1. LO SCENARIO ECONOMICO MONDIALE

1. LO SCENARIO ECONOMICO MONDIALE

1.1 SCAMBI INTERNAZIONALI E INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI *

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

Nel 2018 l'attività economica globale ha registrato un tasso di crescita più basso di quello dell'anno precedente. Secondo il Fondo monetario internazionale (FMI), che ad aprile 2019 ha leggermente ritoccato al ribasso le sue stime, il PIL mondiale a parità di poteri d'acquisto dovrebbe essere aumentato del 3,6 per cento nel 2018[1] e la sua crescita potrebbe abbassarsi al 3,3 per cento nel 2019 (tavola 1.1). A questo risultato concorrono diversi fattori, alcuni di natura strutturale, come il rallentamento della crescita cinese superiore alle aspettative, altri congiunturali, come le forti variazioni del prezzo del petrolio; ma sono soprattutto le tensioni commerciali fra Stati Uniti e Cina, la ripresa di spinte protezionistiche e la confusione sui tempi e sulle modalità della Brexit a rendere incerte le prospettive dell'economia mondiale. La situazione economica in Argentina e in Turchia e la crisi del settore *automotive* tedesco contribuiscono al rallentamento globale.

Il 2018 ha rappresentato per le economie avanzate un anno di rallentamento rispetto al 2017, con una crescita stimata del PIL pari al 2,2 per cento e un'ulteriore riduzione è prevista nel 2019 (1,8 per cento).

I paesi emergenti, con una crescita prevista del 4,4 per cento nel 2019, continuano a dare il contributo maggiore alla crescita del PIL globale (grafico 1.1). Il differenziale di crescita tra paesi avanzati ed emergenti è nuovamente aumentato.

Il quadro complessivo presenta elementi di grossa incertezza e rischio per l'economia mondiale. Oltre ai fattori strutturali e congiunturali già citati, persistono forti tensioni geopolitiche, nonché situazioni di crisi economica e in alcuni casi politica che non accennano a migliorare in Medio Oriente e in alcuni paesi dell'America Latina.

In questo contesto incerto, negli Stati Uniti il PIL ha accelerato al 2,9 per cento nel 2018, mezzo punto percentuale in più rispetto alle stime di ottobre, ma se ne prevede un netto rallentamento nell'anno in corso (2,3 per cento). Si tratta comunque di una dinamica migliore di quella dell'Area dell'euro, il cui PIL nel 2018 è aumentato dell'1,8 per cento e dovrebbe frenare all'1,3 per cento nel 2019. L'attività economica ha decelerato in Giappone (0,8 per cento nel 2018) anche per l'impatto negativo delle calamità naturali e dovrebbe crescere a un tasso lievemente superiore nell'anno in corso.

All'interno dell'Area dell'euro si notano forti eterogeneità. I due paesi maggiori, Germania e Francia, hanno fatto registrare nel 2018 un tasso di crescita in linea con quello dell'area (1,5 per cento), ma le previsioni per il 2019 sono sfavorevoli per la Germania, che dovrebbe fermarsi a un tasso dello 0,8 per cento a causa dei problemi dell'industria dell'auto, settore trainante delle sue esportazioni, che è stata colpita da norme più severe sulle emissioni e da una forte contrazione della domanda. Anche per l'economia francese si prevede un rallentamento, ma di dimensioni più contenute (il PIL dovrebbe aumentare dell'1,3 per cento nel 2019).
La Spagna e soprattutto l'Irlanda hanno registrato nel 2018 una crescita nettamente superiore alla media dell'Area dell'euro (rispettivamente 2,5 e 6,8 per cento). Nel Regno Unito, l'espansione si è ridotta all'1,4 per cento anche a seguito delle incertezze sull'esito della Brexit. L'Italia si colloca anche nel 2018 tra i paesi che sono cresciuti meno della media dell'Area dell'euro (0,9 per cento; per il 2019 è previsto un modesto 0,1 per cento.)

Le economie emergenti e in via di sviluppo asiatiche si confermano come l'area più dinamica, con una crescita del 6,4 per cento nel 2018, in lieve decelerazione rispetto agli ultimi anni. Il PIL dell'India, sostenuto da consumi privati ed investimenti, è cresciuto del 7,1 per cento, mentre quello della Cina è aumentato del 6,6 per

* Redatto da Giuseppe Risalvato (ICE) con la supervisione di Giorgia Giovannetti (Università di Firenze).

[1] IMF (2019), Growth Slowdown, Precarious Recovery, Word Economic Outlook, April 2019
https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx

Tavola 1.1 – Quadro macroeconomico

Aree e paesi	Prodotto interno lordo[1] (var. percentuale)				Prodotto interno lordo[2] (quote percentuali sul PIL mondiale)				Saldo di conto corrente (in percentuale del PIL)			
	2017	2018[3]	2019[3]	2020[3]	2017	2018[3]	2019[3]	2020[3]	2017	2018[3]	2019[3]	2020[3]
Economie avanzate	**2,4**	**2,2**	**1,8**	**1,7**	**41,3**	**40,8**	**40,2**	**39,5**	**0,9**	**0,7**	**0,6**	**0,5**
Stati Uniti	2,2	2,9	2,3	1,9	15,3	15,2	15,0	14,8	-2,3	-2,3	-2,4	-2,6
Giappone	1,9	0,8	1,0	0,5	4,3	4,1	4,0	3,9	4,0	3,5	3,5	3,6
Area dell'euro	2,4	1,8	1,3	1,5	11,3	11,2	10,9	10,7	3,2	3,0	2,9	2,8
Economie emergenti e in via di sviluppo	**4,8**	**4,5**	**4,4**	**4,8**	**58,7**	**59,2**	**59,8**	**60,5**	**0,0**	**-0,1**	**-0,4**	**-0,5**
Europa centrale e orientale	6,0	3,6	0,8	2,8	3,6	3,6	3,5	3,5	-2,5	-2,2	-0,9	-1,4
Comunità degli Stati Indipendenti	2,4	2,8	2,2	2,3	4,5	4,4	4,4	4,3	1,0	5,0	3,8	3,4
Russia	1,6	2,3	1,6	1,7	3,2	3,1	3,1	3,0	2,1	7,0	5,7	5,1
Paesi asiatici emergenti	6,6	6,4	6,3	6,3	32,4	33,3	34,3	35,2	0,9	-0,1	-0,1	-0,2
Cina	6,8	6,6	6,3	6,1	18,2	18,7	19,2	19,7	1,4	0,4	0,4	0,3
India	7,2	7,1	7,3	7,5	7,5	7,8	8,1	8,4	-1,8	-2,5	-2,5	-2,4
America centro-meridionale	1,2	1,0	1,4	2,4	7,7	7,5	7,3	7,2	-1,4	-1,9	-1,9	-2,0
Brasile	1,1	1,1	2,1	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	-0,4	-0,8	-1,7	-1,6
Medio Oriente e Africa settentrionale	1,8	1,4	1,3	3,2	6,6	6,5	6,4	6,3	-0,3	3,1	-0,5	-0,4
Africa sub-sahariana	2,9	3,0	3,5	3,7	3,1	3,0	3,0	3,0	-4,1	-2,6	-2,9	-3,1
Sudafrica	1,4	0,8	1,2	1,5	0,6	0,6	0,6	0,6	-2,1	-2,6	-3,7	-3,7
Mondo	**3,8**	**3,6**	**3,3**	**3,6**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**-**	**-**	**-**	**-**

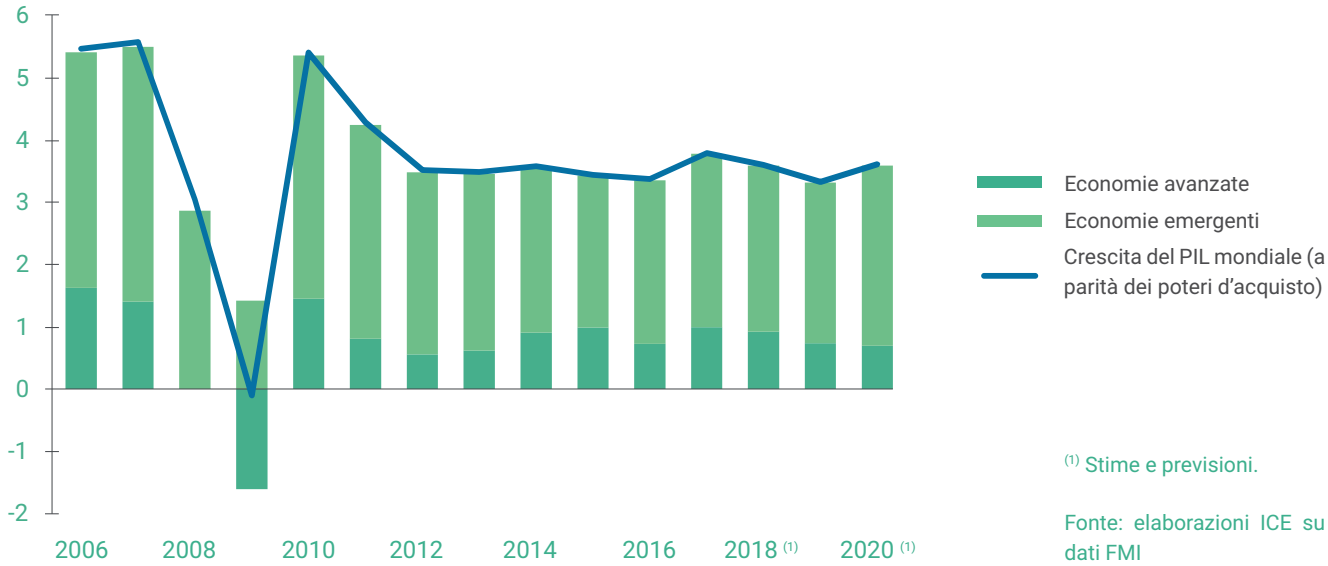
[1] A prezzi costanti e tassi di cambio basati sulle parità dei poteri d'acquisto.
[2] A prezzi costanti e tassi di cambio basati sulle parità dei poteri d'acquisto.
[3] Stime e previsioni.
Fonti:elaborazioni ICE su dati FMI, World Economic Outlook, aprile 2019

cento, in netto rallentamento, anche per l'effetto negativo delle barriere tariffarie imposte dagli Stati Uniti.

In Russia l'attività economica ha ripreso forza (2,3 per cento, un dato sensibilmente migliore delle attese), e la crisi sembra ormai alle spalle, anche grazie al rialzo del prezzo del petrolio nei primi tre trimestri del 2018.

L'America Latina, al contrario, si è assestata su livelli di crescita bassi. In Brasile, paese esportatore di materie prime, l'aumento del PIL è stato solo dell'1,1 per cento risentendo dell'incertezza legata alle elezioni presidenziali, mentre in Argentina si è avuta una contrazione del 2,5 per cento. Il Venezuela continua a presentare una situazione politica di estrema incertezza e il PIL si è ridotto del 18 per cento. Tra i paesi con i risultati migliori all'interno dell'area sono da segnalare la Colombia, il Cile e il Perù, che hanno tratto beneficio,

Grafico 1.1 - Contributi alla crescita del PIL mondiale
Variazioni percentuali



(1) Stime e previsioni.

Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

tra l'altro, dell'aumento dei prezzi delle materie prime.

Nel Medio Oriente la produzione è cresciuta dell'1,4 per cento, come risultato di andamenti contrastanti nei principali paesi. In particolare in Arabia Saudita il PIL è aumentato del 2,2 per cento, in netto rialzo rispetto al valore negativo del 2017. L'Iran non solo non è riuscito a mantenere l'elevata espansione del 2017, ma ha registrato una contrazione del PIL del 4 per cento nel 2018. L'economia del Kuwait, invece, dopo il risultato negativo del 2017, ha ripreso a crescere nel 2018 (1,7 per cento).

Il PIL dell'Africa sub-sahariana si è espanso complessivamente a un ritmo del 3 per cento, anche grazie ad investimenti esteri e consumi interni. In questo quadro generale, tuttavia, i due maggiori paesi dell'area, Nigeria e Sud Africa, hanno fatto registrare tassi di crescita piuttosto bassi, rispettivamente 1,9 per cento e 0,8 per cento. Tra i paesi più dinamici dell'area troviamo la Tanzania, con una variazione positiva del 7,7 per cento del PIL, e l'Etiopia (6,5 per cento).

Tra i paesi africani del bacino del Mediterraneo, si segnalano Egitto e Algeria, che hanno sperimentato un aumento del PIL rispettivamente del 5,3 e del 2 per cento.

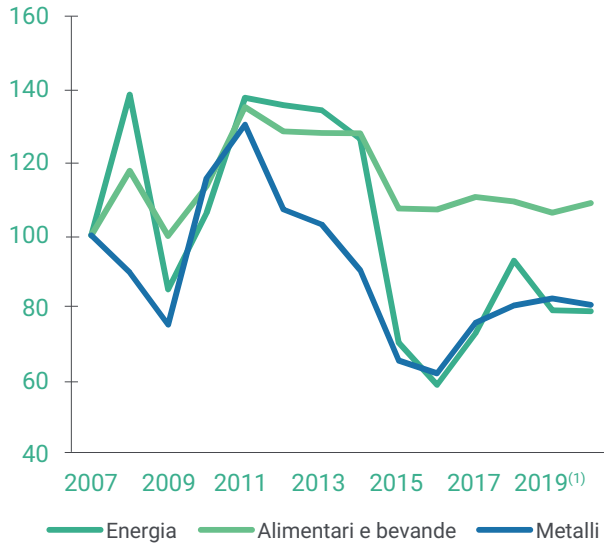
Nel 2018 gli squilibri globali nei saldi di parte corrente delle bilance dei pagamenti (espressi in percentuale del PIL) hanno fatto registrare variazioni modeste (tavola 1.1). Il disavanzo corrente degli Stati Uniti è rimasto al 2,3 per cento del prodotto, mentre è proseguita la riduzione dell'avanzo cinese, sceso allo 0,4 per cento, riflettendo sia un minore avanzo commerciale che un incremento del disavanzo dei servizi. Sono diminuiti anche i surplus del Giappone e dell'Area dell'euro. Al suo interno, ai saldi positivi della Germania, dell'Italia e dei Paesi Bassi si contrappone il lieve disavanzo della Francia.

Tra i paesi produttori di materie prime, sono vistosamente migliorati i saldi della Russia (7 per cento del PIL), del Medio Oriente e dell'Africa. In compenso si sono ampliati i disavanzi dell'America Latina e dell'India.

I prezzi delle materie prime energetiche sono ulteriormente aumentati nel 2018, in linea con quanto osservato nel 2017; secondo le previsioni dovrebbero stabilizzarsi nel 2019 (grafico 1.2). Tuttavia, le quotazioni del petrolio, che a dicembre avevano toccato i 53 dollari per barile, a maggio 2019 hanno raggiunto i 70 dollari. Restano forti incertezze sulle fluttuazioni del prezzo del greggio, anche a seguito delle sanzioni dell'amministrazione statunitense contro l'Iran.

I prezzi dei metalli industriali, che nel 2018 hanno

Grafico 1.2 - Prezzi in dollari delle materie prime
Indici 2007=100



(1) Stime e previsioni.
Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

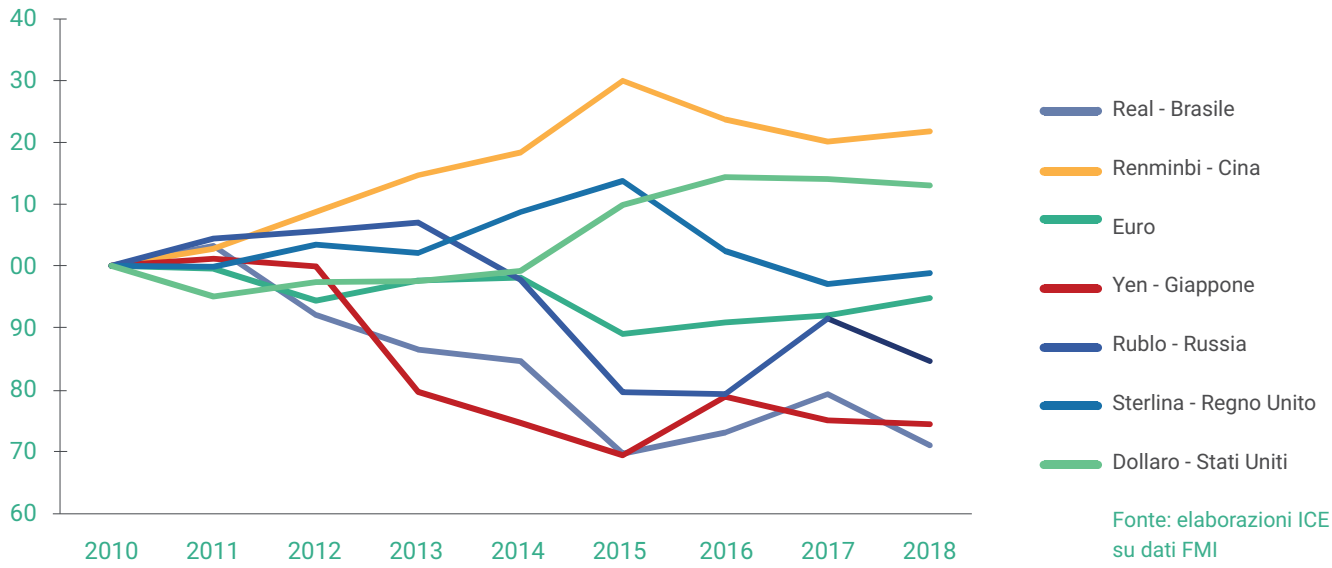
ancora beneficiato dell'aumento della domanda cinese, potrebbero risentire del suo rallentamento nell'anno in corso. Per i prezzi delle materie prime alimentari è prevista una lieve discesa.

Nel corso del 2018, l'euro si è lievemente rafforzato rispetto alle altre principali valute (grafico 1.3). Anche il renminbi e la sterlina si sono apprezzati, interrompendo la tendenza negativa del biennio precedente. Viceversa il dollaro e lo yen hanno subito un leggero deprezzamento.

Secondo le stime del FMI, la crescita del commercio internazionale di beni e servizi ai tassi di cambio di mercato si è ridotta nel 2018 (3,8 per cento), risultando appena superiore rispetto a quella del prodotto mondiale ed è prevista in ulteriore calo nel 2019 (3,3 per cento, grafico 1.4). La flessione ha riflesso gli aumenti tariffari introdotti da Stati Uniti e Cina sulle importazioni bilaterali e il rallentamento della produzione.

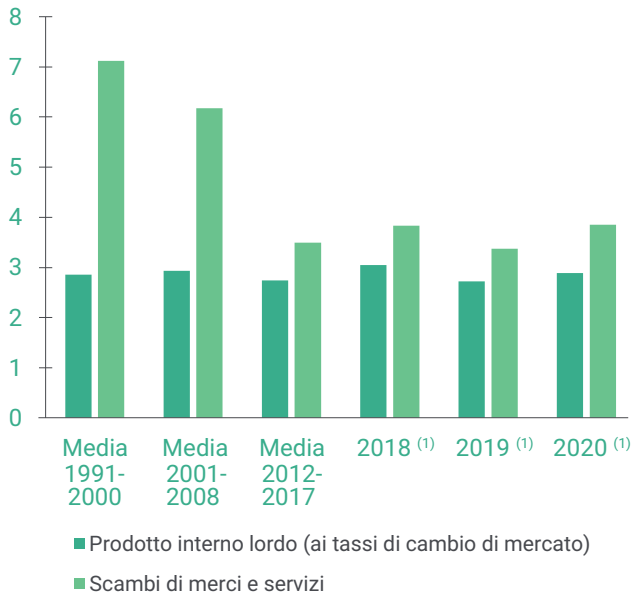
La riduzione dell'elasticità degli scambi rispetto al PIL, che ha caratterizzato l'attuale ciclo economico

Grafico 1.3 - Tassi di cambio effettivi nominali
Indici 2010=100



Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

Grafico 1.4 - Produzioni e commercio mondiali
Variazioni percentuali in volume



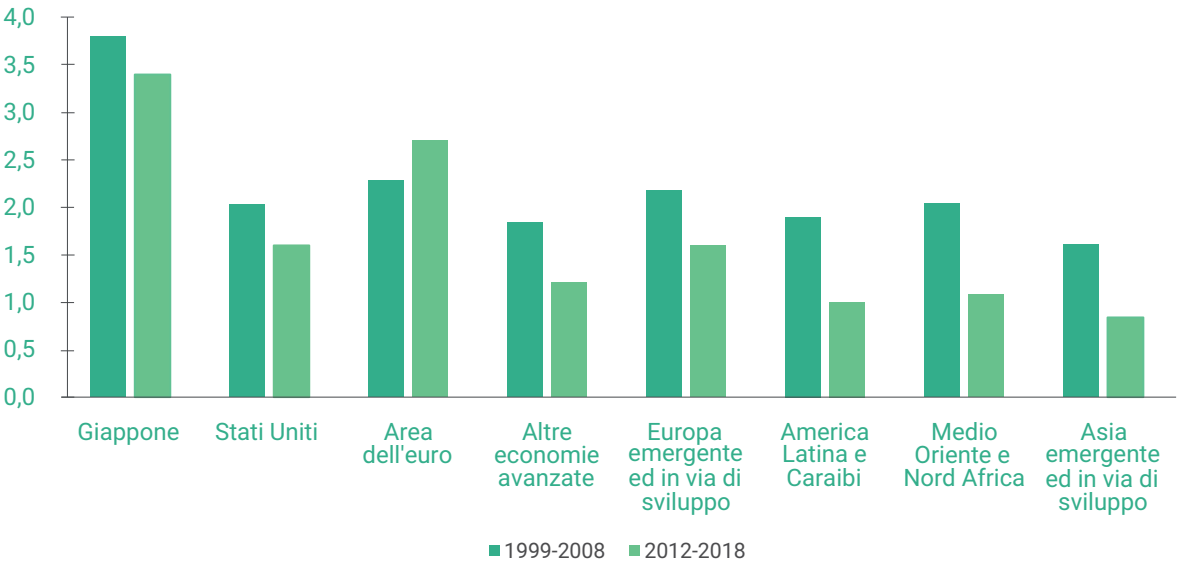
(1) Stime e previsioni.
Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

globale, è stata oggetto di attente analisi. Negli anni novanta e fino alla crisi del 2009 il commercio internazionale è aumentato a tassi medi annui pari a più del doppio di quelli della produzione. A partire dal 2012, invece, il divario si è quasi annullato.

Il rallentamento degli scambi non si è tuttavia manifestato con la stessa intensità in tutte le aree geografiche (grafico 1.5). Confrontando i livelli medi dell'elasticità delle importazioni rispetto al reddito tra il periodo 1999-2008 e il 2012-2018, si nota che nei paesi dell'Area dell'euro questo rapporto è aumentato, riflettendo la debolezza della crescita produttiva. Nei paesi dell'America Latina ed in Medio Oriente, invece, l'elasticità si è ridotta considerevolmente, e nei paesi emergenti asiatici è scesa al di sotto dell'unità, manifestando una tendenza inattesa alla diminuzione della propensione a importare.

Questo fenomeno si è manifestato in quasi tutti i paesi della regione (grafico 1.6), con l'eccezione della Corea del Sud e di Taiwan. È particolarmente interessante notare che nelle economie più grandi (Cina, India e Indonesia) la propensione all'importazione è scesa a livelli paragonabili a quelli delle maggiori economie avanzate, come l'Area dell'euro [2], il Giappone e gli Stati

Grafico 1.5 – Elasticità delle importazioni rispetto al reddito per principali paesi e aree geo-economiche
Rapporto tra i tassi medi annui di crescita in volume delle importazioni di beni e servizi del PIL, a prezzi costanti



Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

[2] Qui si fa riferimento alle sole importazioni dall'esterno dell'area, al netto quindi degli scambi intra-regionali.

Grafico 1.6 - Propensione all'importazione (rapporto tra importazioni di beni e servizi e PIL a prezzi costanti)

Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI e UNCTAD

Uniti. Una possibile chiave di lettura è che le popolazioni di quest'area stanno sperimentando un aumento relativamente forte del reddito disponibile e della domanda interna, che spinge i produttori locali a orientarsi maggiormente verso il mercato interno. Inoltre, in alcuni paesi asiatici, tra cui la Cina, si è notevolmente sviluppata la produzione locali di beni intermedi precedentemente importati. Infine non va trascurato il ruolo della terziarizzazione di queste economie, che tende ad abbassarne il grado di apertura (a parità di altri fattori), data la minore commerciabilità internazionale dei servizi rispetto alle merci.

1.1.2 Scambi di merci

Nel 2018 il volume del commercio internazionale di beni è cresciuto ad un modesto 2,8 per cento, dopo la prestazione positiva del 2017 (tavola 1.2). In dollari correnti, la variazione positiva è stata più ampia (10,1 per cento), sospinta dalla dinamica dei valori medi unitari (7 per cento), che ha risentito della crescita dei prezzi delle materie prime.

nettamente al di sotto della media mondiale l'espansione delle esportazioni dell'Unione Europea (1,5 per cento), del Medio Oriente e dell'Africa (1,8 per cento); l'America centro-meridionale è l'area che ha fatto registrare l'aumento minore, pari allo 0,6 per cento.

