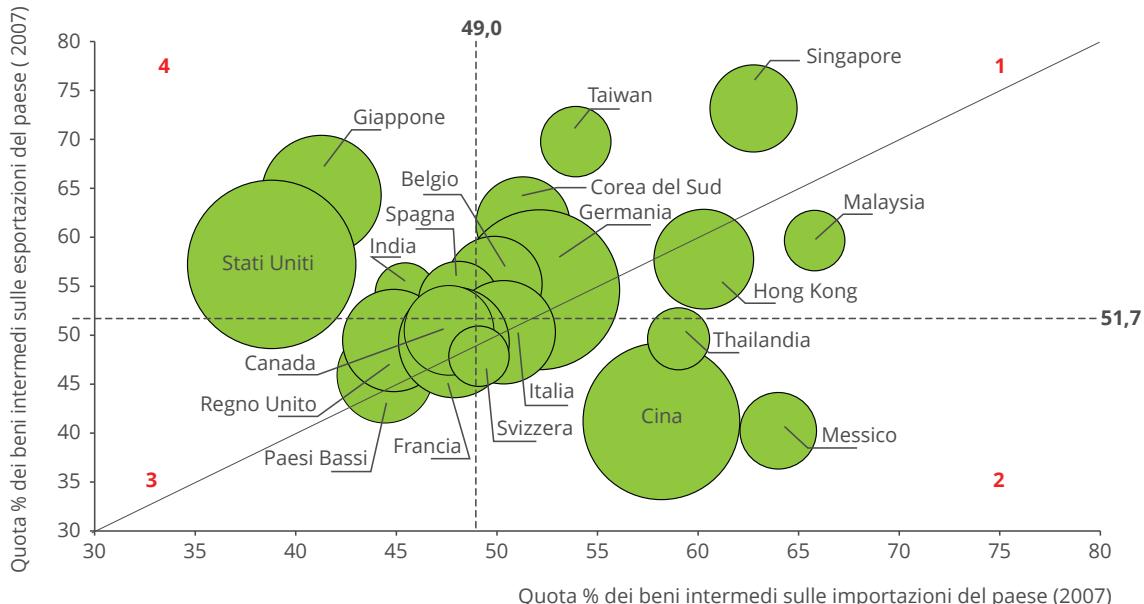
¹² Nel 2015 i salari minimi in 27 province hanno registrato un incremento medio del 14,9 per cento, si veda Wto (2016).

¹³ Si veda il capitolo 1.1 di questo Rapporto.

¹⁴ Fanno parte del gruppo Asean-6 Brunei Darussalam, Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia; si veda Centre for Economic and Business Research (2015) e Davies (2013) per gli investimenti cinesi.

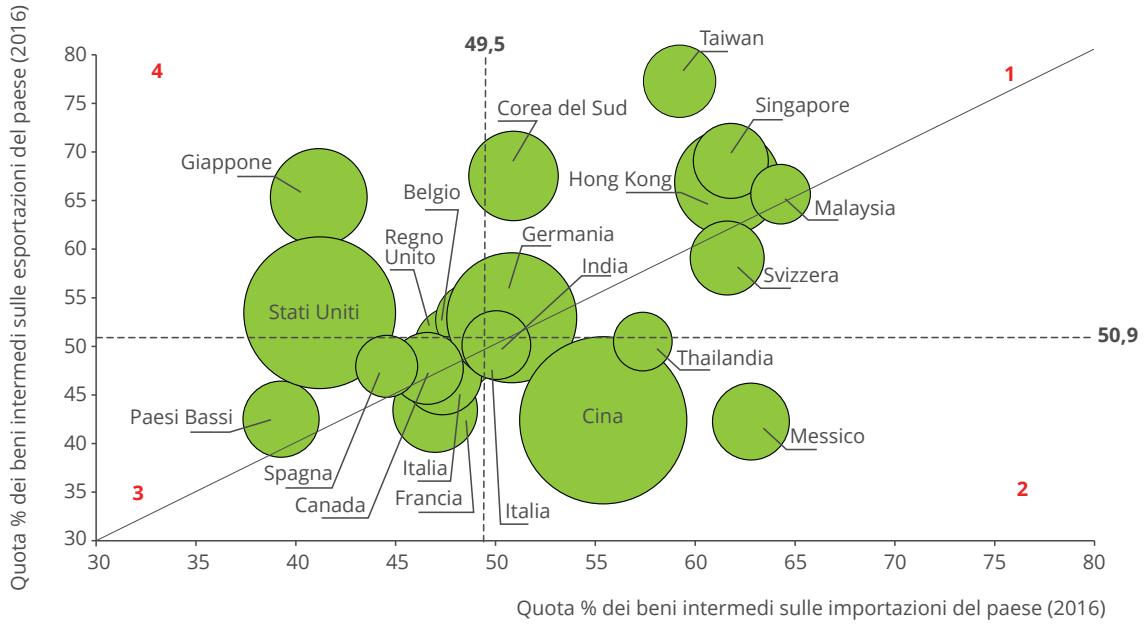


Grafico 1 - I primi venti paesi nel commercio di beni intermedi⁽¹⁾. Anno 2007



Fonte: elaborazioni Ice su dati Istituti nazionali di statistica

Grafico 2 - I primi venti paesi nel commercio di beni intermedi⁽¹⁾. Anno 2016



⁽¹⁾ La graduatoria dei paesi è riferita al 2016. La dimensione della bolla indica il peso del paese sul commercio (import+export) di beni intermedi della somma dei dichiaranti nell'anno di riferimento. Le linee tratteggiate rappresentano i valori medi delle variabili indicate nei due assi per la somma dei paesi dichiaranti. Le esportazioni e importazioni totali considerano solo i prodotti classificati.

Fonte: elaborazioni Ice su dati Istituti nazionali di statistica



Rispetto al 2007, è peraltro aumentato il peso complessivo della Cina sugli scambi mondiali di beni intermedi, con una quota passata dal 9,1 al 13,2 per cento. Appare quindi interessante approfondire la composizione e l'evoluzione degli scambi cinesi, anche rispetto al periodo pre-crisi, in modo da sottolineare alcuni cambiamenti in atto.

In complesso, il peso dei beni intermedi sulle importazioni della Cina, pur mantenendosi notevolmente al di sopra della media mondiale, si è ridotto in confronto al 2007 di quasi tre punti percentuali, giungendo nel 2016 a poco più del 55 per cento del totale (tavola 2).

Tavola 2 - Scambi di merci della Cina per destinazione economica

Valori in miliardi di dollari statunitensi e pesi percentuali ⁽¹⁾

	Importazioni					Esportazioni				
	2007	2016	peso % 2007	peso % 2016	Tcma ⁽²⁾ 2008-2016	2007	2016	peso % 2007	peso % 2016	Tcma ⁽²⁾ 2008-2016
materie prime	178	320	19,5	22,0	6,8	13	14	1,1	0,7	1,1
beni di consumo	29	107	3,2	7,3	15,7	343	622	29,0	29,5	6,8
beni strumentali	174	223	19,2	15,3	2,8	341	577	28,8	27,4	6,0
beni intermedi	529	807	58,2	55,4	4,8	488	893	41,2	42,4	6,9
Totale prodotti classificati	910	1.456	100,0	100,0	5,4	1.184	2.106	100,0	100,0	6,6
Totale	956	1.525	-	-	5,3	1.218	2.135	-	-	6,4

⁽¹⁾ I pesi percentuali sono calcolati sul totale dei prodotti classificati.

⁽²⁾ Tasso di crescita medio annuo a partire dal 2007.

Fonte: elaborazioni Ice su dati Istituti nazionali di statistica

Dal punto di vista settoriale, il primo comparto al quale sono destinati i beni intermedi importati è quello dell'elettronica, che ne assorbe il 45 per cento, seguito a distanza da chimica e farmaceutica (11 per cento), prodotti in metallo (8,5 per cento), plastica e gomma (7,9 per cento) e macchinari (7,3 per cento). Rispetto al 2007, mentre le importazioni di componenti elettronici mostrano un aumento di 4,2 punti percentuali, vi è stata un'ampia contrazione nel peso dei beni intermedi destinati al settore metallurgico, alla meccanica e ai prodotti chimici.

Per la Cina i principali paesi per l'approvvigionamento di parti e componenti sono Corea del Sud, Taiwan e Giappone. In proposito va rilevato che, nel periodo esaminato, gli acquisti dal Giappone – dopo una forte crescita nel biennio 2010-2011 – hanno registrato negli anni successivi un ampio calo, tornando vicino al valore del 2007, ma con una quota di mercato comunque elevata, pari al 17,4 per cento. Durante il periodo 2007-2016 è invece aumentato il peso della Corea del Sud, che ha ulteriormente rafforzato la sua posizione (dal 14 per cento del 2007 al 15,3 per cento nel 2016) e del Vietnam, che ha registrato un incremento medio annuo del 44 per cento, passando da una quota dello 0,1 per cento nel 2007 all'1,8 per cento nel 2016.

Passando a considerare le esportazioni cinesi, su cui i beni intermedi pesano intorno al 42 per cento, rispetto al 2007 si osserva un aumento di oltre un punto percentuale, come conseguenza di un tasso di crescita medio annuo più elevato (6,9 per cento) in confronto alle altre categorie di beni. I principali settori sono gli stessi delle importazioni, ma la concentrazione è decisamente meno pronunciata: nel 2016 l'elettronica rappresenta il 28,6 per cento delle esportazioni di beni intermedi (mostrando, tra il

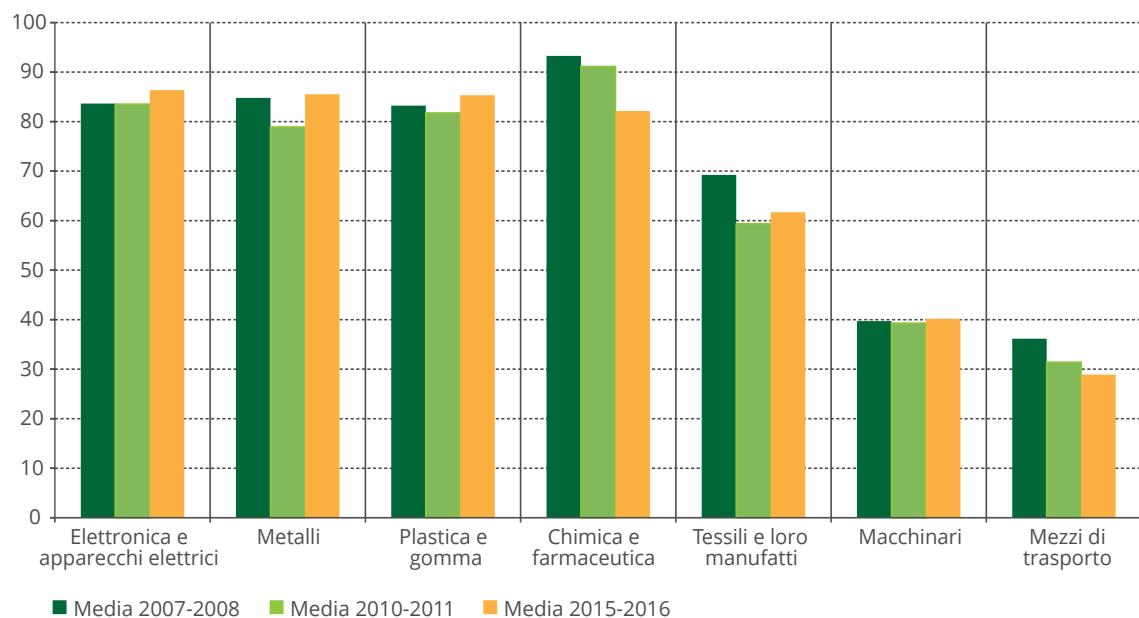




2007 e il 2016, un considerevole aumento della sua incidenza), la metallurgia il 15 per cento, seguita dal comparto della meccanica (11,2 per cento), dalla chimica e farmaceutica (9,8 per cento) e dal tessile (9,1 per cento). I primi quattro paesi di destinazione dei beni intermedi esportati dalla Cina sono Hong Kong (per via del suo ruolo di *hub* commerciale), Stati Uniti, Corea del Sud e Giappone, ma va rilevata l'accresciuta importanza del Vietnam, della Thailandia e dell'India (rispettivamente, con tassi di crescita medi annui del 19,9, del 10,7 e del 12,4 per cento). Appare dunque confermato l'emergere nell'area asiatica di nuove destinazioni attrattive per gli IDe produttivi, alternative alla Cina, dove le imprese transnazionali (cinesi e non) stanno investendo e costituendo nuovi impianti per l'assemblaggio di parti e componenti.

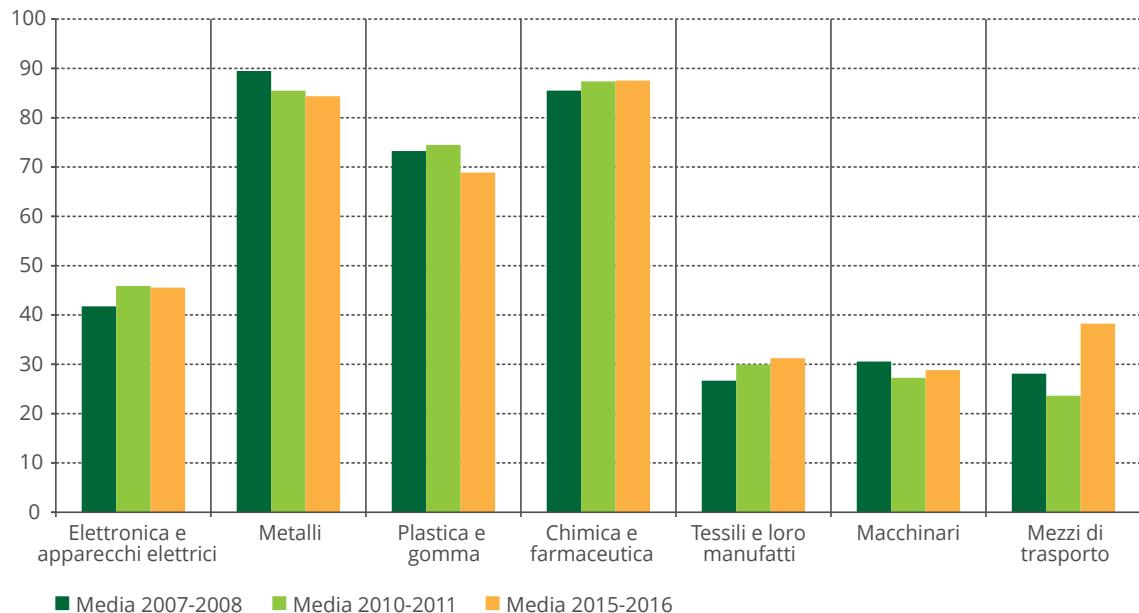
I grafici 3 e 4 mostrano, in conclusione, rispetto al periodo pre-crisi e per i settori più interessati dal commercio di beni intermedi *processed*, come si stia modificando il peso di questo tipo di scambi sulle importazioni e sulle esportazioni dei rispettivi settori. L'obiettivo è quello di verificare se dai dati emerge qualche evidenza con riguardo al fatto che le imprese cinesi – coinvolte nelle reti produttive internazionali – stiano concentrando la loro attività nelle fasi di lavorazione più "a monte" (produzione di parti e componenti), allo stesso tempo demandando alle imprese di altri paesi le funzioni aziendali collocate più "a valle" (assemblaggio). Pur con qualche cautela, il fatto che il peso dei beni intermedi sia diminuito dal lato delle importazioni per la chimica-farmaceutica, per il comparto tessile e per i mezzi di trasporto e che – in questi stessi settori – si riscontri un suo aumento dal lato delle esportazioni (in particolare nel caso degli ultimi due), sembra effettivamente confermarlo.

Grafico 3 - Peso delle importazioni di beni intermedi sul totale delle importazioni del settore
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni Icse su dati Istituti nazionali di statistica

Grafico 4 - Peso delle esportazioni di beni intermedi sul totale delle esportazioni del settore
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni Icse su dati Istituti nazionali di statistica

Riferimenti bibliografici

Baldwin R. e Robert-Nicoud F. (2013), *Trade in Goods and Trade in Tasks: An Integrating Framework*, Université de Genève, Working Paper Series WPS 13-10-3.

Baldwin R. (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press.

Centre for Economic and Business Research (2015), *Economic Insight: South East Asia*, Q3.

Davies K. (2013), *China Investment Policy: An Update*, Oecd Working Papers on International Investment, Oecd Publishing.

Dedrick J., Kraemer K.L. e Linden, G. (2010), *Who Profits From Innovation in Global Value Chains? A Study of the iPod and Notebook PCs*, "Industrial and Corporate Change", 19(1), pp. 81-116.

Grossman G.M. e Rossi-Hansberg (2008), *Trading Tasks: a Simple Theory of Offshoring*, "American Economic Review", 98 (5), pp. 1978-1997.

Johnson R.C. e Noguera G. (2012), *Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added*, "Journal of International Economics", n.86, pp. 224-236.

Stehrer R. e al. (2011), *Trade in Intermediate Products and EU Manufacturing Supply Chains*, Research Report n.369, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche.

Unctad (2015), *Key Statistics and Trends in International Trade*, Unctad Trade Analysis Branch.

Wto (2016), *Trade Policy Review - Report by China*, 15 giugno 2016, WT/TPR/G/342, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g342_e.pdf.

Wto (2017), *Annual Report 2017*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep17_e.pdf.

1.2 Le politiche per l'integrazione dei mercati internazionali*

Il clima di incertezza politica e le tensioni geopolitiche internazionali, cui contribuiscono i cambiamenti politici negli Stati Uniti e l'avvio della Brexit, richiede particolare attenzione alle politiche commerciali, in modo da arginare le spinte protezionistiche e isolazionistiche che potrebbero compromettere la ripresa della crescita economica. A conclusione dell'ultima riunione del G20⁸ i rappresentanti dei paesi membri hanno infatti posto l'accento sulla necessità di promuovere un'economia mondiale aperta, in grado di garantire uno sviluppo equo, sostenuto da politiche appropriate.

È stata quindi sottolineata l'opportunità di rafforzare le misure a sostegno della crescita economica, dell'innovazione e dello sviluppo degli scambi commerciali e degli investimenti, incoraggiando la partecipazione delle imprese alle reti produttive internazionali (o "catene globali del valore").⁹ Tra i vari punti, è stata ribadita la volontà di rafforzare il commercio elettronico, anche grazie alla *G20 Digital Economy Development and Cooperation Initiative*, avviata durante la precedente riunione di Antalya.¹⁰

Come ogni anno, i rappresentanti del G20 hanno affermato di essere contrari a nuove misure restrittive degli scambi commerciali e degli I&D, nonché l'intenzione di eliminare gli ostacoli esistenti. Si tratta di un impegno più che mai necessario in questo momento, in quanto il numero delle misure protezionistiche, introdotte dai paesi G20 a partire dal 2008, continua ad aumentare (grafico 1.14).

L'ultimo rapporto di monitoraggio preparato dall'OmC, dall'Unctad e dall'Ocse¹¹ segnala nuovamente l'accumulazione di barriere di vario genere, comprendenti misure di difesa commerciale, procedure doganali, restrizioni alle importazioni e alle esportazioni (tariffarie o quantitative), vincoli relativi alla produzione in loco e all'acquisto di beni nazionali. Delle 1.671 misure adottate dall'inizio della crisi internazionale, prevalentemente strumenti di difesa commerciale (misure anti-dumping, azioni di salvaguardia, misure anti-sovvenzioni), introdotti da India, Stati Uniti, Unione Europea e Brasile, ne sono state eliminate solo 408, per cui nell'ottobre 2016 ne restavano ancora in vigore oltre 1.200. Il prossimo aggiornamento verrà pubblicato in occasione della riunione G20 di Amburgo il 7 e 8 luglio 2017, intitolata *Dare forma a un mondo interconnesso*.

Nei paragrafi successivi sono presentate delle elaborazioni comparative sul grado di apertura dei mercati, basate su una serie di indicatori di fonte internazionale, analizzando in particolare l'andamento delle tariffe doganali, di alcune misure non tariffarie e i confronti che emergono dagli indici Ocse sulle restrizioni ai servizi e agli investimenti.

* Redatto da Cristina Castelli con la supervisione di Giorgia Giovannetti (Università di Firenze).

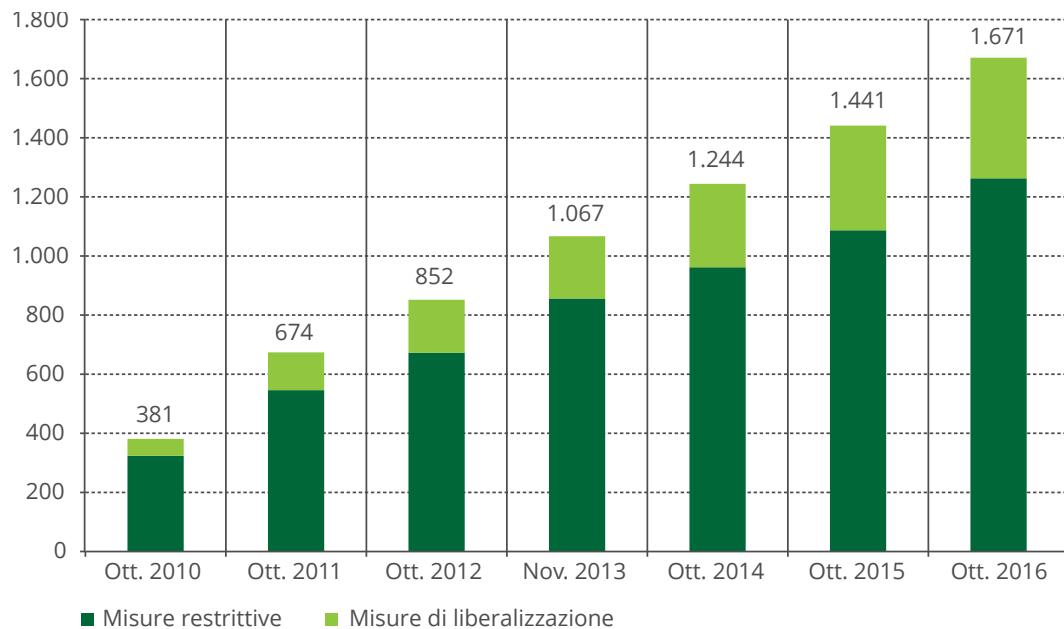
⁸ L'ultima riunione si è tenuta a Hangzhou il 4 e 5 settembre 2016. Fanno parte del G20 l'Unione Europea e altri 19 paesi; per il comunicato finale si veda <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2016/09/4-5/>.

⁹ Le reti produttive o "catene del valore" globali contribuiscono ormai all'80 per cento delle esportazioni mondiali, cfr. Unctad (2013), *World Investment Report*.

¹⁰ <http://www.mofa.go.jp/files/000185874.pdf>

¹¹ *Reports on G20 Trade Measures, Mid May-Mid October 2016*, OmC, Ocse, Unctad, 10 novembre 2016.

Grafico 1.14 - Numero cumulato di misure di restrizione e di liberalizzazione degli scambi, adottate dai paesi del G20 a partire dal 2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Misure di difesa commerciale, tariffe import, procedure doganali, restrizioni quantitative, tasse export, requisiti di localizzazione

Fonte: elaborazioni Iice su dati del segretariato dell'OmC (Trade Monitoring Data Base)

1.2.1 L'accesso ai mercati internazionali: dazi e misure non tariffarie sugli scambi di merci

Una visione semplicistica del commercio internazionale porterebbe a ritenere che ogni paese esporti verso gli altri beni finali destinati al consumo mentre, nella realtà odierna, questo tipo di scambi rappresenta appena un quinto del totale.¹² La maggior parte del commercio internazionale avviene infatti tra imprese che acquistano beni intermedi e beni strumentali, che – insieme ai servizi – entrano come input nei processi produttivi.¹³

Il grafico 1.15 riporta l'andamento dei dazi medi (effettivi¹⁴) applicati alle importazioni di merci, classificate in base alla destinazione economica, e mostra le differenze nel livello di protezione per le diverse categorie di beni: le materie prime e i beni di consumo sono infatti soggetti, in media, a una tariffazione quasi doppia (intorno all'8 per cento) rispetto ai prodotti intermedi e ai beni strumentali.

Per quanto l'ultimo aggiornamento disponibile di questi dati sia al 2015 e non consenta, quindi, di mostrare le tendenze più recenti, sembra manifestarsi nuovamente una tendenza al rialzo

¹² Oecd (2015) *Trade Policy Implications of Global Value Chains*, Oecd Trade Policy Note.

¹³ Si veda in questo Rapporto l'approfondimento *Gli scambi internazionali di beni intermedi*.

¹⁴ Le tariffe doganali sono di tre tipi: le tariffe consolidate sono le massime applicabili, stabilite dai paesi membri dell'OmC in sede negoziale e non necessariamente sono quelle effettivamente applicate; le tariffe Mfn (*Most Favoured Nation*), in base alla clausola della nazione più favorita contenuta nel General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), sono le tariffe applicate alle importazioni dai paesi membri dell'OmC, in assenza di un regime preferenziale; le tariffe preferenziali sono quelle accordate nell'ambito di un accordo di liberalizzazione commerciale, pari a zero o comunque inferiori alle tariffe Mfn. Le tariffe "effettivamente applicate" riportate nei grafici elaborati con i dati Wits (Banca Mondiale) sono calcolate sui dazi più bassi applicabili ai prodotti considerati, includendo quindi anche le tariffe preferenziali. Per ulteriori approfondimenti si veda: http://wits.worldbank.org/WITS/wits/WITHELP/Content/Data_Retrieval/P/Intro/C2.Types_of_Tariffs.htm

dei dazi doganali per tutti i gruppi di prodotti, con l'eccezione dei beni intermedi. Le tariffe più elevate riguardano i prodotti alimentari (12,8 per cento, con un considerevole rialzo rispetto all'anno precedente), i prodotti agricoli (11,3 per cento) e la voce "animali e prodotti di origine animale" (10,3 per cento). Un maggior grado di protezione si osserva, inoltre, per le importazioni di macchinari e di apparecchiature elettriche, i prodotti chimici e, tra i beni di consumo, per le calzature (grafico 1.16).