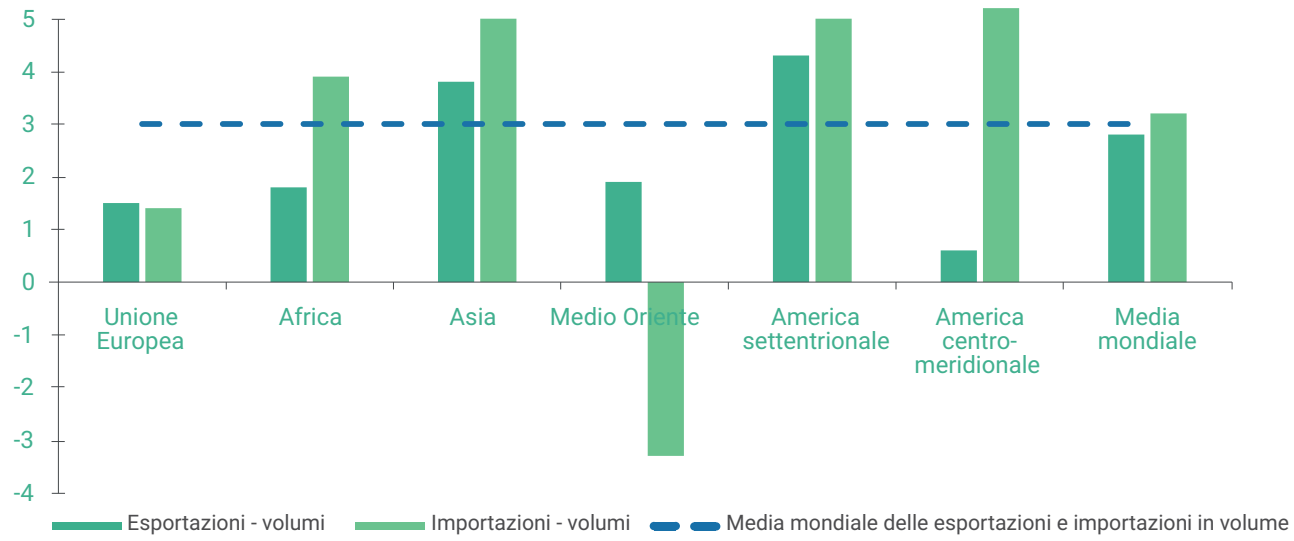
Le importazioni sono cresciute in volume in tutte le aree ad eccezione del Medio Oriente, che ha registrato una contrazione del 3,3 per cento. In particolare Asia, America settentrionale e meridionale hanno fatto registrare aumenti di volumi di importazioni vicini al 5 per cento. Le importazioni dell'Unione Europea sono cresciute dell'1,4 per cento, molto al di sotto della media mondiale (3,2 per cento).

Tavola 1.2 - Esportazioni mondiali di merci
Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni in percentuale [1]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valori	**16.165**	**12.561**	**15.301**	**18.338**	**18.511**	**18.951**	**18.985**	**16.531**	**16.031**	**17.732**	**19.475**
Variazioni percentuali											
Valori	15,4	-22,6	21,8	19,9	0,2	2,1	0,4	-13,3	-3,2	10,8	10,1
Quantità	2,1	-12,1	14,1	5,2	2,4	2,8	2,4	2,1	1,6	4,5	2,8
Valori medi unitari	13,1	-11,9	6,7	14	-2,1	-0,7	-1,9	-15	-4,7	6	7,1

[1] Comprese le riesportazioni di Hong Kong.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Grafico 1.7 – Esportazioni e importazioni di merci per area geografica nel 2018
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente



Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

I settori più dinamici nell'interscambio mondiale di merci nel 2018 sono stati quelli legati alle materie prime e la farmaceutica. In particolare gli scambi dei prodotti dell'industria estrattiva sono aumentati dell'11,3 per cento sull'anno precedente; coke e prodotti petroliferi raffinati del 21,2 per cento e gli articoli farmaceutici dell'11,5 per cento (tavola 1.3). Tra gli altri settori con una crescita superiore alla media, si segnalano l'industria chimica e quella degli apparecchi elettrici (entrambe con una crescita del 9,4 per cento).
Sono invece cresciuti meno della media i settori che producono beni di consumo per la persona e per la casa, come gli articoli in pelle e i prodotti tessili e di abbigliamento.

Estendendo lo sguardo alla crescita del commercio mondiale nell'intero periodo dal 2011 al 2018, emergono tendenze parzialmente diverse. I settori più dinamici sono stati la farmaceutica, gli apparecchi elettrici, computer ed apparecchi elettronici e gli autoveicoli, ma anche settori tradizionali come gli articoli in pelle, gli alimentari e il tessile-abbigliamento hanno fatto registrare una crescita superiore alla media. La domanda mondiale è invece risultata relativamente lenta, soprattutto per ragioni legate alla dinamica dei prezzi relativi, nelle materie prime e nei beni intermedi.

L'andamento crescente dei prezzi delle materie prime nel 2018 ha influito anche sulle quote delle principali aree sul valore delle esportazioni mondiali, determinando un aumento di quelle della CSI e del Medio Oriente, aree specializzate nei prodotti energetici, a scapito soprattutto dell'Asia e del Nord America (tavola 1.4). Dal lato delle importazioni, invece, la quota dell'Asia è ulteriormente aumentata, rafforzando il suo primato nella graduatoria delle regioni importatrici, subito al di sopra dell'Unione Europea. Le importazioni del Medio Oriente, del Nord America e dei paesi europei extra-UE sono invece cresciute meno della media mondiale nel 2018.

Su un orizzonte temporale più lungo, rispetto al 2000, la geografia del commercio mondiale appare notevolmente trasformata, con una flessione dell'importanza dell'UE e del Nord America a vantaggio di tutte le aree emergenti e in via di sviluppo, e in particolare dell'Asia.

Nel 2018 non si sono verificate variazioni particolarmente rilevanti nella graduatoria dei principali paesi esportatori, ad esclusione della Francia che ha guadagnato una posizione sorpassando Hong Kong (tavola 1.5).

Rispetto al 2011, tra i paesi europei, Germania, Italia e Paesi Bassi hanno mantenuto pressoché invariate le proprie quote (in valori correnti), mentre Belgio, Francia e Regno Unito hanno subito una flessione. Nello stesso periodo sono aumentate le quote di Cina, Stati Uniti, Hong Kong e Messico, a scapito soprattutto di quella del Giappone.

Per quando riguarda le importazioni, l'Italia è stata superata dall'India, collocandosi nel 2018 all'undicesimo posto della graduatoria degli importatori di merci, con una quota del 2,5 per cento del totale. Rispetto all'anno precedente, inoltre, i Paesi Bassi hanno superato Hong Kong, raggiungendo la settima posizione. Analizzando le tendenze dal 2011, si nota che gli incrementi di quota più vistosi sono stati conseguiti da Cina, Stati Uniti, Messico e Hong Kong, a scapito soprattutto del Giappone e dei principali paesi europei.

Nel 2018, il surplus commerciale della Cina ha subito un ulteriore ridimensionamento dopo quello del 2017, scendendo a 351 miliardi di dollari, mentre quello della Germania si è attestato poco sotto i valori del 2017 a 275 miliardi. Gli avanzi commerciali della Russia e dell'Arabia Saudita sono invece aumentati nettamente. L'Italia ha fatto registrare un attivo di 45 miliardi di dollari, di poco inferiore a quello del 2017. Tra i paesi che presentano i disavanzi maggiori troviamo gli Stati Uniti, con un deficit passato dagli 863 miliardi del 2017 ai 950 miliardi dell'anno scorso (grafico 1.8). Hanno continuato ad aumentare anche i disavanzi dell'India, di Hong Kong e della Francia.

Tavola 1.3 – Commercio mondiale [1] per settori

Settori	Composizione					Variazione percentuale			Contributo alla crescita[2]	
	2003	2008	2011	2016	2017	2018	2017-18	2012-18 tcma[3]	2016-17	2017-18
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	2,7	2,7	2,9	3,1	3,0	2,8	-0,7	-0,1	0,2	0,0
Prodotti dell'industria estrattiva	7,7	13,3	13,5	7,1	8,4	8,7	11,3	-5,5	2,2	0,9
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	5,5	5,0	5,4	6,0	5,9	5,7	2,8	1,4	0,5	0,2
Prodotti tessili e articoli d'abbigliamento	5,7	4,1	4,1	4,8	4,5	4,3	2,4	1,1	0,2	0,1
Articoli in pelle (escluso abbigliamento) e simili	1,3	1,0	1,1	1,4	1,4	1,3	1,7	2,7	0,1	0,0
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	2,9	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	7,9	0,3	0,1	0,1
Coke e prodotti petroliferi raffinati	2,6	4,8	5,1	3,1	3,6	4,1	21,2	-2,6	0,9	0,8
Sostanze e prodotti chimici	7,7	7,6	7,8	7,4	7,5	7,7	9,4	0,4	0,9	0,7
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	3,1	3,0	3,2	3,9	3,9	4,0	11,5	4,3	0,4	0,4
Articoli in gomma e materie plastiche, altri prodotti della lavorazione di mimerali non metalliferi	3,7	3,4	3,4	4,0	3,8	3,8	6,7	2,1	0,3	0,3
Metalli di base e prodotti in metallo	7,1	9,3	8,8	8,7	8,6	8,5	5,0	0,1	0,8	0,4
Computer, apparecchi elettronici e ottici	13,4	11,3	11,5	13,4	13,6	13,6	7,1	3,0	1,6	1,0
Apparecchi elettrici	4,8	4,4	4,3	5,2	5,1	5,2	9,4	3,3	0,5	0,5
Macchinari ed apparecchi n.c.a.	10,6	9,6	8,9	9,1	9,0	9,2	8,8	1,1	0,9	0,8
Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	10,2	8,3	7,6	9,3	9,0	8,8	5,2	2,7	0,7	0,5
Altri mezzi di trasporto	3,6	3,0	3,2	3,9	3,6	3,5	3,4	2,0	0,0	0,1
Altri prodotti delle industrie manifatturiere (compresi i mobili)	3,8	3,3	3,4	4,4	4,3	4,1	2,8	3,1	0,3	0,1
Altri prodotti n.c.a.	3,9	3,9	3,7	3,2	3,0	2,9	1,6	-3,0	0,2	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100	7,0	0,6	10,7	7,0

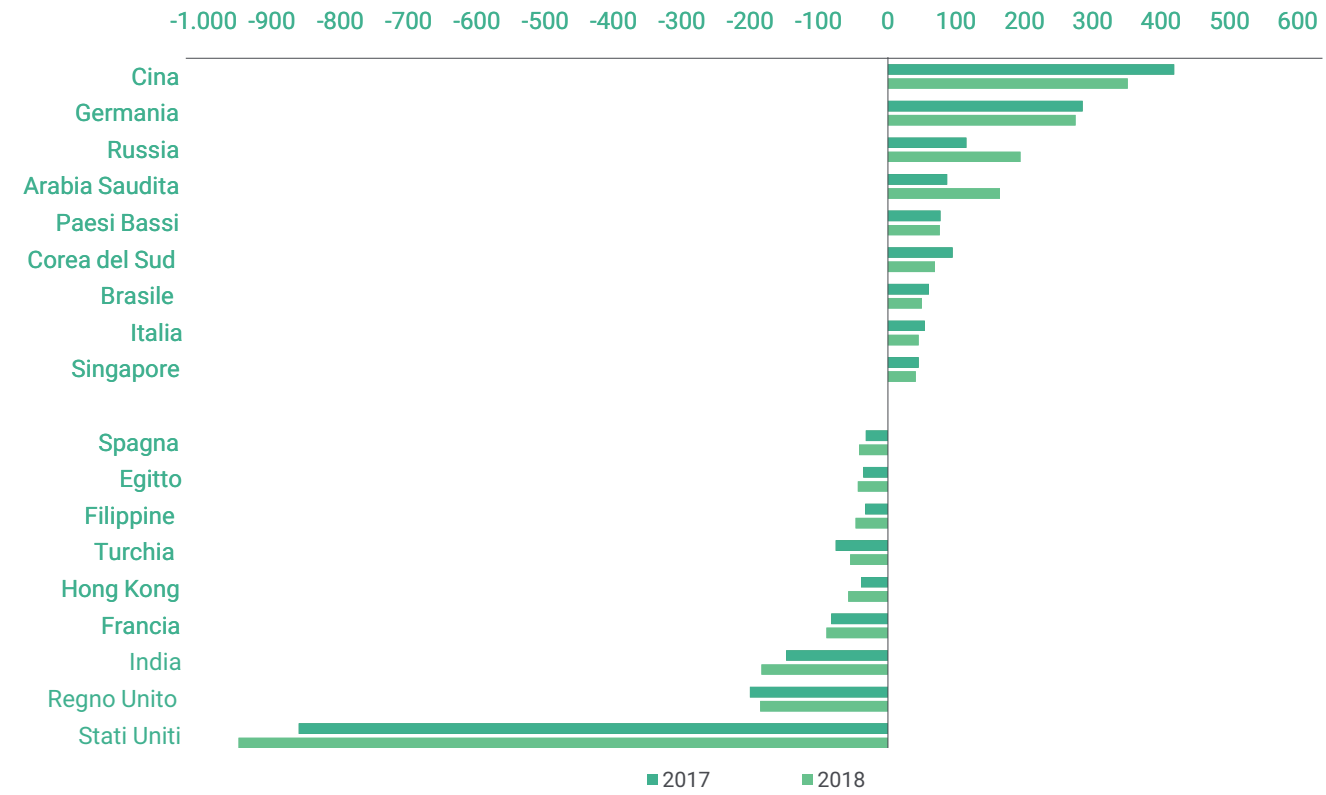
[1] Il commercio mondiale è approssimato, in mancanza di dati ufficiali aggiornati, sommando alle esportazioni di 49 paesi (quelli dell'Ue a 28 più Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, Colombia, Corea del Sud, Filippine, Giappone, Hong Kong, Indonesia, Malaysia, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Perù, Stati Uniti, Sud Africa, Svizzera, Taiwan e Turchia) le loro importazioni dal resto del mondo.
[2] Peso della variazione delle esportazioni di ogni settore sul valore delle esportazioni totali dell'anno precente.
[3] Tasso di crescita medio annuo
Fonte: elaborazioni ICE su dati Eurostat e Istituti nazionali di Statistica

Tavola 1.4 – Scambi di merci per aree geografiche
Pesi percentuali sui valori a prezzi correnti

Aree geografiche	Esportazioni					Importazioni				
	2000	2007	2010	2017	2018	2000	2007	2010	2017	2018
Unione Europea[1]	38,0	38,3	33,8	33,2	33,1	38,4	39,4	34,8	32,5	32,6
Paesi europei non UE	2,7	3,1	3,1	3,4	3,3	2,8	3,2	3,1	3,6	3,4
Comunità degli Stati Indipendenti	2,3	3,7	3,9	3,0	3,3	1,2	2,6	2,7	2,2	2,2
Africa	2,3	3,1	3,4	2,4	2,5	1,9	2,6	3,1	2,9	2,9
America settentrionale	19,0	13,1	12,8	13,4	13,2	25,1	18,9	17,3	18,2	17,9
America centro-meridionale	3,1	3,7	3,9	3,3	3,3	3,1	3,3	3,8	3,2	3,3
Medio Oriente	4,2	5,5	5,9	5,3	5,8	2,5	3,4	3,9	4,1	3,7
Asia e Oceania	28,4	29,5	33,2	36,0	35,5	25,0	26,6	31,3	33,3	34,0
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

[1] A 27 paesi.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Grafico 1.8 – Principali surplus e deficit commerciali nel 2018
Miliardi di dollari



Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Tavola 1.5 – I primi 12 esportatori mondiali di beni
Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

Graduatorie			Paesi	Valori		Variazioni percentuali		Quote percentuali		
2011	2017	2018		2017	2018	2012-18[1]	2018	2011	2017	2018
1	1	1	Cina	2.263	2.487	3,9	10,0	10,4	12,8	12,8
2	2	2	Stati Uniti	1.547	1.664	1,6	7,6	8,1	8,7	8,5
3	3	3	Germania	1.448	1.561	0,8	7,8	8,0	8,2	8,0
4	4	4	Giappone	698	738	-1,5	5,8	4,5	3,9	3,8
5	5	5	Paesi Bassi	652	723	1,4	10,8	3,6	3,7	3,7
7	6	6	Corea del Sud	574	605	1,2	5,4	3,0	3,2	3,1
6	8	7	Francia	535	582	-0,4	8,7	3,3	3,0	3,0
10	7	8	Hong Kong	550	569	3,2	3,4	2,5	3,1	2,9
8	9	9	Italia	506	547	0,6	7,7	2,9	2,9	2,8
9	10	10	Regno Unito	445	486	-0,6	10,1	2,8	2,5	2,5
11	11	11	Belgio	430	467	-0,3	8,4	2,6	2,4	2,4
14	13	12	Messico	409	451	3,7	10,0	1,9	2,3	2,3
			Somma dei primi 12 paesi	10.057	10.880	1,1	8,00	53,6	56,7	55,8
			Mondo	17.731	19.475	0,9	10	100	100	100

[1] Tasso di crescita medio annuo
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Tavola 1.6 – I primi 12 importatori mondiali di beni
Valori in miliardi di dollari correnti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

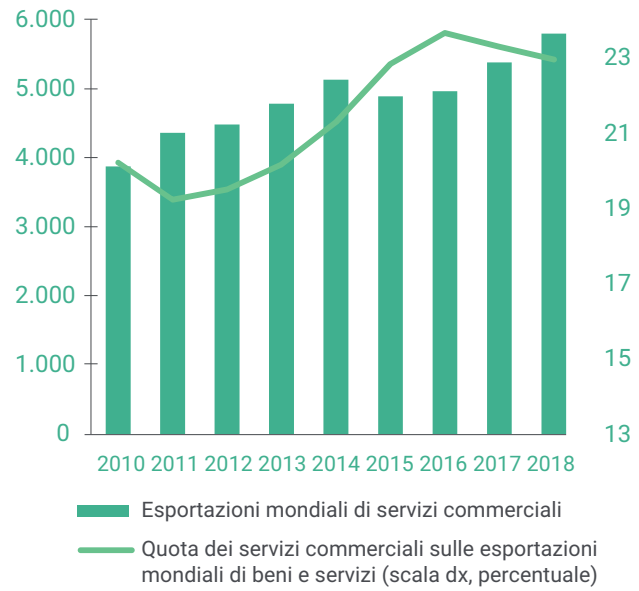
Graduatorie			Paesi	Valori		Variazioni percentuali		Quote percentuali		
2011	2017	2018		2017	2018	2012-18[1]	2018	2011	2017	2018
1	1	1	Stati Uniti	2.409	2.614	2,0	8,5	12,2	13,4	13,2
2	2	2	Cina	1.842	2.136	2,9	15,8	9,4	10,2	10,8
3	3	3	Germania	1.167	1.286	0,3	10,6	6,8	6,5	6,5
4	4	4	Giappone	672	749	-1,9	11,4	4,6	3,7	3,8
6	5	5	Regno Unito	644	674	-0,1	4,7	3,7	3,6	3,4
5	6	6	Francia	625	673	-0,9	8,7	3,9	3,5	3,4
7	8	7	Paesi Bassi	574	646	1,2	12,4	3,2	3,2	3,3
10	7	8	Hong Kong	590	628	3,0	6,4	2,8	3,3	3,2
9	9	9	Corea del Sud	478	535	0,3	11,9	2,8	2,7	2,7
11	11	10	India	448	511	1,4	13,9	2,5	2,5	2,6
8	10	11	Italia	453	501	-1,5	10,5	3,0	2,5	2,5
13	13	12	Messico	432	477	4,0	10,3	1,9	2,4	2,4
			Somma dei primi 12 paesi	10.334	11.430	0,9	10,4	56,8	57,5	57,8
			Mondo	18.024	19.867	1,0	10,3	100	100	100

[1] Tasso di crescita medio annuo
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

1.1.3 Scambi di servizi

Nel 2018, il valore delle esportazioni di servizi commerciali ha continuato a crescere (5.798 miliardi di dollari, +8 per cento rispetto all'anno precedente), ma la sua incidenza sul totale del commercio mondiale è nuovamente diminuita, risentendo negativamente della crescita dei prezzi delle materie prime, che ha sostenuto la quota degli scambi di merci (grafico 1.9).

Grafico 1.9 – Esportazioni mondiali di servizi
Valori in miliardi di dollari correnti e quote in percentuale



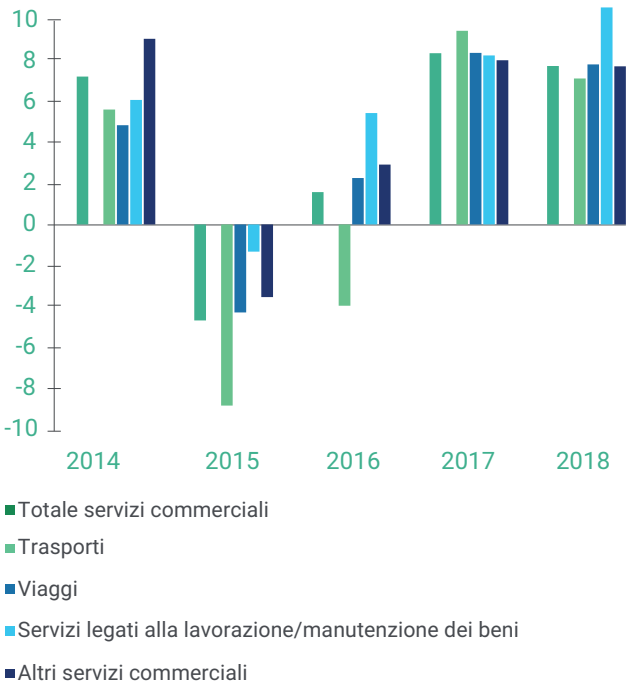
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Tutte le componenti hanno fatto registrare un segno positivo. Contrariamente a quanto osservato nel 2017, la categoria con la crescita più sostenuta è quella legata ai servizi di lavorazione/manutenzione di beni (+10,6 per cento). A seguire, le esportazioni di servizi di viaggio con un aumento del 7,8 per cento e gli *altri servizi commerciali* con il 7,7 per cento (grafico 1.10).

I dati sui primi dieci paesi esportatori di servizi nel 2018 non mostrano cambiamenti di graduatoria rispetto all'anno precedente. Gli Stati Uniti, pur avendo leggermente perso quota, sono rimasti al primo posto, seguiti da Regno Unito e Germania, entrambi con quote invariate (tavola 1.7). L'Italia occupa la quattordicesima posizione, con una quota del 2,1 per cento.

Anche per quanto riguarda le importazioni di servizi non si registrano cambiamenti nelle prime dieci posizioni (tavola 1.8). Il primo posto è sempre occupato dagli Stati Uniti, seguiti dalla Cina, che però ha aumentato la propria quota. L'Italia occupa la tredicesima posizione, con una crescita del 6 per cento rispetto al 2017 e una quota del 2,2 per cento.

Grafico 1.10 – Esportazioni mondiali di servizi per categoria
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente



Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Tavola 1.7 – 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	2017	2018		2017	2018	2018	2011	2017	2018
1	1	1	Stati Uniti	778	808	3,8	14,0	14,5	13,9
2	2	2	Regno Unito	356	381	6,8	7,0	6,6	6,6
3	3	3	Germania	314	337	7,1	5,7	5,8	5,8
4	4	4	Francia	274	287	4,6	5,4	5,1	5,0
5	5	5	Cina	226	265	17,0	4,6	4,2	4,6
7	6	6	Paesi Bassi	216	241	11,4	4,0	4,0	4,2
10	7	7	Irlanda	180	206	14,4	2,5	3,4	3,6
6	8	8	India	185	206	11,4	3,2	3,4	3,5
8	9	9	Giappone	181	187	3,1	3,2	3,4	3,2
9	10	10	Singapore	172	184	6,5	2,7	3,2	3,2
			Somma dei primi 10 paesi	2.882	3.102	7,6	52,3	53,6	53,6
			Mondo	5.372	5.798	8,0	100	100	100

Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Tavola 1.8 – I primi 10 importatori mondiali di servizi commerciali

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

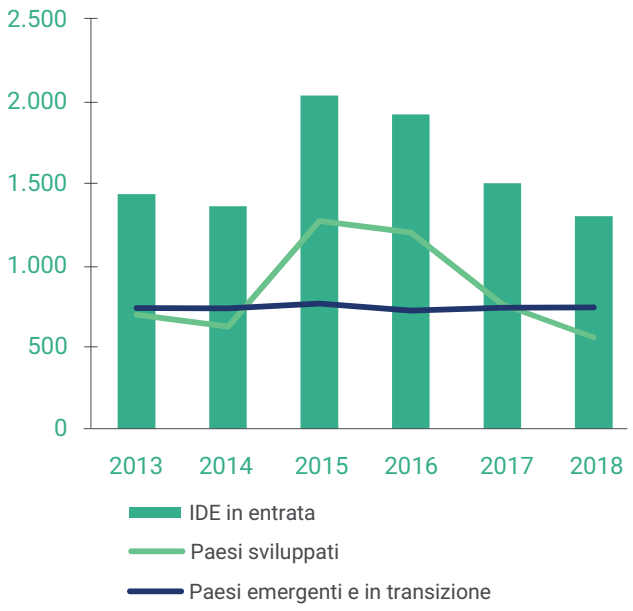
Graduatorie			Paesi	Valori		Variazioni percentuali	Quote percentuali		
2011	2017	2018		2017	2018	2018	2011	2017	2018
1	1	1	Stati Uniti	520	536	3,0	9,7	10,1	9,7
2	2	2	Cina	464	521	12,1	7,1	9,0	9,4
3	3	3	Germania	342	364	6,3	5,9	6,7	6,6
4	4	4	Francia	245	255	3,7	4,8	4,8	4,6
7	5	5	Paesi Bassi	207	230	10,8	3,6	4,0	4,2
5	6	6	Regno Unito	206	228	10,4	4,5	4,0	4,1
9	7	7	Irlanda	200	219	8,8	2,9	3,9	4,0
6	8	8	Giappone	189	198	3,7	4,2	3,7	3,6
10	9	9	Singapore	181	187	2,9	2,8	3,5	3,4
8	10	10	India	153	175	13,6	3,0	3,0	3,2
			Somma dei primi 10 paesi	2.707	2.913	7,6	48,5	52,6	52,8
			Mondo	5.142	5.510	7,1	100	100	100

Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

1.1.4 Investimenti diretti esteri

Il clima di incertezza che ha avvolto le prospettive dell'economia mondiale si è manifestato nel 2018 anche in una netta contrazione dei flussi globali degli investimenti diretti esteri in entrata (IDE) (-13,4 per cento, grafico 1.11). Tale calo è tuttavia il risultato di andamenti contrastanti: da una parte il rimpatrio degli utili accumulati da multinazionali statunitensi, soprattutto nei primi sei mesi del 2018, a seguito della riforma fiscale di fine 2017, dall'altra l'aumento, pari al 18 per cento, del valore delle fusioni e acquisizioni transfrontaliere, alimentato anche dalle multinazionali statunitensi, che hanno utilizzato la liquidità delle proprie affiliate estere in investimenti non gravati da oneri fiscali.

Grafico 1.11 - Investimenti diretti esteri in entrata
Flussi, valori in miliardi di dollari



Fonte: elaborazioni ICE su dati UNCTAD

I flussi di IDE verso le economie sviluppate hanno raggiunto il punto più basso dal 2004, con una diminuzione del 27 per cento rispetto all'anno precedente (-18,5 per cento quelli verso l'Unione Europea, tavola 1.9). I flussi di IDE verso le economie in via di sviluppo sono invece aumentati del 2,3 per cento, toccando nel 2018 oltre il 54 per cento dei flussi totali.

I flussi di IDE verso l'Asia sono aumentati del 6 per cento, con una crescita concentrata verso la Cina, Hong Kong, Singapore, Indonesia e altri paesi dell'ASEAN, India e Turchia. I flussi verso l'Africa hanno raggiunto i 45 miliardi, con un aumento del 10 per cento dopo la diminuzione del biennio precedente. L'Egitto ne è rimasto il principale destinatario, nonostante una diminuzione dell'8 per cento. Anche gli IDE verso il Medio Oriente hanno fatto registrare una ripresa, mentre sono diminuiti quelli verso l'America Latina e la CSI.

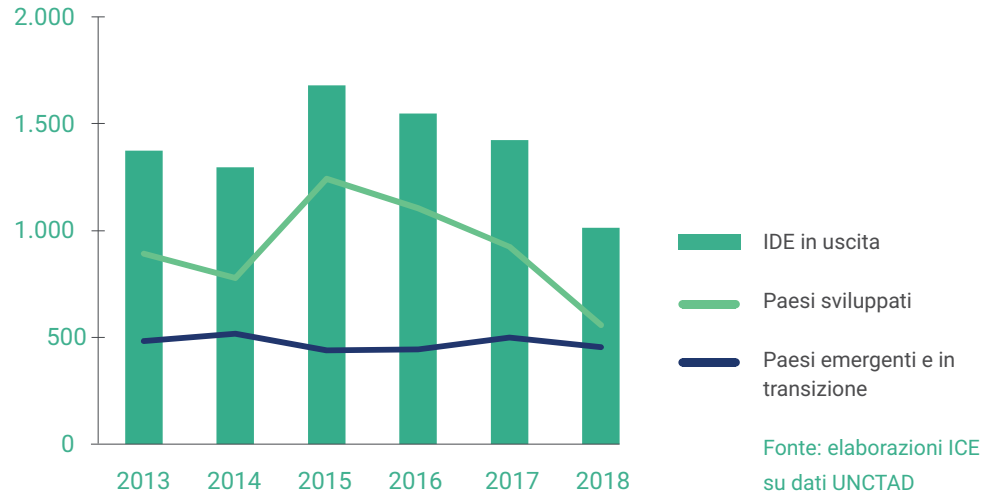
Il valore dei progetti di investimento *greenfield* è aumentato del 41 per cento (portandosi a 961 miliardi di dollari), dopo il crollo che si era registrato nel 2017. La maggior parte dell'aumento si è diretto verso l'area asiatica, con un raddoppio dei progetti annunciati.

Nonostante una riduzione del 9 per cento degli afflussi di IDE nel 2018, gli Stati Uniti, con il 23 per cento degli stock totali (tavola 1.10), si sono confermati il primo paese per attrattività. La Cina si è attestata allo stesso livello dell'anno precedente e al secondo posto nella classifica globale dei flussi in entrata, prima di Hong Kong e Singapore. Il primo paese europeo in questa graduatoria sono i Paesi Bassi, che hanno fatto registrare una crescita di oltre il 20 per cento. L'Italia è passata dalla diciannovesima posizione del 2017 alla quindicesima nel 2018, con l'1,9 per cento del totale dei flussi di IDE in entrata.

Anche i flussi mondiali di investimenti diretti in uscita nel 2018 hanno registrato una flessione del 28 per cento (grafico 1.12). Le previsioni per il 2019 mostrano un rimbalzo nelle economie sviluppate, anche per effetto delle misure politiche volte a facilitare gli IDE, di cui si parlerà nel par. 1.2.

I già menzionati rimpatri di utili da parte delle multinazionali statunitensi si sono tradotti in massicci deflussi di IDE, cosicché nel 2018 gli Stati Uniti non compaiono fra i primi 20 paesi investitori (tavola 1.11). La graduatoria è guidata dal Giappone, nonostante una sensibile diminuzione dei suoi IDE in uscita. Al secondo posto si è collocata la Cina. La Francia, che ha più che raddoppiato i flussi in uscita, è passata dall'ottavo al terzo posto. L'Italia si è collocata al quindicesimo posto di questa classifica, con una quota pari al 2,1 per cento degli investimenti totali.

Grafico 1.12 - Investimenti diretti esteri in uscita
Flussi, valori in miliardi di dollari



Fonte: elaborazioni ICE su dati UNCTAD

Tavola 1.9 – 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. percentuale	Composizione percentuale			Valori			Var. percentuale	Composizione percentuale		
	2013	2017	2018	2018	2013	2017	2018	2013	2017	2018	2018	2013	2017	2018
Paesi sviluppati	**694**	**759**	**556**	**-26,7**	**48,5**	**50,7**	**42,9**	**892**	**925**	**558**	**-39,7**	**64,8**	**64,9**	**55,0**
Unione Europea	345	340	277	-18,5	24,1	22,7	21,4	342	412	390	-5,3	24,9	28,9	38,5
Altri paesi europei	6	43	-105	-344,2	0,4	2,9	-8,1	46	-37	27	-173,0	3,3	-2,6	2,7
America settentrionale	270	302	291	-3,6	18,9	20,2	22,4	360	380	-13	-103,4	26,2	26,7	-1,3
Altri paesi sviluppati	72	73	93	27,4	5,0	4,9	7,2	141	169	153	-9,5	10,2	11,9	15,1
Paesi in via di sviluppo	**652**	**690**	**706**	**2,3**	**45,6**	**46,1**	**54,4**	**408**	**461**	**417**	**-9,5**	**29,7**	**32,4**	**41,1**
America centro-meridionale e Caraibi	184	155	146	-5,8	12,9	10,4	11,3	34	36	6	-83,3	2,5	2,5	0,6
Asia centrale e orientale	339	387	411	6,2	23,7	25,9	31,7	314	361	341	-5,5	22,8	25,3	33,6
Medio Oriente	40	28	29	3,6	2,8	1,9	2,2	45	38	49	28,9	3,3	2,7	4,8
Africa	50	41	45	9,8	3,5	2,7	3,5	11	13	10	-23,1	0,8	0,9	1,0
Paesi in transizione	**83**	**47**	**34**	**-27,7**	**5,8**	**3,1**	**2,6**	**75**	**38**	**38**	**0,0**	**5,5**	**2,7**	**3,7**
Comunità degli Stati Indipendenti	78	40	25	-37,5	5,5	2,7	1,9	75	37	37	0,0	5,5	2,6	3,6
Europa sud-orientale	4	5	7	40,0	0,3	0,3	0,5	1	0	1	100,0	0,0	0,0	0,1
Mondo	**1.431**	**1.497**	**1.297**	**-13,4**	**100**	**100**	**100**	**1.376**	**1.425**	**1.014**	**-28,8**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazioni ICE su dati UNCTAD

Tavola 1.10 - Investimenti diretti esteri in entrata: principali paesi destinatari [1]
Valori in miliardi di dollari a prezzi correnti

Graduatoria [2]	Paesi	Flussi						Consistenze					
		Valori			Composizione percentuale			Valori			Composizione percentuale		
		2013	2017	2018	2013	2017	2018	2000	2010	2018	2000	2010	2018
1	Stati Uniti	201	277	252	14,0	18,5	19,4	2.783	3.422	7.464	37,7	17,3	23,1
2	Cina	123	134	139	8,6	9,0	10,7	193	587	1.627	2,6	3,0	5,0
3	Hong Kong	74	111	116	5,2	7,4	8,9	435	1.067	1.997	5,9	5,4	6,2
4	Singapore	56	76	78	3,9	5,1	6,0	111	632	1.481	1,5	3,2	4,6
5	Paesi Bassi	51	58	70	3,6	3,9	5,4	244	588	1.673	3,3	3,0	5,2
6	Regno Unito	51	101	64	3,6	6,7	4,9	439	1.068	1.890	6,0	5,4	5,9
7	Brasile	59	68	61	4,1	4,5	4,7	-	640	684	-	3,2	2,1
8	Australia	56	42	60	3,9	2,8	4,6	121	527	682	1,6	2,7	2,1
9	Spagna	37	21	44	2,6	1,4	3,4	156	628	659	2,1	3,2	2,0
10	India	28	40	42	2,0	2,7	3,2	16	205	386	0,2	1,0	1,2
11	Canada	69	25	40	4,8	1,7	3,1	325	983	893	4,4	5,0	2,8
12	Francia	34	30	37	2,4	2,0	2,9	184	630	824	2,5	3,2	2,6
13	Messico	48	32	32	3,4	2,1	2,5	121	389	485	1,6	2,0	1,5
14	Germania	15	37	26	1,0	2,5	2,0	470	955	939	6,4	4,8	2,9
15	Italia	24	22	24	1,7	1,5	1,9	122	328	431	1,7	1,7	1,3
16	Indonesia	18	21	22	1,3	1,4	1,7	25	160	226	0,3	0,8	0,7
17	Israele	11	18	22	0,8	1,2	1,7	20	60	148	0,3	0,3	0,5
18	Vietnam	9	14	16	0,6	0,9	1,2	14	57	144	0,2	0,3	0,4
19	Corea del Sud	12	18	14	0,8	1,2	1,1	43	135	231	0,6	0,7	0,7
20	Russia	53	26	13	3,7	1,7	1,0	30	464	407	0,4	2,3	1,3
	Mondo	1.431	1.497	1.297	100	100	100	7.377	19.751	32.272	100,0	100,0	100,0

[1] Ad esclusione dei centri finanziari nei Caraibi
[2] In base ai flussi 2018
Fonte: elaborazioni ICE su dati UNCTAD

Tavola 1.11 - 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 percentuale			Valori		Composizione percentuale		
		2013	2017	2018	2013	2017	2018	2000	2010	2018	2000	2010	2018
1	Giappone	135	160	143	9,8	11,2	14,1	278	831	1.665	3,8	4,1	5,4
2	Cina	107	158	130	7,8	11,1	12,8	27	317	1.938	0,4	1,6	6,3
3	Francia	20	41	102	1,5	2,9	10,1	365	1.172	1.507	4,9	5,8	4,9
4	Hong Kong	80	87	85	5,8	6,1	8,4	379	943	1.870	5,1	4,6	6,0
5	Germania	42	92	77	3,1	6,5	7,6	483	1.364	1.645	6,5	6,7	5,3
6	Paesi Bassi	69	28	59	5,0	2,0	5,8	305	968	2.427	4,1	4,8	7,8
7	Canada	57	80	50	4,1	5,6	4,9	442	998	1.325	6,0	4,9	4,3
8	Regno Unito	40	118	50	2,9	8,3	4,9	940	1.686	1.696	12,7	8,3	5,5
9	Corea del Sud	28	34	39	2,0	2,4	3,8	21	144	387	0,3	0,7	1,2
10	Singapore	45	44	37	3,3	3,1	3,6	56	466	1.021	0,8	2,3	3,3
11	Russia	70	34	36	5,1	2,4	3,6	19	336	344	0,3	1,7	1,1
12	Spagna	12	40	32	0,9	2,8	3,2	129	653	562	1,7	3,2	1,8
13	Svizzera	38	-35	27	2,8	-2,5	2,7	232	1.043	1.263	3,1	5,1	4,1
14	Arabia Saudita	5	7	21	0,4	0,5	2,1	5	26	105	0,1	0,1	0,3
15	Italia	25	26	21	1,8	1,8	2,1	169	491	548	2,3	2,4	1,8
16	Svezia	30	23	20	2,2	1,6	2,0	123	394	371	1,7	1,9	1,2
17	Taiwan	14	12	18	1,0	0,8	1,8	66	190	339	0,9	0,9	1,1
18	Thailandia	11	17	18	0,8	1,2	1,8	3	21	121	0,0	0,1	0,4
19	Emirati Arabi Uniti	8	14	15	0,6	1,0	1,5	2	55	139	0,0	0,3	0,4
20	Irlanda	29	-39	13	2,1	-2,7	1,3	27	340	912	0,4	1,7	2,9
	Totale	1.376	1.425	1.014	100	100	100	7.408	20.310	30.974	100	100	100

[1] Ad esclusione dei centri finanziari nei Caraibi
[2] In base ai flussi 2018
Fonte: elaborazioni ICE su dati UNCTAD

LE CATENE GLOBALI DEL VALORE E GLI SCAMBI DI PARTI E COMPONENTI

di Giuseppe Risalvato*

Una larga parte degli scambi mondiali (circa il 75 per cento) avviene nell'ambito di reti produttive internazionali (RPI) o catene globali del valore (CGV), l'espressione che si è diffusa maggiormente per caratterizzarne la natura. Si tratta di complesse organizzazioni di imprese che si intersecano, a vari livelli, con altre reti di produzione, spesso altrettanto articolate a livello nazionale e internazionale. All'apice vi sono imprese leader di filiera, in genere transnazionali, che coordinano più soggetti (affiliate, società miste, imprese indipendenti) operanti in diversi paesi e settori (soprattutto elettronica, apparecchi elettrici, autoveicoli e altri mezzi di trasporto). L'insieme di questi soggetti concorre alla realizzazione dei beni finali, fornendo prodotti e servizi intermedi.[1]

Le configurazioni assunte possono essere molto diverse in termini di estensione geografica e organizzazione interna, dipendendo dalle diverse caratteristiche delle imprese che ne fanno parte. Pur offrendo i propri prodotti sul mercato mondiale, spesso le RPI operano in aree geografiche più limitate e i loro scambi tendono a concentrarsi a livello regionale, al fine di contenere i costi logistici e di trasporto.

Con una divisione del lavoro molto più fine e specialistica rispetto al passato, le imprese che partecipano alle catene globali del valore ricorrono frequentemente a scambi aventi per oggetto parti di attività o specifiche mansioni aziendali (definiti dalla letteratura economica come *trade in tasks*). Questi scambi implicano un elevato grado di coordinamento e di cooperazione anche tra imprese indipendenti, in analogia a quanto avviene all'interno di un gruppo.

Come conseguenza, produzione interna ed esportazioni incorporano una quota significativa di importazioni di beni intermedi, e questo legame influisce sulla competitività delle imprese sui mercati internazionali, con importanti implicazioni per l'interpretazione degli indicatori macroeconomici e per le politiche. Il ruolo assunto da questi scambi comporta – ad esempio – che l'elasticità delle esportazioni rispetto al tasso di cambio appaia ridotta rispetto al passato, limitando gli effetti delle cosiddette svalutazioni competitive. Inoltre, in questo scenario, sono da considerare in modo diverso anche gli effetti delle politiche commerciali, poiché, anche a parità di dazi, il "livello di protezione effettivo" del prodotto finale risulta più elevato, se la frammentazione internazionale del processo produttivo restringe la base di valore aggiunto realizzata all'interno.

Il valore aggiunto interno contenuto nelle esportazioni di manufatti ha iniziato a diminuire dalla fine degli anni ottanta [2], ma il processo sembra essersi arrestato dopo la fine della crisi finanziaria del 2008. L'esaurirsi della fase più espansiva

* ICE

[1] Per approfondire si veda il rapporto ICE, *Le imprese italiane nelle reti produttive internazionali,* 2018, scaricabile da: https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Rapporto%20Reti%20produttive%20internazionali_web.pdf

[2] S. Pahl, M.P. Timmer, *Patterns of vertical specialisation in trade: lon-run evidence for 91 countries*, "Review of World Economics", 2019. https://doi.org/10.1007/s10290-019-00352-3

dello sviluppo delle RPI ha contribuito alla diminuzione dell'elasticità degli scambi internazionali rispetto alla crescita del PIL.

Tale evoluzione, particolarmente evidente in vari paesi asiatici, può essere interpretata da un lato come un cambiamento delle preferenze di consumo della popolazione, più orientate verso prodotti realizzati in loco, dall'altro come un maggiore orientamento della produzione interna verso beni collocati più a monte della filiera, grazie allo sviluppo di distretti industriali che producono beni intermedi precedentemente importati.

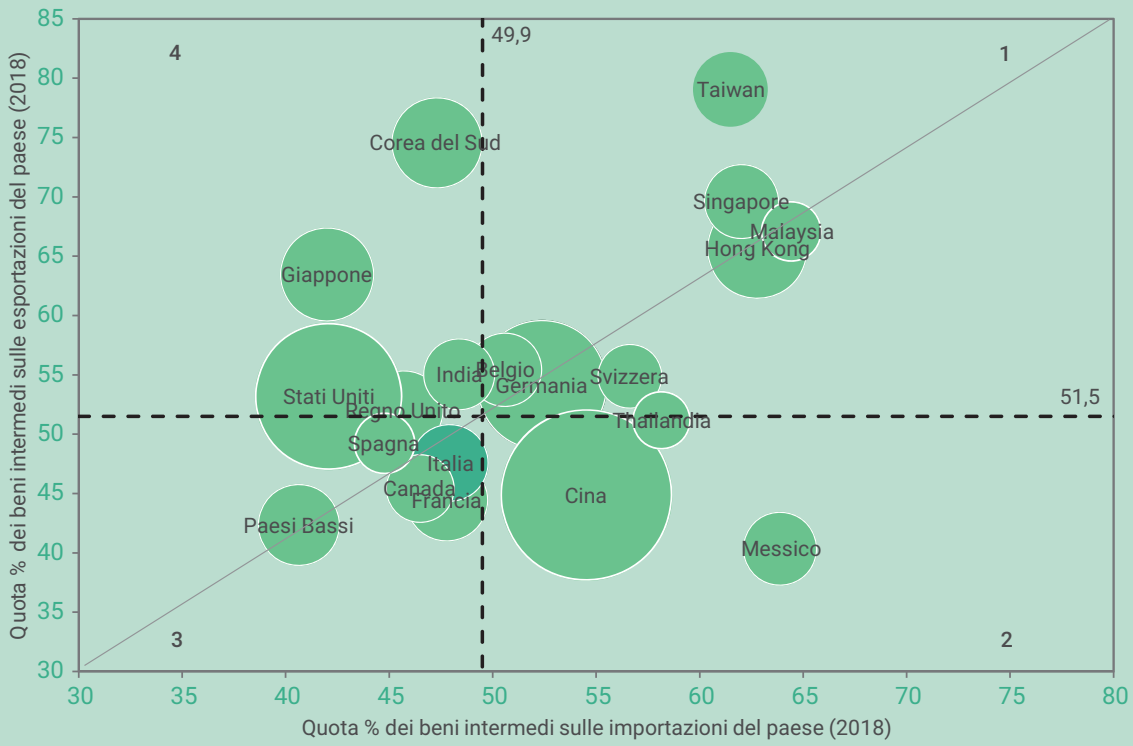
L'analisi dei dati sui beni intermedi "lavorati" (parti e componenti al netto delle materie prime) [3], consente di rappresentare il fenomeno delle catene globali del valore e di integrare indicatori più specifici, utilizzati per le analisi sulle CGV e basati sulle matrici input-output, caratterizzati da una minore tempestività di aggiornamento.[4]

Come si osserva nel grafico 1, gli scambi di beni intermedi lavorati rappresentano circa il 50 per cento del commercio mondiale, percentuale che è rimasta sostanzialmente stabile nel corso degli anni.[5] Considerando la posizione nel 2018 dei 20 principali paesi protagonisti degli scambi di beni intermedi, si notano nel quadrante in alto a destra alcune economie particolarmente coinvolte nelle catene del valore, in quanto caratterizzate da un peso relativamente elevato di input produttivi sia all'import che all'export (Taiwan, Singapore, Malaysia e Hong Kong, ma anche Germania e Svizzera, sia pure in minor misura). Per contro, nel quadrante opposto si trovano paesi che – rispetto ad altri – vi partecipano in maniera più limitata: vi si colloca la maggior parte delle economie dell'Unione Europea (Francia, Italia, Paesi Bassi, Spagna).

Stati Uniti, Giappone, Corea del Sud si trovano per contro nel quarto quadrante (in alto a sinistra), mostrando una maggiore specializzazione nell'export di beni intermedi e suggerendo, pertanto, la presenza di industrie che svolgono in altri paesi la funzione di assemblaggio dei beni finali (come ovvio, vi sono forti specificità per settore-paese). Infine, i paesi collocati nel quadrante in basso a destra (in particolare Cina e Messico) presentano una maggiore specializzazione all'import di beni intermedi ma una quota inferiore dal lato delle esportazioni, suggerendo una presenza elevata di imprese dedicate alle fasi di assemblaggio di beni finali, per quanto – come accennato – sia in corso uno spostamento verso fasi produttive collocate più a monte nei processi di produzione.

[3] In base alla classificazione BEC Rev 4, adattata come in UNCTAD, Key Trade Indicators, 2015.
[4] G. Gaulier, A. Sztulman, D. Unal, *Are Global Value Chain Receding? The jury is still out*, CEPII, Working Paper Series, 01, 2019.
[5] C Castelli, P.L.Iapadre, R.A. Maroni, *Gli scambi di beni intermedi nelle reti produttive internazionali*, op.cit..

Grafico 1 - I primi 20 paesi nel commercio di beni intermedi lavorati nel 2018 (1)



(1) La dimensione della bolla indica il peso del paese sul commercio (export+import) di beni intermedi lavorati della somma dei dichiaranti nel 2018. Le esportazioni e importazioni totali considerano solo i prodotti classificati nella Broad Economic Category's classification (BEC, Rev.4).
Fonte: elaborazioni su dati Istituti nazionali di statistica

LA RIDUZIONE DELL'ELASTICITÀ DEL COMMERCIO AL PIL: LA COMPOSIZIONE SETTORIALE E GEOGRAFICA

di Andrea Dossena e Elena Salmaso*

Negli anni più recenti, la crescita del commercio mondiale ha manifestato un significativo rallentamento. Dopo il crollo del 2009 e il successivo rimbalzo, il volume degli scambi mondiali di beni e servizi è cresciuto a un tasso quasi dimezzato rispetto a quello del decennio precedente e, soprattutto, ha evidenziato una forte riduzione della sua elasticità rispetto all'andamento dell'economia mondiale. Se negli anni novanta il commercio cresceva fino a due volte e mezza la crescita del PIL, negli anni successivi alla crisi, tra il 2011 e il 2018, questo rapporto si è ridotto a 1,4.[1]Nella più recente letteratura economica la discussione si è quindi concentrata sulla relazione tra commercio e PIL. Il fenomeno è stato approfondito soprattutto dal punto di vista macroeconomico, con particolare attenzione ai fattori responsabili del rallentamento a livello globale. L'analisi delle sue determinanti ha però spesso ignorato il ruolo delle differenze di elasticità tra paesi importatori e tra settori, lasciando quindi poco esplorato il canale della composizione settoriale e geografica del commercio. Nell'ambito della stima del proprio modello del commercio mondiale[2], Prometeia ha effettuato una serie di analisi econometriche su un database relativo ai flussi commerciali disaggregati per 120 settori industriali di circa 70 paesi, che ha consentito di esplorare l'ipotesi di un effetto composizione settoriale e geografica nell'elasticità globale.

I fattori responsabili del rallentamento

Le ragioni dell'abbassamento dell'elasticità del commercio rispetto al PIL non sono state ancora pienamente comprese. Se, da un lato, fattori ciclici quali la crisi economica e finanziaria sono stati cruciali nel determinare il crollo del commercio nel 2009, i modesti tassi di crescita attuali e il rallentamento nella crescita dell'intensità degli scambi (la quota di produzione scambiata) sembrano indicare un cambiamento nelle determinanti strutturali del rapporto commercio-PIL, che potrebbe rispecchiare l'azione di fattori di lungo periodo, tra cui il mutamento nella composizione, settoriale e geografica, del commercio, le variazioni nella specializzazione verticale dei diversi paesi nelle catene globali del valore, il contributo delle diverse componenti – in particolare i servizi – alla formazione del PIL e l'aumento del protezionismo.

La letteratura si è concentrata prevalentemente sugli aspetti strutturali. Con-

* Prometeia

[1] Dati FMI (2019).