Grafico 1.15 - Dazi effettivamente applicati, per gruppi di prodotti

Medie aritmetiche semplici delle aliquote percentuali

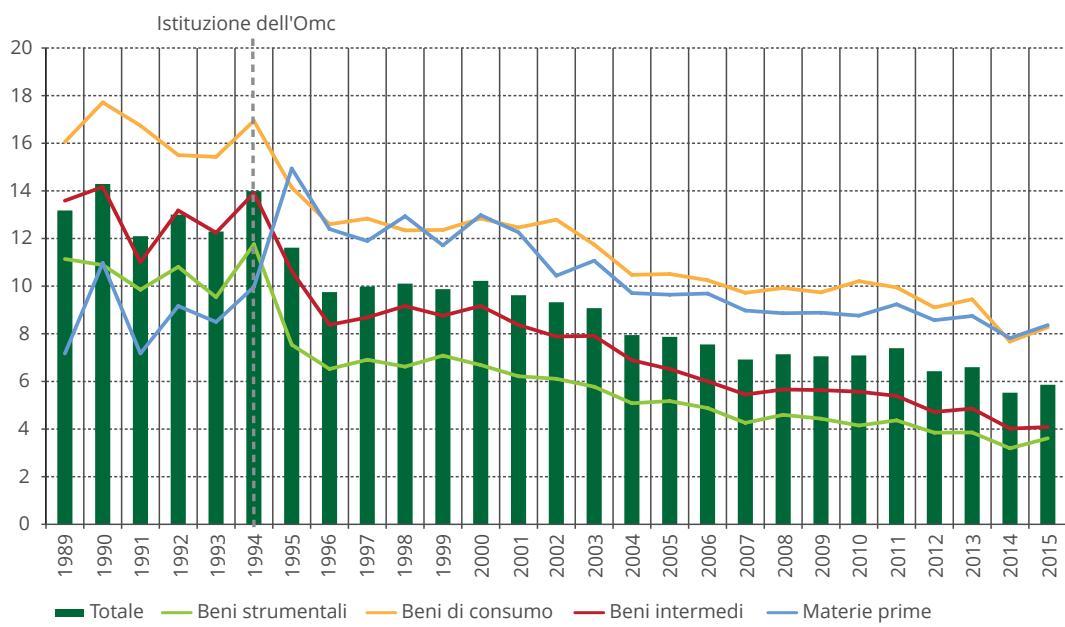
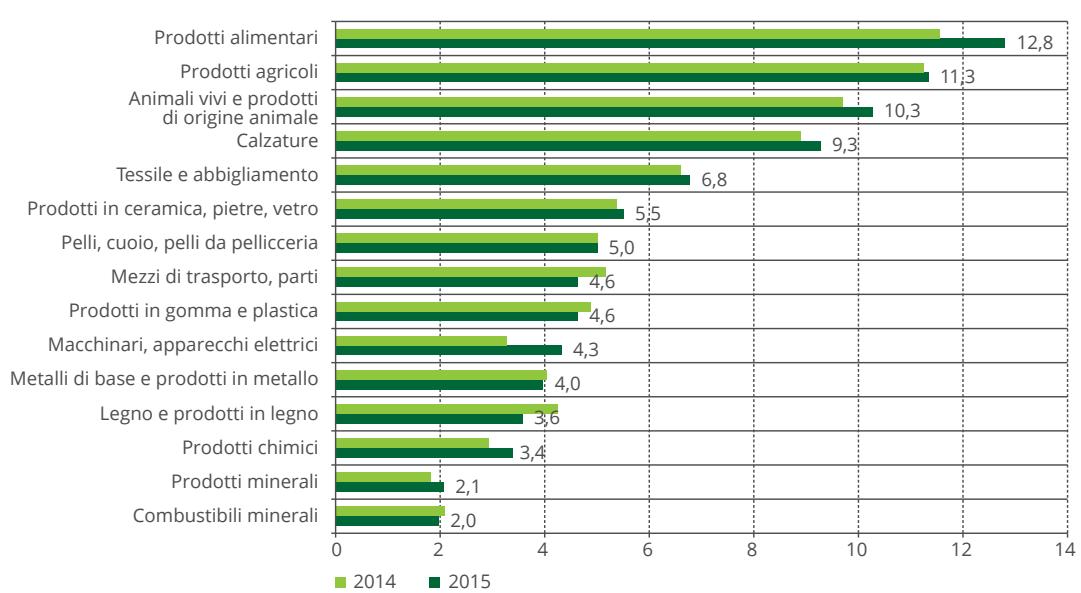


Grafico 1.16 - Dazi effettivamente applicati, per settori

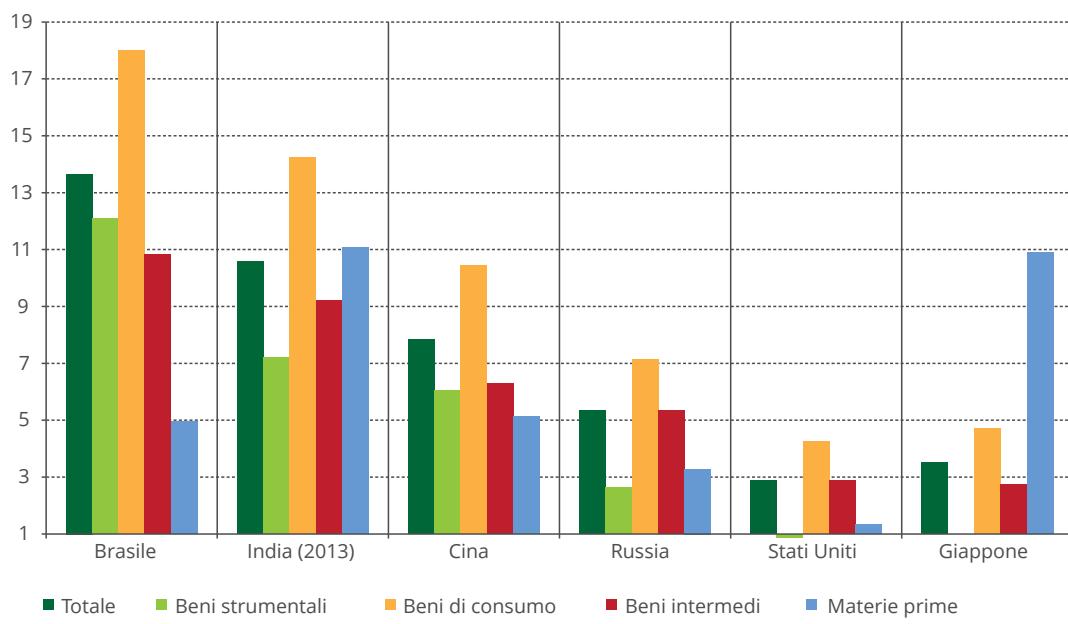
Medie aritmetiche semplici delle aliquote percentuali



Dal punto di vista geografico, i dazi sono più elevati nei paesi emergenti, soprattutto in Brasile e India, mentre il Giappone e gli Stati Uniti presentano un grado di protezione molto più contenuto (grafico 1.17).¹⁵ Le tariffe applicate nel gruppo di paesi Bric¹⁶ sono più elevate rispetto ai paesi avanzati anche con riguardo ai beni intermedi, nonostante la loro ampia partecipazione alle reti produttive internazionali. Tuttavia, misurando la propensione a proteggere le importazioni di parti e componenti attraverso il rapporto tra i dazi applicati sui beni intermedi e i dazi totali, questa risulta superiore negli Stati Uniti e in Russia.

Grafico 1.17- Dazi effettivamente applicati, per paesi e gruppi di prodotti, anno 2015

Medie aritmetiche semplici delle aliquote percentuali



Fonte: elaborazioni Icse su dati Banca Mondiale (Wits)

Oltre alle barriere tariffarie, esiste un'ampia gamma di misure non tariffarie (Mnt) che possono limitare fortemente gli scambi commerciali, con effetti molto difficili da valutare per via della loro complessità e scarsa trasparenza. In parte si tratta di strumenti di politica commerciale (quote, sussidi, misure di salvaguardia, restrizioni alle esportazioni) e in parte di normative che, pur perseguiti fini del tutto legittimi, possono celare intenti protezionistici, come gli standard tecnici e le norme sanitarie e fitosanitarie. Rientrano fra queste misure anche le regole di origine, che servono a stabilire, in base a requisiti molto precisi, il tipo di dazio applicabile (Mfn o preferenziale), le quote tariffarie, le tariffe anti-dumping o le misure compensative; servono inoltre per l'etichettatura o il marchio di provenienza dei prodotti, e possono essere determinanti anche per la partecipazione alle gare di appalto internazionali. Appare quindi evidente che, in presenza di una frammentazione dei processi di produzione tra paesi diversi, queste norme possono incidere molto negativamente sul funzionamento delle reti produttive internazionali.

¹⁵ Con riguardo all'Unione Europea, i dazi medi sono pari al 4,8 per cento, con notevoli differenze tra i prodotti agricoli (10,9) e quelli non-agricoli (3,9); cfr. World Tariff Profiles 2016, p.81.

¹⁶ Brasile, Russia, India e Cina.

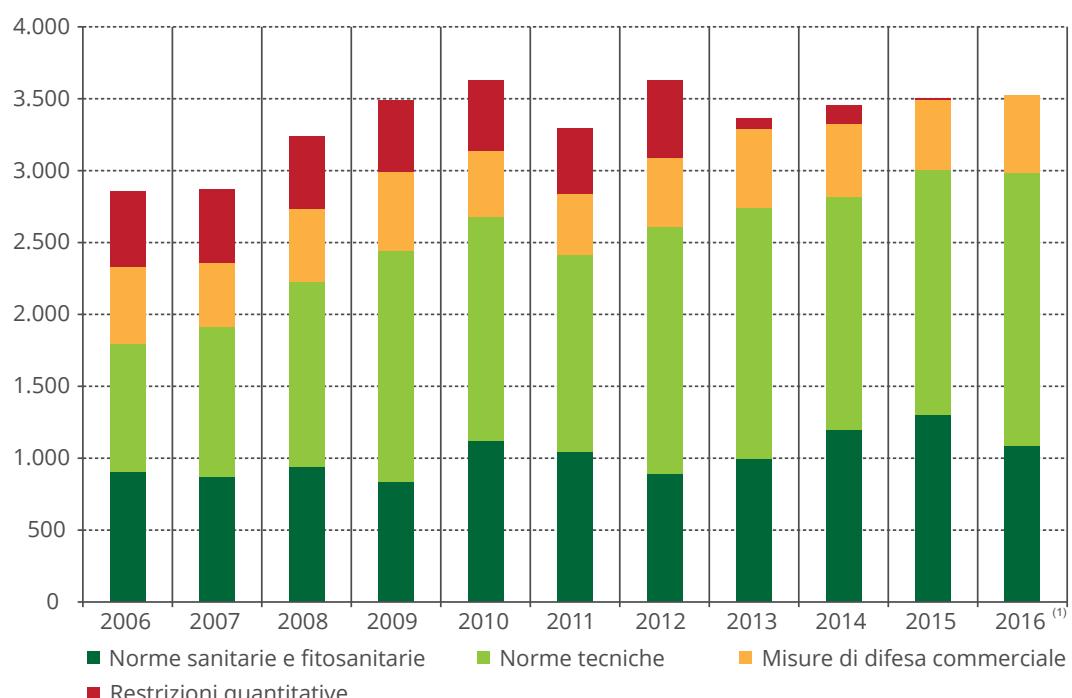


Tuttavia, mentre alcune Mnt sono oggetto di accordi multilaterali dell'Omc¹⁷ (procedure anti-dumping, clausole di salvaguardia, misure di compensazione, sussidi all'export, norme sanitarie e fitosanitarie, norme tecniche), che ne hanno regolamentato modalità di adozione e obblighi di trasparenza, per l'adozione delle regole di origine (non-preferenziali) non esiste a oggi una disciplina internazionale.¹⁸

Per mostrare l'andamento delle misure non tariffarie sono stati elaborati i dati raccolti dall'Omc in base alle notifiche effettuate dagli stati membri. Il grafico 1.18 riporta sia le misure introdotte ogni anno che quelle effettivamente in vigore. In base alle informazioni (preliminari) dell'Omc, nel 2016 le regolamentazioni tecniche sono aumentate dell'11,7 per cento (salendo a 1.898), mentre le norme sanitarie e fitosanitarie sono diminuite del 16,7 per cento (1.087).¹⁹ Sono state poi adottate 541 misure di difesa commerciale, con un aumento dell'11 per cento circa rispetto al 2015 e, con riguardo alle restrizioni quantitative, nel 2016 non sono state effettuate nuove notifiche.

Grafico 1.18- Misure non tariffarie notificate all'Omc

Numero di misure introdotte nell'anno e in vigore



⁽¹⁾ Dati preliminari e aggiornati a maggio 2017.

Fonte: elaborazioni Icse su dati Omc (I-Tip)

17) General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) per le procedure anti-dumping; Agreement on Subsidies and Countervailing Measures per i sussidi all'export e le misure di compensazione; Agreement on Safeguards per le clausole di salvaguardia; Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (Sps Agreement) per le norme sanitarie e fitosanitarie; Agreement on Technical Barriers to Trade per le norme tecniche. Sul numero di notifiche si veda l'*Integrated Trade Intelligence Portal* (I-Tip), accessibile da <http://i-tip.wto.org>.

18) Queste regole possono essere inserite negli accordi commerciali preferenziali e sono potenzialmente in grado di esercitare effetti distorsivi sui flussi di scambio. Per esempio, nell'ambito degli accordi preferenziali, l'adozione di regole di origine restrittive sugli scambi di beni intermedi può ridurre (o anche vanificare) i vantaggi che derivano dall'appartenere a un'area integrata.

Per approfondire si veda: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/roi_22sep16_e.htm.

19) I dati riportati sulle misure notificate all'Omc sono preliminari e aggiornati al 15 maggio 2017.



Insieme al numero di misure adottate, va tuttavia considerato anche il dato relativo alla loro consistenza poiché, nonostante gli impegni assunti dai governi, spesso le Mnt non vengono più rimosse. Analizzando i dati cumulati, a fine 2016 il numero delle normative tecniche è salito complessivamente a quasi 22.000 (di cui sono in vigore solo 2.492), seguite dalle misure sanitarie e fitosanitarie (15.670, di cui 3.380 in vigore). Per contro, le misure di difesa commerciale notificate all'OmC sono molto meno numerose (3.011), ma l'80 per cento risulta effettivamente in vigore (2.396). Inoltre, sono tuttora vigenti molte restrizioni quantitative (2.382), a cui si aggiungono 429 misure di sussidio all'esportazione.

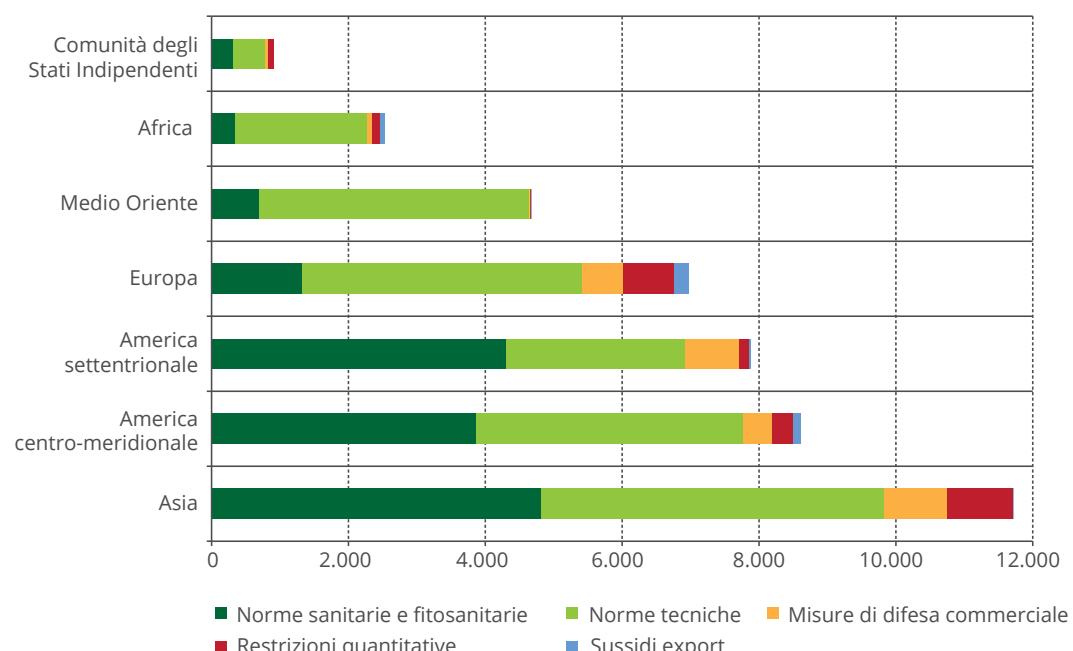
Sempre considerando i dati di *stock*, la distribuzione geografica delle misure non tariffarie mostra una particolare concentrazione nei paesi asiatici e in America centrale e meridionale (grafico 1.19), pur non implicando, automaticamente, che queste aree presentino una maggiore chiusura agli scambi, poiché il grado di restrizione che ne deriva può essere molto differente.

Passando ai diversi tipi di Mnt, si nota che i paesi asiatici hanno introdotto oltre 5.000 norme tecniche, di cui però solo il 10 per cento in vigore, seguiti dall'Europa (con 4.082, di cui 352 vigenti) e dal Medio Oriente (3.945, di cui appena il 2,5 per cento è in vigore). L'Asia presenta anche il maggior numero di norme sanitarie e fitosanitarie (4.813, con 831 in vigore), insieme al Nordamerica (4.310 e 754).

I paesi asiatici ricorrono ampiamente anche agli strumenti di difesa commerciale (con 725 misure in vigore, su un totale di 926), seguiti dal Nordamerica, e in particolare gli Stati Uniti, dove, su un totale di 788 è in vigore quasi il 90 per cento. Per l'applicazione delle restrizioni quantitative primeggiano invece oltre all'Asia i paesi europei (con, rispettivamente, 985 e 744 misure). I sussidi alle esportazioni (tutti effettivi) riguardano invece soprattutto i paesi europei e l'America centro-meridionale (con 214 e 110 misure notificate).

Grafico 1.19 - Stock di misure non tariffarie per area geografica, notificate all'OmC

Numero di misure introdotte e in vigore al 31 dicembre 2016



Fonte: elaborazioni IcE su dati OmC (I-Tip)



1.2.2 Le barriere al commercio di servizi

Insieme alle materie prime e ai beni intermedi, i servizi costituiscono input necessari alle imprese per produrre i beni finali e rappresentano, in media, il 30 per cento del valore aggiunto delle esportazioni.²⁰ Facilitare gli scambi internazionali di servizi contribuisce a incrementare la produttività e la competitività delle imprese che se ne avvalgono, con potenziali ricadute positive sulla crescita. Gli scambi internazionali di servizi sono spesso limitati da regolamentazioni e da procedure interne ai singoli paesi, che hanno per oggetto le diverse modalità di fornitura,²¹ con l'effetto di ostacolare l'accesso al mercato da parte di fornitori esteri: rientrano tra le barriere più comuni le licenze, il riconoscimento di qualificazioni professionali e una serie di limitazioni agli investimenti e al movimento internazionale delle persone.

Per misurare il grado di apertura dei vari paesi, l'Ocse calcola un indice di restrizione al commercio di servizi basato sulle regolamentazioni (Services Trade Restrictiveness Index, Stri, cfr. grafici 1.20-1.22).²² Come nel caso delle barriere tariffarie, il confronto tra paesi segnala che alcuni emergenti – in primo luogo Russia, Cina e Brasile – presentano un grado di restrizione molto più elevato rispetto all'Unione Europea e agli altri paesi dell'Ocse.

Considerando l'Ue, il grado di apertura diverge sostanzialmente tra i vari stati: difatti, se la Lettonia registra l'indice più basso tra tutti i paesi in graduatoria (0,13), Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito si collocano poco al di sopra (con un indice tra 0,18 e 0,19). Belgio, Polonia, Austria, Grecia presentano invece, nell'ordine, indici di restrizione superiori alla media (tra 0,26 e 0,28). Va comunque considerato che, in ciascun paese, il grado di apertura differisce considerevolmente tra i vari settori, per cui vi sono ampi margini di intervento anche quando il livello medio appare molto contenuto.

In generale, si riscontrano delle restrizioni soprattutto nel caso dei servizi alle imprese, delle comunicazioni e per il settore trasporti e logistica, mentre i servizi distributivi mostrano un indice relativamente basso. Considerando i singoli comparti, il trasporto aereo continua a essere tra quelli più protetti, con un indice medio pari a 0,42, raggiungendo livelli particolarmente elevati in alcuni paesi, e specialmente nei Brics (0,51). Tra le principali restrizioni del comparto rientrano le limitazioni poste alle partecipazioni azionarie estere e altre barriere di tipo concorrenziale, per esempio nell'assegnazione degli *slots*.

Seguono, nell'ordine, i servizi legali (con un indice pari a 0,37) e i servizi contabili (0,32), dove pesano in particolare le limitazioni legate al movimento internazionale delle persone, le norme restrittive sulla validità delle qualificazioni professionali o sul conferimento di licenze e altri ostacoli riguardanti l'insediamento di società estere.

Per contro, i servizi di distribuzione presentano un indice di restrizione molto basso (0,19), grazie all'elevata apertura di alcuni paesi (Lettonia e Corea del Sud, ma anche Germania, Repubblica Ceca e Turchia). Altre economie sono molto più chiuse, specie quelle di alcuni paesi emergenti (l'Indonesia, con 0,63 o l'India con 0,41) o l'Islanda (0,35); la Cina mostra per contro un'apertura maggiore. Le misure restrittive riguardano, tipicamente, le modalità di conferimento delle licenze o vincoli alla partecipazione azionaria di investitori esteri.

²⁰ Si veda Nordas H.K. e Rouzet D. (2015), *The impact of Services Trade Restrictiveness on Trade Flows-First Estimates*, Oecd Trade Policy Papers n.178

²¹ Le modalità di fornitura dei servizi sono: fornitura transfrontaliera (modalità 1); fruizione all'estero (modalità 2); presenza commerciale (modalità 3); movimento di persone fisiche (modalità 4); cfr. l'accordo multilaterale General Agreement on Trade in Services (Gats).

²² L'indice varia tra 0 e 1, dove 1 rappresenta il massimo grado di restrizione, e consente di analizzare il grado di apertura dei mercati Ocse e di alcuni paesi emergenti per 18 settori, coprendo circa l'80 per cento degli scambi mondiali di servizi. L'indice è calcolato su regolamentazioni e misure restrittive al commercio dei servizi in 40 paesi (34 paesi Ocse più Brasile, Cina, India, Indonesia, Russia e Sud Africa) e per 18 settori. Le restrizioni sono di cinque tipi: condizioni che limitano l'accesso al mercato, restrizioni sul movimento delle persone, altre misure discriminatorie, barriere di tipo concorrenziale e trasparenza delle normative. Va rilevato che sono escluse le normative contenute negli accordi preferenziali. Il Services Trade Restrictiveness Index è accessibile da: <http://www.oecd.org/trade/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm>



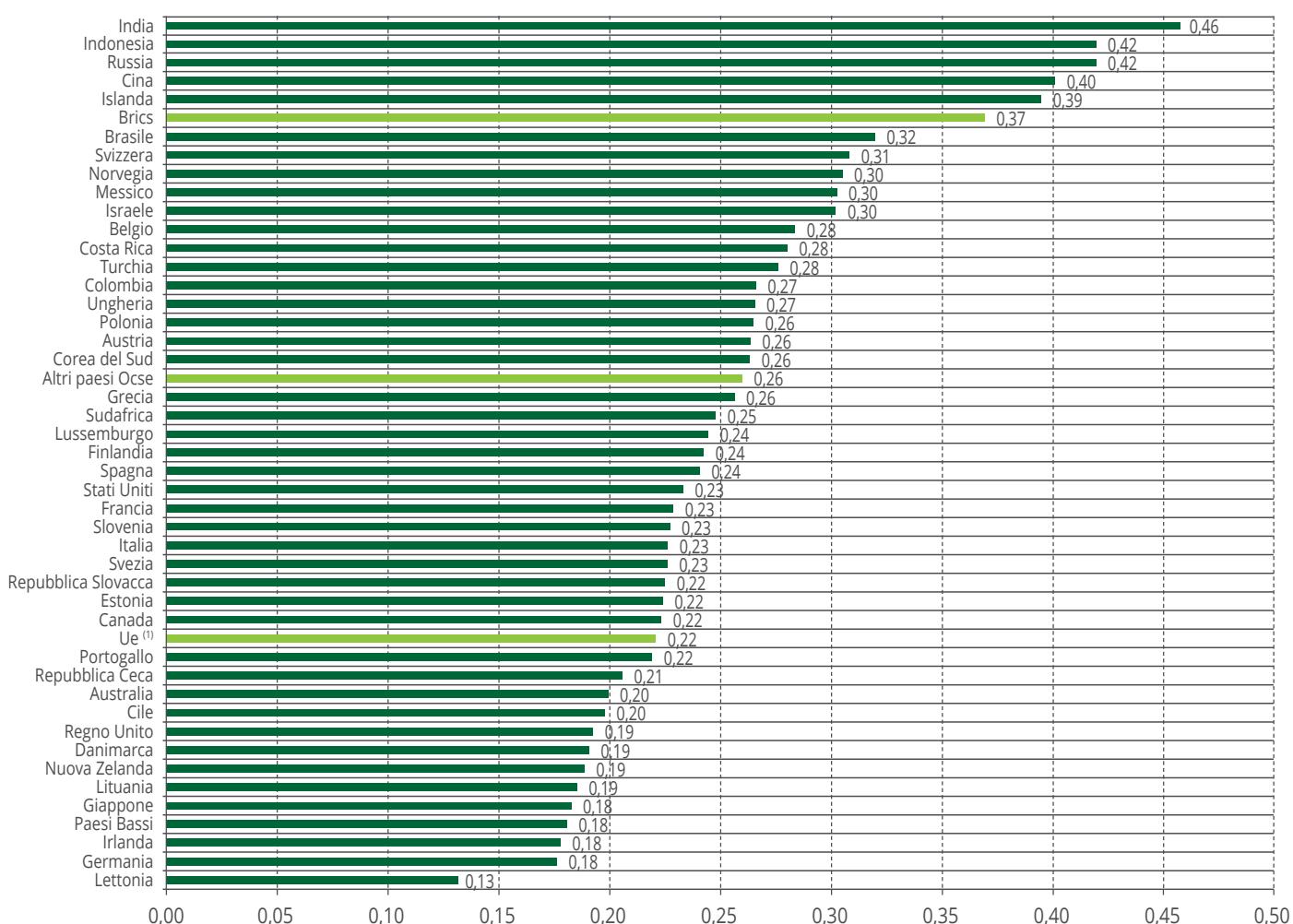
Il trasporto aereo continua a presentare un indice più alto rispetto agli altri tipi di trasporto (0,42), con picchi elevati in paesi come Brasile e Russia (0,58 e 0,56), ma anche negli Stati Uniti e in Norvegia (0,54). All'opposto, il trasporto su strada presenta un grado di restrizione molto più basso (0,21) pur con delle rilevanti eccezioni, come nel caso del Costarica e dell'Indonesia (0,42 e 0,40), o dell'Islanda (0,41).

I servizi legati alle telecomunicazioni, uno dei settori cruciali per agevolare i processi di internazionalizzazione delle imprese, mostrano un indice di restrizione pari a 0,24, vicino alla media degli altri settori. Le barriere consistono principalmente in misure volte a limitare l'accesso al mercato di operatori esteri, in un comparto spesso caratterizzato da una consistente partecipazione pubblica. Anche in questo caso si registrano notevoli differenze, e i paesi emergenti mostrano un maggiore grado di protezione: tra i paesi considerati, l'Indonesia registra l'indice più elevato (0,53), seguita da India (0,49), Cina (0,44) e Russia (0,40).

Per i servizi informatici l'indice è pari in media a 0,23, con livelli più alti in Islanda (0,44), in Svizzera (0,35) e nelle grandi economie emergenti (Cina, Russia e India sono tra 0,31 e 0,34). Molte restrizioni in questo ambito riguardano il movimento internazionale di personale specializzato, per via della complementarietà nelle modalità di fornitura 1 (fornitura transfrontaliera) e 4 (movimento di persone).

Grafico 1.20 - Indice di restrizione al commercio di servizi per paesi, anno 2016

Media aritmetica semplice



⁽¹⁾ Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania

Fonte: elaborazioni Icse su dati Ocse (Stri)



Grafico 1.21 - Indice di restrizione al commercio di servizi per comparti e aree geoeconomiche, anno 2016

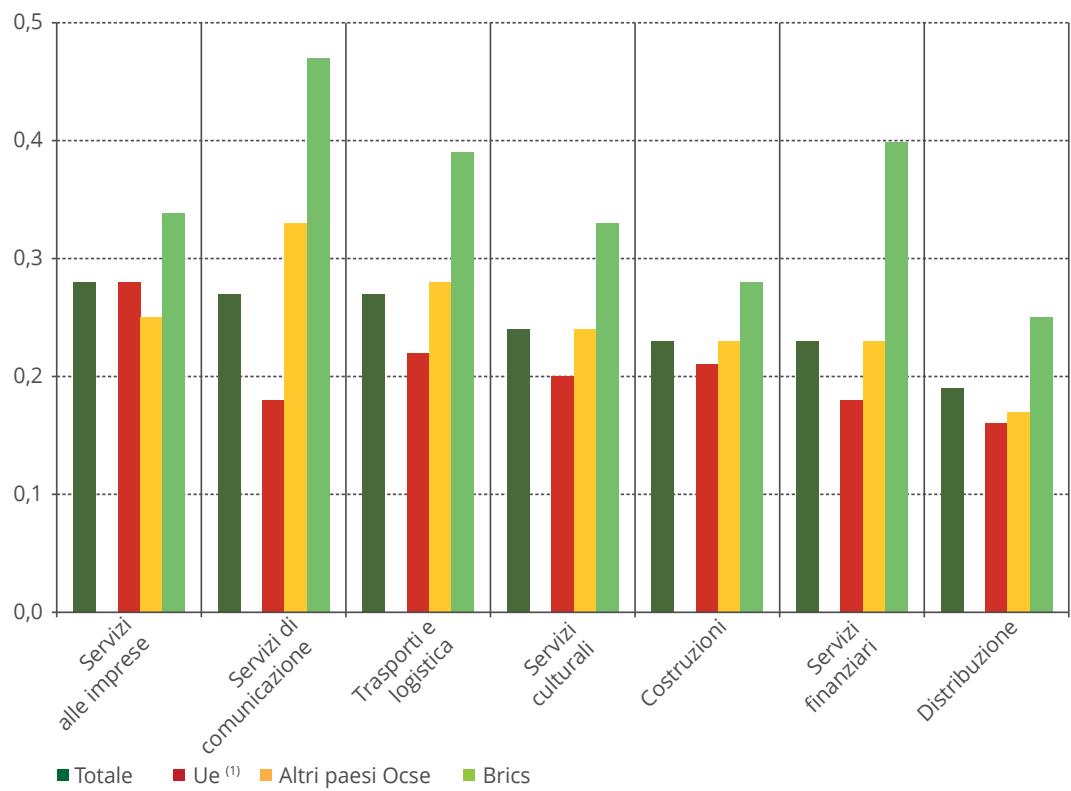
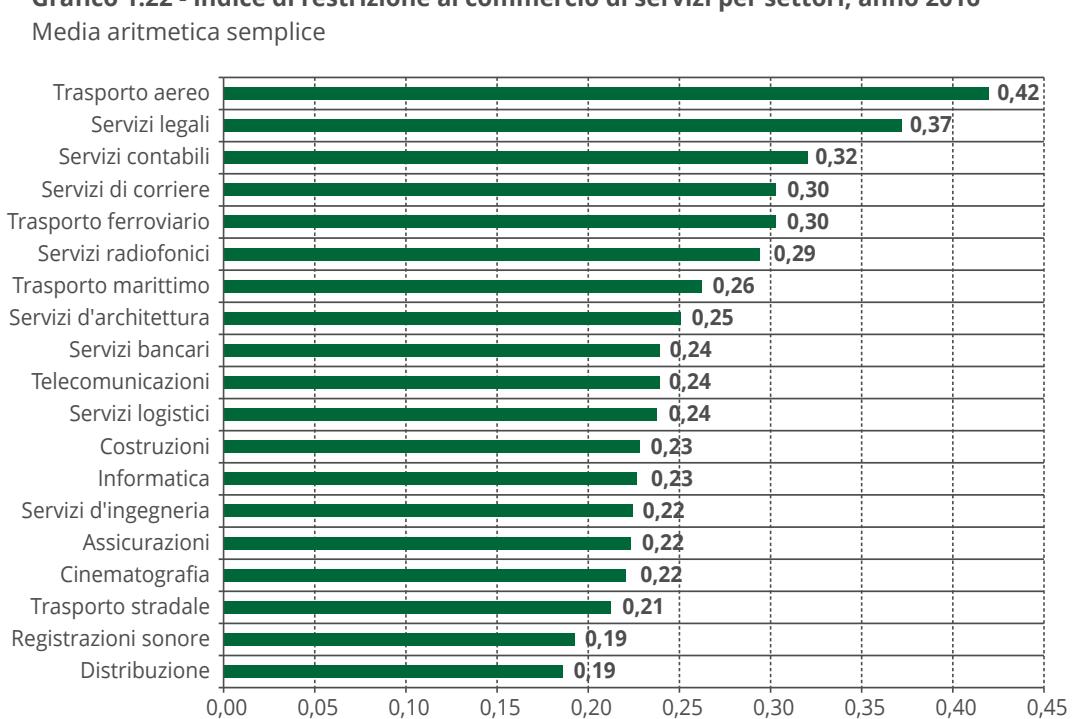


Grafico 1.22 - Indice di restrizione al commercio di servizi per settori, anno 2016

Media aritmetica semplice



Fonte: elaborazioni Icse su dati Ocse (Stri)



1.2.3 Le barriere agli investimenti diretti esteri

Le barriere agli investimenti diretti esteri sono spesso di tipo normativo e possono riguardare regolamentazioni nuove o un'applicazione più rigorosa di norme preesistenti, per esempio a causa di timori riguardanti la cessione di imprese appartenenti a settori considerati strategici o di interesse nazionale. Si tratta di ostacoli che possono rappresentare un forte disincentivo all'insediamento di imprese estere, anche in presenza di importanti fattori di attrazione, quali le dimensioni del mercato, la disponibilità di risorse umane qualificate o di risorse naturali, la dotazione di infrastrutture, la prossimità geografica e culturale.