[2] Per maggiori approfondimenti sulla struttura del modello di previsione sugli scambi settoriali si rimanda alla nota metodologica pubblicata sul sito internet di ICE *(https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/nota_ice_prometeia.pdf).*

stantinescu, Mattoo e Ruta (2015)[3] hanno evidenziato il ruolo del rallentamento della specializzazione verticale internazionale (*global value chains*, GVCs) come principale fattore responsabile dell'indebolimento della reattività del commercio alla crescita del PIL. Secondo gli autori, sarebbe stata proprio la crescita e l'allungamento delle GVCs a spiegare l'eccezionale performance del commercio negli anni novanta. Il conseguente esaurirsi della forza propulsiva del processo di frammentazione delle catene del valore negli anni successivi sarebbe quindi alla base del fenomeno del rallentamento. Il riassetto delle catene del valore, legato a un crescente flusso di dati e alle nuove tecnologie, che includono le piattaforme digitali, *l'Internet of Things*, l'automazione e l'intelligenza artificiale, e la loro regionalizzazione per garantire un più efficiente *speed-to-market*, si sarebbero quindi tradotti in una più moderata crescita del commercio. In parallelo, Auboin e Borino (2017)[4] hanno focalizzato la propria ricerca sulla composizione della domanda aggregata, trovando che anche il rallentamento delle componenti maggiormente in grado di attivare flussi di importazioni (come gli investimenti) abbia spiegato una quota significativa del rallentamento.

In entrambi gli studi citati, il protezionismo non risulta avere avuto un impatto statisticamente significativo sulla riduzione dell'elasticità. Tuttavia, è comunque plausibile che, come per la specializzazione verticale, il rallentamento, e in alcuni recenti casi la netta inversione di tendenza, della liberalizzazione del commercio successivo alla crisi del 2008-09 possa aver contribuito a spiegare la minor elasticità.

La composizione settoriale e geografica dell'elasticità

Analizzando l'andamento dell'elasticità dell'import rispetto al PIL per 120 microsettori manifatturieri, prima e dopo la crisi economica (rispettivamente, sull'asse delle x e delle y)[5] , emerge come la sua significativa riduzione sia un fenomeno trasversale alla quasi totalità dei settori sotto analisi (grafico 1). L'elasticità mediana è scesa da 2,17 nel periodo 2000-2008, a 1,13 nel periodo 2011-2018.

La riduzione dell'elasticità aggregata non sembra dunque trovare spiegazioni nella composizione settoriale degli scambi. L'indagine è stata quindi spostata sulla distribuzione geografica delle importazioni mondiali. L'analisi è stata realizzata classificando i paesi in tre macro categorie[6], sulla base dei loro livelli di aper-

[3] C. Constantinescu, A. Mattoo, M. Ruta, *The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?*, International Monetary Fund, Working Paper, 15, 2015.

[4] A. Auboin, F. Borino, *The falling elasticity of global trade to economic activity*: *Testing the demand channel*, World Trade Organization, Working Paper, 9, 2017.

[5] I risultati sono basati su un modello di regressione lineare con dati panel con effetti fissi sulla base dati di 120 microsettori e 70 paesi.

[6] Le tre classi sono definite sulla base della distribuzione dei paesi, suddivisi in tre gruppi di pari dimensione. I livelli di apertura commerciale spaziano da un minimo di 25 a un massimo di 374: nel livello "Basso" rientrano i paesi con un livello di apertura commerciale inferiore a 57, il livello "Medio" comprende i paesi con apertura commerciale tra 58 e 95, "Alto" i paesi con livello di apertura commerciale maggiore di 96.

tura commerciale (il rapporto tra somma degli interscambi con l'estero e PIL). Per ciascuna di esse è stata stimata in primo luogo l'elasticità delle importazioni al PIL per l'intero periodo 2000-2017.

La prima categoria comprende i paesi che presentano una minore incidenza del commercio sul proprio prodotto interno lordo e fa registrare l'elasticità più elevata, con una media di 2,22. A questa categoria appartengono prevalentemente mercati emergenti, la Cina in primis, con due rilevanti eccezioni, Giappone e Stati Uniti. Al netto di questi ultimi, si tratta di paesi che hanno avviato il processo

Grafico 1 - Elasticità[1] delle importazioni al PIL dei microsettori

[1] Tasso di crescita delle importazioni dei singoli microsettori a prezzi costanti in relazione al tasso di crescita del PIL, sempre a prezzi costanti.
Fonte: elaborazioni su banca dati Prometeia Fipice

di integrazione commerciale solo di recente e si caratterizzano per una forte dipendenza dall'import dai paesi avanzati per il proprio sviluppo industriale.

I paesi europei a vocazione manifatturiera (Italia, Germania, Francia) si trovano invece nella seconda categoria. Per questi, il livello di apertura commerciale non si è modificato sostanzialmente negli ultimi vent'anni. Caratterizzati da un export altamente specializzato e con una ridotta sostituibilità, i paesi con un livello intermedio di apertura commerciale mostrano la minore elasticità del commercio al PIL (in media 1,17).

Nell'ultima categoria troviamo invece i paesi più aperti agli scambi internazionali, compresi gli hubs commerciali (Hong Kong, Singapore, Paesi Bassi), in cui l'andamento di importazioni ed esportazioni risulta spesso slegato da quello della domanda interna. Questi presentano un'elasticità intermedia rispetto alla prima e alla seconda classe (1,72 in media).

/ A. Dossena, I. Sangalli, *I cambiamenti in atto nel commercio mondiale visti attraverso i dati delle matrici input-output internazionali.* In *Le Imprese Italiane nelle Reti Produttive Internazionali*, ICE, edizione 2018.

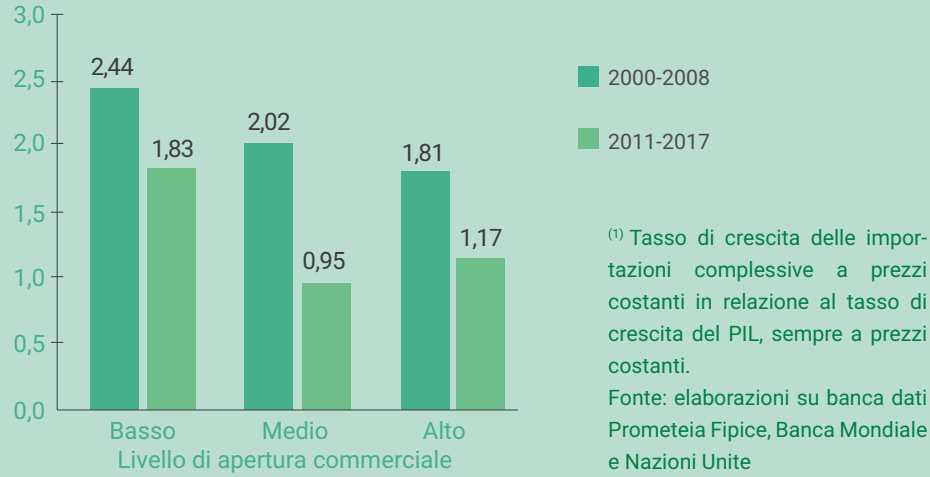
La diversa struttura commerciale dei paesi determina quindi una forte eterogeneità dell'elasticità a livello geografico. Tuttavia, durante il periodo sotto osservazione, il peso delle tre classi sulle importazioni globali è rimasto pressoché stabile, escludendo di fatto l'ipotesi che il rallentamento degli scambi sia dovuto a un effetto di composizione geografica. Infatti, l'abbassamento dell'elasticità non è attribuibile a una singola categoria di paesi, ma è invece generalizzato a tutte le aree geografiche e tipologie di paesi. La scomposizione nei due blocchi temporali (prima e dopo la grande crisi) mostra in tutte le tre classi di apertura commerciale una riduzione dell'elasticità (grafico 2).

Se per i paesi emergenti, in particolare per la Cina, il rallentamento può essere interpretato come una conseguenza del cambiamento della propria struttura di import, il calo osservato nelle altre due classi non trova spiegazioni nelle caratteristiche intrinseche della loro struttura commerciale e richiama invece il tema dell'organizzazione delle filiere a livello globale.

In sintesi, l'indagine delle dinamiche settoriali e geografiche rivela come, nonostante i livelli di elasticità varino fortemente a seconda del settore e del livello di apertura commerciale dei singoli mercati, il rallentamento sia trasversale a tutti i comparti merceologici e a tutte le aree geografiche. La composizione degli scambi non sembra essere quindi una determinante significativa della riduzione dell'elasticità del commercio mondiale rispetto al PIL.

Le ragioni dei fenomeni qui indagati sono pertanto da ricercare prevalentemente nel cambiamento strutturale delle catene globali del valore, in particolare nei processi di apertura e integrazione delle economie emergenti e nella crescita delle loro quote di produzione mondiale a scapito dei vecchi produttori. [7]

Grafico 2 - Elasticità [(1)] delle importazioni al PIL dei paesi per livello di apertura commerciale.



(1) Tasso di crescita delle importazioni complessive a prezzi costanti in relazione al tasso di crescita del PIL, sempre a prezzi costanti.
Fonte: elaborazioni su banca dati Prometeia Fipice, Banca Mondiale e Nazioni Unite

1.2. LE POLITICHE PER L'INTEGRAZIONE DEI MERCATI INTERNAZIONALI*

Il 2018 è stato caratterizzato da crescenti tensioni nelle relazioni commerciali che, sommate alle crisi di natura geopolitica, contribuiscono a creare un clima di incertezza e rischiano di condizionare negativamente l'andamento dell'economia e del commercio internazionale.

La scena mondiale è indubbiamente dominata dalla politica commerciale condotta dagli Stati Uniti. Nel seguire la propria agenda politica, fin dai primi mesi del 2018 l'amministrazione americana ha adottato una serie di misure con l'obiettivo di favorire la crescita economica e l'occupazione interna. Sul fronte internazionale, i deficit commerciali bilaterali con altri paesi sono ritenuti uno dei problemi chiave a cui porre rimedio[1]. Vi si aggiunge la preoccupazione per un'economia cinese che tende all'egemonia e mette in campo ambiziosi programmi di politica industriale (Made in China 2025 e Artificial Intelligence 2030), oltre agli investimenti in infrastrutture della Nuova Via della Seta (Belt and Road Initiative, BRI).[2]

I dazi doganali *ad valorem* sulle importazioni sono lo strumento più adottato, anche al fine di spingere gli altri paesi a negoziare (o rinegoziare) accordi commerciali, e sono applicati sulla base di norme nazionali che conferiscono un ampio margine di manovra alla Casa Bianca. Essendo tuttavia ritenuti in contrasto con i trattati firmati anche dagli altri membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), i rispettivi partner commerciali ricorrono di volta in volta all'imposizione di "contro-dazi" su liste di prodotti provenienti dagli Stati Uniti (tavola 1.12).

L'aumento delle tariffe sta determinando effetti avversi per i consumatori e per le imprese, anche negli Stati Uniti.[3] Recenti analisi mostrano che gli stessi importatori americani hanno dovuto assorbire i nuovi dazi, in parte riducendo i propri i margini di profitto, in parte ribaltandoli sui prezzi al consumo.[4] Alcune imprese manifatturiere hanno beneficiato della minore concorrenza estera; altre industrie, in particolare quelle che utilizzano più intensamente beni intermedi importati, oggetto in larga parte delle nuove tariffe [5], si trovano a dover sostenere costi più elevati per importare input produttivi o a dover riorganizzare le proprie catene di fornitura, a detrimento di relazioni fiduciarie di lunga data, spesso basate sulla collaborazione industriale.[6] Ne sono una testimonianza anche i ripetuti appelli da parte delle imprese e delle associazioni industriali americane, che continuano a mostrarsi preoccupate per le conseguenze economiche di una guerra commerciale, in particolare con la Cina.[7]

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

[1] Va rilevato che nel 2018 il deficit commerciale degli Stati Uniti nei confronti della Cina è aumentato da 375 a 419 miliardi di dollari. Per approfondire il tema dei deficit commerciali bilaterali, si veda tra l'altro R.Z. Lawrence (2018), *Five Reasons Why the Focus on Trade Deficits is Misleading*, Policy Brief 16-6, PIIE - Peterson Institute for International Economics.

[2] Si veda in questo Rapporto il contributo di Paolo Guerrieri *Il conflitto commerciale Usa - Cina e la posizione dell'Italia e dell'Europa*.

[3] Si veda il World Economic Outlook del FMI, aprile 2019, pag.119, dove si citano gli "*spill-back effects on countries imposing the tariffs*".

[4] Si veda l'articolo *The Impact of US-China Trade Tensions* (https://blogs.imf.org/2019/05/23/the-impact-of-us-china-trade-tensions/) che riporta, tra l'altro, alcune analisi preliminari di A.Cavallo, G.Gopinath, B.Neiman, J.Tang, (2019), *Tariff Passthrough at the Border and at the Store: Evidence from US Trade Policy*; scaricabile da: https://scholar.harvard.edu/files/CGNT_0.pdf .

[5] I dazi applicati dall'amministrazione statunitense hanno colpito in particolare gli scambi di beni intermedi, con costi maggiori anche per le imprese americane. Come riporta Chad P. Bown: "*…a second distinguishing feature is the protection's distinctive focus on disrupting US access to global supply chains (Krugman 2018, Baldwin 2018). Trump's tariffs on $250 billion of US imports from China have disproportionately targeted intermediate inputs. His trade restrictions on nearly $50 billion of imports of steel and aluminium will ultimately raise costs for US-based companies that rely on these metals, an especially poignant point for aluminium, where 97% of US jobs are in consuming industries". C.P.Bown (2018), Protectionism was threatening global supply chains before Trump*, scaricabile da https://voxeu.org/article/protectionism-was-threatening-global-supply-chains-trump .

[6] Va rilevato che, nel caso della prima ondata di dazi introdotti nel marzo 2018 sulle importazioni di acciaio e di alluminio, il Bureau of Industry and Security (BIS) aveva deciso di concedere delle esenzioni alle imprese americane che avessero presentato richiesta, caso per caso e per ciascun prodotto. Per le successive misure non sono state previste procedure di questo tipo, date anche le difficoltà operative: a marzo 2019 l'amministrazione aveva ricevuto oltre 51.000 richieste di esenzione da parte di quasi mille aziende americane. Si veda il sito: https://quantgov.org/tariff-exclusion/ .

[7] Da ultimo, una lettera pubblica del 13 giugno 2019, firmata da 600 imprese e associazioni industriali, indica la necessità di trovare soluzioni negoziali diverse dalla guerra dei dazi: https://assets.documentcloud.org/documents/6152231/THH-China-Tariffs-Company-Association-Letter-to.pdf

Da parte degli Stati Uniti, anche nella prima metà del 2019 vi è stato un susseguirsi di prese di posizione e di annunci sull'introduzione di ulteriori misure restrittive. Il conflitto con la Cina ha portato a un rialzo dei dazi applicati a una delle precedenti liste di prodotti cinesi (da 200 miliardi di dollari), alla minaccia di applicarne altri sulla totalità dell'import [8] e ad altre azioni, tra cui quelle nei confronti della tecnologia di Huawei. Da parte cinese, tra le possibili ritorsioni rientrano misure nei confronti delle imprese americane aventi sede in Cina e restrizioni all'export di terre rare, di cui il paese è il principale fornitore. I negoziati dovrebbero riprendere a breve come esito dei colloqui tra Stati Uniti e Cina durante il G20 di Osaka (28-29 giugno 2019). Il Messico è stato recentemente chiamato a gestire meglio i flussi migratori, e ha dovuto far fronte al rischio di un'applicazione di dazi sull'insieme delle sue esportazioni verso gli Stati Uniti, poi rientrato.

Anche con l'India è in atto un peggioramento delle relazioni, dopo la sospensione del sistema di preferenze generalizzate (GSP) e i successivi dazi adottati dal governo indiano su una serie di voci doganali. Nei rapporti con l'Unione Europea rimangono ampie preoccupazioni riguardanti l'adozione di tariffe sui beni del comparto automotive (beni finali e componenti)[9], le misure di compensazione per i sussidi europei all'industra aerospaziale (riguardanti anche i beni di consumo)[10] , a cui si aggiunge l'intenzione di elevare i dazi anche sulle importazioni di vino.

Se persisteranno le tensioni, le ripercussioni negative sull'economia e sull'andamento del commercio internazionale rischiano di accentuarsi, sia nell'anno in corso che nel prossimo. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, le ultime restrizioni imposte dagli Stati Uniti e dalla Cina nel mese di maggio (ovvero i dazi applicati a 200 miliardi di dollari e i successivi contro dazi su 60 miliardi di dollari) insieme a quelle del 25 per cento sul totale delle importazioni dalla Cina (sospese a seguito dei colloqui Stati Uniti-Cina durante il G20), determinerebbero nel 2020 una crescita del PIL mondiale inferiore dello 0,3 per cento. Aggiungendovi l'impatto delle tariffe già adottate nel 2018, il PIL potrebbe risultare minore dello 0,5 per cento.[11]

Gli scenari dell'OCSE riportano conclusioni analoghe. Le misure tariffarie introdotte nel mese di maggio e di giugno, in aggiunta alla possibile applicazione di tariffe al resto delle importazioni americane provenienti dalla Cina, potrebbero comportare entro il 2021 una contrazione del commercio mondiale di quasi un punto percentuale rispetto alle stime correnti, mentre il PIL mondiale perderebbe quasi mezzo punto percentuale. In aggiunta, l'OCSE ritiene probabile un netto peggioramento nella valutazione dei rischi (*global risk premia*), con un aumento del costo del denaro ed effetti negativi sugli investimenti delle imprese: ne deriverebbe un'ulteriore minore crescita del PIL (-0,7 per cento invece di -0,5 per cento) e del commercio mondiale (-1,6 per cento invece di -1 per cento).[12]

[8] Gli analisti riportano che nel 2017 le tariffe medie applicate dagli Stati Uniti alla Cina erano intorno al 3 per cento, mentre a fine 2018 dovrebbero aver raggiunto il 12,4 per cento. Nel 2019 potrebbero raggiungere quasi il 27 per cento, se saranno applicati nuovi dazi anche al resto delle importazioni dalla Cina (circa 300 miliardi di dollari), come più volte annunciato; cfr. C.P. Bown, *Trump's 2019 Protection Could Push China Back to Smoot-Hawley Tariff Levels*: https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-2019-protection-could-push-china-back-smoot-hawley-tariff .

[9] Queste misure, motivate dalla norma sulla sicurezza nazionale, potrebbero avere effetti dirompenti sulle imprese del settore auto, organizzate in complesse reti produttive e con catene di fornitura presenti a livello mondiale. Tra i paesi europei è interessata in primo luogo la Germania, ma la questione è molto rilevante anche per l'Italia, per il peso del settore sull'export verso gli Stati Uniti e considerata la componentistica fornita ai costruttori di auto, tedeschi e di altri paesi europei.

[10] Si veda in questo Rapporto il riquadro *Stati Uniti e Unione Europea: la disputa commerciale sui sussidi all'industria dell'aerospazio*.

[11] Si veda FMI, G-20 *Surveillance Note* per la riunione dei Ministri delle Finanze a Fukuoka, Giappone, 8-9 giugno 2019, pag. 6; scaricabile da https://www.imf.org/external/np/g20/060519.htm .

[12] Si veda OCSE, *Economic Outlook*, maggio 2019, consultabile al link: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b2e897b0-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/b2e897b0-en&_csp_=d2743ede274dd564946a04fc1f43d5dc&itemIGO=oecd&itemContentType=book

Tavola 1.12 - Cronologia delle misure e delle contromisure tariffarie adottate dagli Stati Uniti e da altri paesi

Misure adottate	Data entrata in vigore	Livello dei dazi	Base giuridica	Valore delle importazioni colpite
Dazi Stati Uniti su acciaio e alluminio, con esenzione temporanea per alcuni paesi	23/03/2018	10% e 25%	«Section 232 Trade Act 1962», sicurezza nazionale(1)	n.d.
Contro dazi Cina vs. Stati Uniti per acciaio e alluminio	03/04/2018	15%-25%		n.d.
Dazi Stati Uniti su acciaio e alluminio, confermati per UE, Canada, Messico, e altri	01/06/2018	10% e 25%	«Section 232 Trade Act 1962», sicurezza nazionale	Per UE: 6,4 miliardi $
Contro dazi Messico vs. Stati Uniti, per acciaio e alluminio	05/06/2018	7%-25%		rimossi il 20 maggio 2019
Contro dazi Turchia vs. Stati Uniti, per acciaio e alluminio	21/06/2018	5%-40%		1,78 miliardi $
Contro dazi UE vs. Stati Uniti, per acciaio e alluminio	22/06/2018	10%-25%-50%		2,8 miliardi $
Contro dazi Canada vs. Stati Uniti, per acciaio e alluminio	01/07/2018	10-25%		16,6 miliardi $; rimossi il 20 maggio 2019
Contro dazi Messico vs. Stati Uniti, per acciaio e alluminio	05/07/2018	10%-15%		n.d.
Lista 1: dazi Stati Uniti vs. Cina	06/07/2018	25%	«Section 301 Trade Act 1974», pratiche commerciali scorrette(2)	34 miliardi $
Lista 1: contro dazi Cina vs. Stati Uniti	06/07/2018	25%		34 miliardi $
Contro dazi Russia vs. Stati Uniti, acciaio e alluminio	06/08/2018	25%-40%		n.d.
Dazi Stati Uniti vs. Turchia su acciaio	13/08/2018	50%	«Section 301 Trade Act 1974», pratiche commerciali scorrette	n.d.
Contro dazi Turchia vs. Stati Uniti, acciaio	15/08/2018	fino 140%		n.d.
Lista 2: dazi Stati Uniti vs. Cina	23/08/2018	25%	«Section 301 Trade Act 1974», pratiche commerciali scorrette	16 miliardi $
Lista 2: contro dazi Cina vs. Stati Uniti,	23/08/2018	25%		16 miliardi $

Segue...

(1) Il ricorso a dazi per motivi di sicurezza nazionale è basato sulla sezione 232 del Trade Expansion Act del 1962 ed è avvenuto raramente, prima dell'istituzione dell'OMC. Tale motivazione è controversa per via dell'ampia discrezionalità e per il fatto di poter variare, ad ogni momento, il livello dei dazi, l'elenco dei partner commerciali, l'elenco dei prodotti da includere e la durata temporale delle misure.
(2) La sezione 301 del Trade Act 1974 autorizza l'amministrazione statunitense ad adottare misure protezionistiche in caso di furto di segreti industriali o violazioni della proprietà intellettuale di tecnologia.

Misure adottate	Data entrata in vigore	Livello dei dazi	Base giuridica	Valore delle importazioni colpite
Lista 3: dazi Stati Uniti vs. Cina	24/09/2018	10%	Act 1974», pratiche commerciali scorrette	200 miliardi $
Lista 3: contro dazi Cina vs. Stati Uniti	24/09/2018	5%-10%		60 miliardi $
Contro dazi India vs. Stati Uniti, acciaio e alluminio	31/01/2019	5%-100%		10,6 miliardi $
Lista 3: dazi Stati Uniti vs. Cina (aumento di livello)	10/05/2019	da 10 % a 25%	«Section 301 Trade Act 1974», pratiche commerciali scorrette	200 miliardi $ (del 24 settembre 2018)
Dazi Stati Uniti vs. Turchia, riduzione dazi su acciaio ed esclusione dal sistema preferenziale GSP	17/05/2019	dal 50% al 25%		n.d.
Esenzione Canada e Messico dai dazi degli Stati Uniti su acciaio e alluminio	20/05/2019	10-25%		n.d.
Lista 3: contro dazi Cina vs. Stati Uniti (aumento di livello)	01/06/2019	10%, 20%, 25%		60 miliardi $ (del 24 settembre 2018)
Dazi Stati Uniti vs. India, esclusione dal sistema preferenziale GSP	05/06/2019		Generalized System of Preferences, Title V, Trade Act 1974	5,6 miliardi $
Contro dazi India vs. Stati Uniti	16/06/2019			1,4 miliardi $
Misure annunciate				
Dazi Stati Uniti vs. Cina	sospesi dopo i colloqui con la Cina al G20 di Osaka	25%	«Section 301 Trade Act 1974», pratiche commerciali scorrette	300 miliardi $
Dazi Stati Uniti vs. UE, sussidi Airbus	2019	25%-100%, da definire in base a pronuncia OMC	violazione Accordo SCM e sentenze OMC	21,6 e 4.5 miliardi $
Dazi UE vs. Stati Uniti, sussidi Boeing	2019	25%-100%, da definire in base a pronuncia OMC	violazione Accordo SCM e sentenze OMC	20 miliardi $
Dazi Stati Uniti vs. UE e Giappone, automotive	autunno 2019	25%	«Section 232 Trade Act 1962», sicurezza nazionale	n.d.