Negli ultimi anni le misure adottate dai paesi nei confronti degli investimenti esteri sono state volte, tendenzialmente, alla loro liberalizzazione. Il ruolo positivo svolto dagli IDe nell'ambito delle reti produttive internazionali è ampiamente riconosciuto, mettendo in evidenza come la presenza di investimenti esteri generi *spillovers* positivi sulle imprese nazionali con riflessi benefici sulla produttività, sulla crescita occupazionale e sui flussi di conoscenza.

Nei paesi Ocse molte riforme sono state introdotte tra il 1970 e il 1980, spesso su base unilaterale, mentre l'Asia si è aperta soprattutto dopo il 1997.²³ Il confronto tra paesi mostra delle considerevoli differenze, come segnalato dal Foreign Direct Investment Restrictiveness Index dell'Ocse (Fdi Index)²⁴, un indice che si propone di misurare, per 22 settori e per 59 paesi, il grado di restrizione delle regole sugli investimenti esteri.

Gli indici sono, in media, decisamente più elevati nei settori primario e terziario (grafico 1.23), mentre, dal punto di vista geografico, è evidente la maggiore apertura dell'Unione Europea rispetto agli altri paesi Ocse e, ancora di più, nei confronti dei paesi non-Ocse che, peraltro, mostrano un aumento dell'indice rispetto al 2014.²⁵ A differenza di molte economie europee, che mostrano indici di restrizione particolarmente contenuti, le barriere agli investimenti esteri restano elevate in molti paesi emergenti – tra cui le Filippine, la Cina, il Myanmar o l'Indonesia – i quali presentano indici che variano tra 0,34 e 0,41 (grafico 1.24).

Le economie emergenti adottano spesso delle restrizioni alle quote di partecipazione estera, nella convinzione che la presenza di società a capitale misto faciliti il trasferimento di *know-how* e gli *spillovers* verso l'economia nazionale. Come per le restrizioni agli scambi di servizi, le differenze settoriali sono considerevoli, per cui esistono ampi margini di intervento anche nei paesi che mostrano un grado di apertura relativamente elevato (ad esempio, in molte economie Ocse permangono barriere particolarmente stringenti nei comparti dell'energia e dei trasporti).

²³ Thomsen e Mistura (2017) *Is Investment protectionism on the rise?*, Oecd – Global Forum on International Investment.

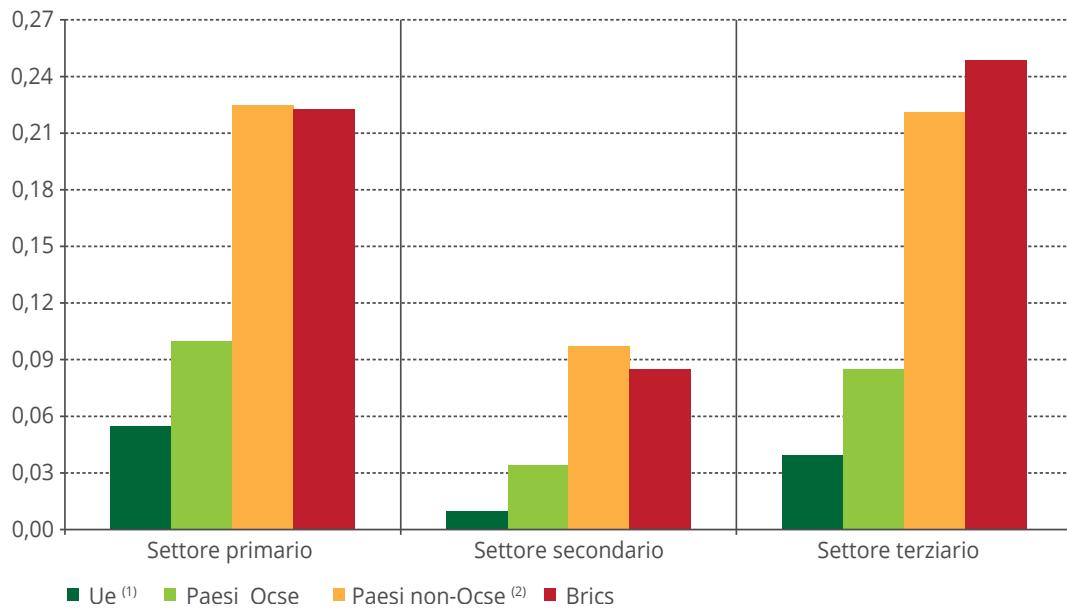
²⁴ L'Fdi Regulatory Restrictiveness Index misura il grado di restrizione delle regolamentazioni presenti nei paesi su base discriminatoria, ovvero quando si applicano unicamente agli investitori stranieri. Le regolamentazioni si riferiscono, tra l'altro, a limitazioni poste alla partecipazione di capitali esteri, a meccanismi di autorizzazione discriminatori, a restrizioni per l'assunzione di personale estero, a restrizioni di altro genere riguardanti le affiliate estere, incluse per esempio le condizioni sul rimpatrio dei capitali. L'indice è dato dal valore medio dei punteggi attribuiti (1 segnala la presenza di restrizioni, 0 segnala l'assenza di restrizioni). Per approfondimenti si veda: <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>

²⁵ Si veda il Rapporto IcE *L'Italia nell'Economia Internazionale 2015-2016*.



Grafico 1.23 - Indice di restrizione agli investimenti diretti esteri, per comparti e aree, anno 2015.

Media aritmetica semplice

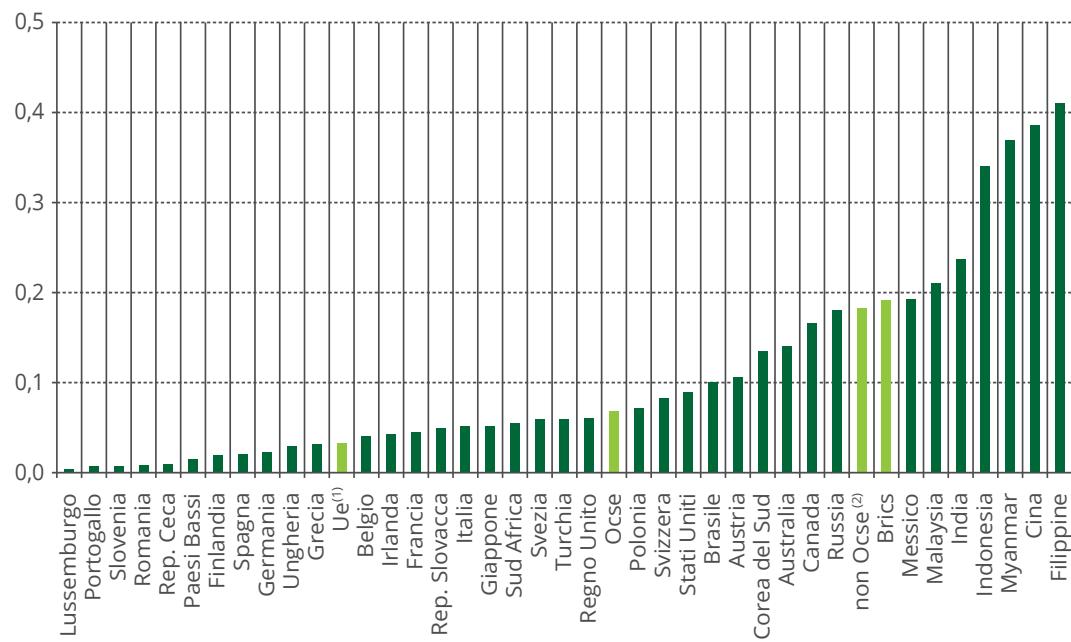


⁽¹⁾ Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.

⁽²⁾ Arabia Saudita, Colombia, Costa Rica, Egitto, Indonesia, Giordania, Kazakistan, Kirgizistan, Malaysia, Marocco, Mongolia, Myanmar, Perù, Filippine, Tunisia e Ucraina.

Fonte: elaborazioni Icie su dati Ocse (Fdi restrictiveness Index)

Grafico 1.24 - Indice di restrizione agli investimenti diretti esteri per paesi, anno 2015



⁽¹⁾ Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.

⁽²⁾ Arabia Saudita, Colombia, Costa Rica, Egitto, Indonesia, Giordania, Kazakistan, Kirgizistan, Malaysia, Marocco, Mongolia, Myanmar, Perù, Filippine, Tunisia e Ucraina.

Fonte: elaborazioni Icie su dati Ocse (Fdi restrictiveness Index)



1.2.4 Il processo di liberalizzazione degli scambi

Un importante passo avanti in tema di liberalizzazione degli scambi è dato dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla facilitazione degli scambi di merci (Trade Facilitation Agreement, Tfa), il primo accordo multilaterale concluso dopo l'istituzione dell'Omc.²⁶ Ratificato da 119 stati²⁷ il trattato riporta una serie di impegni volti a facilitare gli scambi di merci, snellire le procedure doganali, eliminare oneri burocratici, agevolare la trasparenza e la cooperazione tra le autorità doganali. La prima sezione contiene disposizioni volte ad accelerare la circolazione, lo svincolo e lo sdoganamento delle merci, mentre la seconda riporta delle disposizioni in materia di trattamento speciale e differenziato per i paesi meno avanzati, introducendo alcuni elementi di flessibilità per questi ultimi e prevedendo un programma di assistenza tecnica (Trade Facilitation Agreement Facility).

L'obiettivo è quello di dare maggiore impulso agli scambi riducendone i costi. Secondo l'Ocse, un'attuazione completa dell'accordo – comprendente cioè tutte le misure previste, comprese quelle non obbligatorie – comporterebbe per i paesi a reddito medio-alto una riduzione dei costi commerciali del 14,6 per cento (-11,8 per cento nel caso dei paesi Ocse), per quelli a reddito medio del 17,4 per cento, mentre per i paesi a basso reddito il risparmio sarebbe del 16,5 per cento.²⁸ Va tuttavia rilevato che, mentre le economie avanzate si sono impegnate a procedere all'attuazione immediata dell'accordo, i paesi emergenti applicheranno nell'immediato gli impegni elencati e notificati come categoria A²⁹, beneficiando di una fase di assistenza tecnica prima di attuare tutti gli altri impegni assunti.

Altri progressi sono attesi in vista dell'undicesima conferenza ministeriale che si terrà a Buenos Aires nel dicembre 2017, successiva alla conferenza di Nairobi che aveva sancito, nei fatti, la rinuncia implicita a cercare di concludere il *round* di Doha. In quell'occasione solo una parte degli stati membri – appartenenti al gruppo dei paesi emergenti – aveva affermato di voler portare a termine l'agenda del 2001 mentre altri paesi, in particolare Stati Uniti e Unione Europea, avevano sostenuto la necessità di un approccio negoziale diverso³⁰, volto a trattare alcuni temi in tavoli negoziali plurilaterali o nell'ambito di trattati preferenziali regionali, di ampia portata, in quanto sembra ormai poco probabile riuscire a procedere a livello multilaterale (ad esempio gli investimenti, la proprietà intellettuale, il commercio elettronico).

In sede Omc i vari comitati stanno lavorando per presentare delle proposte, ma i lavori si trovano ancora a uno stadio iniziale. I temi da affrontare sono, tra gli altri, l'accesso al mercato dei prodotti agricoli, in considerazione dell'elevato livello dei dazi e dei sussidi ancora in vigore (temi su cui il gruppo di Cairns³¹ è particolarmente attivo), la questione di come trovare una soluzione permanente sulle misure di sostegno pubblico all'agricoltura³², le misure per facilitare gli scambi

²⁶ Il Trattato sull'agevolazione degli scambi è entrato in vigore il 22 febbraio 2017 ed è considerato il principale risultato della conferenza ministeriale di Bali, svoltasi dal 3 al 6 dicembre 2013; cfr. documento Wto WT/MIN(13)/36 — WT/L/911.

²⁷ Cfr.: <http://www.tfafacility.org/ratifications>.

²⁸ Ocse, *Oecd Trade Facilitation Indicators: an overview of available tools*, settembre 2015.

²⁹ Per approfondire le notifiche si veda: <http://www.tfafacility.org/notifications>.

³⁰ Dichiarazione finale della Conferenza Ministeriale di Nairobi del 19 dicembre 2015, documento Omc WT/MIN(15)/DEC.

³¹ Il gruppo di Cairns è stato costituito nel 1986 e comprende i principali paesi esportatori di prodotti agricoli: Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Filippine, Guatemala, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Sud Africa, Thailandia, Uruguay.

³² A Nairobi gli stati membri avevano nuovamente assunto l'impegno di individuare una soluzione definitiva prima della conferenza ministeriale del 2017, mantenendo la deroga temporanea che legittima alcune forme di sostegno al settore agricolo; in tal modo, gli stati che vi ricorrono, in primo luogo l'India, non contravengono ai limiti posti ai sussidi agricoli.



di servizi e gli investimenti esteri, l'adozione di regole internazionali per gli scambi digitali³³ e di norme più stringenti per il ricorso a misure di difesa commerciale.

Per quel che concerne i negoziati plurilaterali non vi sono state molte novità, benché questi ultimi sembrino ormai rappresentare una via alternativa al processo multilaterale (*open plurilateralism*), in grado di introdurre un maggiore coordinamento rispetto agli accordi bilaterali e regionali.

Nel 2016 è entrato in vigore il primo taglio tariffario previsto dal rinnovato Accordo sulle tecnologie dell'informazione (Information Technology Agreement, Ita II³⁴). Questo ha riguardato il 65 per cento delle linee tariffarie e i progressi sono stati conseguiti anche grazie anche al contributo della Cina, che a ottobre ha presentato la propria scheda di impegni. Qualche controversia è sorta invece con l'India, che non ha preso parte all'estensione dell'accordo e ha innalzato le tariffe relative ad alcune categorie di prodotti appartenenti al settore delle telecomunicazioni, sostenendo che queste sono comprese nell'elenco di prodotti allegato all'accordo originario. Per il 2019 è prevista l'eliminazione di oltre il 95 per cento dei dazi, con qualche coda che verrà azzerata entro il 2023. Va rilevato che la riduzione dei dazi si estende ai 164 paesi membri dell'OmC per via del principio della nazione più favorita. I vari paesi hanno inoltre assunto l'impegno di procedere con i negoziati per arrivare a eliminare anche le barriere non tariffarie (risultati dei test, dichiarazione di conformità dei fornitori, etichettatura elettronica) che si frappongono agli scambi di queste tecnologie.

Sono inoltre proseguiti i negoziati plurilaterali riguardanti la liberalizzazione degli scambi di servizi (Trade in Services Agreement, Tisa), giunto al suo 21° *round*, con un secondo scambio delle offerte relative all'apertura dei mercati, su base reciproca. L'accordo è sostenuto in particolare dagli Stati Uniti, dall'Ue e dall'Australia e partecipano ai negoziati 50 paesi (che rappresentano circa il 70 per cento degli scambi mondiali di servizi). L'intento è quello di andare oltre quanto disposto dall'accordo multilaterale Gats, pur assicurandone la compatibilità, e di prendere come riferimento i contenuti degli accordi preferenziali più ambiziosi.

Il trattato dovrebbe includere delle normative specifiche per il settore delle telecomunicazioni, i servizi finanziari e il commercio elettronico. Qualche problema si riscontra, ad esempio, sulla clausola della nazione più favorita (Mfn), dove alcuni membri vorrebbero che i benefici accordati in occasione di trattati bilaterali fossero estesi a tutti i membri del Tisa, al contrario di altri partecipanti. Approcci diversi sono emersi anche con riguardo ad alcune regolamentazioni e alla loro applicazione (standard tecnici, concessione di licenze, requisiti relativi alle qualificazioni), nonché in relazione al movimento internazionale delle persone (la modalità 4 della fornitura dei servizi), dove si evidenziano le consuete problematiche legate alla liberalizzazione degli scambi e alle politiche sull'immigrazione.³⁵

L'altro negoziato plurilaterale, in corso, è l'Environmental Goods Agreement (Ega). Avviato nel luglio 2014 con la partecipazione di 46 membri OmC, si propone di liberalizzare il commercio di beni nel settore ambientale, riducendo i dazi di oltre 600 linee tariffarie e per 2.000 prodotti. Finora vi sono stati 18 *rounds* di trattative ma, pur essendo stato fatto qualche progresso, che ha portato alla redazione di una bozza di accordo e a un'ipotesi di programma di lavoro sui servizi e sulle barriere non tariffarie, il negoziato non sembra prossimo a una conclusione.³⁶

³³ Si veda in questo Rapporto il riquadro *E-commerce: il quadro istituzionale dell'OmC e i negoziati internazionali*.

³⁴ L'accordo prevede l'eliminazione dei dazi doganali su una lista di 201 prodotti, inclusi alcuni dispositivi medici, i semiconduttori di nuova generazione, videogiochi, dispositivi satellitari. Ne fanno parte 53 paesi, che rappresentano il 90 per cento circa del commercio mondiale del settore.

³⁵ EC, *Report of the 21st Tisa negotiation round*, 2-10 novembre 2016.

³⁶ EC, *Report from the 17th round of negotiations for an Environmental Goods Agreement (Ega)*.

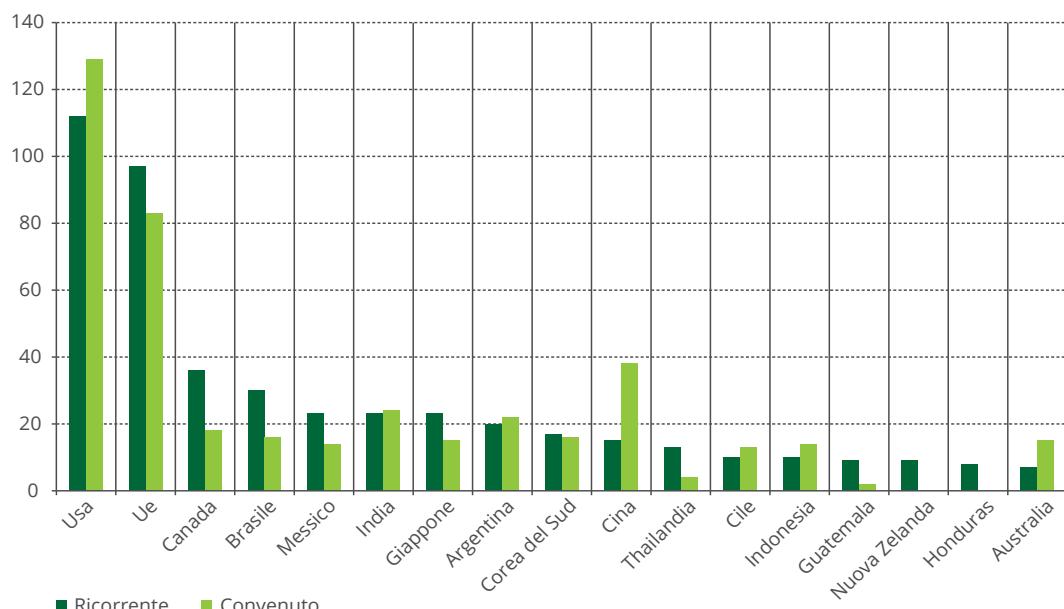


1.2.5 Il ruolo dell'OmC nelle dispute commerciali

Gli stati membri dell'OmC hanno la possibilità di ricorrere a un sistema di risoluzione delle controversie, quando ritengono che altri membri abbiano agito in contrasto con quanto previsto negli accordi multilaterali. Il meccanismo, che dal 1995 si è occupato di più di 500 casi, è gestito da un organo di conciliazione, noto come Dispute Settlement Body (Dsb), dai panel di esperti nominati dal Dsb e da un organo di appello, noto come Appellate Body (Ab). Dopo aver espletato un tentativo di composizione informale, è prevista una procedura aggiudicativa tra paesi ricorrenti e convenuti, in cui anche i paesi terzi possono rappresentare i propri interessi. A ciò si aggiunge una successiva attività di panel, in cui gli stati membri possono contestare le misure adottate dai paesi per ottemperare alle conclusioni del Dsb (*compliance panel*).

Nel corso del 2016 e della prima metà del 2017, l'attività di risoluzione delle controversie ha riguardato 24 nuove richieste di consultazione, presentate al Dsb, di cui 13 avviate dai paesi emergenti.³⁷ Queste si aggiungono alle 25 controversie in corso davanti all'organo di appello, al panel di esperti, o che sono oggetto di decisione arbitrale. Stati Uniti e Unione Europea sono da sempre i principali protagonisti delle controversie commerciali, sia come parte ricorrente che come convenuti, e le dispute all'OmC spesso tentano di conciliare le contrapposizioni che emergono tra paesi avanzati ed emergenti. Recentemente è stata spesso chiamata in causa anche la Cina, mentre tra i ricorrenti predominano Brasile, Messico e India (grafico 1.25).

Grafico 1.25 - Controversie commerciali presentate all'OmC, per principali paesi, dal 1995 al 2016



Fonte: elaborazioni Iice su dati OmC

Con riguardo agli accordi più frequentemente interessati dalle dispute, tra il 1995 e il 2016 le richieste di consultazioni hanno riguardato in massima parte il trattato Gatt (414 volte), seguito dal trattato sulle misure antidumping (117) e da quello sulle misure di salvaguardia e compensazione (111).³⁸ Per citare qualche esempio, richieste di consultazione sono state avanzate dagli

³⁷ Per approfondire si veda https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

³⁸ Wto (2017) *Annual Report*.

Stati Uniti e dall'Unione Europea nei confronti della Cina con riguardo alle tasse applicate sulle esportazioni di alcune materie prime (richiesta presentata nel luglio 2016), per i contingenti tariffari applicati a una serie di prodotti agricoli (dicembre 2016) o per la concessione di sussidi ai produttori di alluminio (gennaio 2017). Viceversa, la Cina ha contestato agli Stati Uniti il metodo di calcolo adottato per verificare i prezzi di mercato e adottare misure di difesa commerciale. Sullo stesso punto la Cina ha avanzato una richiesta di consultazione anche nei confronti dell'Unione Europea.

La Federazione Russa ha contestato invece i criteri applicati dall'Unione Europea per calcolare i prezzi di riferimento di alcuni prodotti in acciaio, in un'ottica di difesa commerciale (gennaio 2017) e, sempre con riguardo ai prodotti in acciaio, il Brasile ha presentato una richiesta di consultazioni agli Stati Uniti riguardante l'applicazione di misure di compensazione ai prodotti brasiliani importati (novembre 2016).

1.2.6 Gli accordi commerciali preferenziali

Gli accordi commerciali preferenziali, regionali e bilaterali, proliferati negli ultimi 30 anni, possono accentuare il peso degli scambi intra-area (tra i paesi che ne fanno parte) a scapito di quelli extra-area, per il fatto che le barriere commerciali vengono ridotte (o azzerate) tra i paesi firmatari, ma sono mantenute nei confronti di partner commerciali esterni. Ne può derivare un effetto di "introversione commerciale" più o meno accentuato che, se eccessivo, rischia di essere controproducente, qualora gli scambi abbiano luogo con imprese meno efficienti in sostituzione di altre localizzate all'esterno dell'area (cosiddetto effetto di "diversione del commercio internazionale"). Si tratta, peraltro, di un tema molto attuale per via del ruolo svolto dalle reti produttive internazionali e della conseguente attivazione di scambi con fornitori o con affiliate estere, anche al di fuori delle aree preferenziali in cui si trovano le imprese.

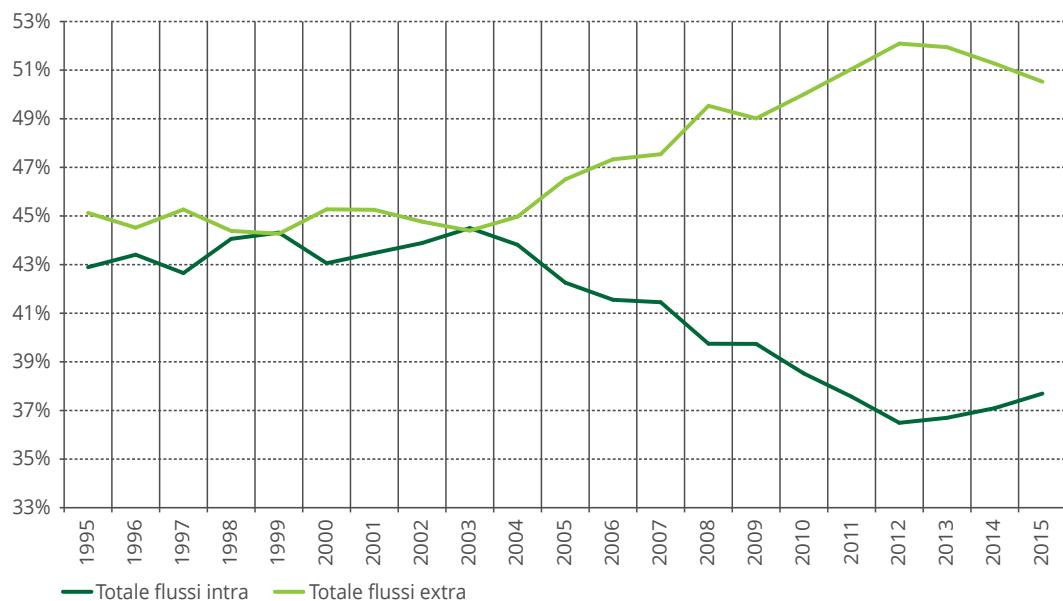
Per analizzare questi andamenti, il grafico 1.26 mostra, in primo luogo, l'incidenza dei flussi intra- ed extra-area sul commercio mondiale, con riferimento a sedici accordi preferenziali³⁹ che corrispondono a una quota molto ampia degli scambi mondiali (circa il 90 per cento dei flussi di merci). Si tratta di accordi conclusi a livello regionale, ad eccezione dell'Asean (Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico) che comprende anche i trattati bilaterali stipulati con Cina, Giappone e Corea del Sud (denominato in seguito Asean+3), per via della loro importanza per il commercio mondiale.

Come si può osservare nel grafico, il peso degli scambi esterni alle aree economicamente integrate è stato, per molto tempo, sostanzialmente analogo a quello dei flussi intra-area, con una tendenza di questi ultimi ad aumentare durante i periodi di crisi internazionale. Tuttavia, dopo il 2003, il divario è progressivamente aumentato e la quota del commercio extra-area ha raggiunto nel 2012 il suo livello massimo (52 per cento, a fronte di una quota degli scambi intra-area pari al 35,5 per cento). Ha contribuito a tale andamento il peso crescente della Cina sugli scambi mondiali e la sempre più ampia rete di accordi preferenziali bilaterali conclusi tra paesi e regioni, anche distanti dal punto di vista geografico. Ma, mentre durante la crisi del 2008-2009 si è verificata soltanto una breve interruzione del trend discendente, appare evidente l'inversione di tendenza degli ultimi anni, per cui il peso dei flussi intra-area è salito al 37,7 per cento nel 2015 (ultimo anno disponibile).

³⁹ Sono stati inclusi 16 accordi preferenziali, selezionati in modo da non includere per più di una volta i singoli paesi: Amu, Asean, Can, Cacm, Caricom, Cefta, Cis, Ecowas, Eccas, Efta, Gcc, Mercosur, Nafta, Sadc, Safta, UE (a 28); nel caso dell'Asean si fa riferimento all'accordo di libero scambio Afta e si includono anche le aree di libero scambio con Giappone, Cina e Corea del Sud. Si veda anche il Rapporto Ice 2015-2016, *L'Italia nell'Economia Internazionale*, pp. 81-85.

Grafico 1.26 - Peso dei flussi intra- ed extra-area sul commercio mondiale per 16 accordi preferenziali⁽¹⁾

Valori percentuali



⁽¹⁾ Amu, Asean, Can, Cacm, Caricom, Cefta, Cis, Ecowas, Eccas, Efta, Gcc, Mercosur, Nafta, Sadc, Safta, Ue28; l'accordo Asean include le aree di libero scambio Asean-Giappone, Asean-Cina e Asean-Corea del Sud

Fonte: elaborazioni Ice su dati Unctad

Al fine di analizzare quali accordi preferenziali sono caratterizzati da un maggiore grado di apertura (o di chiusura), per ognuna delle sedici aree di integrazione economica è stato calcolato un indice di introversione commerciale regionale⁴⁰ che misura l'orientamento a concentrare gli scambi commerciali all'interno o all'esterno dei rispettivi accordi, indicando l'intensità dei processi di integrazione (grafico 1.27).

Come si può osservare, l'indice di introversione è aumentato nel caso di alcune aree preferenziali e, in particolare, nel caso del Consiglio per la cooperazione nel Golfo (Gcc, passato nel periodo 2012-2015 da 0,26 a 0,59), dell'Accordo di libero scambio dell'Asia del sud (Safta, da 0,27 a 0,40) e per l'Unione del Maghreb arabo (Amu, salito a 0,72). Per l'Unione Europea, nello stesso

⁴⁰ In analogia con l'indice di Balassa, l'indice di introversione commerciale misura le preferenze rivelate dei partner commerciali di una particolare regione, che sono determinate - oltre che dal reddito o dall'andamento dei prezzi relativi - da una serie di altri fattori, quali la vicinanza geografica, culturale, le politiche commerciali e la maggiore o minore frammentazione dei processi produttivi all'interno (o all'esterno) delle aree. L'indice ha la caratteristica di variare tra uno e meno uno e di aumentare (diminuire) se l'intensità degli scambi intra-area aumenta più (meno) rapidamente di quella del commercio extra-area. Esso è calcolato a partire dal rapporto tra la quota di commercio intra-area di ogni accordo preferenziale e la quota dell'area sugli scambi effettuati con il resto del mondo, in base alla formula:

$$SI_i = (HI_i - HE_i) / (HI_i + HE_i)$$

$$-1 \leq SI_i \leq 1$$

dove:

$$HI_i = S_i / V_i = (t_{ii} / t_i) / (t_{ri} / t_i)$$

$$HE_i = (1 - S_i) / (1 - V_i)$$

t_{ii} = commercio intra-regionale della regione i;

t_i = commercio totale della regione i;

t_{ri} = commercio extra-regionale della regione i;

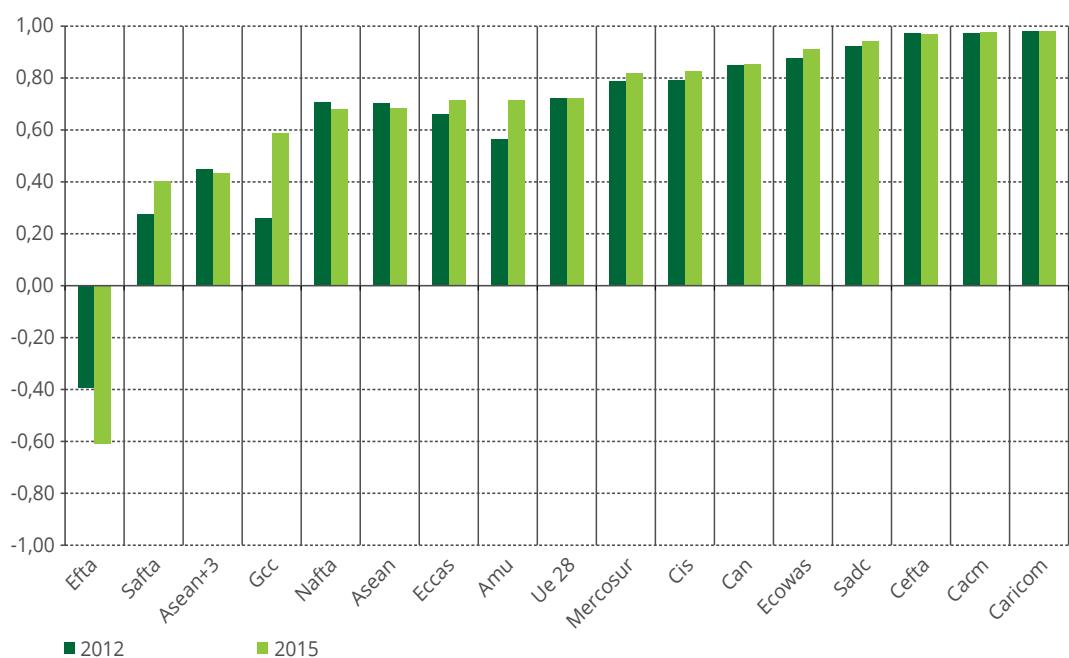
t_r = commercio totale del resto del mondo.

Si veda Iapadre P.L. e Plummer M. (2011), *Statistical Measures of Regional Trade Integration*, in "The Regional Integration Manual: Quantitative and Qualitative Methods", a cura di P. De Lombaerde, R. Flores, P.L. Iapadre e M. Schulz, Abingdon, Routledge.



periodo, il grado di introversione è rimasto sostanzialmente invariato (0,72), come si vedrà più in dettaglio nel paragrafo 1.3, mentre l'Accordo nordamericano per il libero scambio (Nafta) mostra segnali di maggiore apertura (con un indice passato da 0,71 a 0,68). L'Associazione europea di libero scambio (Efta) continua infine a rappresentare un caso unico, presentando un indicatore fortemente negativo (da -0,39 a -0,61), a conferma della debole integrazione commerciale tra i paesi che ne fanno ancora parte (Svizzera, Norvegia e Islanda) ma, soprattutto, dell'intensificarsi dei legami con altri partner commerciali, in primo luogo l'Unione Europea.

Grafico 1.27 - Indici di introversione commerciale regionale per le principali aree di integrazione economica



Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad

Se l'andamento degli indici di intensità degli scambi tende a indicare una maggiore regionalizzazione, dal 2009 il numero di nuovi accordi appare in rallentamento, attenuando le preoccupazioni riguardanti la proliferazione dei trattati preferenziali e il loro impatto sulla regolamentazione degli scambi. Il loro rischio è infatti quello di generare un'eccessiva frammentazione normativa tra i diversi regimi, che danneggia le imprese operanti in mercati sempre più complessi e interconnessi. Si pensi, solo per fare un esempio, alle diverse regole di origine che possono agire da freno agli scambi commerciali e ostacolare il funzionamento delle catene globali del valore.

Peraltrò, il rallentamento nella stipula di trattati preferenziali è attribuibile in parte alla complessità dei negoziati "di nuova generazione", che richiedono tempi più lunghi perché riguardano, tra l'altro, normative sulla liberalizzazione degli investimenti, sui diritti di proprietà intellettuale, sulla concorrenza, sugli appalti pubblici.

In base alle notifiche pervenute all'Omni, sono attualmente in vigore 304 accordi commerciali preferenziali⁴¹ (grafico 1.28), prevalentemente accordi di libero scambio, aventi per oggetto sia gli scambi di beni che di servizi. Nel 2016 e nei primi mesi del 2017 sono entrati in vigore dieci nuovi trattati preferenziali (cfr. tavola 1.11) che, a differenza degli anni passati, hanno riguardato

in larga parte unicamente la liberalizzazione degli scambi di merci: si tratta, in particolare, dei tre accordi di libero scambio stipulati dall'Ue con vari paesi africani e dell'accordo concluso tra la Turchia e la Moldavia.

Altri 34 accordi sono in fase di negoziazione: l'Unione Europea partecipa a 14 trattative bilaterali⁴² e l'Efta è coinvolta in trattative commerciali con l'India, con l'Indonesia, con il Vietnam e con Russia, Bielorussia e Kazakistan. Anche il Canada è tra i principali protagonisti degli accordi preferenziali, avendo in corso quattro negoziati (con Singapore, con la Repubblica Domenicana, con il Caricom e con Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador).

Con riguardo ai negoziati transregionali, noti all'opinione pubblica per via della loro ampia portata tematica e geografica, l'accordo sul Partenariato Trans-Pacific (*Trans-Pacific Partnership*, Tpp⁴³), firmato nel febbraio 2016, si trova in una fase di stallo a seguito del recente ritiro degli Stati Uniti. L'amministrazione statunitense ha infatti dichiarato di ritenere preferibile perseguire nell'area asiatica una politica di accordi bilaterali piuttosto che un negoziato regionale, nonostante il rischio di una maggiore frammentazione dei mercati e degli ostacoli per l'operatività delle reti produttive internazionali, e benché l'accordo fosse considerato uno strumento di bilanciamento nei confronti della Cina. In questo contesto gli altri paesi (Tpp-11) sembrano voler procedere per attuare quanto concordato nel corso dei *round* negoziali, eventualmente ampliando il numero di partecipanti, forse alla stessa Cina.

In generale, il nuovo corso della politica commerciale statunitense fa sorgere molti interrogativi circa i suoi sviluppi futuri e da più parti si teme un'impennata protezionistica, con il rischio di un impatto negativo sulla ripresa economica mondiale, anche perché i suoi partner commerciali potrebbero decidere di rispondere con azioni di ritorsione. In concreto, il Presidente degli Stati Uniti ha emesso a fine aprile un ordine esecutivo, volto a rivedere la politica sul commercio e sugli investimenti esteri, disponendo che ogni accordo commerciale debba essere rivalutato in ordine ai suoi effetti sulla crescita economica, sul deficit commerciale, sul rafforzamento della base manifatturiera statunitense e dell'occupazione, e sul fatto di comportare eventuali violazioni o pratiche scorrette (*performance review*).⁴⁴

In particolare, l'Accordo nordamericano per il libero scambio (Nafta), stipulato con Canada e Messico dal 1994, dovrebbe essere rinegoziato entro la fine del 2017, e una notifica in tal senso è stata trasmessa al Congresso americano. Nella sostanza si dovrebbe arrivare a un adeguamento dell'accordo sui diritti di proprietà intellettuale, sugli scambi di servizi, sulle procedure doganali, sulle misure sanitarie e fitosanitarie, sull'ambiente e i diritti dei lavoratori, senza attuare un ritiro dal Nafta – come inizialmente annunciato – anche per via delle pressioni da parte di imprese statunitensi che esportano verso questi mercati o che vi hanno localizzato la loro catena di

⁴¹ Il dato include i trattati aventi per oggetto sia l'accessione di altri membri che l'estensione della copertura (per esempio ai servizi), ed è tratto dalle informazioni del "meccanismo di trasparenza" dell'OmC: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Il numero effettivo di accordi preferenziali resta tuttavia incerto, in quanto molti trattati non vengono notificati all'OmC. Alcuni osservatori stimano che esistono almeno altri 100 accordi preferenziali, cfr. Lejàrraga, I. (2014) *Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-friendly: An Overview of Oecd Findings*, Oecd Trade Policy Papers, n. 168. Vi si aggiungono 29 regimi di preferenze unilaterali non reciproche a favore dei paesi meno avanzati, cfr. <http://ptadb.wto.org/ptaList.aspx>.

⁴² Si veda anche il paragrafo 1.3.2.

⁴³ Ne fanno parte Stati Uniti, Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore e Vietnam.

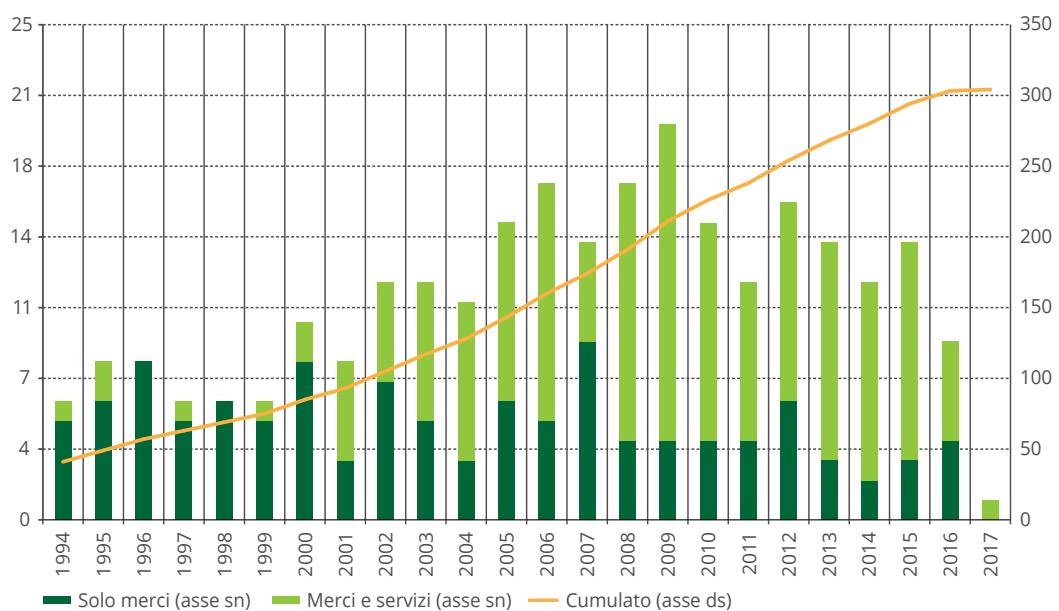
⁴⁴ Con l'ordine esecutivo *Addressing Trade Agreement Violations and Abuses* l'Us Trade Representative e il Segretario del commercio sono stati incaricati di esaminare tutti i trattati commerciali e di investimento; si veda: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/01/presidential-executive-order-addressing-trade-agreement-violations-and>.

fornitura, nel timore di un rialzo dei dazi.⁴⁵ Peraltro, secondo alcuni osservatori, il Tpp avrebbe rappresentato, di fatto, un ammodernamento del Nafta con riguardo a molti temi, avendo tra i firmatari anche il Canada e il Messico. Al momento sembra poco probabile anche una ripresa dei negoziati tra Stati Uniti e Unione Europea, volti a concludere il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership, Ttip⁴⁶).

Altri importanti negoziati a livello regionale, sono la Regional Comprehensive Economic Partnership (Rcep, che nel maggio 2017 ha concluso il suo 18° round) a cui partecipano i dieci paesi dell'Asean e altri 6 stati della regione⁴⁷ e che era considerato dalla Cina un negoziato in grado di bilanciare il rafforzamento della presenza americana nell'area asiatica.

Con riguardo all'area africana, il Tripartite Free Trade Africa (Tfta, con 27 partecipanti⁴⁸) è stato ratificato solo da 8 paesi e sembra possa essere sostituito da un progetto più ambizioso, volto a istituire un'area di libero scambio sull'intero continente africano, la Continental Free Trade Area (Cfta), tra 54 paesi, anche in risposta al fatto che i grandi accordi interregionali non includono nessun paese africano.⁴⁹ Le riunioni dei comitati tecnici stanno lavorando, tra l'altro, su temi riguardanti gli scambi di servizi, le barriere non tariffarie, le regole di origine, le procedure doganali e le modalità di facilitazione degli scambi, con l'intenzione di avviare l'accordo entro il 2017.

Grafico 1.28 - Accordi commerciali preferenziali attivi, notificati all'OmC, per anno di entrata in vigore e cumulati⁽¹⁾



⁽¹⁾ Aggiornamento al 15 giugno 2017, incluse accessioni

Fonte: elaborazioni IcE su dati OmC

⁴⁵ Oltre al Nafta è stata annunciata l'intenzione di rinegoziare a breve anche l'accordo bilaterale con la Corea del Sud, Korus Fta, entrato in vigore nel 2012; cfr. *Trump Orders Trade Deal Review, Continues Nafta and South Korea Renegotiation Push*, Bridges, Volume 2, n. 15. Sull'accordo Nafta e le catene del valore globali si veda Amiti M., Freund C., Bodine-Smith T. (2017) *Why Renegotiating Nafta Could Disrupt Supply Chains*, Piie. <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/why-renegotiating-nafta-could-disrupt-supply-chains>.

⁴⁶ Si veda anche il paragrafo 1.3.2.

⁴⁷ Cina, India, Australia, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda.

⁴⁸ Ne fanno parte la East African Community (Eac), la Southern African Development Community (Sadc) e il Common Market for Eastern and Southern Africa (Comesa).

⁴⁹ Per approfondire si veda il sito dell'Unione africana, <https://www.au.int/web/en/ti/cfta/about>.



Tavola 1.11 - Accordi commerciali preferenziali entrati in vigore nel 2016 e nel 2017⁽¹⁾

	Data di entrata in vigore	Copertura
Alleanza del Pacifico (Cile, Colombia, Messico e Perù)	1 maggio 2016	merci e servizi
Giappone - Mongolia	7 giugno 2016	merci e servizi
Corea del Sud - Colombia	15 luglio 2016	merci e servizi
Costa Rica - Colombia	1 agosto 2016	merci e servizi
Ue - Costa d'Avorio	3 settembre 2016	merci
Unione Economica Eurasistica (Eaeu) - Vietnam	5 ottobre 2016	merci e servizi
Ue - Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (Sadc)	10 ottobre 2016	merci
Turchia - Repubblica di Moldavia	1 novembre 2016	merci
Ue - Ghana	15 dicembre 2016	merci
Ue - Colombia e Perù, estensione all'Ecuador	1 gennaio 2017	merci e servizi

⁽¹⁾ Informazioni al 15 giugno 2017

Fonte: Omc

1.2.7 Gli accordi sugli investimenti esteri

In mancanza di un trattato multilaterale completo⁵⁰, molti accordi internazionali includono delle regolamentazioni sugli investimenti diretti esteri.

All'inizio del 2017 risultano in vigore 1.915 trattati bilaterali per la promozione e la protezione degli investimenti (Bilateral Investment Treaties, Bits). Negli ultimi anni la conclusione di questi accordi ha subito un forte rallentamento: se nel 1997 erano stati stipulati 158 trattati, nel 2016 e nei primi mesi del 2017 sono entrati in vigore appena 20 Bits (grafico 1.29 e tavola 1.12).

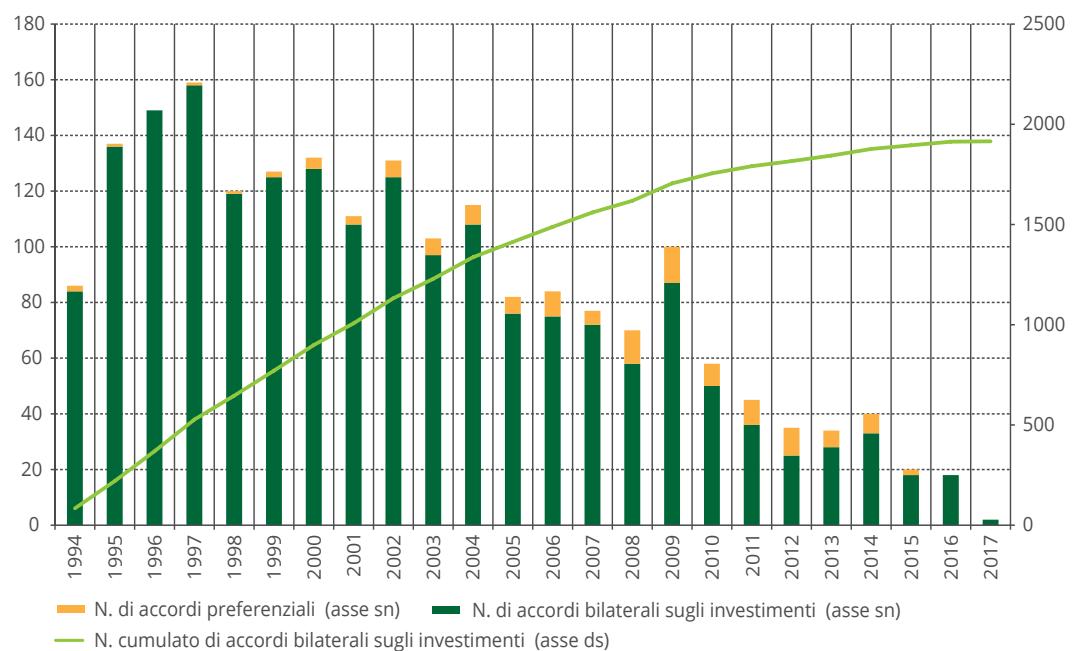
Questi accordi rappresentano tuttora lo strumento più utilizzato per liberalizzare gli investimenti esteri per quanto i trattati commerciali, bilaterali, regionali e, ultimamente, transregionali contengano norme simili e oltre il 40 per cento degli accordi, notificati all'Omc, comprenda un capitolo (o almeno un articolo) dedicato agli Ide. Lo scopo delle norme è quello di garantire un quadro giuridico non discriminatorio, su una base di reciprocità, e di promuovere la presenza degli investitori esteri, anche grazie a misure volte alla protezione degli investitori e a specifici meccanismi di tutela giudiziaria. Tuttavia, il contenuto normativo dei singoli accordi può essere molto diverso: gli investimenti esteri possono essere oggetto di regole sulla liberalizzazione dei servizi (la modalità 3, riferita alla presenza commerciale) oppure disciplinati in appositi capitoli di portata generale, come nel caso dei numerosi accordi bilaterali stipulati dagli Stati Uniti e dall'Ue. Peraltro, gli Stati Uniti hanno mostrato una preferenza verso trattati di libero scambio che incorporino un ampio capitolo dedicato agli investimenti, aventi una forte somiglianza con i testi giuridici dei Bits.⁵¹

⁵⁰ Va tuttavia ricordato che il Gats contiene regole multilaterali sugli Ide nei servizi e che esiste un accordo Omc sugli aspetti commerciali delle politiche per gli investimenti (Trade-related Investment Measures, Trims).

⁵¹ Gli accordi di libero scambio stipulati dagli Stati Uniti sono stati negoziati prendendo come modello il capitolo 11 del *North American Free Trade Agreement*, concluso nel 1994. Si veda L. de Benedictis e L. Spinesi, *Foreign direct investment, technology transfer and knowledge diffusion, in The global governance of knowledge creation and diffusion*, a cura di H. Hveem e L. lapadre, Routledge 2011.



Grafico 1.29 - Accordi bilaterali sugli investimenti (Bits) e accordi preferenziali con norme sugli investimenti, per anno di entrata in vigore⁽¹⁾



⁽¹⁾ Dati aggiornati a maggio 2017

Fonte: elaborazioni Icse su dati Unctad e Omc

Tavola 1.12 - Accordi bilaterali di investimento entrati in vigore nel 2016 e nel 2017⁽¹⁾

Paesi contraenti	Data di entrata in vigore
Mali-Marocco	2 marzo 2016
Guinea Equatoriale - Federazione Russa	3 marzo 2016
Burkina Faso - Marocco	5 marzo 2016
Grecia - Emirati Arabi Uniti	6 marzo 2016
Cambogia - Federazione Russa	7 marzo 2016
Mauritania - Spagna	7 marzo 2016
Kuwait - Messico	28 aprile 2016
Isole Mauritius, Zambia	6 maggio 2016
Isole Mauritius - Turchia	30 maggio 2016
Canada - Mali	8 giugno 2016
Repubblica Ceca - Sri Lanka	15 giugno 2016
Guatemala - Trinidad e Tobago	23 giugno 2016
Kazakistan - Slovacchia	29 giugno 2016
Danimarca - ex Repubblica Jugoslava di Macedonia	30 giugno 2016
Canada - Senegal	5 agosto 2016
Canada - Hong Kong	6 settembre 2016
Arabia Saudita - Spagna	14 dicembre 2016
Camerun - Canada	16 dicembre 2016
Canada - Mongolia	24 febbraio 2017
Giappone - Arabia Saudita	7 aprile 2017

⁽¹⁾ Informazioni estratte a maggio 2017

Fonte: Unctad



Il made in Italy davanti al neo-protezionismo americano

di Claudio Colacurcio e Alessandra Lanza*

"You can't vote on your emotions alone. You also have to vote on your head; Look at what this agreement does. This makes the problems ... better, not worse". Era il novembre 1993 e con queste parole il presidente degli Stati Uniti Clinton promuoveva il *North America free trade agreement* (Nafta) prossimo all'entrata in vigore. *"Nafta has been a disaster. I think our current deals are a disaster."* Con queste altre, del giugno 2015, il candidato che sarebbe poi diventato presidente commentava lo stesso accordo e più in generale la politica commerciale americana. L'aumento di minacce protezionistiche con la salita alla Casa bianca di Donald Trump, è certamente un fenomeno preoccupante per le imprese italiane. Andrebbe infatti a pregiudicare l'accessibilità di quella che è oggi la terza destinazione per l'*export* nazionale (la prima fuori dall'Europa); un mercato che ha raccolto negli ultimi anni sempre più interesse sia da parte delle imprese italiane sia del sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione.

Per passare dalle parole ai fatti, il passo non è certo breve. Oltre che sul valore economico di un ritorno al protezionismo, occorre riflettere sull'effettiva sostenibilità delle promesse elettorali. Nei mesi a venire non mancheranno certo dichiarazioni forti o casi isolati di tensione,¹ ma è difficile immaginare a livello di sistema una modifica sostanziale dell'accessibilità del mercato americano (soprattutto in termini di dazi). L'idea di fondo è infatti che da parte della nuova amministrazione alcune valutazioni potrebbero modificarsi, non tanto per un cambio di visione politica sulla globalizzazione, quanto a tutela degli stessi interessi americani. Se ricette protezionistiche possono far breccia tra gli "sconfitti" della liberalizzazione globale, è anche vero che mercati internazionali aperti hanno portato negli ultimi vent'anni benefici per l'economia americana nel suo complesso e soprattutto per quella *corporate America*, facilmente esecrabile nei dibattiti televisivi, ma assai influente all'interno delle istituzioni. Gli Stati Uniti sono oggi protagonisti attivi della globalizzazione (primo paese per investimenti all'estero, secondo e con quota in crescita nelle esportazioni di merci, primo nei servizi) e, soprattutto, tra i suoi primi beneficiari. Le imprese americane hanno organizzato sull'asse del Nafta e più in generale in un quadro degli scambi mondiali aperto le proprie filiere globali e difficilmente potrebbero rinunciarci. Di quasi 300 miliardi di import dal Messico per esempio, circa un quinto è riconducibile a filiali di case madri americane e lo stesso indicatore supera un terzo dell'import per il Canada (grafico 1). Difficilmente queste potrebbero modificare a costo zero o in tempi rapidi la propria mappa internazionale, né si può immaginare che questo passaggio risulti indolore per la competitività degli stessi investitori. Per quanto paradossale a una lettura semplicistica, la possibilità di localizzare su paesi diversi le fasi produttive di una stessa filiera rappresenta in realtà una forma di tutela, chiamando l'industria di un paese a specializzarsi solo dove è più forte e colmando proprio attraverso l'internazionalizzazione i gap di competitività. Guardando per esempio alle automobili assemblate in Messico e poi esportate negli Stati Uniti, spesso additate a simbolo della decadenza industriale americana, emerge come solo il 50 per cento del loro valore aggiunto sia attribuibile al paese ospite. L'altra metà è riconducibile a fornitori di componenti e servizi esterni e il 18 per cento del valore aggiunto è attribuibile proprio a imprese che operano e generano occupazione direttamente negli Stati Uniti. Impedire la delocalizzazione della fase più a valle, o gravarla di costi, si tradurrebbe in un calo della competitività del prodotto finale e in ultima analisi in uno svantaggio per tutte le imprese della filiera. Al tema delle catene del valore globali si aggiungono quelli delle ritorsioni da parte degli altri paesi e delle conseguenze politiche della rottura. Non

* Prometeia.

1) Sono per esempio recenti, per quanto la questione sia vecchia di anni, le minacce ad alcuni prodotti del *Made in Italy* come *countervailing duty* della disputa alla Wto, vinta dagli Stati Uniti, e relativa al bando europeo sulle carni.

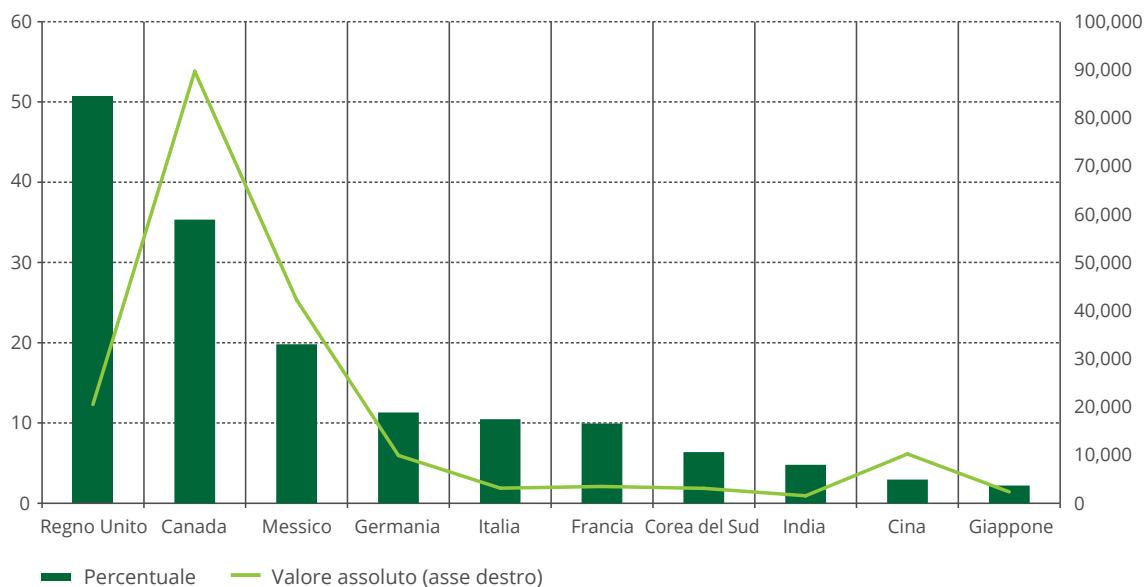


solo una strategia discriminatoria tra paesi (che viola la clausola della *Most favourite nation*) e di chiusura (contraria allo spirito stesso degli accordi che hanno portato alla Wto) sarebbe infatti il presupposto per una guerra commerciale diffusa, ma anche una profonda minaccia per quel sistema multilaterale di regole di cui gli Stati Uniti sono oggi garanti.

Un ritorno pieno al protezionismo appare quindi difficile da immaginare, almeno nel breve termine, ma certamente rimane un rischio di stringente attualità per le imprese internazionali. Già prima di Trump, la crisi ha fatto per certi versi da spartiacque tra i processi di liberalizzazione avviati negli anni novanta e una nuova stagione di maggior chiusura dei mercati, ben sintetizzata da oltre 4 mila misure restrittive agli scambi conteggiate dall'Osservatorio global trade alert dal 2008.