Fonte: ICE su informazioni disponibili al 1 Luglio

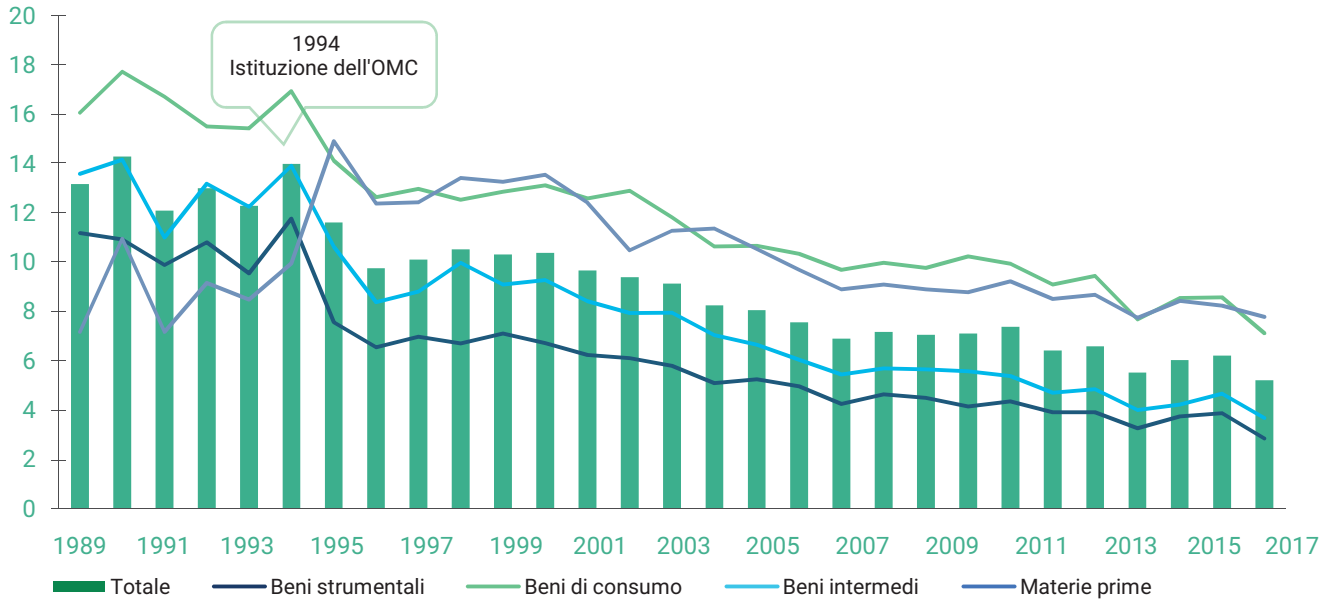
1.2.1 – L'accesso ai mercati internazionali: dazi e misure non tariffarie sugli scambi di merci

Nei seguenti paragrafi sono analizzati alcuni indicatori sul grado di apertura dei mercati internazionali, relativi sia alle barriere di tipo tariffario (dazi doganali) che alle cosiddette "misure non-tariffarie" (MNT), definite come l'insieme degli strumenti (diversi dai dazi) che possono avere un effetto economico sui flussi di scambio commerciale. Va rilevato che il ritardato aggiornamento di questi dati non rende ancora conto degli sviluppi avvenuti nel 2018 e dei rialzi tariffari adottati da Stati Uniti, Cina, UE e da altri paesi i quali – come accennato - hanno interessato in larga parte gli input produttivi delle imprese.

Considerando in primo luogo l'andamento dei "dazi effettivamente applicati"[13] alle merci (classificate in base alla loro destinazione economica), il grafico 1.13 mostra che negli ultimi 25 anni il livello medio è diminuito notevolmente, per tutti i gruppi di prodotti. Il grado di protezione tariffaria differisce notevolmente e i dati mostrano che i beni intermedi e i beni strumentali presentano una tariffazione quasi dimezzata in confronto alle materie prime e ai beni di consumo.

Come noto, la maggior parte del commercio internazionale avviene tra imprese che scambiano beni strumentali e beni intermedi, spesso oggetto di rapporti coordinati tra le imprese leader e i loro subfornitori

Grafico 1.13 - Dazi effettivamente applicati, per prodotti e loro destinazione economica
Medie aritmetiche semplici delle aliquote percentuali



(1)Aggiornamento a maggio 2019, incluse accessioni e ampliamento copertura
Fonte: elaborazioni ICE su dati Banca Mondiale (WITS)

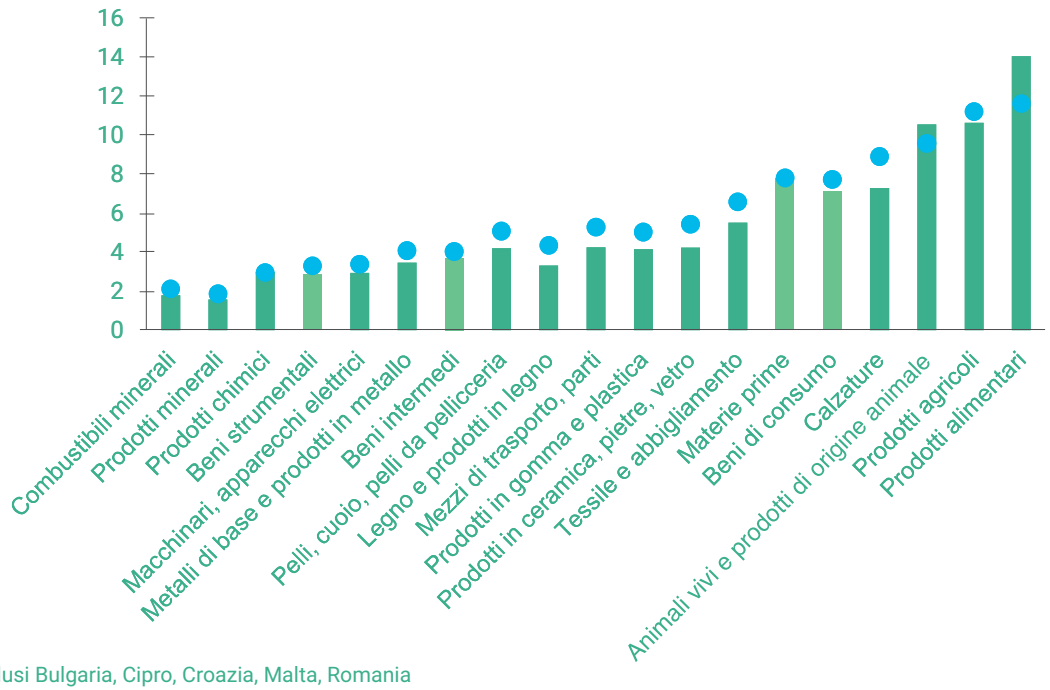
[13] Le tariffe "effettivamente applicate" riportate nei grafici elaborati con i dati WITS (Banca Mondiale) sono medie calcolate in base ai dazi più bassi applicabili ai prodotti considerati, includendo anche le tariffe preferenziali. Le tariffe doganali sono infatti di tre tipi: le tariffe consolidate 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, spesso pari a zero o comunque inferiori alle tariffe MFN. Per ulteriori approfondimenti si veda: http://wits.worldbank.org/WITS/wits/WITSHELP/Content/Data_Retrieval/P/Intro/C2.Types_of_Tariffs.htm

nell'ambito di reti produttive internazionali (come si è visto nel par.1.1, parti e componenti sono circa il 50 per cento degli scambi mondiali).[14] I dazi applicati agli input di produzione sono in genere relativamente bassi, per non gravare sui costi di approvvigionamento delle imprese e per non incidere negativamente sulla competitività dei prodotti finali[15], e spesso i beni intermedi attraversano le frontiere più volte, prima di essere assemblati nel prodotto finale.[16]

Considerando gli ultimi dati, dopo un biennio in cui il livello dei dazi aveva registrato dei rialzi anche per i beni intermedi, nel 2017 si è verificata una nuova diminuzione e un ritorno a livelli inferiori a quelli del 2014 (pari, in media, al 5,2 per cento). Le differenze settoriali sono marcate: rispetto al 2014 si nota un ulteriore aumento della protezione del settore agro-alimentare (da 11,6 al 14 per cento) e della voce "animali vivi-prodotti di origine animale" (salita di un punto percentuale, a 10,6), due tra i comparti maggiormente protetti (grafico 1.14). Per contro, il livello dei dazi applicati ad alcuni beni di consumo (in particolare alle calzature e al tessile-abbigliamento) è sceso in maniera evidente, e lo stesso è avvenuto per alcuni prodotti intermedi (prodotti in legno e in ceramica, pietra, vetro, per citare qualche esempio).

Anche tra le economie nazionali si notano delle forti differenze (grafico 1.15). Le tariffe applicate dal gruppo dei BRIC[17] sono decisamente superiori a quelle introdotte dai paesi avanzati: i dazi medi sono particolarmente elevati in Brasile e India (rispettivamente 13,4 e 8,9 per cento, in aumento rispetto all'anno precedente), mentre il Giappone e gli Stati Uniti mostrano un grado di protezione molto più contenuto, intorno al 3 per cento.[18]

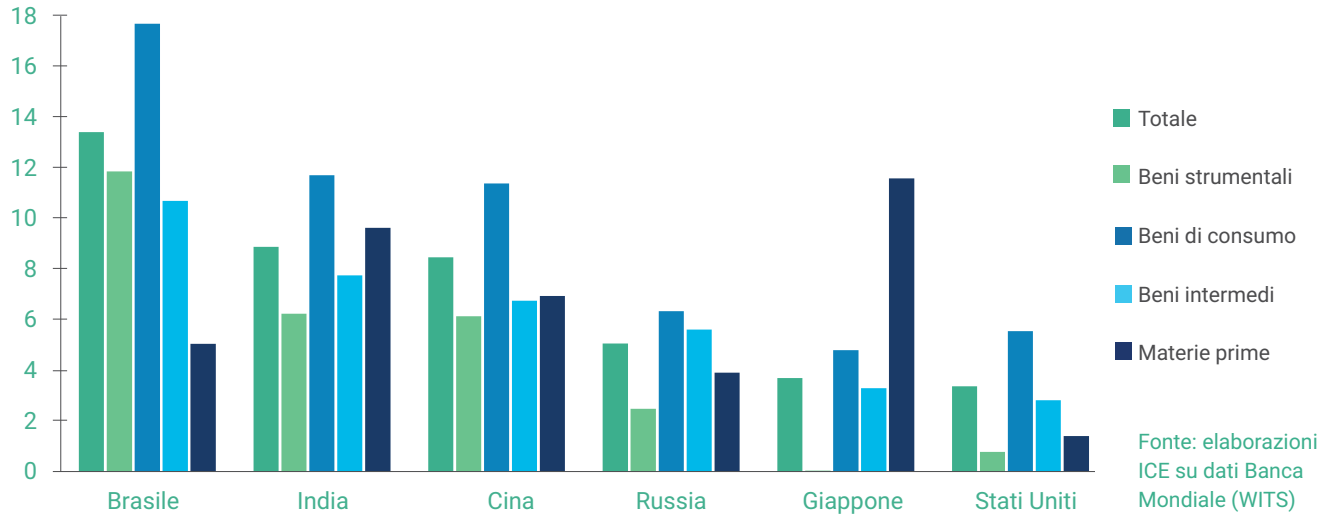
Grafico 1.14 - Dazi effettivamente applicati, per settori
Medie aritmetiche semplici delle aliquote percentuali



(1) esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania
Fonte: elaborazioni ICE su dati Banca Mondiale (WITS)

[14] Le imprese si specializzano sempre più nell'esecuzione di specifiche fasi produttive (cd. *trade-in-tasks*), cfr. G.Grossman, E. Rossi Hansberg (2008), *Trading Tasks: a simple theory of offshoring*, American Economic Review, vol.98, n.5.
[15] OCSE, *Trade Policy Implications of Gobal Value Chains*, 2015, Trade Policy Note.
[16] Si veda in questo Rapporto il paragrafo 1.1 e per approfondire *Gli scambi di beni intermedi nelle reti produttive internazionali*, in "Le imprese italiane nelle reti produttive internazionali", curato da ICE (2018), scaricabile da https://www.ice.it/it/studi-e-rapporti/le-imprese-italiane-nelle-reti-produttive-internazionali.
[17] Brasile, Russia, India e Cina.
[18] Nel caso del Giappone va tuttavia rilevata l'elevata protezione sulle materie prime. Con riguardo all'Unione Europea, i dazi medi (MFN, applicati) riferiti al 2017 sono pari al 5,1 per cento, con notevoli differenze tra i prodotti agricoli (10,8) e quelli non-agricoli (4,2); cfr. OMC, *World Tariff Profiles 2018*, p.79.

Grafico 1.15 - Dazi effettivamente applicati, per paesi e gruppi di prodotti, anno 2017
Medie aritmetiche semplici delle aliquote percentuali



Fonte: elaborazioni ICE su dati Banca Mondiale (WITS)

Brasile, India e Cina presentano livelli elevati anche nel caso dei beni intermedi; tuttavia, se consideriamo il rapporto tra i dazi applicati ai beni intermedi e il grado di protezione complessivo, tra i paesi considerati la Russia mostra una maggiore propensione a proteggere le importazioni di parti e componenti.

Come accennato, in aggiunta ai dazi doganali esistono molti altri tipi di "misure non-tariffarie" (MNT). Nel corso degli anni questi strumenti sono diventati preminenti nell'ostacolare gli scambi internazionali, sia dal lato delle importazioni che delle esportazioni e, al pari delle tariffe, comportano un aumento dei costi di accesso ai mercati esteri. Gli effetti sono spesso difficili da valutare per via della complessità e scarsa trasparenza di queste misure.

La gamma degli strumenti classificati come MNT è ampia e diversificata[19] : vi sono incluse azioni di politica commerciale (misure di difesa commerciale; quote import; restrizioni alle esportazioni; sussidi all'export) e regolamentazioni di vario genere. Vi rientrano anche normative nazionali, del tutto legittime in quanto destinate a tutelare la sicurezza dei consumatori (standard tecnici, norme sanitarie e fitosanitarie), ma che talvolta sono usate per celare fini protezionistici.

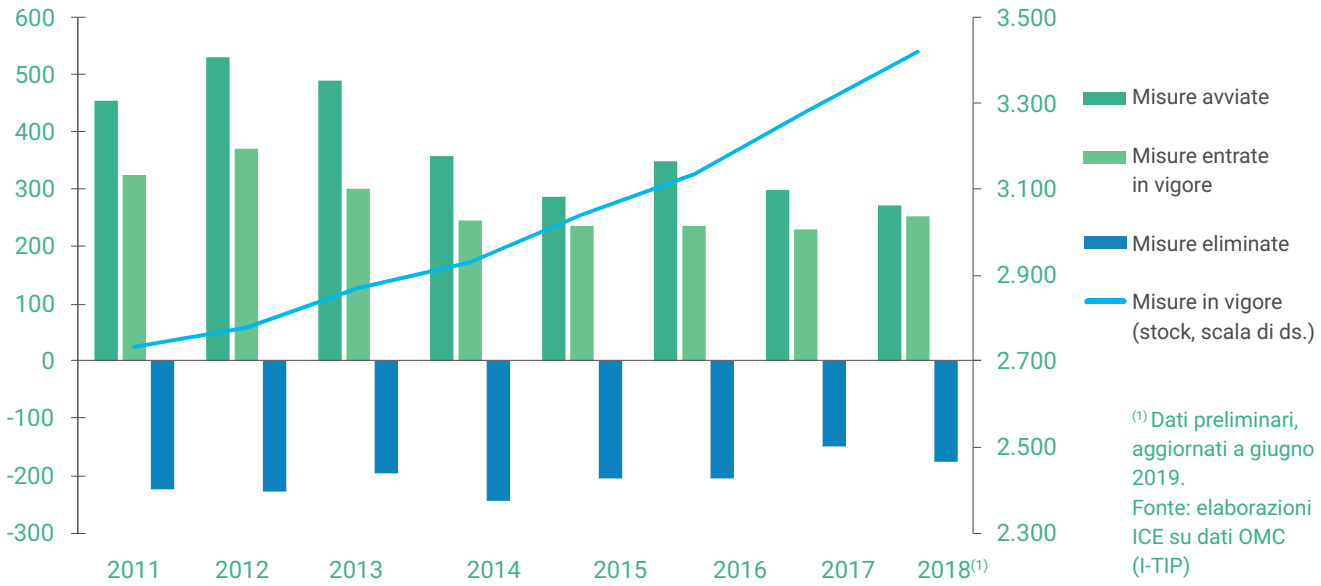
Le misure definite "di difesa commerciale" possono essere attivate temporaneamente dai singoli paesi a fronte di pratiche commerciali illecite (*dumping* effettuato da imprese estere, sussidi pubblici) o in caso di un aumento eccessivo delle importazioni, tale da danneggiare i produttori nazionali. Consistono nell'introduzione di dazi *anti-dumping* o di dazi di compensazione e di salvaguardia, regolamentati dagli accordi firmati a livello multilaterale in ordine alle modalità di adozione, agli obblighi di trasparenza e di notifica.[20] Nel ricorrere a queste misure, i paesi hanno la possibilità di elevare il livello dei dazi e di adottare azioni discriminatorie nei confronti dei singoli partner commerciali, determinando a volte un innalzamento a livelli anche molto superiori ai tassi consolidati in vigore.

Pur non disponendo dei dati definitivi per il 2018, il grafico 1.16 mostra chiaramente come durante gli anni della crisi globale sia notevolmente aumentato lo *stock* delle misure di difesa commerciale entrate in vigore, passate da 2.733 (nel 2011) a 3.421 nel 2018, benché in base agli accordi OMC questi strumenti dovrebbero decadere automaticamente dopo 4-5 anni, o comunque essere riesaminati.

[19] Per approfondire si veda R. Minetti e L.Salvatici, *Non Tariff Measures: an Introductory Guide*, Fondazione Manlio Masi, scaricabile da: http://fondazionemasi.it/public/masi/files/WP_12_Non_Tariff_Measures-_An_Introductionary_Guide.pdf e anche la classificazione dell'UNCTAD, scaricabile da: http://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures/NTMs-Classification.aspx.

[20] Si veda General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) per le procedure *anti-dumping*; Agreement on Subsidies and Countervailing Measures per le misure di compensazione e i sussidi all'export; Agreement on Safeguards per le calusole di salvaguardia; per approfondimenti si consulti il sito dell'OMC: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm.

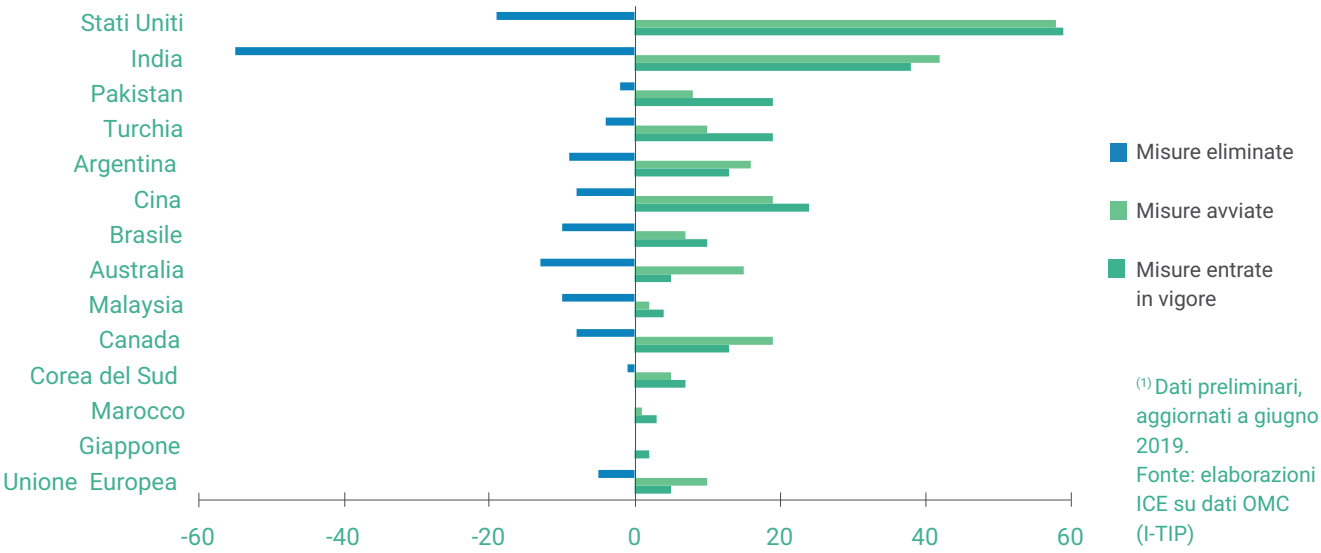
Grafico 1.16 - Andamento delle misure di difesa commerciale avviate, eliminate e entrate in vigore
Numero di misure notificate degli stati membri all'OMC



(1) Dati preliminari, aggiornati a giugno 2019.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC (I-TIP)

Considerando la graduatoria per paesi, Stati Uniti e India sono le economie che nel 2018 hanno introdotto il più alto numero di azioni di difesa commerciale, avviandone inoltre numerose nuove. Va tuttavia rilevato che l'India è anche l'unico paese che ha eliminato più misure di quante ne abbia applicate, riducendo pertanto il proprio *stock* (grafico 1.17). L'Unione Europea si colloca in fondo alla graduatoria, e il numero delle misure entrate in vigore e di quelle eliminate in genere si bilanciano. Tradizionalmente, l'UE è poco favorevole all'adozione di questi strumenti e tende a voler contenere gli effetti distorsivi sui flussi di scambio; peraltro i regolamenti europei sull'adozione delle misure di difesa commerciale sono anche più restrittivi delle norme OMC.[21] Va tuttavia rilevato che rispetto al 2017 si osserva anche nel caso dell'UE un aumento di nuove azioni.

Grafico 1.17 - Misure di difesa commerciale avviate, eliminate ed entrate in vigore nel 2018, per paese
Misure notificate dagli stati membri all'OMC (1)

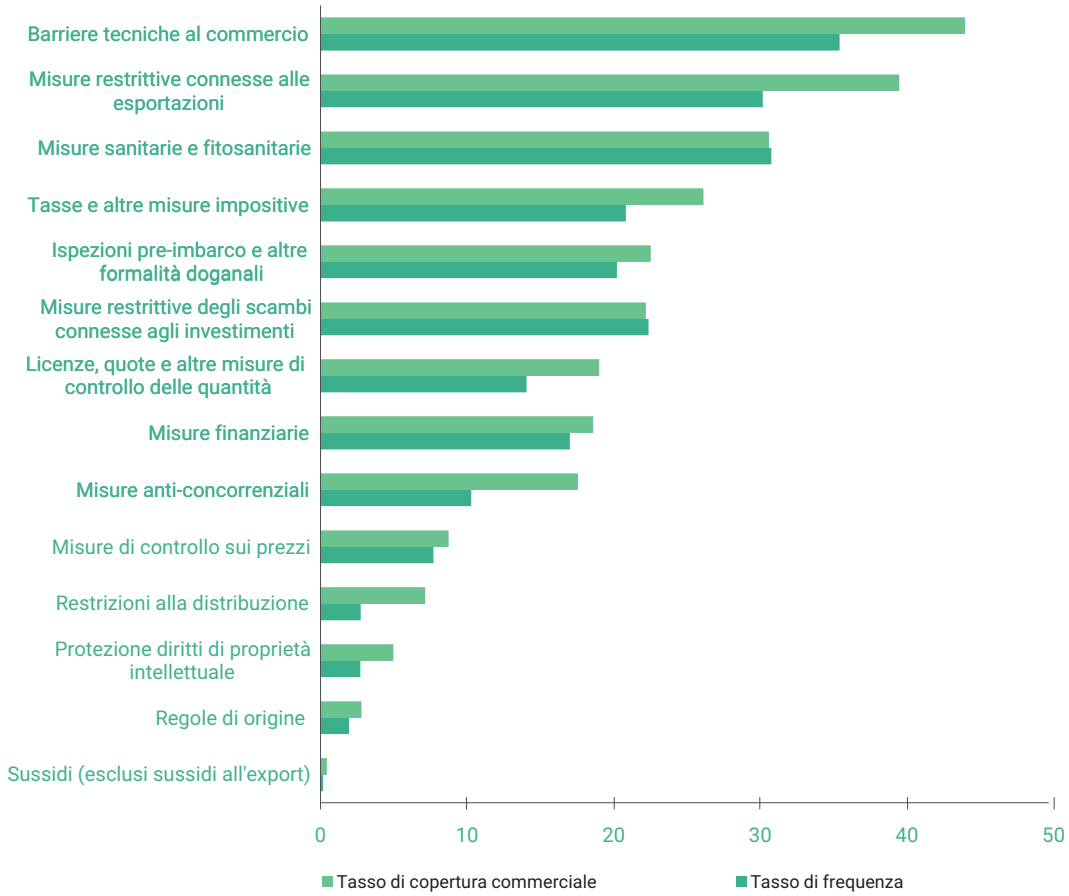


(1) Dati preliminari, aggiornati a giugno 2019.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC (I-TIP)

Con riguardo alle altre misure non-tariffarie, una banca dati di recente costituzione[22] consente di valutare l'incidenza di una serie di MNT attraverso due tipi di indicatori: il tasso di frequenza (calcolato come percentuale di prodotti oggetto di almeno una MNT) e il grado di copertura commerciale (peso percentuale sul valore degli scambi, soggetti alle misure).[23]

Come riportato nel grafico 1.18, le normative tecniche (barriere tecniche al commercio, TBT; misure sanitarie-fitosanitarie, SPS) sono strumenti particolarmente diffusi. Complessivamente, il 30-35 per cento dei prodotti è interessato da queste misure (in particolare dalle barriere tecniche al commercio), con una percentuale degli scambi commerciali tra il 30-45 per cento.