Grafico 1 - Importazioni degli Stati Uniti da filiali estere di imprese americane

Valori percentuali e milioni di euro, 2013



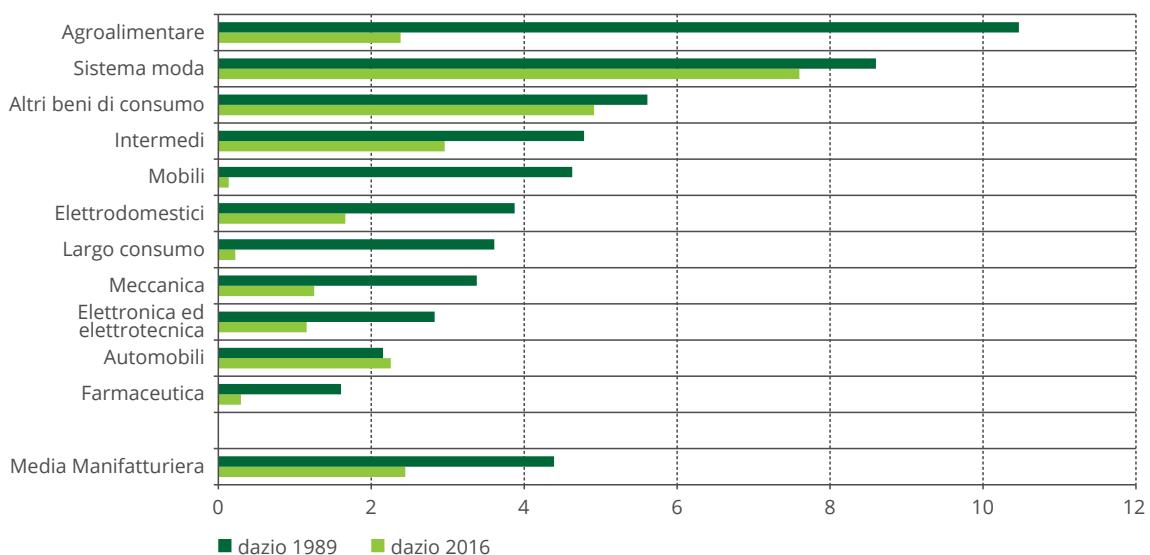
Fonte: elaborazioni Prometeia su dati Bea

Nell'ottica di misurazione del rischio è quindi utile quantificare il costo per l'Italia di un shock degli scambi verso gli Stati Uniti, stimando l'effetto sull'export nel mercato di una nuova struttura delle tariffe doganali che ritorni per esempio a prima delle liberalizzazioni degli anni novanta. *Make America great again* è stato del resto il nostalgico e reaganiano slogan elettorale repubblicano, quasi a rifiutare quel processo di liberalizzazione degli scambi globali che negli ultimi 25 anni ha per esempio consentito alla quasi totalità dei settori una diminuzione del dazio medio ponderato per accedere al mercato americano. Guardando ai singoli compatti una delle riduzioni più significative, e quindi uno dei maggior rischi in caso di ritorno al passato, ha interessato i prodotti dell'agroalimentare. Il settore è passato da essere il comparto più protetto sul mercato americano a un livello di dazio medio ponderato per l'Italia in linea con quello dell'industria manifatturiera (grafico 2). In questo settore come in altri oggi le barriere agli scambi passano sempre più attraverso sistemi non tariffari (autorizzazioni da agenzie locali, licenze, normative tecniche, etc.). Essendo però questi in ultima analisi un costo aggiuntivo per le imprese, si è ritenuto che ai fini della stima di un shock protezionistico, un ritorno ai dazi pre globalizzazione possa



rappresentare, al netto della forma effettiva che la nuova protezione assumerà, una buona approssimazione di un'altrimenti troppo indefinita nostalgia del passato. Alcune barriere non tariffarie, determinanti in passato in alcuni settori (le più note relative al settore *automotive* e ai prodotti tessili inclusi nell'Accordo multifibre) sono invece ormai esaurite o rese inapplicabili dagli accordi commerciali degli anni novanta e hanno contribuito a una maggiore apertura del mercato. La fine di queste limitazioni quantitative sull'import non traspare invece nel livello dei dazi che per esempio ha registrato un leggero aumento del grado di protezione per il settore *automotive* anche in virtù di un effetto composizione nei prodotti scambiati (tra beni finali e intermedi) all'interno del comparto. Analogamente il sistema tessile, abbigliamento, pelli e calzature e gli altri beni di consumo (dove la gioielleria è il gruppo più rilevante) hanno sperimentato miglioramenti marginali e rimangono ancora oggi tra i compatti maggiormente penalizzati sul fronte delle tariffe. Un livello ridotto di protezione invece riguardava già in passato le esportazioni della meccanica, secondo una regola generale che vede i paesi interessati a tutelare le imprese domestiche dal lato dei beni di consumo, ma vede nell'adozione di tecnologia, anche dall'estero, un fattore abilitante per la propria competitività. Tra gli altri settori mobili, elettrodomestici, farmaceutica e largo consumo (prevalentemente cosmesi) hanno invece sperimentato negli anni un calo piuttosto consistente del livello delle tariffe.

Grafico 2 - Dazio medio ponderato per settore pagato dalle imprese italiane
Livello percentuale⁽¹⁾



⁽¹⁾ Il livello del dazio è calcolato come media ponderata per l'Italia a partire dalle tariffe e dei flussi al 6° digit Hs compresi nel settore.

Fonte: elaborazioni Prometeia su dati Itc

Se la differenza nei dazi storici rappresenta l'entità delle minacce protezionistiche, una stima econometrica è necessaria per cogliere il legame attuale tra livello di protezione di un mercato e i relativi flussi di import. A questo scopo 11 modelli econometrici settoriali hanno quantificato questa relazione sul mercato degli Stati Uniti per l'Italia e per gli altri principali partner commerciali. Nel dettaglio, dalla banca dati Icse Prometeia sugli scambi mondiali (Fipice) sono state estratte le esportazioni verso il mercato americano al sesto *digit* della classificazione *Harmonized system (Hs)* dei primi quindici fornitori esteri degli Stati Uniti. A questi flussi è stato successivamente associato il dazio bilaterale (tenendo quindi

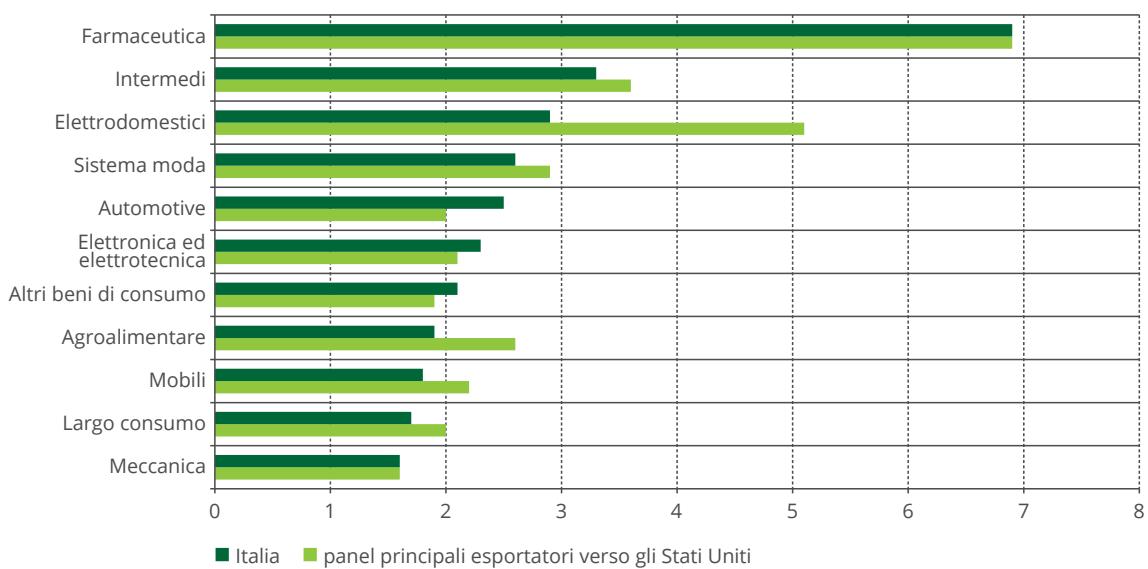


conto di accordi preferenziali sugli scambi) pagato dalle imprese estere e le variabili tipiche dei modelli gravitazionali per gli scambi (dimensione economica dei paesi, popolazione, distanza, confini e lingua comune). Per l'Italia e i suoi principali concorrenti è stata quindi stimata l'elasticità media tra l'export di un prodotto sul mercato americano e il livello del dazio associato.

I risultati sono riportati nel grafico 3 da cui emergono almeno due considerazioni generali, la prima relativa alle differenze tra i settori, la seconda nel confronto tra l'Italia e gli altri paesi. In primo luogo i comparti del *made in Italy* tradizionale (agroalimentare, moda, arredo e altri beni di consumo) si rivelano più reattivi alla componente dazio rispetto alla meccanica, un settore equivalente per entità dei flussi, ma più difficilmente sostituibile nel caso di un aumento dei prezzi. In secondo luogo l'offerta italiana appare generalmente più resiliente a uno shock sui dazi rispetto a quella degli altri paesi. Dal confronto tra esportatori appare come generalmente le imprese nazionali possano contare su una minore elasticità della domanda al livello del dazio associato al prodotto. C'è in questo differenziale tutta la forza della qualità dei prodotti italiani, che si concentrano su segmenti *premium* e produzioni a maggior valore unitario per cui il prezzo finale, così come l'incidenza del dazio, sono meno rilevanti per le scelte d'acquisto del consumatore.

Grafico 3 - Diminuzione delle esportazioni negli Stati Uniti in seguito ad un aumento di un punto di dazio

Percentuale



■ Italia ■ panel principali esportatori verso gli Stati Uniti

Fonte: elaborazioni Prometeia su dati Itc

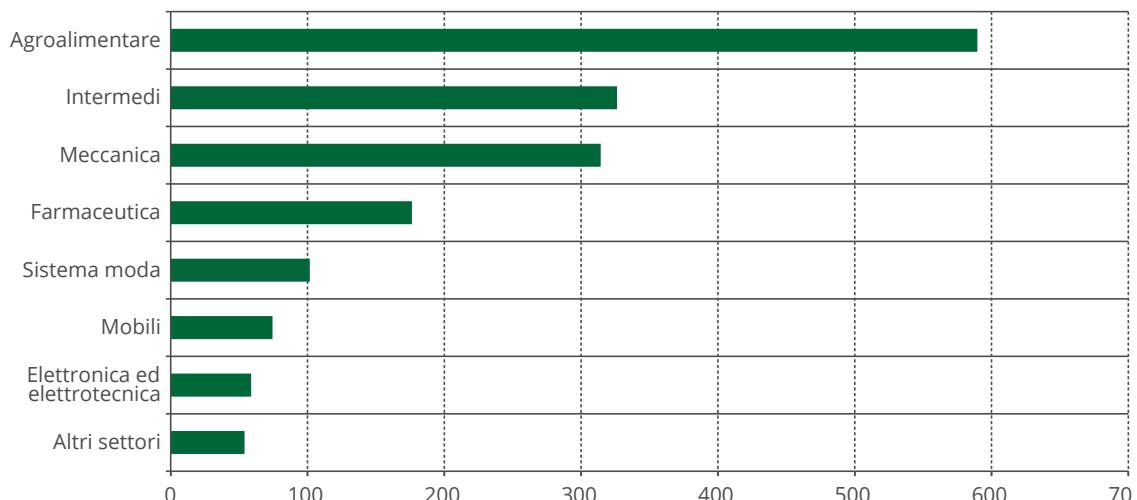
Per quanto la penalizzazione sarebbe meno intensa per l'Italia rispetto ad altri *competitors*, il ritorno al passato prospettato nello scenario di shock rappresenterebbe comunque un costo, sia che le imprese si facciano carico dei maggiori oneri (e quindi diminuiscano i profitti), sia che aumentino il prezzo finale per assorbirli (a scapito della domanda). Incrociando l'entità dei flussi di export nel 2016, i coefficienti dei modelli settoriali e la differenza (in punti percentuali) delle tariffe medie tra il 1989 e oggi, abbiamo quindi una misura del rischio a cui possono essere esposte le imprese italiane.

Si tratta ovviamente di una simulazione e non strettamente di una previsione o di uno scenario alternativo per il commercio mondiale. Al netto dei *caveat* metodologici, la stima sul costo finale di un ritorno al protezionismo vale per le imprese italiane 1,9 miliardi di euro, oltre il 5 per cento di quanto



esportato nel 2016 sul mercato americano. Il risultato per ogni settore dipende chiaramente da tutte e tre le componenti che alimentano la stima (l'elasticità media dell'export settoriale ai dazi, la dimensione assoluta degli scambi con l'Italia e il differenziale nel livello delle tariffe pagate nei due anni base). Anche per questa ragione l'agroalimentare, con quasi 600 milioni di export in meno, sarebbe uno dei settori più esposti nel nuovo scenario (grafico 4). Nonostante una certa resilienza all'aumento dei dazi, il comparto pagherebbe più di altri un ritorno al passato dei livelli di protezione. Un discorso analogo caratterizza lo scenario dei mobili che vedrebbero un calo dell'export italiano dell'8 per cento rispetto ai livelli attuali. Meno intensa in termini percentuali la flessione per il sistema moda (il 2,6 per cento, circa 100 milioni di euro) anche se occorre sottolineare come questo risultato dipende da tariffe attuali non troppo difformi dal mondo prima degli anni novanta. Negli altri principali settori il costo più alto del protezionismo in termini assoluti riguarda i prodotti intermedi e la farmaceutica (entrambi coinvolti in filiere che sono diventate sempre più globali negli ultimi 25 anni) e la meccanica che pur mostrando basse tariffe ed elasticità ai dazi, pagherebbe comunque un prezzo elevato alla luce del suo peso sull'export complessivo italiano negli Stati Uniti.

Grafico 4 - Diminuzione delle esportazioni italiane di un ritorno al passato della struttura dei dazi
Variazione assoluta in milioni di euro⁽¹⁾



⁽¹⁾ Rispetto ai livelli di export italiani negli Stati Uniti del 2016.

Fonte: elaborazioni Prometeia su dati Itc





Un protezionismo che non protegge e le sue conseguenze sulla distribuzione del reddito

di Davide Suverato*

Introduzione

Durante la seconda metà del secolo scorso le economie occidentali sono state caratterizzate da un ampio processo di globalizzazione. Nello stesso periodo, la disuguaglianza nella distribuzione del reddito tra i lavoratori di questi stessi paesi è cresciuta. La tentazione di associare i due fenomeni è quindi molto forte, tanto da orientare il giudizio politico sulla globalizzazione in base ai presunti effetti di quest'ultima sulla distribuzione del reddito. In periodi di crescita economica, la globalizzazione viene vista con favore, e l'eventuale crescita della disuguaglianza tra i lavoratori di un paese viene accettata come l'effetto di redditi che aumentano, in generale, sebbene alcuni più rapidamente di altri. In fasi recessive dell'economia (quale quella che stiamo vivendo) i redditi non crescono e se si osserva una maggiore disuguaglianza questa è dovuta a lavoratori che perdono più di altri. In questo quadro, il protezionismo ha acquisito una posizione centrale nell'agenda economica e politica degli ultimi anni. Come se una inversione di tendenza, un ostacolo alla globalizzazione, fosse di per sé la risposta all'obiettivo di ridurre la disuguaglianza.

Questo approfondimento mostra come, sebbene la globalizzazione abbia favorito una maggiore disuguaglianza nella distribuzione del reddito, non vi sia ragione di pensare che il ricorso al protezionismo sia in grado di produrre l'effetto opposto. L'analisi è organizzata in tre argomenti. Primo, la globalizzazione non è la causa principale della crescita della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, ruolo che spetta invece al cambiamento tecnologico. Quindi, una riduzione della disuguaglianza non è un obiettivo che si possa perseguire efficacemente attraverso l'applicazione di misure protezionistiche. Secondo, l'integrazione commerciale internazionale è una chiave competitiva fondamentale negli attuali modelli di impresa. In particolare, la maggior parte delle importazioni è costituita da beni intermedi che entrano nel processo produttivo delle imprese nazionali. Pertanto, ulteriori ostacoli al commercio internazionale riducono la competitività degli attuali modelli di impresa. Il che mette a rischio, invece che proteggere, le imprese, i posti di lavoro e i redditi delle famiglie. Terzo, il protezionismo non è uno strumento di redistribuzione. Al contrario, un incremento delle misure protezionistiche penalizzerebbe soprattutto le famiglie a basso reddito.

Il protezionismo non è la risposta alla crescita della disuguaglianza

La ricerca economica sulla relazione tra commercio internazionale e distribuzione del reddito è estremamente ampia e in continua espansione, man mano che la copertura e la qualità dei dati a disposizione crescono. Helpman (2016) offre una dettagliata analisi di quanto sia stato possibile osservare nei dati e di quali spiegazioni abbiano trovato conferma in essi. Quanto segue ripercorre i punti salienti di tale analisi.

Considerando il passato più recente, gli anni sessanta e settanta costituiscono sicuramente il momento in cui il commercio internazionale ha avuto maggiore impatto sul funzionamento delle economie occidentali. Dalla metà degli anni settanta si osserva contestualmente una crescita della disuguaglianza all'interno dei paesi, con i redditi dei lavoratori maggiormente qualificati che crescono più rapidamente

* Università di Monaco di Baviera e MIP Politecnico di Milano.

di quanto facciano i redditi dei lavoratori meno qualificati; fenomeno che ha preso il nome di *wage skill premium*. Stolper e Samuelson (1941) offrirono una spiegazione degli effetti redistributivi del commercio internazionale che si è mostrata consistente con quanto osservato.¹ L'apertura al commercio internazionale da parte di paesi la cui forza lavoro è relativamente più qualificata rispetto ai propri partner commerciali genera una maggiore espansione della domanda di lavoro qualificato rispetto alla domanda di lavoro meno qualificato. La globalizzazione, dunque, è un fattore che aumenta la disuguaglianza, in quanto genera vincitori (i lavoratori qualificati) e vinti (i lavoratori meno qualificati). Tuttavia, le molte stime prodotte al fine di misurare il *wage skill premium* inducono a pensare che la globalizzazione non ne sia né la sola, né la principale causa. Un riferimento è il lavoro di Katz e Murphy (1992), in cui gli autori concludono che meno del 20 per cento della crescita della disuguaglianza – misurata come rapporto tra salario medio dei lavoratori qualificati e salario medio dei lavoratori non qualificati – sia attribuibile all'intensificazione degli scambi commerciali.

Un aumento della domanda di lavoratori qualificati relativamente a quella di lavoratori non qualificati si osserva ancora più marcatamente negli anni ottanta e novanta. Katz e Autor (1999) ne documentano l'effetto sui redditi dei lavoratori statunitensi: tra il 1979 e il 1995 il salario reale dei lavoratori non qualificati è diminuito di oltre il 13 per cento; il salario reale dei lavoratori qualificati è aumentato di almeno il 3,4 per cento, con un massimo del 14 per cento per lavoratori che hanno conseguito una laurea. Feenstra e Hanson (2003) documentano come nello stesso periodo la quota importata di prodotti intermedi impiegati dal settore manifatturiero statunitense sia raddoppiata, passando dal 4,1 all'8,2 per cento. L'aumento della disuguaglianza è dunque positivamente correlato con la maggiore globalizzazione, ma alla prova dei dati, altri fattori giocano un ruolo determinante. L'importazione di prodotti intermedi spiega circa il 15 per cento dell'aumento nella disuguaglianza; il maggiore impiego di macchinari spiega circa il 50 per cento, di cui oltre il 30 per cento è imputabile all'investimento in computer, rappresentativo delle tecnologie di calcolo e dell'informazione.

L'immagine che emerge in modo chiaro da questa analisi vede sì globalizzazione e disuguaglianza procedere in modo correlato, ma con un terzo fattore in gioco e dal peso via via maggiore: il cambiamento tecnologico. In particolare, un cambiamento tecnologico che favorisce dapprima la domanda di lavoratori qualificati, e poi di macchinari, a discapito della forza lavoro non qualificata. Burnstein et al. (2016) offrono una visione di insieme della terna di fattori in gioco, sempre per l'economia statunitense. Tra il 1984 ed il 2003 il rapporto tra salario medio dei lavoratori qualificati e salario medio dei non qualificati è aumentato del 15,5 per cento. Questo risultato è il saldo tra un aumento dell'offerta relativa di lavoratori qualificati (responsabile di circa -11 per cento) e un aumento ancora maggiore della domanda relativa di lavoratori qualificati (responsabile di circa +26,5 per cento). Il 60 per cento di aumento della domanda relativa di lavoratori qualificati è spiegato dall'investimento in tecnologie dell'informazione, il 18,5 per cento dal cambiamento nella tipologia di mansione sul posto di lavoro. Se a parità di tutte le altre condizioni, gli Stati Uniti fossero stati chiusi al commercio internazionale di macchinari e beni intermedi per la produzione, il rapporto tra salario medio dei lavoratori qualificati e salario medio dei non qualificati sarebbe comunque aumentato del 14 per cento. Quindi, il protezionismo (sia pure nella sua forma estrema) avrebbe evitato solo una minima parte della crescita della disuguaglianza, pari al 2 per cento. Invece, l'impiego di tecnologie dell'informazione spiega da solo più del 15 per cento dell'aumento della disuguaglianza, ossia più di sette volte il contributo dovuto al commercio internazionale.

¹ Tuttavia, gli autori ammoniscono dal considerare questa teoria come un argomento a favore del protezionismo. Si veda Stolper e Samuelson (1941), pagina 73: "We have shown that there is a grain of truth in the pauper labour type of argument for protection"; [However, ndr.] "...our argument provides no political ammunition for the protectionist". [We have shown that, ndr.] "...the harm which free trade inflicts upon one factor of production is necessarily less than the gain to the other. Hence, it is always possible to bribe the suffering factor by subsidy or other redistributive devices so as to leave all factors better off as a result of trade."



Sulla base di questa evidenza, emerge con forza il ruolo del cambiamento tecnologico come prima determinante della crescita della disuguaglianza. La globalizzazione ha avuto un effetto significativo, ma secondario. Si potrebbe obiettare che la globalizzazione abbia giocato un ruolo *indiretto*, ossia abbia favorito un cambiamento tecnologico orientato a ridurre la domanda di lavoro, in particolare lavoro non qualificato. Questa tesi è controversa ed è tuttora oggetto di studio. In una recente analisi, Burstein e Vogel (2016) testano questa direzione di causalità assumendo che la globalizzazione favorisca la crescita di imprese che occupano maggiormente lavoratori qualificati. I risultati dello studio portano ad attribuire un maggior contributo della globalizzazione alla crescita della disuguaglianza, rispetto alle stime precedenti. Tuttavia, questo non raggiunge misure comparabili al contributo del solo cambiamento tecnologico. Inoltre, sotto questa ipotesi, il guadagno di efficienza consentito dalla specializzazione commerciale è maggiore rispetto al caso in cui la globalizzazione non abbia effetto sulle modalità di produzione. Questo aumenta i benefici del commercio internazionale, fino a eliminare il conflitto tra lavoratori qualificati e non qualificati, in quanto i redditi reali crescono per entrambe le categorie di lavoratori.

In ultima analisi, il protezionismo non appare uno strumento appropriato a ridurre la principale causa di disuguaglianza nei redditi, che è il cambiamento tecnologico. Sebbene sia legittimo pensare a una correlazione tra integrazione internazionale e tecnologia, non è nella facoltà di politiche protezionistiche determinare la direzione dello sviluppo tecnologico. E anche ammettendo che il protezionismo possa rallentare la velocità con cui un'economia accede alle modalità di produzione che si diffondono sul mercato internazionale, è difficile sostenere che questo possa proteggere imprese o posti di lavoro, come discusso nel prossimo paragrafo.

Il protezionismo riduce le possibilità produttive

L'effetto di politiche protezionistiche che limitino l'importazione di merci viene spesso considerato come equivalente a ridurre l'importazione di beni di consumo a favore di merci prodotte sul territorio nazionale. Tuttavia, oggi due terzi del commercio internazionale è rappresentato da beni intermedi, cioè destinati non al consumo, bensì all'impiego in un processo produttivo localizzato nel paese importatore.² Questo è il risultato del progresso nelle tecnologie dell'informazione e dei trasporti, che ha reso possibile una specializzazione dei modelli di impresa sempre più focalizzata su fasi del processo produttivo.³ Lo sviluppo della logistica va quindi ad aggiungersi alle altre forme di cambiamento tecnologico, quali automazione e informatizzazione del processo produttivo, introdotte nel precedente paragrafo. Mentre queste ultime hanno determinato cambiamenti nella domanda di lavoro che penalizzano le competenze meno qualificate, lo sviluppo tecnologico della logistica ha reso economicamente conveniente una frammentazione del processo produttivo oltre i confini nazionali. La conseguenza – economica – di tale cambiamento – tecnologico – è che il reddito di imprese e famiglie nazionali non è (più) il risultato della sola attività economica realizzata all'interno dei confini nazionali. Bensì, esso dipende sempre più dall'efficienza dell'intera catena del valore globale, in cui alcune fasi sono comandate dalle imprese nazionali (dentro i confini nazionali o all'estero) e altre impiegano il lavoro offerto dalle famiglie nazionali (presso imprese di proprietà nazionale o estera).

L'introduzione di barriere all'integrazione internazionale dei processi produttivi non riporta indietro il livello dello sviluppo tecnologico acquisito nella logistica (così come nell'automazione o nell'informatizzazione). Pertanto a parità di possibilità tecnologiche, ostacolare la partecipazione a una catena di produzione globale comporta la perdita di possibilità produttive economicamente convenienti. Grossman

² Johnson e Noguera (2016).

³ Fort (2017).

e Rossi-Hansberg (2008) hanno descritto chiaramente le implicazioni di questa condizione. Alla base del loro ragionamento vi è la constatazione che le importazioni sono un fattore produttivo utilizzato dalle imprese nazionali. Un minor costo di accesso a relazioni di fornitura internazionali ha due effetti: minaccia il lavoro (sia dell'impresa sia dei suoi fornitori nazionali) caratterizzato da competenze che sono sostitute delle prestazioni lavorative estere; ma allo stesso tempo, aumenta la produttività del lavoro con competenze che sono complementari alle produzioni e ai servizi esternalizzati. Dunque, se l'integrazione internazionale dei processi produttivi ha ricadute negative su una parte della domanda di lavoro nazionale – spesso, e giustamente, al centro del dibattito – è altrettanto vero che vi sono anche ricadute positive sull'occupazione, sui redditi e sulla competitività delle imprese – spesso, colpevolmente, dimenticate.

Lo studio di Antràs et al. (2017) consente di comprendere come l'importazione di beni e servizi destinati al processo produttivo sia un'importante leva competitiva delle imprese del paese importatore. Gli autori testano questa conclusione analizzando lo scambio commerciale tra Stati Uniti e Cina tra il 1997 e il 2007. Questo è decisamente il terreno di scontro più favorevole a chi sostenga che lo scambio commerciale sia responsabile del peggioramento delle condizioni sul mercato del lavoro; si veda l'analisi condotta da Autor et al. (2013). Ciò nonostante, Antràs et al. (2017) mostrano quali siano le ricadute positive dell'importazione di beni intermedi su reddito e occupazione nel paese importatore.

A beneficio della discussione, i risultati dello studio possono essere riassunti in tre punti. Primo, le imprese che più intensamente importano beni intermedi da paesi a minore costo della produzione sono anche le imprese che più di altre espandono la produzione realizzata all'interno dei confini nazionali. Secondo, l'importazione di beni intermedi genera nuova domanda di lavoro. L'impresa espande l'impiego di figure professionali specializzate nelle competenze principali del proprio modello imprenditoriale e nella gestione del proprio posizionamento nella catena del valore globale. Terzo, la riduzione dei costi di produzione ottenuta grazie all'approvvigionamento su scala globale favorisce la crescita delle imprese importatrici, sia sui mercati nazionali che sui mercati esteri.

L'intuizione dietro questi risultati può essere facilmente compresa: data la stessa impresa, una strategia di approvvigionamento su scala globale non può dare risultati peggiori di una strategia limitata ai confini nazionali. Da dove arrivano dunque i rischi per i redditi ed i posti di lavoro del paese importatore? Dalle imprese che accedono con maggiore difficoltà a questa leva competitiva. Le imprese in grado di applicare strategie di approvvigionamento su scala globale sono quelle di maggiori dimensioni, dotate di maggiori risorse (quali capacità produttiva, competenze, capacità di gestione) e che pagano salari più alti.⁴ Ma vi è una larga parte di imprese che non è sufficientemente competitiva per accedere ai mercati internazionali in modo ottimale. Sono i posti di lavoro e i salari pagati da queste imprese a essere a rischio, quando la difficoltà ad approvvigionarsi sui mercati internazionali accresce il divario di competitività rispetto ai migliori produttori, nazionali o esteri. Ostacolare l'accesso a una catena di produzione globale può dunque contribuire a ridurre la diseguaglianza, ma nella misura in cui peggiora la competitività dei migliori tra i produttori nazionali (non di quelli che non importano) e riduce ulteriormente quella parte di imprese nazionali che ha le risorse per approvvigionarsi sui mercati internazionali. È dunque evidente che l'adozione di misure protezionistiche offre un tipo particolare di "protezione", che molto assomiglia a un livellamento verso il basso delle possibilità di crescita, e quindi di occupazione e reddito.

L'effetto sulla distribuzione del reddito è chiaro. I posti di lavoro e i salari *protetti* da misure che limitano lo scambio di beni per la produzione sono quelli delle imprese meno competitive, di dimensione minore e che offrono occupazioni meno qualificate a salari bassi. I posti di lavoro e i redditi *minacciati*

⁴ Bernard et al. (2007).



da una restrizione alle importazioni di beni intermedi come leva competitiva sono quelli delle imprese di maggiori dimensioni, che offrono occupazioni qualificate e pagano salari migliori. L'importanza di questi fenomeni varia per settore, classe dimensionale delle imprese e qualifica dei lavoratori. Tuttavia, le scelte di approvvigionamento da parte delle imprese di maggiori dimensioni spiegano da sole oltre il 65 per cento del totale delle importazioni di un paese.⁵ Il che porta a concludere che il valore delle possibilità di crescita perse, a causa di una restrizione sulle importazioni di beni per la produzione, supera i benefici.