Grafico 1.18 - Misure non - tariffarie per tipologia: tasso di frequenza e tasso di copertura sugli scambi commerciali
Pesi percentuali



(1) Il tasso di frequenza riporta la percentuale dei prodotti oggetto di almeno una MNT; il grado di copertura commerciale indica il peso percentuale sul valore degli scambi.
Fonte. elaborazioni ICE su dati WITS (Banca Mondiale)

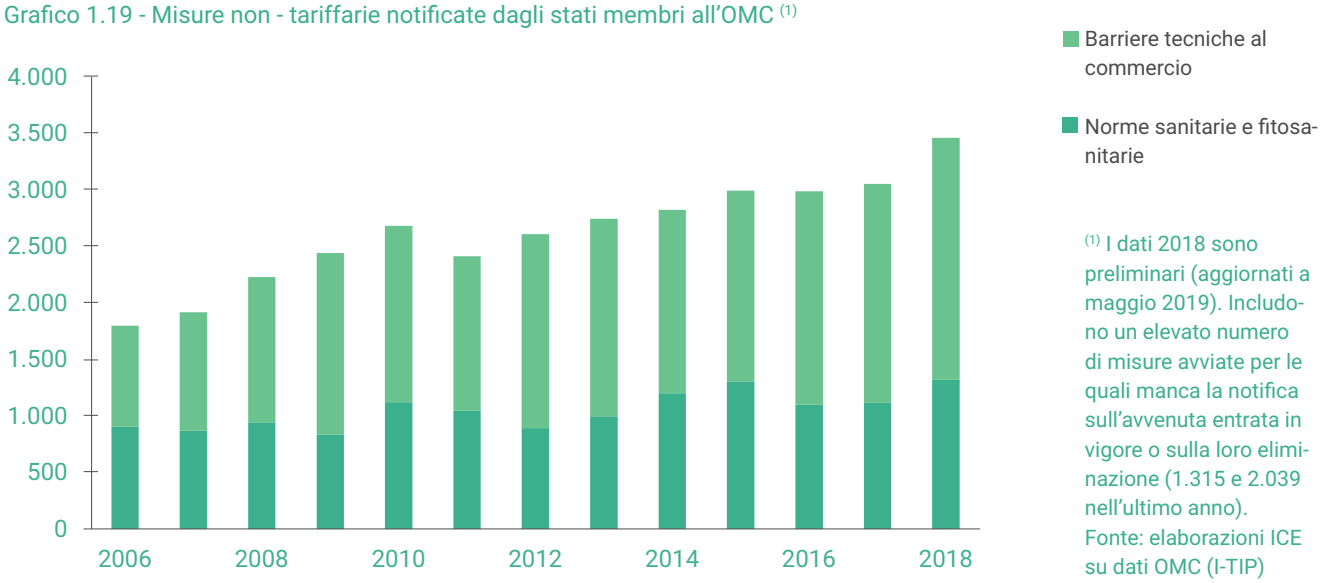
[21] Ad esempio, per l'*anti-dumping* le norme UE prevedono la *lesser duty rule* ("regola del dazio inferiore") per cui le autorità, dopo avere certificato una condotta sleale da parte di un'impresa, possano imporre alla stessa un dazio a un livello inferiore rispetto al margine di *dumping* (definito come la differenza fra il prezzo che l'esportatore applica a un prodotto nel mercato di provenienza e il prezzo dello stesso esportatore sul mercato dell'UE), qualora questo livello sia giudicato sufficiente per eliminare il pregiudizio. Recentemente l'UE ha approvato un nuovo regolamento sulle misure di difesa commerciali, volte a renderle più efficaci: si veda http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1859;
[22] Si veda il rapporto Unctad, Banca Mondiale, *The unseen impact of non-tariff measures: Insights from a new database*, 2018.
[23] Va ricordato che le misure di incidenza non rappresentano una valutazione dell'impatto economico o della rilevanza dei prodotti interessati, ma consentono comunque di mostrare la loro diffusione. Il dataset qui utilizzato riguarda 75 paesi (esclusa la Cina) e 14 misure non-tariffarie (classificazione Unctad MAST); i dati sono scaricabili dal portale WITS della Banca Mondiale, al link: https://wits.worldbank.org/tariff/non-tariff-measures/en/ntm-datadownload.

I dati dell'OMC confermano che è in atto una diffusione sempre maggiore di questi strumenti: se nel 2006 il numero delle barriere tecniche al commercio (notificate nell'anno) ammontava a 892, nel 2018 il loro numero è salito a 2.142. Le misure sanitarie-fitosanitarie sono aumentate in misura minore, passando da 906 norme notificate nel 2006 a 1.318 nel 2018 (grafico 1.19). [24]

Accanto alle normative tecniche sono molto diffuse alcune misure restrittive connesse alle esportazioni (criteri di autorizzazione per l'esportazione; requisiti di ispezione; certificazioni richieste dal paese esportatore), con un grado di copertura commerciale del 40 per cento circa. Per contro, appare piuttosto contenuto il ruolo dei sussidi pubblici (al netto dei sussidi alle esportazioni), quello delle norme sulle "regole di origine" [25] e della protezione dei diritti di proprietà intellettuale, che non superano il 5 per cento (sia in termini di frequenza che di copertura commerciale).

Passando ai settori, sono oggetto di misure non-tariffarie soprattutto i combustibili minerali, prevalentemente oggetto di tasse e di altri oneri, gli "animali vivi e i prodotti di origine animale", le calzature e i prodotti vegetali. I prodotti agroalimentari, animali e vegetali sono interessati in larga parte dalle TBT per via della crescente sensibilità dell'opinione pubblica – in particolare nei paesi avanzati - su temi quali la qualità e la sicurezza dei prodotti per la salute pubblica, l'utilizzo di sostanze geneticamente modificate, l'impatto dei processi produttivi sull'ambiente. Ad eccezione dei combustibili, questi stessi settori sono anche oggetto, come si è visto, di una protezione tariffaria comparativamente elevata (grafico 1.20).

Grafico 1.19 - Misure non - tariffarie notificate dagli stati membri all'OMC [(1)]

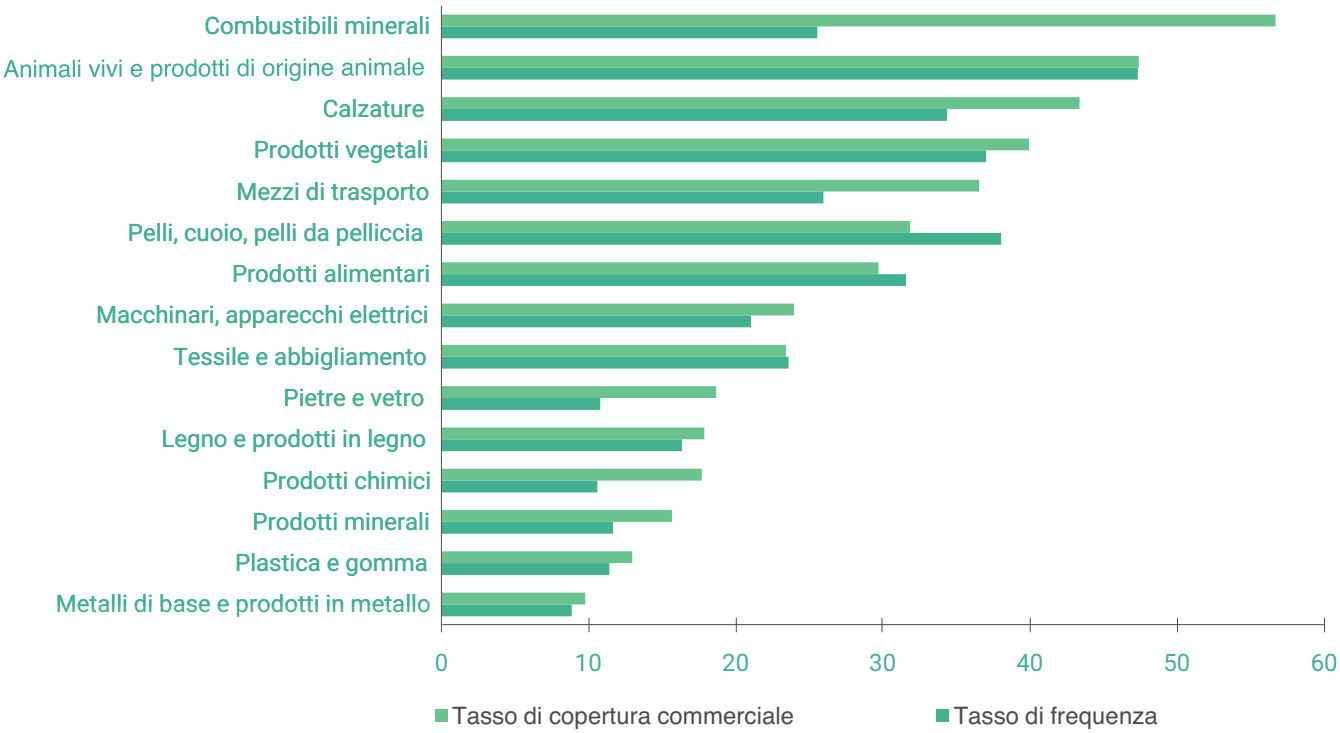


[(1)] I dati 2018 sono preliminari (aggiornati a maggio 2019). Includono un elevato numero di misure avviate per le quali manca la notifica sull'avvenuta entrata in vigore o sulla loro eliminazione (1.315 e 2.039 nell'ultimo anno).
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC (I-TIP)

[24] Dati sulle notifiche effettuate all'OMC da parte degli Stati membri. Per le norme sanitarie e fitosanitarie le modalità di notifica sono regolamentate nell'Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) e le norme tecniche nell'Agreement on Technical Barriers to Trade. Per i dati sul numero di notifiche si veda l'*Integrated Trade Intelligence Portal* (I-TIP), accessibile da http://i-tip.wto.org.

[25] Le regole di origine sono l'insieme di criteri che servono a determinare l'origine geografica di un prodotto e sono utilizzate in primo luogo per applicare misure di politica commerciale. In presenza di processi di produzione localizzati in differenti paesi - e a seconda di come sono definite - possono ostacolare o, al contrario, agevolare il funzionamento della catena della fornitura e quindi l'operatività delle imprese. A differenza di altri strumenti, le regole di origine non sono disciplinate da un accordo a livello multilaterale. Si veda per approfondire *Le regole di origine delle merci: definizione e implicazioni per le reti produttive internazionali*, Rapporto ICE L'Italia nell'Economia Internazionale 2017-2018, pag.133.

Grafico 1.20 - Misure non - tariffarie per settori: tasso di frequenza e tasso di copertura degli scambi commerciali [1]
Pesi percentuali



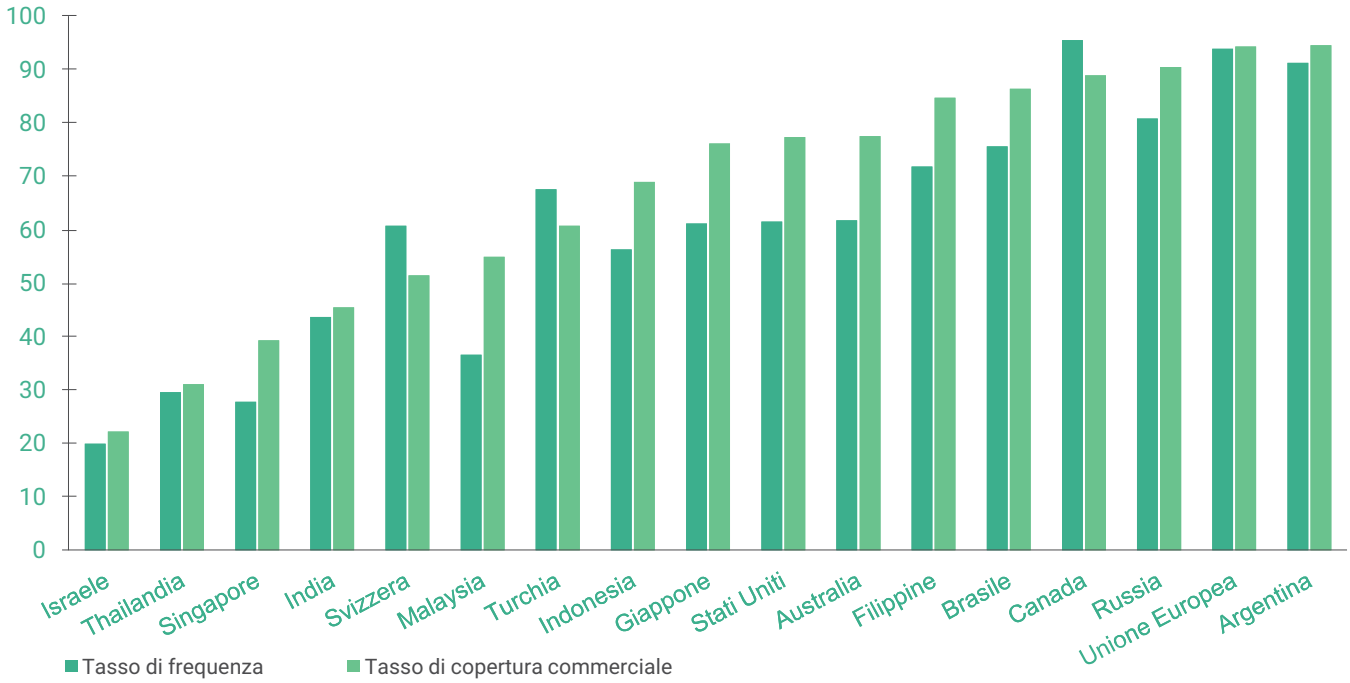
[1] Il tasso di frequenza riporta la percentuale dei prodotti oggetto di almeno una MNT; il grado di copertura commerciale indica il peso percentuale sul valore degli scambi.
Fonte: elaborazioni ICE su dati WITS (Banca Mondiale)

Norme e standard tecnici sono molto diffusi nei settori del tessile-abbigliamento, della meccanica, dei mezzi di trasporto: vi contribuisce il fatto che molte imprese di questi comparti partecipano agli scambi all'interno di reti produttive internazionali, fornendo beni intermedi, e che ai subfornitori internazionali viene in genere richiesto di conformarsi a specifiche tecniche e di certificare la qualità dei prodotti forniti.[26]

Considerando i principali paesi importatori, si nota come l'Unione Europea primeggi nell'adozione di misure non-tariffarie, che riguardano oltre l'80 per cento dei flussi di scambio dell'area (grafico 1.21). Seguono Russia, Canada e Brasile con tassi di copertura commerciale simili, mentre fanno meno ricorso a questi strumenti Israele, Thailandia, Singapore e India (con tassi tra il 20 e il 40 per cento).

[26] Per approfondimenti si veda lo studio *Commercio internazionale, il valore dell'accreditamento e della normazione*, Osservatorio Accredia, gennaio 2019.

Grafico 1.21 - Misure non - tariffarie all'importazione, per principali paesi: tasso di frequenza e grado di copertura commerciale.
Pesi percentuali



(1) Il tasso di frequenza riporta la percentuale dei prodotti oggetto di almeno una MNT; il grado di copertura commerciale indica il peso percentuale sul valore degli scambi.
Fonte: elaborazioni ICE su dati WITS (Banca Mondiale)

1.2.2 - Le barriere al commercio di servizi

I servizi alle imprese sono importanti input dei processi produttivi e interessano sia le fasi collocate a monte della produzione (ricerca e sviluppo, design, progettazione, ecc.) che quelle a valle (marketing, logistica, distribuzione, e altri).

L'acquisizione di servizi esteri incontra barriere di vario genere, derivanti da regolamentazioni nazionali e relative alle diverse modalità di fornitura.[27] Ad esempio, tra le procedure che frequentemente limitano l'accesso al mercato delle imprese estere, rientrano la concessione di licenze, il riconoscimento delle qualificazioni professionali, le limitazioni agli investimenti e al movimento internazionale delle persone.

Facilitare gli scambi internazionali di servizi genera incrementi nella produttività e competitività delle imprese, con potenziali ricadute positive sulle esportazioni[28] e anche sullo sviluppo dell'economia digitale. Come noto, quest'ultima si basa sui servizi e in particolare su quelli legati alle telecomunicazioni e all'informatica.[29]

Per misurare il grado di apertura agli scambi di servizi, l'OCSE calcola un "indice di restrizione" che varia tra 0 e 1, a seconda del grado di intensità, e che è aggiornato annualmente per paese e per settore (Services Trade Restrictiveness Index, STRI, cfr. grafici 1.22-1.24).[30] L'indicatore mostra, rispetto al 2017, un rallentamento dei processi di liberalizzazione dei servizi, in particolare per l'introduzione di maggiori restrizioni legate alla presenza commerciale degli operatori

[27] 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).
[28] Si veda H.K. Nordas, D.Rouzet (2015), *The impact of Services Trade Restrictiveness on Trade Flows-First Estimates*, OECD Trade Policy Papers n.178.
[29] Si veda OCSE, *Services Trade Restrictiveness Index: Policy Trends up to 2019*, gennaio 2019.
[30] L'indice varia tra 0 e 1, dove 1 rappresenta il massimo grado di restrizione; consente di analizzare il grado di apertura dei mercati OCSE e di alcuni paesi emergenti per 22 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 45 paesi (36 paesi OCSE più Brasile, Cina, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, Malaysia, Russia e Sud Africa). Le restrizioni sono di cinque tipi: condizioni che limitano l'accesso al mercato, restrizioni sul movimento delle persone, barriere di tipo concorrenziale, trasparenza delle normative, altre misure discriminatorie. 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.

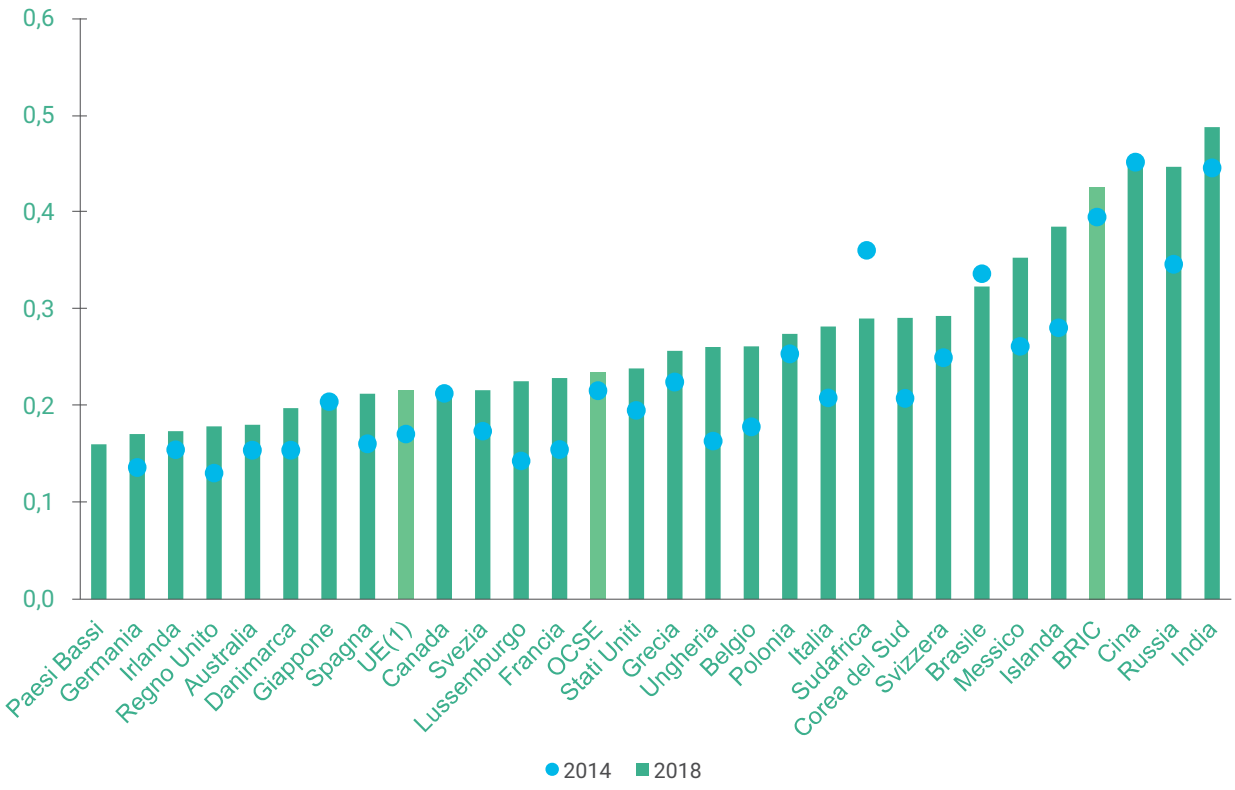
esteri, aspetto spesso determinante per consentire la fornitura di servizi.

Come nel caso delle barriere tariffarie e non-tariffarie, anche questo indice mostra ampie differenze tra i paesi. Alcune economie emergenti – in primo luogo India, Russia e Cina – presentano un grado di chiusura maggiore (tra 0,49 e 0,45) rispetto alle medie OCSE (0,23) e UE (0,22). In Unione Europea, tra i paesi considerati, i Paesi Bassi registrano l'indice più basso della graduatoria (0,16), seguiti da Germania e Irlanda, che si collocano poco al di sopra (0,16-0,17). Per contro, Italia, Polonia, Belgio, Ungheria, Grecia presentano indici di restrizione di qualche punto superiore alla media dell'UE (tra 0,26-0,28).

Rispetto al 2014 (il primo anno in cui è stata effettuata questa rilevazione), le barriere agli scambi di servizi sono aumentate in molti paesi: in primo luogo in Russia (da 0,35 a 0,45) e nel Messico (da 0,26 a 0,35), ma anche in vari paesi dell'UE (Belgio, Lussemburgo, Francia, Italia). Per contro, il Sudafrica è l'unico paese in cui si osserva una decisa tendenza verso la liberalizzazione del comparto.[31]

L'apertura agli scambi di servizi presenta conside-

Grafico 1.22 - Indice di restrizione al commercio di servizi, anno 2018
Media aritmetica semplice riferita a 22 settori

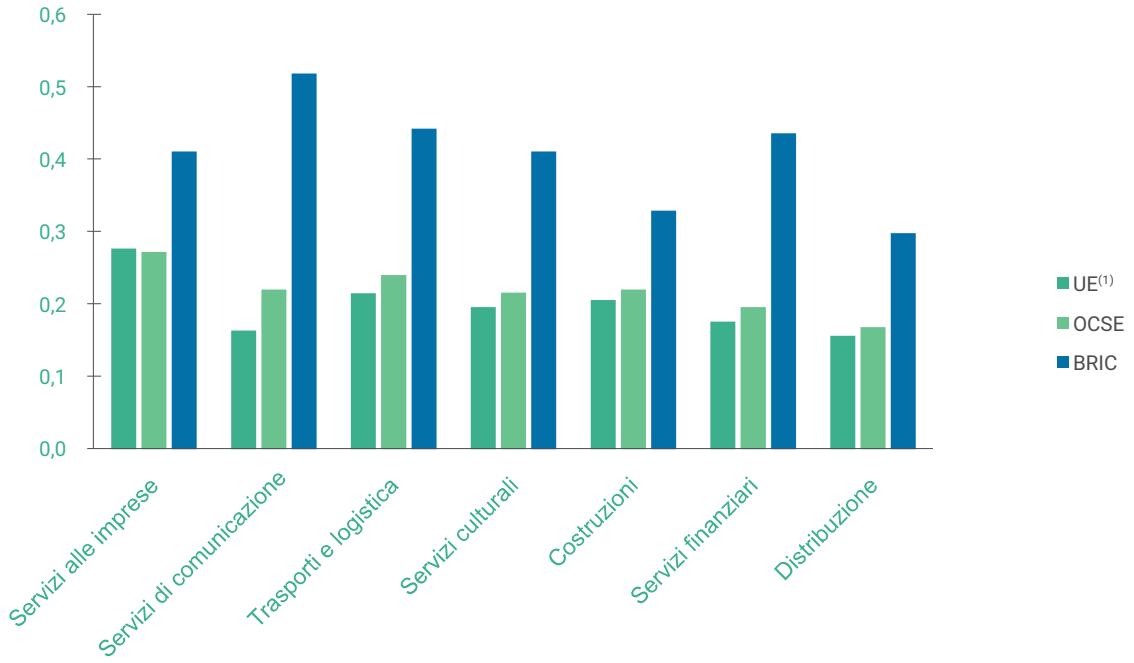


(1) Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE (STRI)

[31] Vi ha contribuito l'eliminazione di quote relative ai fornitori di servizi e l'abrogazione di test sul mercato del lavoro nel caso di trasferimenti del personale nell'ambito di imprese/gruppi. Per approfondire si vedano le note per paese (e per settore), scaricabili da: http://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/

revoli differenze anche dal punto di vista settoriale. In media, i servizi alle imprese sono soggetti a maggiori restrizioni, seguiti dal settore delle comunicazioni, del trasporto e della logistica, mentre il comparto della distribuzione mostra un indice più basso. Nei paesi BRIC il livello di protezione è decisamente più elevato e Russia. Tra le principali restrizioni rientrano le limitazioni poste alle partecipazioni azionarie estere e altre barriere di tipo concorrenziale, per esempio nell'assegnazione degli slots; inoltre il livello dell'indicatore è influenzato anche da restrizioni sul movimento delle persone fisiche. All'opposto, i servizi legati al trasporto

Grafico 1.23 - Indice di restrizione al commercio di servizi per comparti e aree geo - economiche, anno 2018
Media aritmetica semplice riferita a 22 settori



(1) Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE (STRI)

di quello dei paesi avanzati, in particolare per i servizi di comunicazione e per quelli finanziari. Diversamente, nell'Unione Europea risultano meno liberalizzati i servizi per le imprese, quelli relativi ai trasporti e alla logistica, e alle costruzioni (grafico 1.23).

Considerando i settori singolarmente, rispetto al 2014 si riscontra una tendenza generalizzata verso una minore liberalizzazione, con l'eccezione del trasporto aereo che - nonostante ciò - continua a essere il comparto più protetto (indice pari a 0,42; grafico 1.24). Per questo settore l'indice riporta ampie variazioni a livello di paese: per citare qualche esempio, nel caso del Cile l'indice è pari a 0,16, contro lo 0,57 registrato da India stradale presentano un grado di restrizione molto più contenuto (pari a 0,22), pur con delle rilevanti eccezioni nel caso del Messico (0,62) e dell'Indonesia (0,47).