Il protezionismo ha l'effetto di una tassa regressiva

Il precedente paragrafo ha mostrato come l'utilizzo di politiche protezionistiche non sia un desiderabile strumento di redistribuzione del reddito. Questa conclusione si applica a restrizioni alle importazioni di beni destinati all'impiego nel processo produttivo. Resta invece da analizzare quale possa essere l'effetto sulla disuguaglianza di restrizioni all'importazione di beni destinati al consumo finale. Questo è il caso di un protezionismo classico, su cui vi è abbondante documentazione scientifica che illustra i vantaggi, in termini di maggiori possibilità di consumo, derivanti da una liberalizzazione del commercio internazionale; Helpman (2011) offre una panoramica adatta a un pubblico non accademico. Ai fini di questo approfondimento, tuttavia, appare appropriato concentrare l'attenzione non sull'aggregato delle possibilità di consumo, bensì su quale sia l'effetto del protezionismo sulla distribuzione del consumo per livello di reddito.

Il primo elemento da sottolineare appare ovvio ma sarà estremamente importante per le conclusioni. L'applicazione di misure restrittive alle importazioni di beni finali ha un impatto sui consumi di una famiglia attraverso la spesa in merci commerciali internazionalmente. Misure tariffarie (o non tariffarie) hanno l'effetto di aumentare il prezzo di acquisto di beni importati sul mercato nazionale; come un'ulteriore tassa sui consumi. Ne consegue che maggiore è la spesa di una famiglia in beni commerciali internazionalmente e maggiore è la tassazione addizionale a cui questa famiglia è sottoposta. Ovviamente, differenze di reddito tra le famiglie determinano i livelli di spesa. Tuttavia, se la proporzione di spesa in beni commerciali internazionalmente sul totale della spesa delle famiglie non dipendesse dal reddito, allora l'incidenza delle misure protezionistiche sarebbe la stessa indipendentemente dal reddito; ma non è questo il caso.

Fajgelbaum e Khandelwal (2016) mostrano come famiglie con minore reddito spendono proporzionalmente di più nell'acquisto di beni commerciali internazionalmente, in particolare alimentari e abbigliamento. Queste evidenze sono robuste a differenze tra i paesi. In Italia ad esempio, la quota della spesa in generi alimentari nel 2015 è stata 14,7 per cento per gli imprenditori, 15,2 per cento per i dirigenti, 17,2 per cento per i lavoratori autonomi, 19,1 per cento per gli operai e 20,5 per cento per i lavoratori in cerca di occupazione.⁶ L'analisi di Fajgelbaum e Khandelwal (2016) porterebbe dunque a concludere che l'incidenza di misure protezionistiche sulla spesa delle famiglie sia maggiore per le famiglie con minore reddito. Furman et al. (2017) hanno confrontato i panieri di consumo delle famiglie statunitensi in base al reddito al fine di misurare il peso delle tariffe all'importazione su reddito e spesa, nel 2014. Per il 10 per cento più ricco delle famiglie, la percentuale della spesa dovuta a tariffe è 0,46 per cento, pari ad una incidenza sul reddito netto di 0,3 per cento. Per il 10 per cento più povero delle famiglie, la percentuale della spesa dovuta a tariffe è 0,59 per cento pari ad una incidenza sul reddito netto di 1,5 per cento. Sulla base di questa evidenza emerge chiaramente che misure di protezione dal commercio internazionale applicate ai beni di consumo agiscono come una tassa regressiva, ossia la cui incidenza aumenta minore è il reddito.

⁵ Bernard et al. (2009).

⁶ Istat (2016).



Conclusioni

Sebbene la globalizzazione concorra a spiegare l'aumento di disuguaglianza nella distribuzione del reddito, il suo contributo è marginale rispetto al cambiamento tecnologico. Pertanto, dall'adozione di politiche protezionistiche non è dato attendersi alcun contributo determinante alla riduzione della disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Sono chiare, invece, le modalità con cui il protezionismo può ostacolare la crescita dell'economia e renderla ancora più iniqua. Da un lato, misure che ostacolino il commercio internazionale di beni per la produzione hanno l'effetto di peggiorare le possibilità produttive delle imprese più efficienti e le possibilità di impiego delle competenze più qualificate. Dall'altro, misure che ostacolino il commercio internazionale di beni destinati al consumo finale riducono in misura maggiore le possibilità di consumo delle famiglie a basso reddito.

Riferimenti bibliografici

Antràs P., Fort T. e Tintelnot F. (2017), *The Margins of Global Sourcing: Theory and Evidence from U.S. Firms*, "American Economic Review".

Autor D., Dorn D. e Hanson G. (2013), *The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States*, "American Economic Review".

Bernard A., Jensen J., Redding S. e Schott P. (2007), *Firms in International Trade*, "Journal of Economic Perspectives".

Bernard A., Jensen J., Redding S. e Schott P. (2009), *The Margins of US Trade*, "American Economic Review".

Burstein A., Morales E. e Vogel J. (2016), *Changes in Between-Group Inequality: Computers, Occupations, and International Trade*, Mimeo.

Burstein, Ariel e Vogel J. (2016), *International Trade, Technology, and the Skill Premium*, in uscita "Journal of Political Economy".

Feenstra, R. e Hanson G. (2003), *Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages*, in Choi, Kwan and James Harrigan (eds), *Handbook of International Trade*.

Fajgelbaum P. e Khandelwal A. (2016), *Measuring the Unequal Gains from Trade*, "The Quarterly Journal of Economics".

Fort T. (2017), *Technology and Production Fragmentation: Domestic versus Foreign Sourcing*, "Review of Economic Studies".

Furman J., Russ K. e Shambaugh J. (2017), *US Tariffs are an Arbitrary and Regressive Tax*, VOX CEPR's Policy Portal.

Grossman G. e Rossi-Hansberg E. (2008), *Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring*, "American Economic Review".

Helpman E. (2011), *Understanding Global Trade*, Cambridge, Harvard University Press.

Helpman E. (2016), *Globalization and Wage Inequality*, Mimeo.

Istat (2016), *Spese per consumi delle famiglie*, 7 luglio 2016.

Johnson R. e Noguera G. (2016), *A Portrait of Trade in Value Added over Four Decades*, "Review of Economics and Statistics".

Stolper W. e Samuelson P. (1941), *Protection and Real Wages*, "Review of Economic Studies".



1.3 L'Unione Europea*

Partita dalla visione di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nel loro manifesto *Per un'Europa libera e unita*, il 25 marzo 1957 nacque a Roma la Comunità economica europea (Cee), un mercato comune che ha gettato poi le basi dell'Unione Europea così come la conosciamo oggi. I principi di libertà, rispetto della dignità umana, democrazia, uguaglianza e solidarietà su cui è fondata hanno permesso alla gran parte degli oltre 500 milioni di cittadini europei di vivere un periodo di pace che dura dalla fine della seconda guerra mondiale. Attualmente l'Ue, composta da 28 paesi membri, sta forse vivendo il suo periodo più difficile, sia a livello economico⁵² che politico. In risposta a queste complessità e in occasione del 60° anniversario dei trattati di Roma, il 1 marzo 2017 è stato presentato a Bruxelles il *Libro bianco sul futuro dell'Europa*.⁵³ L'idea non è di offrire una sola linea d'azione, una sorta di riforma unica da "prendere o lasciare", ma di delineare le principali sfide e opportunità per l'Ue nei prossimi dieci anni ed esaminare il modo in cui essa cambierà, le scelte che si troverà a fare e le circostanze possibili per una sua evoluzione. In particolare, all'interno del documento, è possibile individuare cinque scenari, ognuno dei quali fornisce uno spaccato di quello che potrebbe essere lo stato dell'Unione da qui al 2025:

- Scenario 1: *Avanti così*

L'Ue si concentra sull'attuazione e il potenziamento del programma di riforme approvato prima nel documento *Un nuovo inizio per l'Europa* del 2014 e poi nella dichiarazione di Bratislava del 2016. Ovvero continuerà a concentrarsi sull'occupazione, la crescita e gli investimenti con l'obiettivo di consolidare il mercato unico e rafforzerà la cooperazione in materia di difesa, di ricerca e di accordi commerciali.

- Scenario 2: *Solo il mercato unico*

La difficoltà nell'agire insieme in alcuni ambiti tra cui migrazione, sicurezza e difesa, farà sì che l'Ue si concentri sempre di più sul mercato unico. Ottenere progressi dipende dalla capacità di concordare le relative politiche e norme; se questo risulta più facile per la libera circolazione delle merci e dei capitali, è invece più complesso per quella dei lavoratori e dei servizi. In questa prospettiva, le divergenze su temi rilevanti come il cambiamento climatico, la lotta all'evasione fiscale, la gestione corretta della globalizzazione e la promozione del commercio internazionale, saranno risolte sempre più a livello bilaterale, caso per caso.

- Scenario 3: *Chi vuole di più fa di più*

Pur preservando l'integrità dell'Unione Europea, potranno nascere "coalizioni dei volenterosi", ovvero raggruppamenti di stati membri che vorranno collaborare in comune in ambiti specifici quali la difesa, la sicurezza interna, la fiscalità o le questioni sociali. Gli statuti degli altri paesi saranno preservati e sarà garantito a chiunque il diritto di associarsi in un secondo momento al gruppo già formato.

- Scenario 4: *Fare meno in modo più efficiente*

L'Ue deciderà di concentrare l'attenzione e le risorse su un numero ristretto di settori, tra cui la ricerca e sviluppo, la decarbonizzazione e la digitalizzazione. Di contro smetterà di intervenire o ridurrà il suo intervento laddove non sarà in grado di portare ulteriore valore aggiunto: lo sviluppo regionale, ad esempio, o la sanità pubblica. In questo modo i cittadini europei

* Redatto da Gabriele Iannotta (Ice) con la supervisione di Giorgia Giovannetti (Università di Firenze).

⁵² Per un'analisi più approfondita cfr. l'approfondimento di S. Micossi, *Trent'anni di mercato interno europeo*, pubblicato in questo Rapporto.

⁵³ Si veda: *Libro bianco sul futuro dell'Europa*, Commissione Europea, 1 marzo 2017. Il testo è consultabile al seguente indirizzo:
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf.

saranno aiutati a comprendere meglio le responsabilità dell'Unione e il divario tra promesse e risultati concreti potrà essere limitato.

- Scenario 5: *Fare molto di più insieme*

Si prospetta l'intenzione di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in ogni ambito. Questo nuovo livello di cooperazione non potrà che portare a un rafforzamento e dell'Unione e dell'Eurozona, entrambe in grado di intervenire sulla scena internazionale con un unico indirizzo. Verrà creata un'Unione Europea della difesa e gli investimenti congiunti nell'innovazione favoriranno l'emergere di grandi poli di ricerca europei.

Ovviamente non c'è ancora la possibilità di sapere con sicurezza quale sia lo scenario più plausibile, ma in un mondo dominato dall'incertezza, l'Ue sta decidendo di seguire e perseguire la strada dell'unione e della collaborazione, piuttosto che quella della frammentazione e dell'isolamento. La conferma più recente arriva dal nuovo *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*⁵⁴, pubblicato dalla Commissione europea a fine maggio 2017. Pur riconoscendo l'eterogeneità degli stati membri, l'obiettivo condiviso è comunque quello di rafforzare la moneta unica e affrontare insieme le questioni di interesse comune. Verranno definite una serie di azioni da valutare collettivamente e portare avanti per rafforzare il processo di integrazione europea nel prossimo futuro, in particolare in tre settori chiave: il completamento di un'autentica Unione finanziaria, la promozione di un'Unione economica e di bilancio più integrata e il rafforzamento delle istituzioni dell'Eurozona.

Naturalmente, l'incognita principale è l'impatto di *Brexit* sull'Unione. Per la prima volta, la Ue dovrà infatti negoziare con un ex stato membro il regime di regolamentazione degli scambi commerciali.⁵⁵

1.3.1 La regionalizzazione degli scambi nell'Unione Europea e nell'Eurozona

L'istituzione di un mercato unico europeo fondato sulle quattro libertà di circolazione (beni, servizi, persone e capitali) ha permesso lo sviluppo di un'area di integrazione preferenziale, dalla quale ci si attendono benefici tanto per le imprese quanto per i consumatori. Gli effetti economici delle politiche di integrazione passano principalmente per la loro capacità di suscitare un'intensificazione degli scambi e degli investimenti tra i paesi membri, senza compromettere eccessivamente i rapporti con il resto del mondo.

In questa prospettiva, appare rilevante cercare di valutare il grado effettivo di regionalizzazione degli scambi all'interno dell'Unione Europea. Le analisi svolte in precedenti edizioni di questo Rapporto⁵⁶ hanno riguardato l'entità e l'andamento del grado di regionalizzazione degli scambi internazionali, prendendo in esame tutti i principali accordi preferenziali esistenti e coprendo circa il 90 per cento dei flussi di merci. Questo paragrafo concentra l'attenzione sull'Unione Europea, considerando non soltanto l'insieme dei 28 paesi membri ma anche il sotto-insieme dei 19 paesi dell'Eurozona.

Il grafico 1.30 riporta l'*indice di introversione commerciale regionale*⁵⁷ per l'Ue (28), sia totale che

⁵⁴ Si veda: *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, Commissione Europea, 31 maggio 2017. Il testo è consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it_0.pdf

⁵⁵ Si veda l'approfondimento di R. Cappariello *Brexit: una stima dei costi tariffari per i paesi dell'Unione Europea in un nuovo regime di regolamentazione degli scambi commerciali con il Regno Unito*, pubblicato in questo Rapporto.

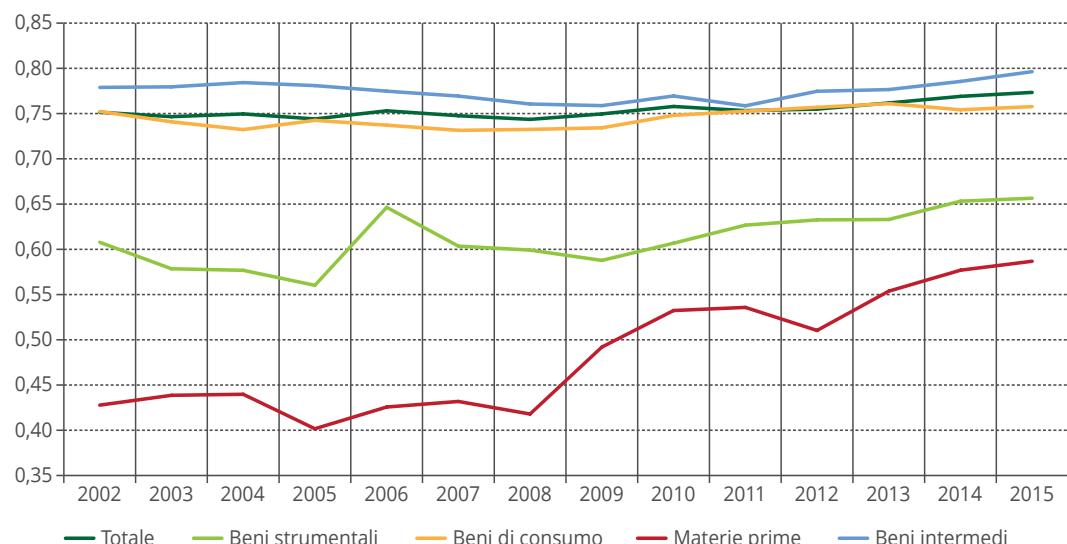
⁵⁶ Si veda in proposito, ad esempio, l'approfondimento di C. Castelli, *Accordi commerciali preferenziali e regionalizzazione degli scambi*, pubblicato nel Rapporto Icse, *L'Italia nell'economia internazionale 2015-2016*, pp. 81-85.

⁵⁷ Si veda il paragrafo 1.2.6.



settoriale, ovvero un indicatore che misura l'orientamento a commerciare all'interno o all'esterno di una certa area considerata. Esso misura le preferenze rivelate dei partner commerciali di una particolare regione, determinate da una serie di fattori, tra cui la vicinanza geografica, culturale, le politiche commerciali e il maggiore o minore grado di partecipazione delle imprese alle reti produttive internazionali regionali e globali.

Grafico 1.30 - Indici di introversione commerciale (totale e settoriale) per i 28 paesi membri dell'Ue



Fonte: elaborazioni Icse su dati Un Comtrade ed Eurostat

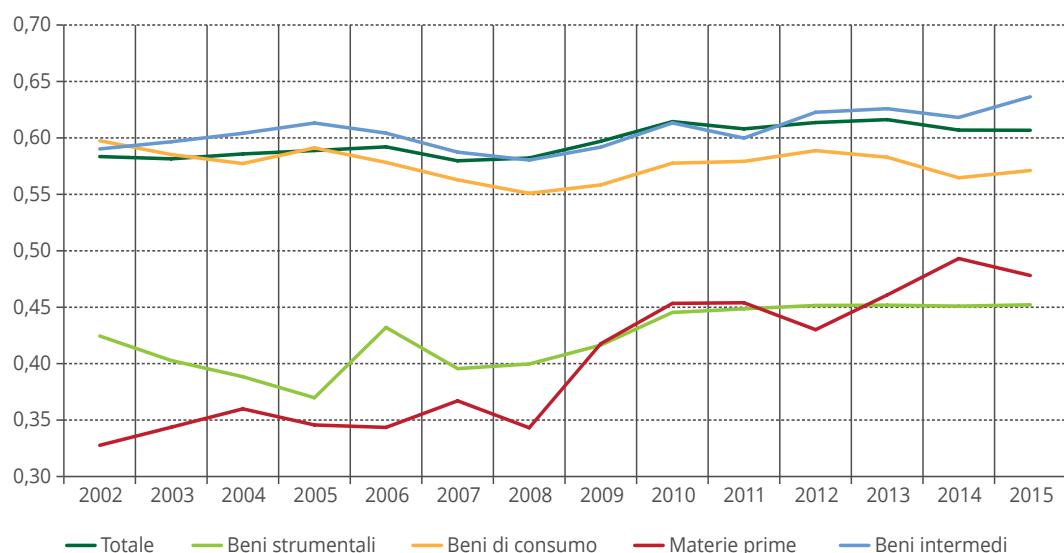
Si considerino inizialmente tutti i beni.⁵⁸ Come si può notare, l'Unione Europea rivela un'elevata propensione agli scambi intra-regionali. Tuttavia, l'indice è rimasto abbastanza stabile negli anni duemila e ha manifestato soltanto nell'ultimo triennio una lieve tendenza ascendente. Disaggregando i dati per classi di destinazione economica dei beni, si nota in primo luogo che gli indici di introversione per i beni strumentali e per le materie prime, pur essendo di segno positivo, sono molto più bassi che per le altre categorie, rivelando una maggiore intensità relativa degli scambi extra-regionali. Emerge inoltre più chiaramente, negli anni della crisi globale, la tendenza ascendente degli indici di introversione, soprattutto per le materie prime. Il fatto che gli indici raggiungano i loro livelli più elevati per i beni intermedi sembra suggerire una dimensione prevalentemente regionale delle reti produttive internazionali che alimentano gli scambi di tali beni.

Il grafico 1.31 presenta indici analoghi a quelli discussi nel grafico 1.30 ma limitatamente all'Eurozona, ovvero all'insieme degli stati dell'Ue che adottano l'euro come valuta ufficiale. Come prevedibile, i trend degli indici calcolati sulle diverse categorie di beni sono molto simili a quelli dell'Unione Europea nel suo insieme, dato che la zona euro è composta da 19 dei 28 paesi membri. Tuttavia, nell'Eurozona i livelli medi degli indici, per ciascuna classe di destinazione economica dei beni, risultano inferiori a quelli calcolati per l'insieme dell'Ue, rivelando una maggiore intensità relativa degli scambi extra-regionali.

⁵⁸ Le classi di beni seguono lo Sna (System of National Accounts) in termini della classificazione Bec (Broad Economic Activities). Per informazioni più dettagliate si rimanda al seguente link: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/other_documents/bec/BEC_Rev_4.pdf.



Grafico 1.31 - Indici di introversione commerciale (totale e settoriale) per i 19 paesi membri dell'Eurozona



Fonte: elaborazioni Icse su dati Un Comtrade ed Eurostat

Il mercato dell'Eurozona, dunque, come quello dell'Ue, è caratterizzato da una forte regionalizzazione degli scambi, ma appare comunque relativamente meglio inserito nelle relazioni commerciali con il resto del mondo. Il divario mostra indirettamente l'importanza degli scambi tra i membri dell'Eurozona e gli altri paesi dell'Ue, tra i quali si trovano, tra gli altri, i principali paesi dell'Europa centro-orientale. Si può quindi ipotizzare che i legami commerciali tra i due gruppi di paesi, riconducibili allo sviluppo delle reti produttive intra-Ue, esercitino un effetto di stimolo superiore a quello derivante nell'Eurozona dall'uso di una valuta comune.

1.3.2 La politica commerciale dell'Unione Europea

La politica commerciale dell'Unione Europea influisce sull'orientamento degli scambi e degli investimenti con i paesi terzi ed è gestita dalla Direzione generale per il commercio sotto l'autorità del Commissario europeo per il commercio.

Mantenere aperti i mercati è essenziale per favorire la ripresa dell'economia europea dopo la grave crisi degli ultimi anni. In quest'ottica, la comunicazione del 14 ottobre 2015, dal nome *Commercio per tutti – verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*⁵⁹ mira a ridefinire la strategia di politica commerciale dell'Unione Europea, in uno scenario caratterizzato dalla crescente importanza delle reti produttive internazionali, dallo sviluppo degli scambi di servizi e dei connessi movimenti di persone e dalla rivoluzione digitale dei modi di produzione. Il documento ribadisce la necessità di rendere la politica commerciale dell'Unione più efficace nel perseguire i suoi obiettivi di apertura dei mercati, in particolare per le piccole e medie imprese. Al tempo stesso, tale politica dovrà essere più trasparente per i cittadini e più responsabile nella promozione dei valori su cui è basata l'integrazione europea, che includono il sostegno ai diritti umani e ai diritti dei lavoratori, la tutela dell'ambiente, della salute e dei consumatori, lo sviluppo economico e la lotta alla corruzione. Questi obiettivi vanno perseguiti sia all'interno del

⁵⁹ European Commission (2015), *Trade for all: towards a more responsible trade and investment policy*. Il testo integrale della comunicazione è consultabile sul sito della Commissione Europea al seguente indirizzo: http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_results.cfm?docid=153846.

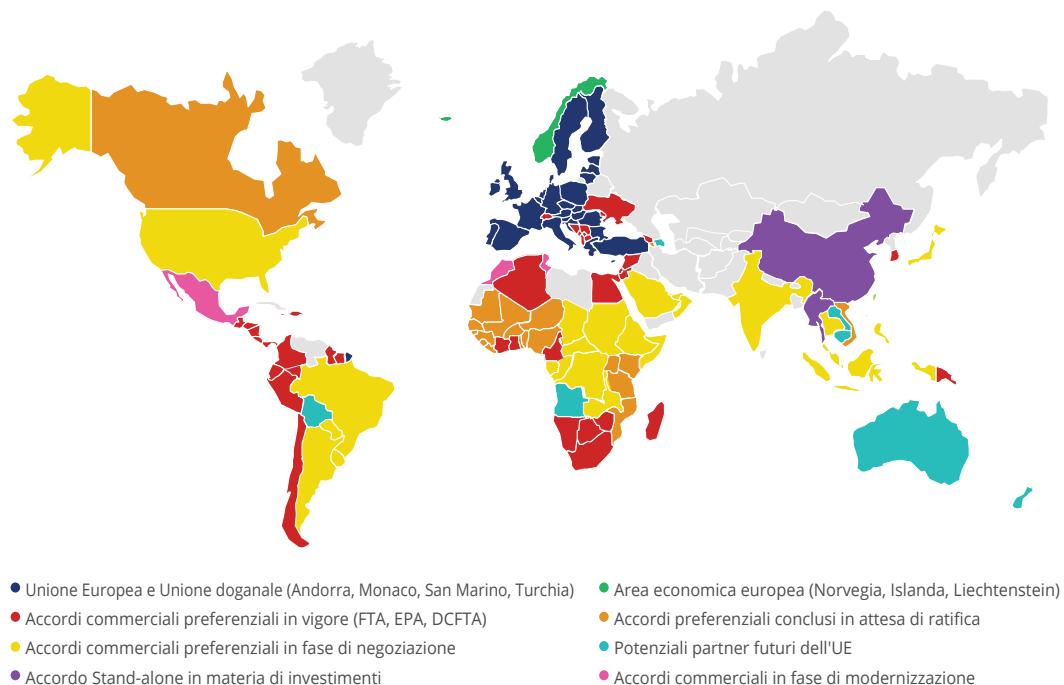
sistema multilaterale dell'OmC, sia nelle relazioni bilaterali con i partner dell'Unione ed è essenziale la massima coerenza tra le politiche commerciali e le altre dimensioni dell'azione interna ed esterna dell'Unione.

La visione che ispira il documento è basata sull'idea che mercati internazionali aperti, prevedibili ed equi siano utili per promuovere la crescita sostenibile e lo sviluppo dell'occupazione. Nello scenario globale, l'Unione Europea resta in una posizione dominante, sia negli scambi di beni e servizi, sia negli investimenti diretti esteri. Il commercio estero non è mai stato così importante per l'economia europea, con più di 30 milioni di posti di lavoro creati dalle attività di export. Il suo sviluppo, intrecciato con la crescita delle catene globali di valore, è fondamentale per facilitare lo scambio di idee, competenze e innovazione.

I recenti accordi commerciali preferenziali

Attualmente l'Unione Europea è partner di 39 accordi commerciali in vigore e ne ha conclusi 9 nel 2016.⁶⁰ Il grafico 1.32 mostra lo stato attuale dei vari trattati.

Grafico 1.32 - Mappa degli accordi commerciali dell'Ue



Fonte: European Commission, Overview of Fta and other trade negotiations, maggio 2017

⁶⁰ In particolare, sono stati conclusi accordi di diverso tipo con alcuni paesi vicini come l'Ucraina (gennaio 2016), la Georgia (luglio 2016), il Kosovo e la Moldavia (entrambi nell'aprile 2016), ma anche con paesi in Africa (Costa d'Avorio, settembre 2016, Ghana, dicembre 2016 e Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale, Sadc, ottobre 2016), in Asia (Kazakistan, aprile 2016) e in Nordamerica (Canada, ottobre 2016).



Per avere un quadro più definito della complessa rete di accordi dell'Unione Europea, è utile ricostruire sinteticamente la sua evoluzione recente.⁶¹ Esistono tre tipologie di trattati:

- Unioni doganali, con l'intento di eliminare i dazi doganali e le altre barriere agli scambi bilaterali e stabilire tariffe doganali comuni nei confronti dei paesi terzi;
- Accordi di associazione, Accordi di stabilizzazione, Accordi di libero scambio, Accordi di partenariato economico, che hanno l'intento di rimuovere o ridurre le tariffe doganali e le altre barriere agli scambi bilaterali, senza prevedere politiche commerciali esterne comuni;
- Accordi di partenariato e cooperazione, che hanno l'intento di fornire un quadro generale per le relazioni economiche bilaterali, senza impegni specifici in campo commerciale.

Nord America

Stati Uniti: nel giugno del 2013 i governi dell'Unione Europea hanno conferito alla Commissione un mandato per negoziare il Partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership, Ttip). Si tratta di un accordo commerciale con gli Stati Uniti che ha come obiettivo quello di generare benefici per cittadini e imprese attraverso l'apertura reciproca dei mercati, la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e la definizione di nuove norme per rendere più agevole ed equo esportare, importare e investire oltre-oceano. Finora si sono tenuti 15 incontri, di cui l'ultimo nell'ottobre del 2016. Dopo tre anni di intensi negoziati, la trattativa è tuttavia in stallo, a seguito del nuovo corso dell'amministrazione statunitense.⁶² Il negoziato si presentava complesso già prima, per via degli argomenti affrontati e per l'inclusione di molte questioni sensibili (tra cui gli effetti derivanti dall'armonizzazione e dal mutuo riconoscimento di standard alimentari e ambientali, o della ben nota clausola Investor-State Dispute Settlement, Isds), su cui anche Francia e Germania non hanno mancato di sollevare delle perplessità, ma l'Unione Europea è intenzionata a mantenere il suo impegno.

Canada: il 28 ottobre 2016 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato l'Accordo economico e commerciale globale (Comprehensive Economic and Trade Agreement, Ceta) con il Canada. Il trattato, dopo essere stato firmato il 30 ottobre durante il summit Ue-Canada svolto a Bruxelles, è stato approvato dal Parlamento europeo il 15 febbraio 2017 ed è in attesa di essere ratificato dai parlamenti nazionali per poter entrare pienamente in vigore. Il Ceta mira a sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro attraverso l'eliminazione dei dazi doganali, l'apertura dei mercati dei servizi, la riduzione dei costi per gli esportatori, la partecipazione delle imprese agli appalti pubblici e agevolazioni per gli investimenti, sia in entrata che in uscita. Va rilevato che uno degli aspetti più criticati, il meccanismo di risoluzione delle controversie investitore-stato (Isds), è stato sostituito da un nuovo sistema giudiziario per la protezione degli investimenti (Investors Court System, Ics).

Asia

Giappone: dal 29 novembre 2012 sono in corso i negoziati per un Accordo di libero scambio tra Giappone e Unione Europea. Entrambe le parti sono intenzionate a concludere il prima possibile ma dopo il diciottesimo incontro nella prima settimana di aprile 2017, la firma non è ancora arrivata. Il trattato prevede, tra l'altro, il riconoscimento di oltre 200 specialità europee certificate, l'apertura dei mercati dei servizi e mira a promuovere l'occupazione tramite l'incremento dell'export.

Cina: l'avvio dei negoziati per un nuovo Accordo di partenariato e cooperazione con la Cina è stato approvato dal Consiglio nel dicembre del 2005. Solo nel 2013, però, è stato formalmente

⁶¹ European Commission (2017), *Overview of Fta and other trade negotiations*. Il testo è consultabile al seguente indirizzo: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf.

⁶² Si veda anche il paragrafo 1.2.6.



annunciato un piano per la promozione degli investimenti, basato sulla volontà di rimuovere da entrambe le parti le barriere per l'accesso ai mercati e di garantire un alto livello di protezione sia per gli investimenti che per gli investitori. L'intento è quello di sostituire i 27 accordi bilaterali per gli investimenti esistenti tra i paesi membri dell'Ue (a eccezione dell'Irlanda) e la Cina con uno solo. Le trattative sono ben avviate: nel 2016 si è arrivati alla stesura di un testo negoziale e un nuovo incontro è già stato fissato per luglio 2017. Per quanto riguarda, invece, il riconoscimento della Cina come economia di mercato, l'Ue mantiene la sua opinione contraria. Il 19° vertice bilaterale, svoltosi a Bruxelles l'1-2 giugno 2017, si è risolto con un nulla di fatto.

Paesi Asean: nel luglio del 2007 sono iniziate le negoziazioni per un Accordo di libero scambio tra l'Unione Europea e 7 stati dell'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (Association of Southeast Asian Nations, Asean), ovvero Filippine, Indonesia, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailandia e Vietnam. L'obiettivo iniziale di creare un unico accordo interregionale sembra di difficile attuazione, a causa dei differenti livelli di sviluppo dei paesi, del ritardo nel processo di transizione democratica del Myanmar e del golpe militare del 2014 in Thailandia. Le trattative stanno dunque procedendo in forma bilaterale e sono in dirittura di arrivo con Singapore e Vietnam.

India: Un ambizioso progetto di un ampio Accordo di libero scambio tra le parti ha preso avvio nel giugno del 2007. Dopo 12 incontri caratterizzati da una situazione di stallo, il 30 marzo 2016, durante il summit Ue-India a Bruxelles, è stata annunciata l'approvazione della Eu-India Agenda for Action-2020, una *roadmap* che guida e rafforza il partenariato nei prossimi anni.⁶³

America Latina

Messico: nel maggio del 2016 sono iniziate le trattative per modernizzare l'Accordo globale in vigore dal 1997. L'incontro di Bruxelles del 3-7 aprile 2017 ha portato alla presentazione di nuove proposte praticamente in ogni capitolo: mercati (beni, servizi e investimenti), barriere tecniche al commercio, regole di concorrenza, strumenti di difesa commerciale, di risoluzione delle dispute, trasparenza e sviluppo sostenibile. La visita del Commissario europeo per il commercio a Città del Messico dell'8-9 maggio 2017 non solo ha confermato gli ottimi rapporti con il governo messicano, ma anche l'intento di concludere l'accordo per la fine dell'anno.⁶⁴

Ecuador: dal 1 gennaio del 2017 l'Ecuador è entrato a far parte dell'Accordo commerciale già in vigore tra l'Unione Europea, la Colombia e il Perù. Il trattato prevede una progressiva liberalizzazione attraverso regole sugli scambi equilibrate, che favoriscono la competitività dei mercati andini.

Paesi Acp (Africa, Caraibi e Pacifico)

Con la Convenzione di Lomé prima (febbraio 1975) e di Cotonou poi (giugno 2000) si sono delineate le basi per gli Accordi di partenariato economico (Economic Partnership Agreements, Epa) tra l'Unione Europea e 79 stati tra Africa, Caraibi e Pacifico. Essi promuovono la cooperazione allo sviluppo, nei suoi aspetti politici, economici e commerciali e vengono revisionati ogni cinque anni per verificarne i risultati e stabilire nuovi obiettivi. Gli accordi mirano anche a favorire l'integrazione regionale tra i paesi partner e per questo sono stati negoziati non soltanto in forma bilaterale con i singoli paesi, ma anche a livello inter-regionale.

⁶³ Il documento è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/30/>.

⁶⁴ Si veda il comunicato della Commissione: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1659>.

Trent'anni di mercato interno europeo

di Stefano Micossi*

Il quadro d'insieme

L'obiettivo dell'integrazione economica occupava un posto di primo piano nel Trattato di Roma del 1957, nella forma specifica di un mercato interno comune basato sulla libera circolazione di beni, servizi e fattori produttivi (lavoro e capitale). Oltre ad essere un'area di libero scambio e un'unione doganale con tariffa esterna comune, il modello del mercato comune aveva come obiettivo la rimozione delle barriere tecniche che derivano dalle norme nazionali a tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, nonché, in misura limitata, delle barriere fiscali.

Tre profili assumono rilievo al riguardo. In primo luogo, l'integrazione non implica solo l'eliminazione delle barriere (integrazione negativa), ma anche l'armonizzazione delle norme che stabiliscono gli standard di tutela delle preminenti esigenze di interesse generale, da applicare in tutto il mercato interno (integrazione positiva). In secondo luogo, il problema di eliminare e prevenire le barriere si pone anche per i comportamenti che sono in grado di alterare la parità di condizioni tra gli operatori economici (il *level playing field*) dopo l'apertura del mercato, quali le misure protezionistiche e i sussidi pubblici concessi da uno stato alle imprese nazionali o le condotte anticoncorrenziali delle imprese. Queste distorsioni vengono affrontate con la politica di concorrenza e in particolare con il controllo degli aiuti di stato, un sistema peculiare della costruzione europea che vincola in via diretta gli stati membri. In terzo luogo, l'apertura del mercato e la liberalizzazione non precludono l'intervento pubblico, ad esempio la politica agricola comune per la tutela dell'ambiente o le politiche di coesione che aiutano le economie più deboli a sostenere l'impatto dell'apertura del mercato. Le politiche comuni sono attuate di norma dalla Commissione, spesso sotto la supervisione del Consiglio mediante comitati specializzati.

Già nei primi anni della Comunità economica europea, la Corte di giustizia si distinse come protagonista del processo di integrazione, attraverso l'attività giurisdizionale (*adjudication*) e le pronunce pregiudiziali sulle questioni di interpretazione del Trattato sollevate dai giudici nazionali. Il ruolo cruciale della Corte è emerso con le decisioni che hanno sancito l'effetto diretto del diritto comunitario¹ e la sua preminenza sulla legislazione nazionale nelle aree di competenza della Comunità,² preparando il terreno a successive pronunce di estrema importanza per l'evoluzione del quadro giuridico in tema di mercato interno, quali *Reyners*, *Dassonville* e *Cassis de Dijon*.³

Il programma del mercato interno fu formalmente lanciato dal *Libro bianco sul completamento del mercato interno*, pubblicato dalla Commissione nel giugno del 1985 e approvato dal Consiglio europeo di Milano alla fine dello stesso mese. Il messaggio principale, fondato sulla giurisprudenza *Cassis de Dijon*, era che non occorre perseguire l'armonizzazione quando gli ostacoli alla libera circolazione possono essere superati applicando la *rule of reason* della tutela equivalente. Secondo questo approccio, le misure di armonizzazione devono essere limitate alle restrizioni che potrebbero risultare giustificate in base alle ragioni imperative consentite dal Trattato e che, quindi, possono essere eliminate solo attraverso una normativa che elevi il livello comune di tutela in quel dato settore, riconoscendo le legittime preoccupazioni degli stati membri e ripristinando la libertà di circolazione.

* Direttore generale di Assonime, presidente del Consiglio scientifico della LUISS School of European Political Economy (Sep) e membro del consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti e del Centre for European Policy Studies (Ceps) di Bruxelles. Nel maggio dell'anno scorso è stato nominato Professore onorario del Collegio d'Europa, dove aveva insegnato per oltre vent'anni.

¹ Van Gend & Loos (1963), *causa 26/62*.

² Costa vs. Enel (1964), *causa 6/64*.

³ Reyners (1974), *causa 2/74*; Dassonville (1974), *causa 8/74*; Rewe-Zentrale AG (1979), *causa 120/78*.





Nel Libro bianco erano incluse proposte di modifica del Trattato volte a semplificare ed accelerare il procedimento legislativo. Nei mesi successivi una conferenza intergovernativa raggiunse rapidamente un accordo su tali proposte portando così all'Atto unico europeo, firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto unico europeo conteneva la definizione di mercato interno come "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" (attuale articolo 24 del Tfue) e introduceva il voto a maggioranza (qualificata) nel Consiglio per le misure relative al mercato interno, nonché una nuova procedura di cooperazione con il Parlamento europeo, che in seguito avrebbe condotto al sistema di co-decisione del Trattato di Maastricht. Avvalendosi della nuova base giuridica per le misure del mercato interno (articolo 100A del Trattato Cee, oggi 114 Tfue) la Commissione elaborò il Nuovo approccio alla normativa mercato interno, nel quale le misure legislative si limitano a fissare i requisiti essenziali di tutela, rinviano le specifiche tecniche agli standard volontari sviluppati da organismi europei di standardizzazione.

Il Libro bianco elencava circa 300 misure di armonizzazione, principalmente relative ai beni, che vennero in larga misura approvate entro la scadenza prestabilita del 1992. Ulteriori direttive di armonizzazione furono adottate negli anni successivi per aprire alla concorrenza determinati servizi – specialmente nel settore dei servizi a rete (dalle telecomunicazioni all'energia, ai trasporti e ai servizi postali) e finanziari.

Nelle reti, la presenza di rendimenti crescenti e in alcuni casi di strutture di mercato caratterizzate da monopolio naturale ha inevitabilmente spinto le iniziative in tema di mercato interno oltre l'apertura del mercato, verso misure di regolazione volte ad assicurare il libero accesso dei concorrenti e un *level playing field* nella prestazione di servizi agli utenti finali. I servizi a rete sono anche, di norma, servizi di interesse generale; l'articolo 86 del Trattato Ce (oggi 106 Tfue) offriva la flessibilità necessaria per garantire che tali servizi fossero soggetti al principio di libera circolazione e alle regole di concorrenza senza che ne fosse pregiudicata la specifica missione. Le tensioni con alcuni stati membri dovute al difficile equilibrio tra istanze sociali nazionali e regole del mercato interno condussero, con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, a una nuova disposizione – articolo 16 del Trattato Ce, oggi 14 Tfue – che riaffermava l'importanza dei servizi di interesse generale nell'ambito dei "valori comuni dell'Unione". Il protocollo 26 dei Trattati chiarisce che ciò include il rispetto dell'autonomia delle autorità nazionali, ad ogni livello di governo, nel fornire e organizzare i servizi di interesse pubblico, fermo restando il potere dell'Unione di controllare che le modalità di prestazione siano conformi alle regole del mercato interno.

Ulteriori progressi nelle politiche del mercato interno sono stati raggiunti rafforzando le "politiche di accompagnamento", in particolare con l'approvazione del Regolamento (Cee) 4064/89 sul controllo delle concentrazioni e con le nuove politiche economiche di coesione e in tema di ricerca e sviluppo, finanziate mediante cospicue risorse di bilancio. Queste misure sono complementari, in quanto garantiscono alle economie più deboli risorse aggiuntive per sostenere l'aumento della pressione concorrenziale generato dall'apertura del mercato e dall'attesa concentrazione industriale. La moneta unica fu creata per rafforzare l'integrazione e gli effetti della concorrenza sul mercato interno, migliorando la trasparenza dei prezzi, riducendo i costi delle transazioni transfrontaliere ed eliminando il rischio del tasso di cambio. Per ragioni non ancora completamente chiare, mentre vi sono stati effetti positivi sulla crescita, l'integrazione dei mercati è stata meno marcata di quanto si prevedeva e la produttività di molti paesi dell'Area dell'euro è peggiorata invece di migliorare.

Una volta completata l'adozione delle misure legislative indicate dal Libro bianco, divenne evidente che importanti attività economiche non erano coperte e che, per molti versi, le norme esistenti non riuscivano a produrre una effettiva integrazione. Inoltre, il cambiamento del contesto economico, anche in ragione della globalizzazione, lo sviluppo delle nuove tecnologie e l'accresciuto risalto delle questioni ambientali nella politica pubblica contribuivano in modo importante a definire l'agenda legislativa, con

nuove istanze provenienti dalla collettività e dagli stati membri (*widening*) e la necessità di rivedere e adattare di continuo le norme esistenti (*deepening*). Ciò si riflette nel moltiplicarsi degli esercizi di valutazione strategica e dei piani volti a completare il mercato interno. Il completamento del mercato interno è divenuto infatti un obiettivo mobile, che richiede un adattamento costante. Una sintesi delle principali iniziative incluse nel Libro bianco e dei successivi provvedimenti normativi è contenuta nella tavola 1.

Il rapporto Monti del 2010 metteva in luce alcune idee che erano progressivamente emerse nelle strategie per il mercato interno del decennio precedente, vale a dire la questione di legittimità socio-politica che accompagna l'apertura dei mercati e l'esigenza di ricostituire un consenso popolare attorno agli obiettivi del mercato interno. Il rapporto sottolineava l'importanza di sfruttare le opportunità del mercato interno a vantaggio dei consumatori, promuovendo strategie di crescita sostenibile sul piano ambientale e riesaminando il punto di equilibrio tra le libertà del mercato interno e i diritti e le aspettative dei lavoratori, dopo le tensioni provocate soprattutto dalle regole europee sul distacco dei lavoratori e le relative pronunce della Corte di giustizia, ad esempio nel caso Laval.⁴

Nel corso del tempo, questi più ampi obiettivi hanno trovato riconoscimento nel Trattato, con i nuovi titoli dedicati alla tutela dei consumatori e alla politica sociale.

Due importanti iniziative di apertura del mercato sono state intraprese nello scorso decennio nel settore dei servizi in generale e in quello specifico dei servizi finanziari. La prima è stata stimolata da un rapporto pubblicato nel 2002 dalla Commissione sullo "Stato del mercato interno dei servizi", che descriveva dettagliatamente lo scarso grado di integrazione del settore, le principali barriere giuridiche e il loro impatto sull'economia, soprattutto sulle piccole e medie imprese e i consumatori. La direttiva Servizi, 2006/123/CE approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2006 e che avrebbe dovuto essere applicata a partire dal 2009, costituiva una risposta adeguata, ma è rimasta largamente inattuata.

Tavola 1 - Il mercato interno europeo (1985-2015): un quadro generale

Beni	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mutuo riconoscimento (C.Giust., <i>Cassis de Dijon</i> 1979) ✓ Atto unico europeo (1986) → il mercato interno come compito della Comunità; nuova procedura legislativa maggioranza qualificata (in co-decisione con il Pe) e armonizzazione dei requisiti essenziali ✓ Standard tecnici volontari di conformità
Servizi (stabilimento e prestazione transfrontaliera)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ C. Giust.: dalle discriminazioni alle restrizioni à test dell'accesso al mercato e principio dell'interesse pubblico (<i>Vlassopoulou</i> 1989 e <i>Gebhard</i> 1994 sul diritto di stabilimento; <i>Sager</i> 1990 e <i>Gouda</i> 1989 sulla libera prestazione di servizi)
<i>Regime generale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dir. 2006/123 → principi orizzontali applicabili a tutti i servizi, tranne quelli già armonizzati e alcune specifiche attività
<i>Mercati Finanziari</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 'Passaporto unico' basato su criteri armonizzati ✓ Vigilanza delle istituzioni finanziarie da parte del paese d'origine; controllo nel paese di destinazione per attività d'impresa, tutela del consumatore e stabilità 'sistematica' del mercato domestico ✓ Servizi di investimento e infrastrutture del mercato finanziario (MiFID II 2014/65, MiFIR 600/2014) ✓ Sistema europeo di vigilanza finanziaria che include: (i) Comitato europeo per il rischio sistemico; (ii) Autorità di vigilanza europee (Eba, Eiopa, Esma) ✓ Pacchetto sull'Unione bancaria: Meccanismo di vigilanza unico, Meccanismo di risoluzione unico e Direttive sui sistemi di garanzia dei depositi e sui sistemi di risoluzione delle banche; pacchetto CRD IV sui requisiti patrimoniali e la vigilanza prudenziale
<i>Servizi di interesse generale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Il Trattato di Amsterdam introduce l'articolo 14 Tfue, che stabilisce una nuova base giuridica per la legislazione sui Sieg; in seguito rafforzato dal Protocollo 26 sui Sig (Trattato di Lisbona) →

⁴ Laval (2007), *causa C-341/05*.





<i>Industrie a rete</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Per telecomunicazioni, gas ed elettricità, servizi postali, ferrovie: apertura dei mercati (gradi diversi) e regolazione pro concorrenziale (accesso alla rete, separazione della fornitura del servizio dall'infrastruttura); in alcuni casi fissazione di obblighi di servizio universale✓ Reti di regolatori europei in funzione complementare alle autorità nazionali (es. Berec, Acer)✓ Misure di liberalizzazione per il trasporto aereo, stradale e marittimo
Capitali	<ul style="list-style-type: none">✓ Piena libertà di circolazione (Dir. 88/361)✓ Trasparenza e integrità del mercato: Prospetto (Dir. 2003/71, in fase di revisione); Trasparenza (Dir. 2004/109, modificata nel 2013); Abusi di mercato (Reg. 596/2014 e Dir. 2014/57 che armonizza le sanzioni penali); Diritti degli azionisti (Dir. 2007/36)✓ Mercato del controllo societario: Dir. OPA 2004/25✓ Mobilità delle società: Statuto della Società Europea (Dir 2001/86 sul coinvolgimento dei lavoratori; Reg. 2157/2001 su stabilimento e governo societario → approccio della 'sede effettiva', in parte riformato dalla C.Giust.)✓ Piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali 2015
Persone	
<i>Lavoratori</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Circolazione dei lavoratori e diritto di residenza, parità di trattamento riguardo alle condizioni di lavoro e ai benefici sociali e fiscali (Reg. 492/2011)✓ Diritti a pensione complementare (Dir. 98/49); coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Reg. 883/2004)✓ Distacco dei lavoratori Dir. 96/71 (in fase di revisione)
<i>Professionisti</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali con requisiti minimi di formazione; da direttive settoriali ad approccio orizzontale (Dir. 2005/36, modificata dalla Dir. 2013/55 → tessera professionale europea)
<i>Individui</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Trattato di Maastricht à introduzione della cittadinanza europea, che include il diritto a circolare e fissare liberamente la propria residenza nell'UE✓ Disciplina in tema di libertà di circolazione e residenza (temporanea e permanente) per cittadini europei e loro familiari nella Dir. 2004/38
Orizzontali	
<i>Contratti pubblici</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Coordinamento delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici per lavori, forniture e servizi al di sopra di determinate soglie (con regole distinte per i settori delle utilities): Dir. 2014/24 e Dir. 2014/25✓ Nuove regole per le concessioni (Dir. 2014/23), che impongono requisiti minimi per i criteri di selezione e aggiudicazione e una durata limitata
<i>Proprietà intellettuale</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Regole armonizzate su diritto d'autore (Dir. 2001/29), marchi (Dir. 2015/2436), disegni industriali (Dir. 98/71), invenzioni biotecnologiche (Dir. 98/44), segreti commerciali (Dir. 2016/943)✓ Protezione a livello Ue: marchio Ue (Reg. 207/2009, modificato dal Reg. 2015/2424); disegni e modelli comunitari (Reg. 6/2002); brevetto unitario europeo (Reg. 1257/2012 e Reg. 1260/2012)✓ Procedure per la tutela dei Dpi dalla contraffazione e dalla pirateria (Dir. 2004/48); Tribunale unificato dei brevetti, non ancora operativo
<i>Protezione dei consumatori e tutela dei dati personali</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Salute e sicurezza: Dir. 2001/95 sulla sicurezza generale dei prodotti; Reg. 178/2002 sulla sicurezza degli alimenti✓ Interessi economici dei consumatori: armonizzazione minima sulla responsabilità da prodotto difettoso (Dir. 85/374), garanzie nelle vendite (Dir. 1999/44), credito al consumo (Dir. 2008/48), clausole vessatorie (Dir. 93/13), pacchetti turistici (Dir. 2015/2302); approccio di armonizzazione completa per pratiche commerciali scorrette (Dir. 2005/29) e diritti dei consumatori (Dir. 2011/83, compresi i contratti a distanza e il diritto di recesso)✓ Cooperazione tra le autorità nazionali a tutela dei consumatori (Reg. 2006/2004, in fase di revisione)✓ Regolamento generale sulla protezione dei dati personali 2016/679; e-privacy (Dir. 2002/58, in fase di revisione)
<i>Economia digitale</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ E-commerce (Dir. 2000/21): obblighi informativi per attività e contratti online, trasparenza delle comunicazioni commerciali, limiti alla responsabilità dei fornitori del servizio✓ Firma elettronica (Reg. 910/2014), e-money (Dir. 2009/110), servizi di pagamento (Dir. 2015/2366)✓ Strategia per un mercato interno digitale (2015) con proposte legislative su tutela del consumatore nelle vendite online, consegna dei pacchi, <i>geoblocking</i>



La seconda iniziativa consiste nel decennale tentativo di integrare i mercati finanziari e istituire una struttura regolatoria sovranazionale per i servizi finanziari, in risposta ai ripetuti episodi di instabilità. Due rapporti, l'uno preparato all'inizio dello scorso decennio da un gruppo di esperti sotto la guida di Alexandre Lamfalussy (che avrebbe portato al cosiddetto Piano d'azione sui servizi finanziari, da completare entro il 2005) e l'altro preparato da Jacques de Larosière alla fine del decennio, indicavano una serie di interventi per rimuovere le restrizioni ancora esistenti nei mercati dei valori mobiliari e creare un nuovo sistema regolatorio in grado di evitare una ripetizione della drammatica crisi finanziaria del 2008-2009. La crisi del debito sovrano e del sistema bancario nell'Area dell'euro, all'inizio del decennio, convinse i governi e i regolatori ad alzare la posta in gioco e procedere verso una piena unione bancaria (oggi in fase avanzata) e un'unione dei mercati dei capitali (ancora a un primo stadio di sviluppo).

Misure legislative orizzontali sempre più ambiziose sono state adottate nel settore dei contratti pubblici (relativi a beni, servizi, lavori e concessioni), ancora ostinatamente protetto dalle autorità nazionali, e in quello della proprietà intellettuale. Quest'ultimo è ovviamente di importanza cruciale per incoraggiare a livello europeo la circolazione delle nuove tecnologie e lo sviluppo delle applicazioni innovative, superando la tendenza tradizionale a privilegiare la protezione dell'investitore rispetto alla diffusione delle nuove idee.

Infine, più di recente, è stata intrapresa un'iniziativa globale per realizzare un mercato interno digitale, che consenta all'Unione di sfruttare appieno il potenziale economico delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Questo programma copre una vasta gamma di temi e attività, organizzate attorno a tre macro obiettivi: a) un migliore accesso di consumatori e imprese a beni e servizi offerti sui mercati online; b) un quadro normativo adeguato e un contesto favorevole alla concorrenza tra operatori; c) sicurezza e affidabilità delle infrastrutture lct.

L'accesso al mercato

Il mercato interno è costruito su un modello di regolazione innovativo, che mira ad aprire i mercati degli stati membri alla libera circolazione rispettando, per quanto possibile, la diversità delle istituzioni e degli approcci regolatori nazionali. È un modello peculiare di integrazione nella diversità, senza precedenti nella storia della regolazione, per il quale le diverse normative nazionali in tema di sicurezza, salute e tutela del consumatore coesistono e si applicano contemporaneamente all'interno di ciascuno stato membro.

Questo approccio si fonda sulla storica sentenza della Corte di giustizia nel caso *Cassis de Dijon* del 1978, che stabilì il principio del mutuo riconoscimento delle regole nazionali. Con un solo colpo venne resa illegale una moltitudine di barriere tecniche alla libera circolazione dei beni, liberando così la Commissione europea dal compito di eliminarle per via legislativa. Successive sentenze affinarono il principio e ne estesero l'applicazione ai servizi e agli individui intenzionati a stabilirsi e lavorare in uno stato membro diverso da quello di origine.

L'altro elemento chiave per la costruzione del mercato interno era la disponibilità di una base giuridica più flessibile per l'adozione degli atti legislativi; l'esigenza fu soddisfatta con l'Atto unico europeo, che introdusse nel Trattato Cee l'articolo 100 A (oggi articolo 114 Tfue). Con la nuova base giuridica, l'armonizzazione seguì tre linee direttive:

- (i) norme sostanziali che armonizzano le regole in tema di sicurezza, salute e tutela dei consumatori, fissando i requisiti essenziali, e standard europei applicabili su base volontaria che conferiscono una presunzione di conformità con i requisiti armonizzati;





- (ii) norme di tipo procedurale volte a migliorare la trasparenza delle informazioni su regole e standard tecnici nazionali e, in seguito, sui contratti pubblici; in base alla direttiva 83/189/Cee la mancata notifica di queste misure alla rete europea di valutazione reciproca ne determina la nullità; la procedura di informazione, introdotta in origine per i beni, fu successivamente estesa alle misure tecniche per i servizi;
- (iii) estensione in via legislativa del mutuo riconoscimento, in particolare nel campo delle qualifiche professionali e in quello dei servizi.

La combinazione del principio del mutuo riconoscimento con i tre ambiti dell'attività legislativa europea ha comportato una svolta radicale nella filosofia economica: l'apertura del mercato è posta al centro delle politiche economiche non solo per stimolare la crescita, ma anche per migliorare il benessere dei cittadini. Il voto a maggioranza implica che i governi possano talvolta essere costretti ad accettare un significativo distacco dalle politiche e tradizioni normative nazionali. Mentre la cultura dell'accordo, prevalente in Europa, si è normalmente tradotta nella riluttanza a decidere con il voto a maggioranza, la possibilità stessa di procedere al voto aumenta la disponibilità dei membri del Consiglio a raggiungere un compromesso.

Le politiche comuni hanno preso atto delle istanze degli stati membri e dei cittadini e sviluppato strumenti per trovare un punto di equilibrio soddisfacente tra l'obiettivo della libera circolazione e le preferenze nazionali nel definire il modello di tutela accettabile.

L'apertura dei mercati attraverso la legislazione

Negli ultimi trenta anni, enormi progressi sono stati compiuti nell'attuazione della normativa relativa al mercato interno per l'apertura dei mercati. Oramai la maggior parte delle attività economiche è coperta dalle regole per il mercato interno e un ulteriore salto nell'integrazione verrà dalla nuova strategia per il mercato digitale, che mira ad estendere ambiziosamente l'apertura del mercato alle transazioni on-line. Tuttavia, l'attuazione della legislazione non è omogenea.

Il mutuo riconoscimento svolge un ruolo importante per il funzionamento del mercato interno sia per i beni che per i servizi, in particolare nel riconoscimento delle qualifiche professionali (per i servizi, il commercio intra-europeo è inferiore rispetto ai beni - circa il 6 per cento del Pil dell'Ue contro il 22 per cento dei beni - ma è in costante aumento negli ultimi anni).

Nella pratica però, il mutuo riconoscimento è ostacolato da numerosi fattori quali le incertezze legislative, l'eccesso di burocrazia e la scarsa consapevolezza tra individui, imprese e amministrazioni pubbliche, nonostante gli sforzi per semplificare l'applicazione con il Regolamento (Ce) 764/2008. La direttiva Servizi non ha avuto gli effetti sperati circa la rimozione dei requisiti eccessivi - se non addirittura illegali - richiesti per l'autorizzazione per l'avvio di un'attività, né riguardo alla riduzione della durata delle autorizzazioni e dei requisiti necessari per la registrazione presso le camere di commercio locali o le associazioni professionali. L'attuazione delle direttive sugli appalti non è uniforme e in alcuni paesi il numero dei contratti per appalti pubblici con procedure di gara aperte rimane ben sotto la media. In alcuni stati membri, le norme sullo stabilimento rimangono molto restrittive. La mancanza di collegamenti fisici adeguati ostacola il realizzarsi di un mercato interno funzionante per l'energia. La burocrazia eccessiva ancora ostacola l'accesso ai mercati oltre confine.

Anche la qualità della regolazione non è sempre soddisfacente. Permangono, infatti, a carico delle imprese oneri eccessivi che non rispondono a una valutazione adeguata dei benefici attesi, come nel caso del Reach, la normativa per i prodotti chimici o le regole sui test clinici. Gli sforzi della Commissione di



basare la nuova legislazione su un adeguato *impact assessment* sono spesso frustrati dalla mancanza di volontà di cooperare da parte del Consiglio e del Parlamento europeo. L'instabilità regolatoria rimane elevata, a causa delle istanze politiche contingenti degli stati membri, generando incertezza e maggiori rischi per gli investitori, specialmente per progetti di lungo termine.

Gli studi dell'Ocse hanno evidenziato anche il diffondersi di misure, a livello nazionale, che impongono il rispetto di requisiti non necessari in aggiunta al carico di regolazione esistente (*gold plating*) o che falliscono nel tentativo di rimuovere le normative contrastanti. La frammentazione normativa e le restrizioni sproporzionate nel mercato interno ostacolano le opportunità per le imprese di espandersi in alcuni settori, come per i trasporti, un settore sovraccaricato da limiti di carico e dimensione, restrizioni al traffico e procedure amministrative molto complesse.

Il nuovo programma per il mercato interno digitale si propone di abbattere le molte barriere che ancora impediscono lo sviluppo dell'*e-commerce*. A questo proposito, i requisiti di localizzazione dei dati che richiedono alle imprese di immagazzinare e processare i dati in server localizzati fisicamente all'interno di determinati stati membri sono particolarmente dannosi per lo sviluppo e la crescita delle nuove imprese. Alcuni stati membri stanno anche, ingiustificatamente, restringendo o proibendo la vendita on-line di alcuni prodotti, come quelli veterinari.