Seguono, in base al grado di restrizione, i servizi legali con ampie variazioni tra i paesi (da 0,10 nel caso della Lettonia fino a raggiungere 1 nel caso di Polonia e Lussemburgo) e i servizi contabili (in media 0,32, con indice pari a 1 nel caso di Turchia e Corea del Sud. In questo ambito le restrizioni riguardano soprattutto limitazioni legate al movimento internazionale delle persone, norme restrittive sulla validità delle qualificazioni professionali e sul conferimento di licenze, o limitazioni alle partecipazioni estere.

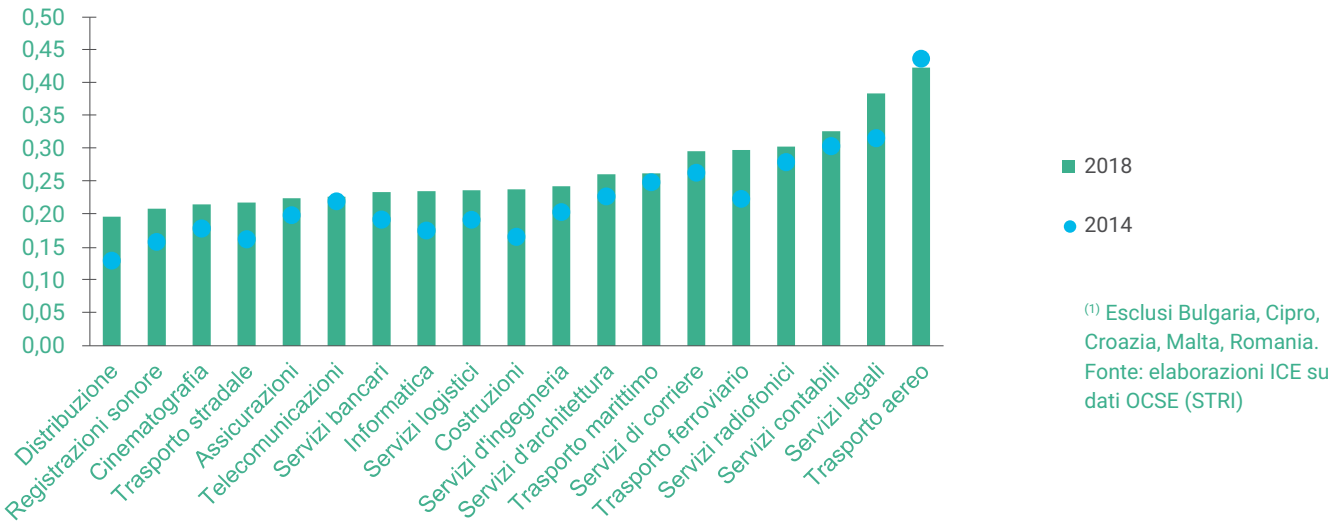
Per i servizi legati alle telecomunicazioni l'indice di restrizione è pari a 0,23, con valori intorno a 0,11-0,12 per alcune economie europee (Germania, Irlanda e Danimarca). L'indicatore è molto più elevato per i paesi emergenti, tra cui la Cina (0,68), e le barriere consistono principalmente in misure volte a limitare l'accesso al mercato da parte degli operatori esteri, ad esempio ponendo vincoli all'apertura di filiali estere, requisiti riguardanti il numero di membri nazionali dei consigli di amministrazione e altre norme simili.

Per i servizi informatici, altro comparto cruciale per le vendite online e per l'operatività delle reti internazionali di produzione, la media è pari a 0,23 ma livelli più alti si osservano ad esempio in Islanda (0,45) e in India (0,38), mentre una maggiore apertura la si riscontra per Corea del Sud e Lettonia (con 0,12). Le restrizioni più chiuse, tra cui l'Islanda e vari emergenti (Indonesia, India, Malaysia). Le misure restrittive più diffuse in questo comparto riguardano vincoli relativi all'acquisizione di terreni e immobili, o le modalità di conferimento delle licenze.

Un approfondimento importante in tema di apertura internazionale ai servizi riguarda la digitalizzazione, in quanto una maggiore liberalizzazione può facilitare sia il commercio di beni (attraverso piattaforme di *e-commerce*) che gli scambi di servizi tradizionali, oltre a favorire nuovi servizi basati sulla gestione e sulla valorizzazione delle informazioni.

Anche in questo caso le barriere agli scambi possono frenare la possibilità di effettuare transazioni e i processi innovativi: uno studio OCSE presenta un nuovo indicatore sulle barriere ai servizi digitali in 44 paesi [32] e

Grafico 1.24 - Indice di restrizione al commercio di servizi per settori, anno 2018
Media aritmetica semplice riferita a 45 paesi



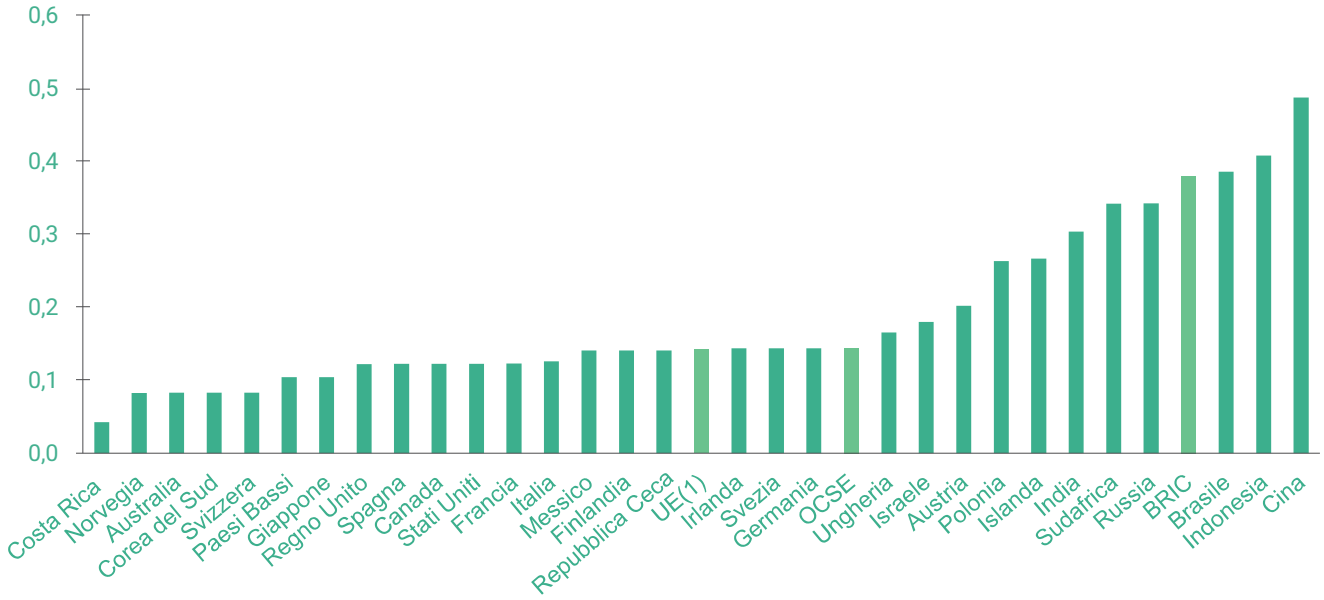
(1) Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE (STRI)

riguardano spesso il trasferimento dei dati personali e il movimento internazionale di personale specializzato, per via della complementarietà nelle modalità di fornitura 1 (fornitura transfrontaliera) e 4 (movimento di persone).

Infine, come accennato, i servizi di distribuzione sono caratterizzati da un'elevata apertura (in media l'indice è pari a 0,19) come ad esempio in Lettonia, nel Regno Unito, nella Repubblica Slovacca e in Giappone, per citare alcuni paesi. Altre economie si presentano molto segnala che, rispetto al 2014 (primo anno disponibile), si riscontra una diffusione generalizzata di misure più restrittive, in particolare con riguardo a infrastrutture e connettività. Le situazioni sono molto differenti: ad esempio, l'indice è decisamente più elevato nei paesi BRIC e in Indonesia, ma è molto più contenuto in Unione Europea, pur con alcune differenze tra gli Stati membri (grafico 1.25).

[32] Per approfondimenti si veda J. Ferencz (2019), *The OECD Digital Services Trade Restrictiveness Index*, OECD Trade Policy Papers, n. 221, http://dx.doi.org/10.1787/16ed2d78-en

Grafico 1.25 - Indice di restrizione al commercio di servizi digitali, anno 2018
Media aritmetica semplice



(1) Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE (STRI)

1.2.3 - Le barriere agli investimenti diretti esteri

L'impatto positivo degli investimenti diretti esteri su produttività, crescita occupazionale e sulla trasmissione della conoscenza è ampiamente documentato dalla letteratura economica, insieme alla forte connessione con gli scambi di merci e servizi.[33] Di conseguenza, le misure adottate dai governi nei confronti degli IDE sono tendenzialmente volte ad una loro attrazione e liberalizzazione, promossa anche attraverso enti governativi specificamente preposti a questo compito.

I processi di riforma sono stati attuati in periodi diversi: nei paesi OCSE tra il 1970 e il 1980 (spesso su base unilaterale), mentre l'area asiatica si è aperta soprattutto dopo il 1997. Tuttavia, come nel caso dei servizi, numerose barriere possono rappresentare un disincentivo per gli investitori esteri, nonostante la presenza di importanti fattori di attrazione quali la dimensione del mercato, la disponibilità di risorse umane qualificate o di risorse naturali, la dotazione di infrastrutture, la prossimità geografica e culturale. Si tratta di restrizioni di tipo normativo, che possono consistere nell'applicare agli IDE norme pre-esistenti in maniera più rigorosa, ad esempio in caso di partecipazioni estere relative a settori ritenuti di particolare interesse.[34]

L'indicatore FDI Regulatory Restrictiveness Index mostra il grado di restrizione esistente nei confronti degli investimenti esteri in entrata.[35] Il grafico 1.26 indica l'esistenza di barriere agli investimenti esteri relativamente più elevati nelle economie emergenti, tra cui spiccano le Filippine (con 0,39), la Cina, l'Indonesia, la Malaysia (con indici tra 0,25 e 0,32). Fra le restrizioni più comuni compaiono quelle aventi per oggetto le quote di partecipazione, imposte dai governi riceventi,

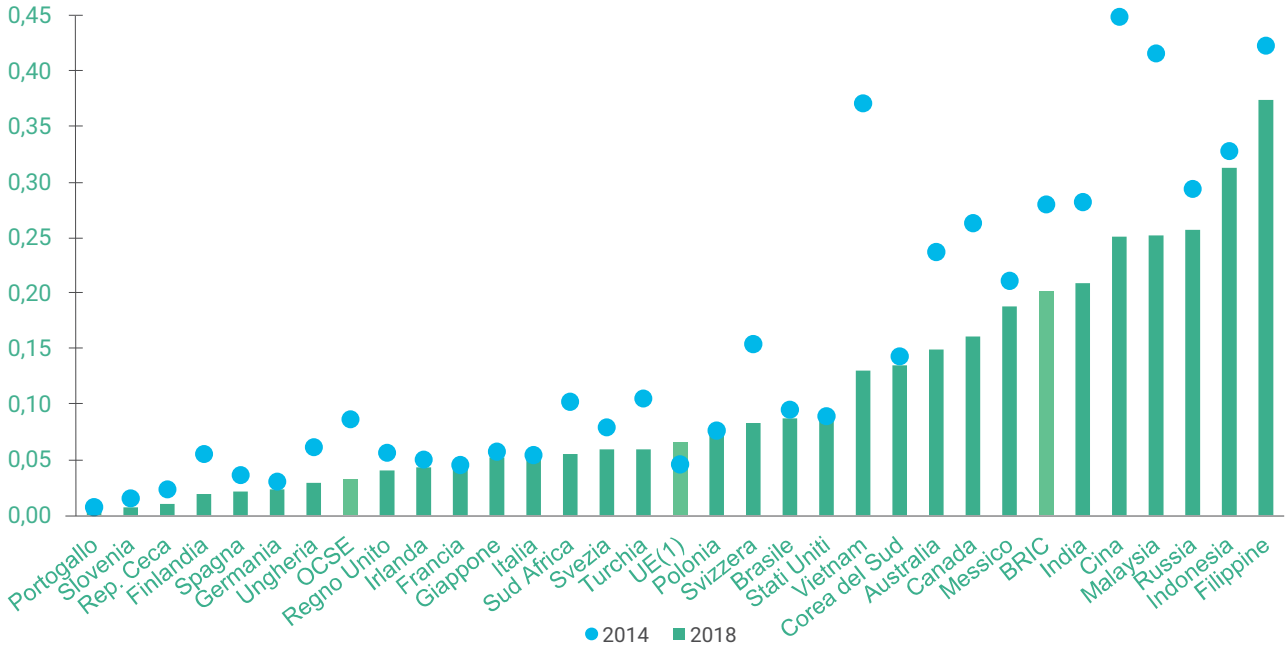
[33] Per approfondire i legami tra investimenti e flussi di scambio, si veda C. Cadestin, K. De Backer, I.Desnoyers-James, S.Miroudot, M.Ye, D.Rifo (2018), *Multinational enterprises and global value chains: new insights on the trade-investment nexus*, OCSE.
[34] S. Thomsen e F.Mistura (2017), *Is investment protectionism on the rise? Evidence from the OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*, Global Forum on International Investment, 6 marzo 2017, OCSE.
[35] Il Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index misura, per 68 paesi e 22 settori, il grado di restrizione delle regolamentazioni presenti, su base discriminatoria, ovvero applicate 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, dove 1 segnala la presenza di restrizioni, 0 segnala l'assenza di restrizioni. Per approfondimenti si veda: http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm

nella convinzione che la presenza di società a capitale misto faciliti il trasferimento di conoscenza e promuova *spillovers* verso l'economia nazionale.

Il grafico evidenzia con chiarezza come le aree emergenti – e in particolare i paesi asiatici (tra cui Vietnam, Cina, Malaysia) – abbiano perseguito politiche volte all'apertura agli investimenti esteri negli anni successivi alla crisi finanziaria. Tra le economie industriali avanzate – dove il grado di apertura era già relativamente elevato - si nota che in particolare Canada, Australia, Svizzera e Finlandia hanno adottato politiche orientate verso una maggiore attrazione degli IDE.

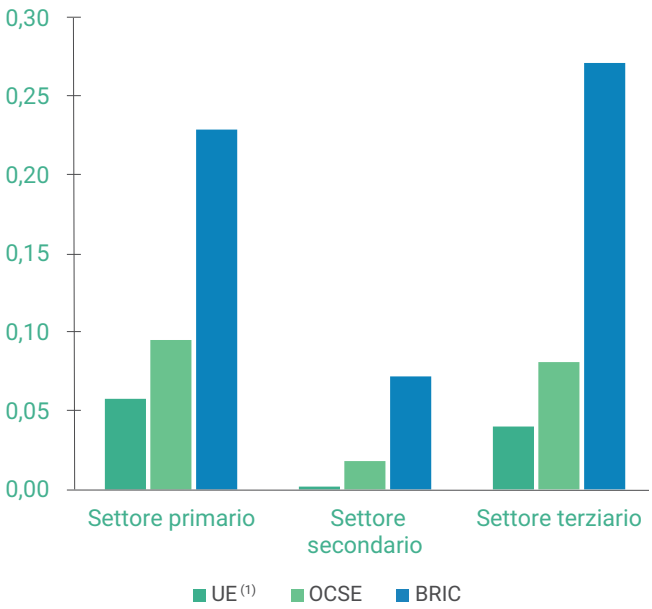
Il successivo grafico 1.27 mostra che le restrizioni agli investitori esteri sono maggiori nei comparti primario e terziario; evidenzia inoltre la maggiore apertura dell'Unione Europea rispetto alla media dei paesi OCSE e - ancora di più - rispetto ai principali paesi emergenti (Brasile, Russia, India e Cina). Tuttavia, considerato che le differenze di tipo settoriale sono molto accentuate, anche nei paesi che presentano un indice relativamente basso possono esservi considerevoli margini di intervento (ad esempio nei comparti dell'energia e dei trasporti).

Grafico 1.26 - Indici di restrizione agli investimenti diretti esteri per paesi, anno 2018
Media aritmetica semplice



(1) Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE (FDI Restrictiveness Index)

Grafico 1.27 - Indice di restrizione agli investimenti diretti esteri, per comparti e aree, anno 2018
Media aritmetica semplice riferita a 22 settori



(1) Esclusi Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta, Romania.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE (FDI Restrictiveness Index)

1.2.4 – Il processo di liberalizzazione multilaterale degli scambi e la riforma dell'OMC

L'affermarsi di equilibri geo-economici multipolari e la conseguente difficoltà di assumere decisioni su molti temi, mediando tra i diversi interessi delle parti, ha portato i negoziati multilaterali ad una fase di stallo, da cui sembra arduo uscire. L'ultima conferenza ministeriale dell'OMC, tenutasi a Buenos Aires,[36] non ha conseguito risultati importanti e molte questioni fondamentali non sono state affrontate.[37] Del resto, già la conferenza di Nairobi, due anni prima, aveva sostanzialmente sancito la rinuncia a concludere il *round* di Doha mentre la prossima riunione – rimandata di sei mesi rispetto al calendario consueto – dovrebbe tenersi nel giugno 2020 ad Astana, in Kazakistan.

L'ultimo progresso sostanziale conseguito a livello multilaterale è stato l'Accordo sulla facilitazione degli scambi di merci (Trade Facilitation Agreement, TFA, del 2017)[38] , che ha sancito una serie di impegni per snellire ed eliminare procedure doganali, agevolare la trasparenza e promuovere la cooperazione tra le autorità doganali, allo scopo di dare un maggiore impulso agli scambi internazionali.[39]

Nel 2018 non si sono registrati sostanziali progressi neppure sul fronte dei trattati "plurilaterali", cioè di quegli accordi negoziati tra un numero limitato (e variabile) di membri OMC, maggiormente interessati a determinate tematiche e a perseguire una regolamentazione di più ampia portata, che possano essere progressivamente estese ad altri paesi (*open plurilateralism*).[40]

Rientra fra questi l'Accordo sulle tecnologie dell'informazione (Information Technology Agreement, ITA II),[41] che prevede l'eliminazione dei dazi doganali su una lista di 201 prodotti; entro il 2019 dovrebbe essere attuata l'eliminazione di oltre il 95 per cento dei dazi, con qualche tariffa residua che verrebbe azzerata entro il 2023.

Per contro, sono fermi i negoziati di altri due accordi plurilaterali, avviati negli scorsi anni: l'Accordo sugli scambi di servizi (TISA, Trade in Services Agreement), con la partecipazione di 50 paesi, è fermo dal 2016.[42] Dalla fine del 2016 non ha registrato progressi neppu-

[36] La riunione si è svolta dal 10 al 13 dicembre 2017.

[37] I temi da affrontare erano, 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 in un'ottica di sviluppo e inclusione, l'adozione di regole internazionali per gli scambi digitali.

[38] Il Trattato sull'agevolazione degli scambi è il primo accordo multilaterale concluso dopo l'istituzione dell'OMC; entrato in vigore il 22 febbraio 2017 esso è considerato il principale risultato della conferenza ministeriale di Bali, svoltasi dal 3 al 6 dicembre 2013; ratificato da 143 paesi, quasi il 90 per cento degli stati membri, 17 paesi che hanno depositato gli strumenti di ratifica nel 2018 e nei primi mesi del 2019.

[39] Il grado di accoglimento delle misure previste nell'accordo è pari al 62 per cento, cfr.: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/fac_02may18_e.htm

[40] Sul tema degli accordi plurilaterali si veda B. Hoekman e C.Sabel (2019), *Open Plurilateral Agreements, International regulatory Cooperation and the WTO*, EUI Working Papers, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

[41] Firmato nel 2015 durante la conferenza ministeriale di Nairobi, l'accordo rappresenta con 82 adesioni circa il 97 per cento del commercio mondiale di prodotti IT; prevede l'eliminazione dei dazi doganali su una lista di 201 prodotti, inclusi alcuni dispositivi medici, i semiconduttori di nuova generazione, videogiochi, dispositivi satellitari.

[42] Si veda la scheda del Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-trade-in-services-agreement-(tisa)/04-2019.

re l'Accordo sui beni ambientali (EGA, Environmental Goods Agreement) che era stato avviato nel 2014, con la partecipazione di 46 membri, allo scopo di liberalizzare il commercio di beni nel settore ambientale e facilitare il conseguimento degli obiettivi fissati alla conferenza di Parigi.[43]

Va tuttavia rilevato che - durante il World Economic Forum di Davos - si è tenuto un incontro ministeriale informale, alla presenza del direttore dell'OMC Azevêdo, durante il quale si è discusso l'avvio di un negoziato plurilaterale tra 76 paesi OMC, riguardante la liberalizzazione del commercio elettronico.[44]

Insieme alle regole multilaterali, è stata messa in discussione l'operatività della stessa OMC, e da più parti si ritiene urgente una riforma in grado di ripristinarne la centralità e di garantire il rispetto di un sistema di regole multilaterali condivise, che tenga conto del mutato contesto internazionale in cui operano le imprese. Il tema è stato discusso al G20 di Buenos Aires e ripreso anche durante la riunione del G20 di Osaka.[45]

Nel novembre 2018 l'Unione Europea e altri 11 paesi membri dell'OMC hanno presentato delle proposte volte a migliorare il funzionamento del sistema multilaterale, riguardanti la regolamentazione di alcuni temi di interesse degli Stati membri, la funzione di monitoraggio e la necessità di migliorare la trasparenza, la riforma del meccanismo di composizione delle controversie OMC.[46]

Riguardo alle regole multilaterali, la proposta riconosce la necessità di introdurre nuove norme in tema barriere agli scambi di servizi e agli investimenti esteri, di affrontare la questione delle pratiche scorrette legate al trasferimento forzoso di tecnologia e di pratiche distorsive (tra cui i *performance requirements*). Un altro tema è quello delle distorsioni derivanti dai sussidi pubblici e dalle imprese di stato (*State-owned enterprises*): la proposta presentata riconosce che nell'Accordo sulle misure di salvaguardia e di compensazione (SCM) è riportata una definizione di sussidio poco chiara e che non viene garantita la necessaria trasparenza, mancando spesso le notifiche da parte degli Stati membri.

Quanto agli accordi multilaterali esistenti, una delle criticità riguarda l'attività di monitoraggio, che sconta procedure poco efficaci e trasparenti. Su questo punto l'UE, gli Stati Uniti e il Giappone hanno presentato una proposta tendente a migliorare il rispetto degli obblighi di notifica da parte degli Stati membri.

Un aspetto cruciale riguarda il funzionamento del meccanismo di risoluzione delle controversie, istituito presso l'OMC, al quale gli stati membri possono ricorrere quando ritengono che altri paesi abbiano agito in contrasto con gli accordi multilaterali sottoscritti. Si tratta di un pilastro fondamentale del sistema multilaterale, avente la funzione di tutelare il sistema delle regole e di ridurre le tensioni nelle relazioni commerciali.[47] Tuttavia, mancando negli ultimi due anni l'assenso degli Stati Uniti alla nomina di nuovi membri dell'organo di appello, questo sarà costretto a fermare la propria attività alla fine del 2019, quando verrà meno il loro numero minimo.[48]

[43] Si veda la scheda del Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-environmental-goods-agreement-(ega)/04-2019.

[44] Si veda il comunicato UE, http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1974

[45] Si veda il comunicato del G20 tenutosi a Osaka il 28-29 giugno *"…We strive to realize a free, fair, non-discriminatory, transparent, predictable and stable trade and investment environment, and to keep our markets open. International trade and investment are important engines of growth, productivity, innovation, job creation and development. We reaffirm our support for the necessary reform of the World Trade Organization (WTO) to improve its functions. We will work constructively with other WTO members, including in the lead up to the 12th WTO Ministerial Conference. We agree that action is necessary regarding the functioning of the dispute settlement system consistent with the rules as negotiated by WTO members."*

[46] Si veda la Comunicazione al Consiglio Generale OMC di UE, Australia, Canada, Cina, Islanda, India, Corea del Sud, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore e Svizzera del 26 novembre 2018, WT/GC/W/752 http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1945 e il relativo Concept paper della Commissione Europea: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf

[47] Il meccanismo, che dal 1995 si è occupato di più di 500 controversie, 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), composto da sette giudici nominati tramite il consenso di tutti gli stati membri. Dopo una richiesta di consultazioni e un tentativo di composizione informale, è prevista una procedura aggiudicativa tra paesi ricorrenti e convenuti, che può coinvolgere anche paesi terzi interessati e si conclude con la decisione finale dell'organo di appello.

[48] Nel dicembre 2019 saranno decaduti tutti i giudici in carica eccetto uno; si veda per approfondire E. Fabry, E. Tate (2018), *Sauver l'Organe d'Appel de l'OMC ou Revenir au Far West Commercial?*, Policy Paper n.225, Institut Jacques Delors.

Con riguardo al meccanismo di composizione delle controversie, gli elementi essenziali della proposta presentata dall'UE – e condivisa con gli altri paesi membri - riguardano la conferma della natura obbligatoria delle decisioni, l'indipendenza dei giudici e la necessità di prevedere un doppio livello di giudizio. Al fine di facilitare il funzionamento dell'organo di appello, si propone di prolungarne la durata (6-8 anni), di aumentare il numero dei membri (da 7 a 9), anche per garantire un maggiore equilibrio in termini di composizione geografica dei membri e, infine, di accorciare i termini obbligatori per il suo pronunciamento. Tuttavia, gli Stati Uniti non sembrano concordare su alcuni aspetti della proposta, che necessiterà di ulteriori affinamenti.[49]

1.2.5 Le dispute commerciali

L'inasprirsi delle relazioni commerciali internazionali ha comportato un netto aumento delle controversie davanti all'OMC: se nel 2012 le dispute discusse erano in media 18 per mese, nel 2018 il loro numero è salito a 42 (grafico 1.28) e, rispetto all'anno precedente, le nuove dispute sono raddoppiate.[50]

L'OMC interviene frequentemente per conciliare posizioni differenti tra le economie avanzate e quelle emergenti, tuttavia appare in aumento anche la conflittualità tra i paesi avanzati. Come si vede nel grafico 1.29, Stati Uniti e Unione Europea sono i principali protagonisti delle controversie commerciali, sia come parte ricorrente che come convenuti, tuttavia negli ultimi anni è stata spesso chiamata in causa anche la Cina.