Un altro tema che emerita attenzione è la scarsa mobilità transfrontaliera dei fattori produttivi, lavoro e capitale. La mobilità del lavoro rimane ancora molto bassa nell'Ue, a causa di fattori culturali e linguistici da un lato, ma anche della mancata armonizzazione delle qualifiche professionali e dei diritti pensionistici supplementari dall'altro.

In base alla nuova direttiva sulle qualifiche professionali, gli stati membri sono ora sottoposti a requisiti più stringenti per giustificare i casi in cui essi decidono di imporre limiti all'accesso alle attività professionali; tuttavia il numero di riconoscimenti rimane basso, con riferimento all'occupazione, e il processo di riconoscimento è spesso lento e complicato, con enormi differenze tra stati membri.

L'Unione Europea sembra essere piuttosto inefficiente anche nell'attrarre personale altamente qualificato da paesi terzi. La nuova Carta professionale europea (per i residenti Ue) e la Blue card (per i cittadini provenienti da paesi terzi) potrebbero contribuire a migliorare la situazione su questo fronte. Il rischio di perdere i diritti pensionistici complementari e i lunghi periodi di contribuzione necessari per acquisire i nuovi diritti sono dei forti disincentivi a cercare lavoro all'estero; la direttiva 2014/50/Ue (che dovrà essere trasposta entro il 2018) migliora in qualche modo la situazione stabilendo degli standard minimi per la protezione dei diritti dei lavoratori mobili.

In generale, schemi diversi per la protezione contro la disoccupazione, rischi per la tutela della salute e la scarsa portabilità dei diritti dei lavoratori rappresentano un importante ostacolo alla mobilità del lavoro. Su questo, l'articolo 3 del Tue include tra i valori su cui si fonda l'Unione Europea la libera circolazione delle "persone", piuttosto che dei "lavoratori"; l'articolo 45 del Tfue non viene considerato tra le priorità dal Consiglio e dal Parlamento; i lavoratori impiegati all'estero operano generalmente sotto il controllo del paese ospite e ciò ha come effetto quello di proteggere le regolamentazioni del mercato del lavoro nazionale. La protezione del mercato nazionale è il principale motivo alla base del rifiuto da parte dei parlamenti di inserire il principio del paese di origine nella direttiva Servizi – originariamente previsto nella prima proposta della Commissione europea; è anche il principale motivo alla base della crescente domanda per la revisione della direttiva sui lavoratori distaccati al fine di prevedere un'attuazione più rigorosa delle condizioni di lavoro locali (del paese ospitante). La direttiva sui lavoratori distaccati rappresenta infatti una fonte di perenne tensione tra la libertà di movimento e gli strumenti





legislativi nazionali di protezione dei lavoratori, andando a toccare il tema più sensibile della mobilità del lavoro, che rimane in Europa un tema profondamente impopolare e che incontra forti resistenze.⁵

Naturalmente, mantenere sistemi nazionali di protezione del lavoro è incoerente con la creazione di un mercato integrato. Così accade che, quando una normativa del mercato interno arriva a sfiorare le rigide istituzioni del mercato del lavoro, la sua attuazione può diventare molto lenta – come dimostrato più volte nel caso della libertà di stabilimento, dove ancora oggi prevale il controllo del paese di destinazione sulle regole di condotta delle imprese e la libertà di prestazione dei servizi transfrontalieri.

Questo è altresì, con ogni probabilità, un importante fattore che contribuisce ad ostacolare la piena realizzazione della libertà dei movimenti di capitale, come riflesso anche nelle disposizioni del Trattato e del diritto europeo sulla mobilità delle società. Ciò non ha ostacolato un significativo incremento degli investimenti diretti intra-Ue, nel contesto di un trend globale di flussi di investimenti diretti crescente, così come di operazioni di fusione e acquisizione transfrontaliere. Nei primi anni del programma del mercato interno si sono registrati flussi *cross-border* particolarmente elevati, così come dopo il 2004 per i nuovi paesi dell'allargamento, a seguito del processo di *outsourcing* delle attività manifatturiere e l'acquisizione di ampie quote delle banche nazionali da parte delle grandi multinazionali dell'Ue a 15. Tuttavia, molte imprese, specialmente nell'Ue a 15, rimangono chiuse alle acquisizioni straniere, in particolare nei servizi a rete delle *utilities*, settore in cui spesso lo stato detiene grandi fette dei monopoli nazionali e dove l'acquisizione da parte di aziende straniere dei campioni nazionali viene fortemente scoraggiata.

I mercati finanziari rimangono frammentati anche a causa delle crisi finanziarie del 2008-09 e 2011-12, che hanno lasciato in eredità elevati debiti, pubblici e privati, e una mancanza di fiducia nei sistemi bancari e nei titoli sovrani della periferia meridionale dell'Area dell'euro. L'Unione bancaria, ormai già abbastanza avanzata essendo entrati in funzione il meccanismo unico di vigilanza (*Single supervisory mechanism* - Ssm) e quello di risoluzione delle banche in crisi (*Single resolution mechanism* - Srm), con annesso Fondo di risoluzione (*Single resolution fund* - Srf) e il progetto di Unione dei mercati dei capitali dovrebbero rimuovere le segmentazioni dei mercati che tuttavia, ancora per un po' di tempo, avranno un ruolo determinante nel limitare l'accesso delle Pmi al finanziamento e deprimere la crescita.

⁵ Le profonde fratture tra il mercato interno e le istanze sociali nazionali in tema di diritti dei lavoratori emergono con evidenza dai casi all'origine di tre importanti pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia. In *Rush Portuguesa* del 1990 (causa C-113/89) la Corte ha affermato che alla luce degli articoli 56 e 57 Tfue uno stato membro non può vietare a un prestatore di servizi stabilito in un altro stato membro di spostarsi liberamente nel suo territorio con tutto il suo personale per eseguire un contratto; il diritto comunitario non preclude però agli stati membri di estendere l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro a chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, nel loro territorio. Con la direttiva 96/71/Ce tale discrezionalità è venuta meno: lo stato membro ospitante deve limitarsi ad applicare ai lavoratori distaccati un "nucleo di norme imperative" relative al salario minimo, al periodo di lavoro e alla parità di trattamento, e i contratti collettivi che soddisfano determinate condizioni. Nel caso *Laval* del 2007 (causa C-341/05), relativo alla controversia tra un'impresa lettone incaricata di eseguire un contratto in Svezia e i sindacati svedesi, la Corte di giustizia ha stabilito che lo stato ospitante può pretendere l'applicazione delle norme nazionali solo per le materie indicate dall'articolo 3.1 della direttiva 96/71/Ce, tra le quali non rientrano componenti addizionali del salario e premi assicurativi, ed è tenuto a rispettare la procedura prevista dalla direttiva per la determinazione dei minimi salariali. Nel caso di specie, le richieste dei sindacati locali ricadevano al di fuori della portata della direttiva e le azioni intraprese per ottenere l'attuazione dei contratti collettivi risultavano, quindi, incompatibili con l'articolo 56 Tfue. Infine, il caso *Viking* (causa C-438/05) sempre del 2007 riguardava un'impresa marittima finlandese che intendeva cambiare bandiera a una nave di sua proprietà per poter applicare un contratto collettivo più favorevole e ridurre i costi del lavoro. Ancora una volta, la Corte di giustizia ha ritenuto che lo sciopero indetto dai sindacati comportasse una restrizione della libertà di stabilimento: l'obiettivo di tutelare i lavoratori non costituisce una giustificazione ammissibile quando è accertato che in concreto i posti o le condizioni di lavoro non sono compromessi o seriamente minacciati.

L'impatto economico

Sono passati circa trenta anni dall'Atto unico che, con la creazione del mercato interno europeo, ha contribuito a un forte avanzamento nel processo di integrazione dell'Unione Europea. Ciononostante la performance economica dell'Ue non è soddisfacente e l'eredità della crisi economico-finanziaria è ancora pesante. La crescita del prodotto e della produttività è scarsa, la disoccupazione rimane elevata in alcuni stati membri, gli investimenti non sono ancora tornati ai livelli pre-crisi e i mercati finanziari rimangono frammentati a causa della sfiducia derivante da debiti pubblici elevati e dubbie posizioni di capitale e attività in alcune segmenti del sistema bancario.

Ovviamente non si può ritenere responsabile il mercato interno per tutto ciò che non funziona, ma nemmeno si può attribuirgli tutto il merito per ciò che sembra funzionare bene nel processo di integrazione economica. Ci si aspettava che il mercato interno avrebbe portato benefici economici ben identificabili su una serie di fronti: la riduzione dei costi attraverso l'eliminazione delle barriere tariffarie e regolatorie; le economie di scala grazie ai processi di ristrutturazione e fusione da parte delle imprese per sfruttare mercati più ampi e ottimizzare le proprie strutture produttive e logistiche; aumenti di efficienza dovuti alla maggiore concorrenza; una maggiore mobilità del lavoro e del capitale per gli investimenti diretti transfrontalieri; minori costi di transazione finanziaria in virtù della liberalizzazione dei flussi di capitale e di una più elevata integrazione finanziaria, possibilmente con un ruolo sempre maggiore dei mercati di capitale nel finanziamento diretto delle imprese. Anche dall'euro, con la piena trasparenza nei prezzi, ci si attendeva un contributo positivo su tutti questi fronti.

Sebbene in ognuno di questi campi vi siano stati dei progressi, i benefici sembrano essere stati inferiori alle aspettative e in alcuni casi sembrano essersi distribuiti in maniera non omogenea tra paesi, regioni e settori. Tuttavia questo è un risultato che ci si poteva aspettare. I paesi più grandi sono in una posizione migliore per sfruttare a pieno le economie di scala, data la dimensione più grande delle loro imprese, mentre le piccole economie aperte beneficiano maggiormente dalla riduzione dei costi di transazione dovuta all'eliminazione delle barriere al commercio. I costi di aggiustamento sono in genere più elevati per i paesi con mercati chiusi e settori industriali protetti. Le forze gemelle della globalizzazione e del cambiamento tecnologico hanno anche avuto un ruolo nel modificare l'ambiente economico amplificando le divergenze nella capacità degli stati membri dell'Ue di affrontare le varie sfide.

Alla luce di quanto esposto, è praticamente impossibile distinguere lo specifico impatto economico del mercato interno. Un'alternativa, meno ambiziosa, potrebbe essere quella di valutare, da una parte, il successo delle politiche del mercato interno nel rafforzare le riforme per l'apertura dei mercati nei paesi dell'Ue e, dall'altra, la performance, in termini di crescita e produttività, degli stati membri al fine di identificare le debolezze più evidenti.





Brexit: una stima dei costi tariffari per i paesi dell'Unione Europea in un nuovo regime di regolamentazione degli scambi commerciali con il Regno Unito

di Rita Cappariello*

Introduzione¹

Una delle principali implicazioni dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (Ue) è che, per la prima volta, l'Ue dovrà negoziare con un ex stato membro il regime di regolamentazione degli scambi commerciali. Le possibilità sono teoricamente quattro.

1. L'adesione allo spazio economico europeo (*European Economic Area - Eea*), di cui fanno parte, oltre agli stati membri dell'Unione Europea, Islanda, Liechtenstein e Norvegia. L'appartenenza all'Eea assicura agli stati non-Ue la piena partecipazione al mercato unico europeo e comporta l'adesione alle "quattro libertà" (libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali), con gli stessi diritti e obblighi degli stati membri dell'Unione, ivi compreso un contributo finanziario. Gli stati non-Ue tuttavia non concorrono a definire nell'ambito dell'Unione Europea le regole per la partecipazione al mercato unico che però devono applicare.²
2. La partecipazione a un'unione doganale con l'Ue, come nel caso della Turchia. Essa prevede la libera circolazione dei beni, l'obbligo di recepire la normativa europea in merito e la rinuncia a decidere i propri dazi doganali e alla possibilità di stringere accordi commerciali indipendenti.
3. Un accordo di libero scambio che, nel caso riguardasse anche altri aspetti della regolamentazione oltre a quello delle tariffe, come servizi, investimenti, protezione della proprietà intellettuale (cosiddetto "accordo misto"), richiederebbe la ratifica da parte di tutti gli stati membri.
4. Se non si raggiungesse alcun accordo, i rapporti commerciali sarebbero regolati dalle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Si applicherebbe in tal caso la clausola della "nazione più favorita" (*Most Favoured Nation, Mfn*), che impone un divieto di discriminazione: ogni stato si impegna ad accordare a ogni altro lo stesso trattamento concesso a tutti i paesi con cui non esistono specifici accordi commerciali bilaterali.

Né la partecipazione all'Eea, né l'unione doganale, appaiono opzioni politicamente accettabili dal Regno Unito. La prima imporrebbe la libera circolazione delle persone e l'obbligo di recepimento dell'*acquis communautaire*; la seconda, oltre a stabilire comunque certi vincoli normativi, limiterebbe fortemente la sua libertà di decidere in modo indipendente sui propri rapporti commerciali con altri paesi. La negoziazione di un eventuale accordo commerciale richiederebbe invece tempi difficili da prevedere.

Pertanto, nel caso in cui non si raggiunga un qualche accordo, i rapporti commerciali tra Unione Europea e Regno Unito dopo l'uscita saranno regolati dalle norme dell'Omc, con l'applicazione della clausola Mfn. Per avere un'idea del relativo impatto economico, si può ipotizzare che il Regno Unito, almeno fino a quando non adotterà un proprio schema tariffario, applichi le tariffe attualmente in vigore per

* Banca d'Italia.

1 L'approfondimento riporta i principali risultati del lavoro Cappariello R. (2017), *Brexit: estimating tariff costs for the EU countries in a new trade regime with the UK*, in Banca d'Italia, "Questioni di Economia e Finanza", n. 381, giugno.

2 La Svizzera, stato membro dell'Associazione europea di libero scambio (Efta) come Islanda, Liechtenstein e Norvegia, non partecipa all'Eea, ma ha stipulato nel tempo una serie di accordi bilaterali con l'Unione Europea ed è tenuta al recepimento delle relative norme europee.



l'Unione Europea; in altre parole, che il Regno Unito e l'Unione Europea applichino fra loro le stesse tariffe commerciali che attualmente l'Unione applica all'esterno.

Sotto queste ipotesi, in questo lavoro si stimano le tariffe medie che sarebbero applicate dal Regno Unito sui beni importati provenienti da ciascuno degli altri 27 paesi dell'Unione Europea e, viceversa, quelle che sarebbero applicate dall'Unione sulle importazioni dal Regno Unito. Queste stime rappresentano una valutazione d'impatto che non tiene conto di come si modificherebbero i flussi commerciali in seguito all'introduzione delle tariffe.

I dati

Per la stima delle tariffe medie, vengono utilizzate le informazioni tratte dal *WTO's Integrated Data Base* sui dazi Mfn applicati dall'Unione Europea ai membri dell'OmC. La base dati fornisce le tariffe a livello di prodotto su tutti i beni scambiati. I dati per molte merci soggette a dazi non *ad valorem* o a quote, in particolare prodotti agricoli e alimentari, sono integrati con le stime delle tariffe equivalenti *ad valorem* o dell'incidenza tariffaria all'interno della quota (*Inside Quota Tariff Rate*) di fonte *International Trade Center Market Access Map* (ITC MAP).³ Le tariffe medie (per area/paese e/o per settore) sono calcolate utilizzando come pesi le importazioni a livello di prodotto (HS a 6 digit) di fonte UN Comtrade per l'anno 2015 che contiene i flussi bilaterali di commercio estero.⁴

Una stima delle tariffe medie

La tavola 1 mostra le nostre stime delle tariffe bilaterali che sarebbero applicate tra l'Ue-27 e il Regno Unito sui beni scambiati nel complesso e a livello settoriale (Classificazione SITC Rev. 4). Poiché l'esercizio si basa sull'ipotesi che lo schema tariffario applicato dall'Ue e dal Regno Unico sia identico alle tariffe Mfn attualmente applicate dall'Unione Europea, le differenze tra i due riflettono semplicemente la diversa composizione settoriale dei flussi commerciali bilaterali.

Con il passaggio a un regime basato sulle tariffe Mfn, l'incidenza media dei dazi potenzialmente imposti sulle merci esportate dai rimanenti 27 paesi dell'Ue verso il Regno Unito sarebbe del 5,2 per cento; quella per le esportazioni dal Regno Unito verso l'Ue sarebbe più contenuta e pari al 3,9 per cento.⁵

Il livello stimato delle tariffe è molto eterogeneo tra settori merceologici. Se consideriamo il 5 per cento come soglia sotto la quale l'impatto è trascurabile, è evidente che le tariffe Mfn applicate dalla Ue sono finalizzate a proteggere quattro settori: l'agro-alimentare, il settore delle bevande e del tabacco, gli autoveicoli e i compatti dell'abbigliamento e delle calzature. Poiché quasi un quinto del valore complessivo delle merci esportate dalla Ue verso il mercato britannico è costituito da autoveicoli, sui quali sarebbe potenzialmente imposto un dazio medio del 9,1 per cento, il passaggio a un regime tariffario avrebbe un impatto significativo sul livello medio dei dazi imposti agli esportatori europei, con potenziali effetti negativi sulle vendite sul mercato britannico.⁶ In altre industrie, in particolare il comparto

³ Nell'imputare tariffe *non ad valorem* o costi tariffari a merci le cui importazioni sono soggette a quote, l'esercizio ha adottato un approccio "conservativo".

⁴ L'esercizio non prende in considerazione i costi per gli scambi derivanti dall'introduzione di differenze nella regolamentazione e di altre misure non tariffarie potrebbe accrescere i costi degli scambi commerciali tra Ue e Regno Unito.

⁵ Altre recenti stime risultano solo leggermente più elevate (Prots, 2016).

⁶ È interessante rilevare che l'incidenza media dei dazi del comparto "autoveicoli" riflette livelli tariffari molto diversi sulle differenti tipologie di beni scambiati. I dazi imposti sul prodotto finito "auto e motoveicoli" (10 per cento) sono molto più elevati rispetto a quelli imposti su "parti e componenti intermedie di veicoli" (4 per cento in media).





delle macchine e della meccanica e quello della chimica, che rappresentano rispettivamente il 21 e il 16 per cento delle importazioni del Regno Unito dall'Ue, il livello delle tariffe è invece trascurabile.

Tavola 1 - Dazi sugli scambi commerciali bilaterali tra Ue-27 e Regno Unito per settore

In percentuale delle importazioni

Settori SITC Rev. 4	Tariffe medie Mfn applicate		Quota settoriale delle importazioni	
	sui beni della Ue esportati verso il Regno Unito	sui beni della Ue importati dal Regno Unito	del Regno Unito dalla Ue-27	della Ue-27 dal Regno Unito
0 Prodotti alimentari e animali vivi	15,0	12,0	10,4	6,6
1 Bevande e tabacchi	8,1	5,4	1,9	1,8
2 Materie prime non commestibili, esclusi i carburanti	1,9	0,5	2,1	1,9
3 Combustibili minerali, lubrificanti e prodotti connessi	1,8	1,1	3,4	12,8
4 Oli, grassi e cere di origine animale o vegetale	3,9	3,6	0,4	0,3
5 Prodotti chimici e prodotti connessi, n.c.a.	2,4	2,7	16,3	18,0
6 Prodotti finiti classificati principalmente secondo la materia prima	2,8	2,6	10,8	11,0
7 esclusi 7.8 e 7.9 Macchinari esclusi autoveicoli e altri mezzi di trasporto	2,0	1,9	20,8	19,0
7.8 Autoveicoli	9,1	9,0	18,9	12,3
7.9 Altri mezzi di trasporto	2,6	2,5	1,8	3,8
8 esclusi 8.4 e 8.5 Prodotti finiti diversi	2,2	2,4	9,2	8,7
8.4 Articoli di abbigliamento e accessori	11,0	11,0	2,1	1,6
8.5 Calzature	10,0	11,0	0,8	0,5
9 Articoli e transazioni non classificati altrove	0,0	0,0	1,1	1,7
Totale	5,2	3,9	100,0	100,0

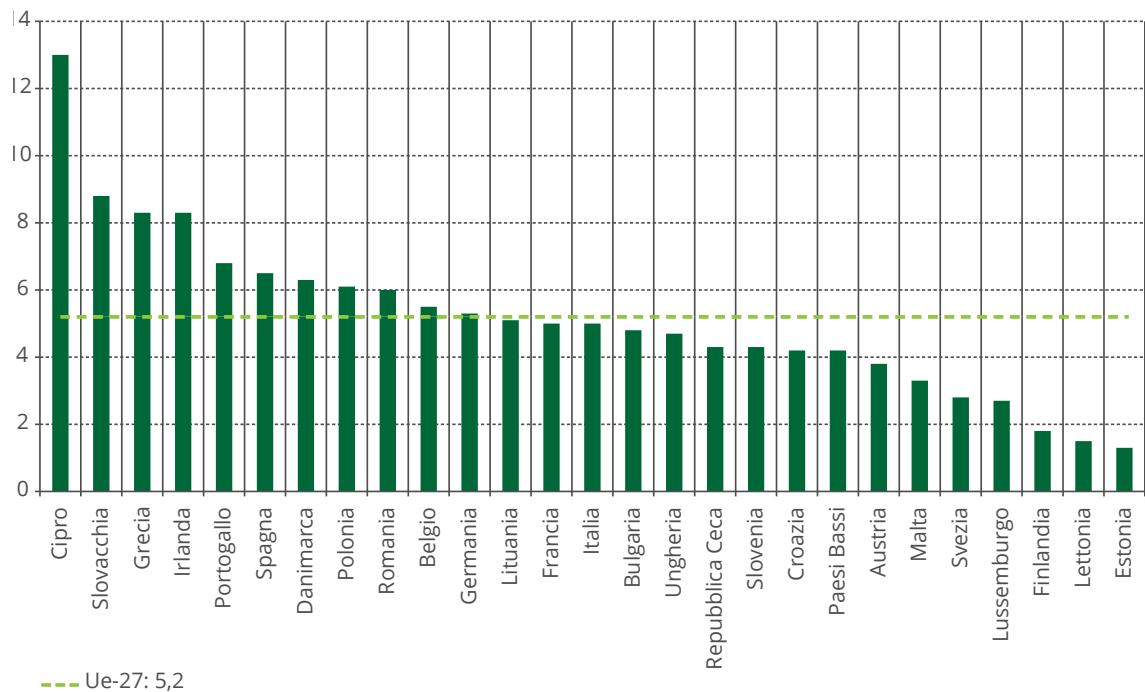
Fonte: elaborazioni sulle basi dati Wto-Idb e Itc Market access map per le tariffe e sui dati Unctad ComTrade per il valore delle importazioni dai paesi della Ue

I potenziali costi tariffari per i singoli paesi dell'Unione Europea

Il grafico 1 mostra in ordine decrescente la tariffa media imposta alle importazioni britanniche di beni da ciascuno dei 27 stati membri dell'Unione. L'ampia variabilità tra paesi riflette le differenze nella composizione settoriale dei flussi commerciali. Considerando i principali paesi europei esportatori nel Regno Unito, emerge che per la Germania la tariffa media sarebbe analoga a quella dell'Unione nel suo complesso; per Francia e Italia sarebbe leggermente più bassa; Irlanda, Spagna e Polonia si troverebbero a fronteggiare dazi medi superiori al 6 per cento.

Grafico 1 - Dazi medi sulle importazioni del Regno Unito dai 27 paesi dell'Unione Europea

In percentuale del totale delle importazioni del Regno Unito da quel paese



Fonte: elaborazioni sulle basi dati Wto-Idb e Itc Market Access Map per le tariffe e sui dati Unctad Comtrade per il valore delle importazioni dei paesi della Ue

Per un gruppo di paesi – Germania e alcuni stati dell'Europa centro-orientale – l'elevato livello medio delle tariffe dipenderebbe dalla specializzazione nell'industria degli autoveicoli; in altri casi, Portogallo e Romania, dalla rilevanza del settore abbigliamento. La specializzazione della produzione e delle esportazioni in specifici prodotti nell'industria agro-alimentare spiega invece l'elevato livello delle tariffe che sarebbero potenzialmente imposte sui beni importati da Irlanda e Danimarca ("carne"), Grecia (ortaggi e frutta) e Cipro (prodotti caseari e formaggi). Per la Spagna, oltre a una specializzazione delle esportazioni verso il Regno Unito nel comparto degli autoveicoli, un contributo rilevante all'elevato livello della tariffa media deriva dall'alta incidenza di prodotti agricoli esportati.

Le tariffe sui beni esportati dall'Italia

Per l'Italia, la transizione verso un regime commerciale basato sulle tariffe Mfn nei rapporti con il Regno Unito comporterebbe dazi elevati per il settore agroalimentare e per i comparti dell'abbigliamento e delle calzature. L'introduzione di tariffe Mfn non penalizzerebbe invece il principale settore esportatore dell'Italia nel mercato britannico, che è quello delle macchine e dei prodotti della meccanica, in quanto si tratta di beni caratterizzati da un livello potenziale di dazi relativamente basso (attorno al 2 per cento del valore). L'incidenza dei dazi sugli autoveicoli italiani esportati nel Regno Unito sarebbe elevata, e pari a circa il 9 per cento del loro valore; tuttavia, nel confronto con gli altri maggiori paesi esportatori, la quota delle esportazioni di autoveicoli verso il mercato britannico è più contenuta (quasi il 12 per cento del totale per il nostro paese contro il 33, 32 e il 26 per cento rispettivamente per Germania, Spagna e Belgio).





Tavola 2 - Dazi sulle importazioni del Regno Unito dall'Italia per settore

Valori percentuali

Settori SITC Rev.4		dazio medio	Quota settoriale
0	Prodotti alimentari e animali vivi	13,0	9,7
1	Bevande e tabacchi	5,7	4,6
2	Materie prime non commestibili, esclusi i carburanti	1,9	1,0
3	Combustibili minerali, lubrificanti e prodotti connessi	2,3	0,3
4	Oli, grassi e cere di origine animale o vegetale	0,5	0,4
5	Prodotti chimici e prodotti connessi, n.c.a.	2,3	12,7
6	Prodotti finiti classificati principalmente secondo la materia prima	3,2	14,5
7 esclusi 7.8 e 7.9	Macchinari esclusi autoveicoli e altri mezzi di trasporto	2,1	20,8
7.8	Autoveicoli	8,8	11,6
7.9	Altri mezzi di trasporto	2,7	1,6
8 esclusi 8.4 e 8.5	Prodotti finiti diversi	2,4	14,5
8.4	Articoli di abbigliamento e accessori	11,0	5,6
8.5	Calzature	9,1	2,6
9	Articoli e transazioni non classificati altrove	0,0	0,2
	Totale	5,0	100,0

Fonte: elaborazioni sulle basi dati Wto-Idb e Itc Market access map per le tariffe e sui dati Unctad ComTrade per il valore delle importazioni dai paesi della Ue

Conclusioni

L'esercizio evidenzia che, nel caso non fosse raggiunto un accordo di libero scambio tra l'Unione Europea e il Regno Unito, l'introduzione di tariffe Mfn dell'Unione Europea agli scambi commerciali tra le due parti implicherebbe che sulle merci europee esportate verso il mercato britannico sarebbe potenzialmente applicato un livello medio dei dazi più elevato di quello sui beni esportati dal Regno Unito verso l'Ue. Il risultato è riconducibile alla diversa specializzazione settoriale dei beni scambiati tra le due parti.

L'analisi illustra inoltre l'ampia variabilità dell'incidenza tariffaria per settore merceologico; quest'ultima risulterebbe particolarmente elevata per i produttori di autoveicoli. Considerando che quasi un quinto del valore delle merci esportate dall'Unione verso il Regno Unito è costituito da autoveicoli, il passaggio al nuovo regime comporterebbe l'applicazione di una tariffa media non trascurabile sui beni europei venduti sul mercato britannico. A causa delle ampie differenze nella struttura settoriale delle esportazioni dei 27 paesi dell'Unione Europea, l'incidenza media delle tariffe sarebbe molto diversa anche tra di loro: per la Germania la tariffa sarebbe analoga a quella media dell'Unione; per Francia e Italia sarebbe leggermente più bassa; Irlanda, Spagna e Polonia si troverebbero a fronteggiare dazi medi superiori al 6 per cento.

Riferimenti bibliografici

Cappariello R. (2017), *Brexit: estimating tariff costs for the EU countries in a new trade regime with the UK*, in Cepr (2016), *Brexit 2016. Policy analysis from the Centre for Economic Performance*, London, Aprile.

Dhingra S., Huang H., Ottaviano G., Pessoa J. P., Sampson T. e Van Reenen J. (2016), *The costs and benefits of leaving the EU: trade effects*, in "Brexit 2016: Policy analysis from the Centre for Economic Performance", London, pp. 96-131.

Norton W. (2017), *Mitigating the impact of tariffs on UK-EU trade*, Rapporto disponibile sul sito <http://www.civitas.org.uk/content/files/mitigatingtheimpactoftariffs>, Gennaio.

Ocse (2016), *The economic consequences of Brexit: a taxing decision*, Oecd Economic Policy Paper n. 16, Aprile.

Prots, J. (2016), *Potential post-Brexit tariff costs for Eu-Uk trade*, Rapporto disponibile sul sito <http://www.civitas.org.uk/content/files/potentialpostbrexittariffcostsforeuuktrade>, Ottobre.

Rollo J. e Winters L. A. (2016), *Negotiating Britain's new trade policy* in Baldwin, R.E. (ed.), (2016), "Brexit Beckons: Thinking ahead by leading economists", VoxEU.org eBook, Cepr Press, disponibile sul sito <http://voxeu.org/article/new-ebook-brexit-beckons>.

Wto Itc Unctad (2015), *World tariff profiles 2015*, disponibile sul sito https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles15_e.

Wyplosz C. (ed.) (2016), *What to do with the UK? EU perspectives on Brexit*, VoxEU.org eBook, Cepr Press, disponibile sul sito <http://voxeu.org/content/what-do-uk-eu-perspectives-brexit>.