Nel 2018 le misure di difesa commerciale adottate dall'amministrazione americana sono state oggetto di numerosi ricorsi. Nei primi mesi dell'anno la Corea del Sud ha presentato richiesta di consultazioni all'OMC per via delle misure di salvaguardia, adottate dall'amministrazione statunitense, con riguardo all'import di elettrodomestici e impianti fotovoltaici.

Rispetto ai dazi applicati alle importazioni di acciao e di alluminio, le misure sono state contestate davanti all'OMC dapprima da Cina e India e, successivamente, da Unione Europea, Messico, Canada, Norvegia e Turchia. I ricorrenti sostengono, tra l'altro, l'infondatezza del motivo basato sulla sicurezza nazionale, per cui le tariffe statunitensi violerebbero il trattato GATT[51] e l'accordo multilaterale sulle misure di salvaguardia e di compensazione (SCM), ed è stato costituito il panel di esperti.

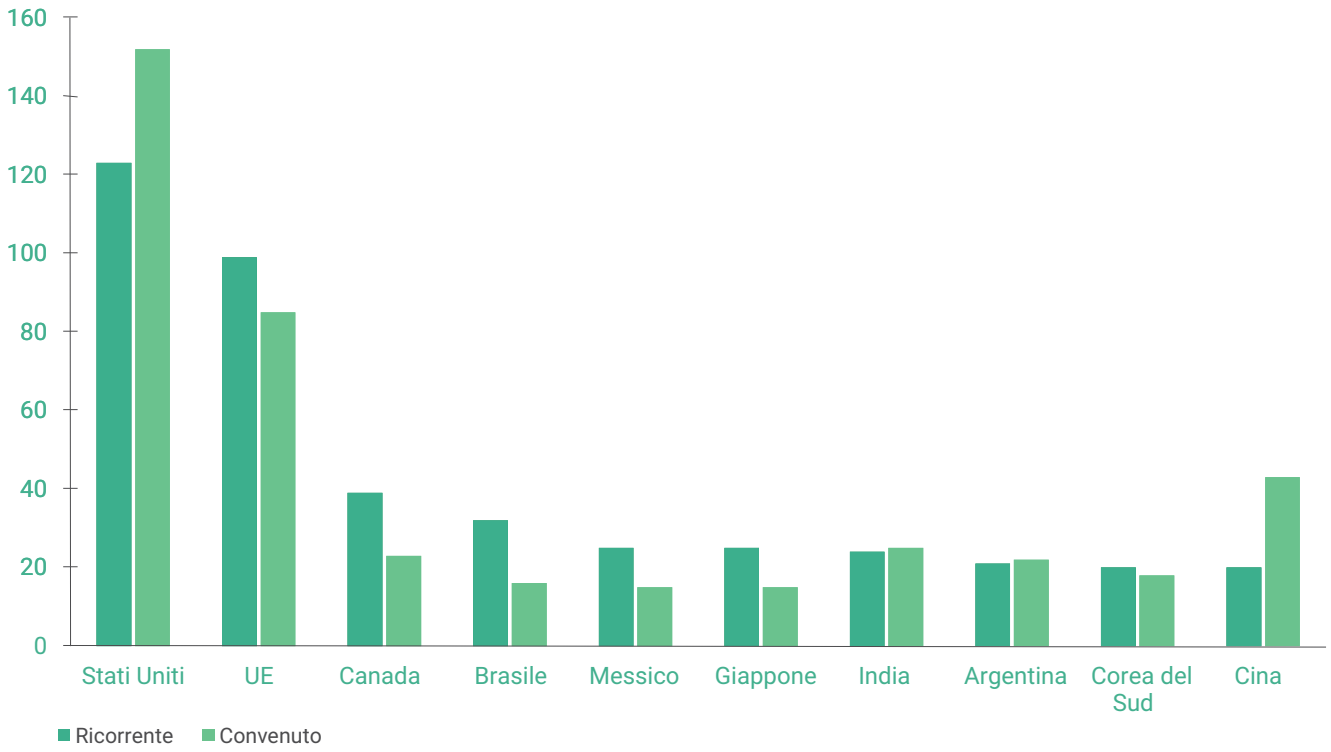
Un'ulteriore controversia riguarda i temi legati alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e alle modalità del trasferimento di tecnologia, soprattutto in relazione agli investimenti esteri in Cina. Contestualmente all'annuncio delle misure tariffarie nei confronti

Grafico 1.28 - Numero di controversie attive presso il meccanismo di risoluzione dell'OMC
Media mensile riferita a ciascun anno

Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

[49] https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/us-says-it-cannot-support-some-of-eus-ideas-for-wto-reform/
[50] OMC, Annual Report 2019; si veda il sito OMC: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm
[51] Incluso l'art. XXI dell'Accordo GATT, in cui si citano i motivi di sicurezza nazionale.

Grafico 1.29 - Controversie commerciali presentate all'OMC, per principali paesi, dal 1995 al 2018



Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

della Cina, nel marzo 2018 gli Stati Uniti hanno infatti avviato una richiesta di consultazioni contestando la violazione dell'Accordo TRIPS.[52] Una richiesta analoga sulle misure di trasferimento tecnologico adottate in Cina è stata presentata a metà 2018 anche dall'Unione Europea.

Inoltre, è recentemente tornata al centro dell'attenzione la disputa avente per oggetto gli aiuti pubblici concessi all'industria aeronautica, sia dall'UE che dagli Stati Uniti, dopo che l'amministrazione americana ha annunciato una prossima applicazione di dazi a determinate importazioni UE, pari ai danni subiti, e una mossa analoga è stata fatta dall'Unione Europea (si veda su questo il riquadro successivo)[53]. Una pronuncia definitiva dell'organo di appello è attesa entro l'anno, sempre che ne sia garantito il suo funzionamento.

[52] Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale. L'amministrazione statunitense ha chiesto il 3 giugno 2019 di sospendere il procedimento fino al 31 dicembre e Pechino ha accettato; cfr. comunicazione del panel OMC, 12 giugno 2019.

[53] Al momento di andare in stampa, gli Stati Uniti hanno pubblicato un'ulteriore lista di 89 codici doganali, riguardanti importazioni dall'UE di circa 4,5 miliardi di dollari. Il paese potenzialmente più colpito è il Regno Unito con oltre 1,6 miliardi (al 90 per cento import di bevande alcoliche). L'Italia è interessata da importazioni per 756 milioni di dollari (in prodotti agroalimentari), che si aggiungono alle liste precedenti. Seguono Germania e Irlanda, ognuna con quasi 500 milioni di dollari.

STATI UNITI E UNIONE EUROPEA: LA DISPUTA COMMERCIALE SUI SUSSIDI ALL'INDUSTRIA DELL'AEROSPAZIO

di Cristina Castelli*

La controversia davanti all'OMC

L'annosa disputa commerciale tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea sull'industria dell'aerospazio è incentrata sulle reciproche contestazioni riguardanti gli aiuti di Stato versati al gruppo Airbus, da un lato, e, dall'altro, alla Boeing. L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ne è stata investita nel 2004, quando gli Stati Uniti – dopo essersi ritirati dall'accordo sugli aiuti all'aviazione civile, firmato con l'UE nel 1992 [54] – hanno fatto ricorso al meccanismo di risoluzione delle controversie per via di sovvenzioni ricevute da Airbus, ritenute lesive degli obblighi prescritti dagli accordi multilaterali.[55] In risposta, l'Unione Europea ha presentato a sua volta una richiesta di consultazioni all'OMC, diretta a contestare i sussidi del governo americano al gruppo Boeing, anche sotto forma di fondi per la ricerca. La disputa è proseguita per 14 anni, davanti a due diversi *panel* di esperti, tra ricorsi e appelli riguardanti la mancata rimozione degli aiuti, coinvolgendo anche Australia, Brasile, Canada, Cina e Giappone in veste di parti terze interessate.

Secondo le pronunce dell'OMC, le imprese di entrambi i paesi hanno ricevuto sussidi contrari alle norme dei trattati multilaterali: un primo rapporto dell'Appellate Body – pubblicato nel maggio 2018 – ha confermato l'esistenza di aiuti governativi da parte della UE e che alcuni tipi di sussidi non erano stati rimossi. Successivamente, nel marzo 2019, l'organo di appello ha riconosciuto che anche a favore del gruppo Boeing sussistevano delle sovvenzioni, contrarie agli accordi e recanti pregiudizio all'industria europea.[56]

Le tensioni si sono acuite nell'aprile 2019, quando gli Stati Uniti hanno annunciato che, in attesa del verdetto conclusivo dell'organo di appello, previsto per l'estate, erano stati identificati in via preliminare i prodotti su cui elevare dei dazi compensativi [57] (ai sensi dell'accordo SCM, che in caso di sussidi prevede la

* ICE

[54] L'accordo, firmato nel 1992, regolamentava la concessione degli aiuti nel settore, stabilendo dei limiti massimi, incluso il rispetto di obblighi per la trasparenza; cfr. *EU – US Agreement on Large Civil Aircraft 1992: key facts and figures, Disciplines on EU and US support*, scaricabile da: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-232_en.htm?locale=en .

[55] In particolare, i sussidi contravvengono all' Accordo sulle Sovvenzioni e sulle Misure Compensative (SCM, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), firmato nell'ambito dell'OMC. Per approfondimenti sulla disputa Airbus-Boeing si veda il sito:
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm

[56] Si vedano i comunicati stampa, di diverso tono, pubblicati dall'UE e dagli Stati Uniti:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1999 e
https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/march/wto-rejects-claims-us-provides.

[57] Si veda il comunicato stampa dell'8 aprile 2019, in cui l'amministrazione statunitense rende noto l'avvio di un'indagine ai sensi della Section 301 del Trade Act del 1974 e la lista dei prodotti che potrebbero essere oggetto delle contromisure:
https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/april/ustr-proposes-products-tariff.

possibilità di una compensazione), per un ammontare pari al danno economico subito dall'industria statunitense. Questo è stato stimato intorno a 11,2 miliardi di dollari, per anno, salvo diversa quantificazione da parte dell'OMC.

L'amministrazione ha pubblicato due liste: la prima riguarda prodotti dell'industria aerospaziale, provenienti unicamente da Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. La seconda elenca una serie di codici doganali comprendenti varie tipologie di merci e riguardanti le importazioni da tutti i paesi membri dell'UE.[58] Pochi giorni dopo la pubblicazione del secondo rapporto da parte dell'organo di appello, l'Unione Europea ha diffuso a sua volta una lista di prodotti americani su cui verrebbero applicati dazi *ad valorem* corrispondenti ai danni subiti, pari a circa 12 miliardi di dollari [59] (secondo una stima del 2012), chiedendo all'OMC di esprimersi sulla sua quantificazione. Va peraltro rilevato che gli scambi commerciali nel settore dell'aeronautica civile sono attualmente ampiamente liberalizzati, essendo regolamentati da un accordo plurilaterale (Agreement on Trade in Civil Aircraft [60]), che ha azzerato le tariffe sul commercio di aerei a uso civile e sulle relative parti e componenti.

Dato questo contesto, il riquadro si propone di analizzare l'entità degli scambi commerciali potenzialmente interessati dalle contromisure di entrambe le parti, considerando i principali paesi e i beni a rischio di dazi, tenendo inoltre conto che la filiera produttiva dell'aerospazio, dominata dal duopolio Airbus-Boeing, è molto integrata a livello internazionale.

I beni soggetti ai dazi compensativi e i principali paesi fornitori

Gli elenchi pubblicati dall'amministrazione americana riguardano importazioni provenienti dall'Unione Europea pari a circa 21 miliardi di dollari (prendendo come riferimento i valori del 2018).[61] Analogamente, da parte UE le misure compensative potrebbero applicarsi su importazioni dagli Stati Uniti per un valore di 20 miliardi di dollari. Va rilevato che, in base alle disposizioni vigenti, il livello dei dazi applicabili ai prodotti elencati potrebbe raggiungere anche il 100 per cento del valore doganale.

Nel caso delle contromisure statunitensi, oltre la metà delle importazioni (il 54,3 per cento) riguarda beni di consumo e, in larga parte, prodotti agroalimentari (grafico 1). I beni intermedi "lavorati" – ovvero parti e componenti al netto

[58] Le liste comprendono 326 prodotti, di cui 9 relativi all'aerospazio e ai soli paesi Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Sono state pubblicate online per essere oggetto di commenti e osservazioni pubbliche.

[59] Cfr. il comunicato stampa del 17 aprile 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2162_en.htm

[60] L'accordo plurilaterale sugli scambi dell'aviazione civile (Agreement on Trade in Civil Aircraft) è stato concluso nel 1980 tra 32 paesi, tra cui gli Stati Uniti, l'UE e 20 dei suoi Stati membri. Cfr.: https://www.wto.org/english/tratop_e/civair_e/civair_e.htm .

[61] L'importo complessivo e la lista preliminare dei prodotti sono stati pubblicati online nel Federal Register, Vol. 84, No. 71, del 12 aprile 2019: https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Preliminary_Product_List.pdf

delle materie prime [62]– pesano per il 25 per cento circa, mentre i beni strumentali rappresentano il 21 per cento. Sul totale, le importazioni americane relative al comparto dell'aerospazio sono circa un terzo del valore (6,7 miliardi di dollari), di cui quasi la metà prodotti intermedi.
Le voci doganali individuate dall'Unione Europea mostrano una composizione diversa [63]: il peso dei beni di consumo è molto inferiore (12,3 per cento) mentre verrebbero colpiti in particolare i beni strumentali (49,7 per cento) e, in minor misura, i beni intermedi (24,9 per cento; grafico 2). Nel caso dell'UE, le importazioni del settore aerospaziale rappresentano circa il 43 per cento e riguardano unicamente beni finali.

Grafico 1 - Importazioni degli Stati Uniti dall'UE, potenzialmente soggette a dazi per i sussidi Airbus, per destinazione economica (2018)(1)
Valori in miliardi di dollari USA e pesi percentuali

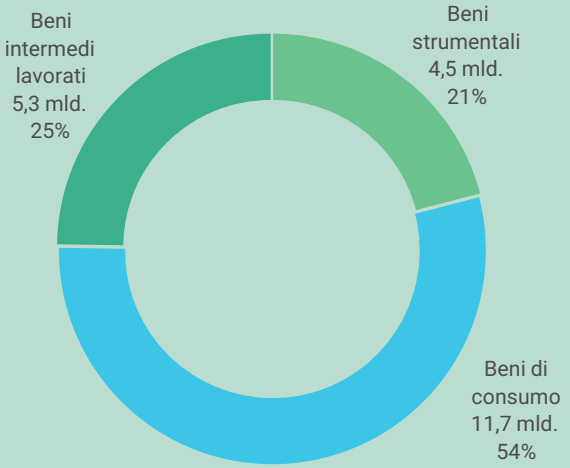
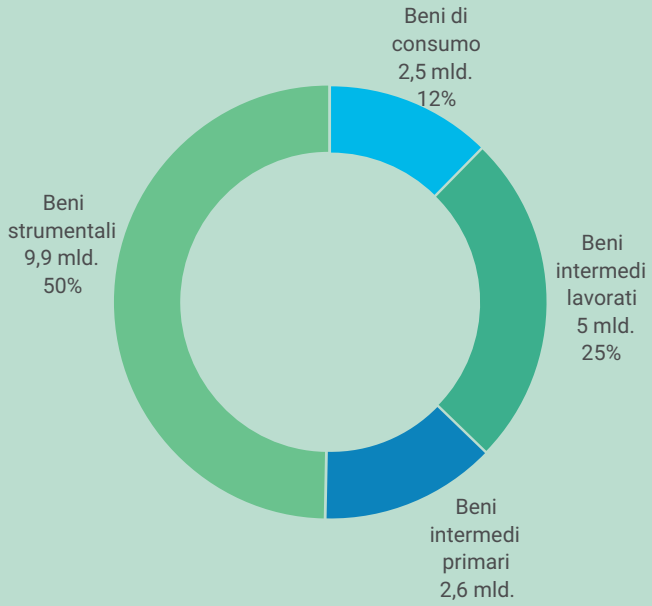


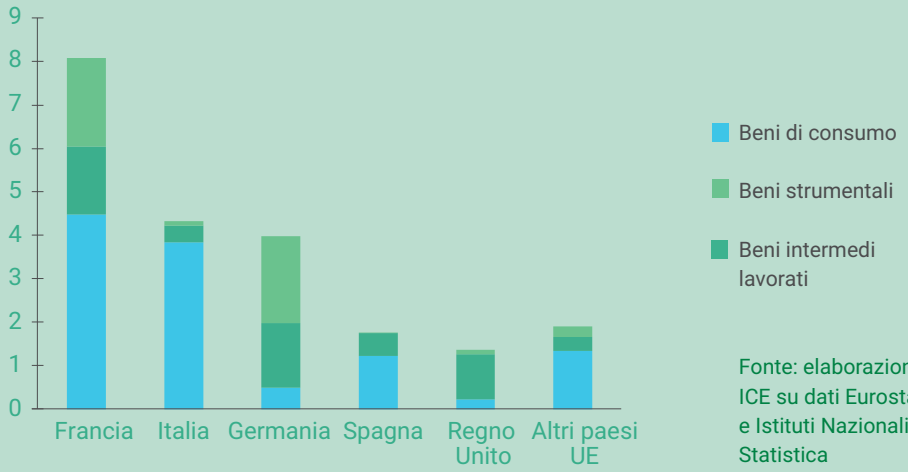
Grafico 2 - Importazioni dell'UE dagli Stati Uniti, potenzialmente soggette a dazi per i sussidi Boeing, per destinazione economica (2018)(1)
Valori in miliardi di dollari USA e pesi percentuali



(1) Classificazione BEC Rev4, basata su Unctad, *Key Trade Statistics Report*, 2015.
Fonte: Elaborazioni ICE su dati Eurostat e Istituti nazionali di Statistica

[62] Il gruppo dei "beni intermedi lavorati" si basa sulla classificazione BEC Rev. 4, come adottata nel rapporto UNCTAD, *Key Trade Statistics*, 2015.
[63] Va rilevato che si tratta di stime, effettuate in base alla lista pubblicata dall'UE e al valore complessivo delle importazioni indicato nel comunicato UE, *WTO Boeing dispute: EU issues preliminary list of U.S. products considered for countermeasures*, 17 aprile 2019:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2011

Grafico 3 - Importazioni degli Stati Uniti dall'UE, per paesi, potenzialmente soggette a dazi per i sussidi Airbus (2018)
Valori in miliardi di dollari USA



Fonte: elaborazioni ICE su dati Eurostat e Istituti Nazionali di Statistica

Il grafico 3 mostra invece il valore delle importazioni per i paesi europei maggiormente interessati dalle misure americane, e la loro composizione in base alla destinazione economica dei beni.

Potenzialmente, il paese maggiormente colpito dalle contromisure è la Francia, in quanto i nuovi dazi si applicherebbero a importazioni di oltre 8 miliardi di dollari, in larga parte beni di consumo. Considerando i principali prodotti (tavola 1), poco meno di 4 miliardi di dollari riguardano il vino e altre bevande alcoliche[64] (settore che è stato indicato, recentemente, come nuovo target per rialzi tariffari), cui segue l'aerospazio con 3,4 miliardi, sia beni strumentali che parti e componenti (circa il 42 per cento dell'import francese considerato).

Va tuttavia rilevato che i dati del grafico 3 si riferiscono alle importazioni lorde ma che, specialmente in un settore complesso come quello aerospaziale, è opportuno tenere conto anche degli scambi internazionali in termini di valore aggiunto (cfr. più avanti la tavola 2).

L'Italia – che non è inclusa nella lista riguardante il settore aerospaziale [65] – potrebbe essere colpita da dazi compensativi su importazioni del valore di 4,3

[64] Si veda il sito https://www.regulations.gov/docket?D=USTR-2019-0003 con i risultati della consultazione pubblica, che riporta oltre 600 commenti, tra cui una comunicazione firmata dalle principali associazioni americane del comparto bevande. Vi si esprime la preoccupazione circa gli effetti delle misure proposte da Stati Uniti e UE: secondo gli scriventi, se gli Stati Uniti applicassero alle voci in elenco un dazio del 10 per cento, l'impatto sull'occupazione americana comporterebbe una perdita di 6.600 posti di lavoro, che salirebbero a 15.400 posti in caso di dazio al 25 per cento e a 48.800 in caso di dazio del 100 per cento. Viene anche segnalato che, secondo le regole OMC, le contromisure per i sussidi all'industria aeronautica dovrebbero riguardare in primo luogo il medesimo settore in cui è stata riscontrata la violazione e non altri.

[65] Da un lato l'Italia non ha impianti Airbus sul proprio territorio; dall'altro potrebbe aver contribuito all'esclusione dalla lista n.1 il fatto che Boeing acquisisce in Italia importanti parti di aerei, tra cui le fusoliere in fibra di carbonio per il Boeing 747, realizzate da Leonardo a Grottaglie (Taranto).

Tavola 1 - Principali prodotti, potenzialmente oggetto delle contromisure americane, per paese
Valori in dollari riferiti alle importazioni del 2018; pesi percentuali

Italia	2018	peso %
Vino, bevande alcoliche	2.167.287.128	50,1
Borse in pelle	629.249.897	14,6
Olio d'oliva	537.715.832	12,4
Totale primi 3 gruppi	3.334.252.857	77,1
Totale lista 2	4.323.192.193	100,0
Francia		
Vino, bevande alcoliche	3.891.763.438	48,2
Aerospazio	3.366.443.044	41,7
Borse in pelle	240.912.873	3,0
Totale primi 3 gruppi	7.499.119.355	92,8
Totale lista 1 e 2	8.082.059.235	100,0
Germania		
Aerospazio	2.338.263.254	58,7
Palladio e articoli in metallo prezioso nac	540.372.252	13,6
Escavatrici, pale meccaniche, macchinari, attrezzi, parti	268.273.836	6,7
Totale primi 3 gruppi	3.146.909.342	79,0
Totale lista 1 e 2	3.982.387.952	100,0
Regno Unito		
Aerospazio	854.909.724	62,3
Escavatrici, pale meccaniche, macchinari, attrezzi, parti	83.099.756	6,1
Formaggi, burro	61.524.865	4,5
Totale primi 3 gruppi	999.534.345	72,9
Totale lista 1 e 2	1.371.223.909	100,0
Spagna		
Olio d'oliva	503.927.768	28,5
Vino, bevande alcoliche	379.649.553	21,5
Materiali lapidei	221.381.595	12,5
Totale primi 3 gruppi	1.104.958.916	62,5
Totale lista 1 e 2	1.767.031.680	100,0

Fonte: Elaborazioni ICE su dati Eurostat e Istituti nazionali di Statistica

miliardi di dollari. Come si può osservare, i prodotti italiani toccati dalle eventuali misure compensative sono in massima parte beni di consumo, comprese voci doganali molto importanti per l'export agroalimentare sul mercato americano. In base all'elenco, le bevande alcoliche rappresentano circa la metà delle importazioni (quasi 2,2 miliardi di dollari), seguite dall'olio d'oliva (oltre 530 milioni, pari al 12 per cento)[66] e da articoli di pelletteria (borse in pelle, per circa 630 milioni di dollari). Tra i beni intermedi spicca il palladio, metallo prezioso utilizzato anche nel settore automotive, e parti-accessori per motocicli. Come beni strumentali sono interessati, in particolare, macchinari quali gli escavatori e le caricatrici-spalatrici.

La Germania è potenzialmente oggetto di rialzi tariffari su un import di quasi 4 miliardi di dollari. Data la presenza di impianti di assemblaggio dell'Airbus, sono prese di mira principalmente le importazioni riguardanti l'aerospazio (circa 2,3 miliardi di dollari, in massima parte beni strumentali) e, a seguire, i metalli preziosi (palladio, 13 per cento del totale). Anche il Regno Unito potrebbe essere colpito da dazi riguardanti prevalentemente il settore aerospaziale (per 855 milioni di dollari, oltre il 62 per cento del valore import, in larga parte beni intermedi).

Per contro, in Spagna, metà dell'import riguarda i prodotti agroalimentari (olio, vino e bevande alcoliche, per oltre 880 milioni di dollari), seguiti dai materiali lapidei (220 milioni circa). Un ulteriore 11 per cento dell'import è composto da parti e componenti per l'aerospazio (quasi 200 milioni di dollari).

Il valore aggiunto nella filiera dell'aerospazio

Come accennato, accanto alle "tradizionali" statistiche di export e import, è utile considerare gli scambi internazionali in termini di valore aggiunto, specialmente nel caso di un comparto come quello dell'aerospazio, molto integrato a livello internazionale. Nei fatti, il settore aerospaziale è una *catena del valore* molto articolata, composta – oltre che dai grandi gruppi Airbus, Boeing e da altri produttori di minori dimensioni – da migliaia di fornitori di beni e di servizi intermedi.

Le imprese leader coordinano direttamente i fornitori di primo livello, localizzati in prossimità degli impianti di produzione/assemblaggio, o in altri paesi, a seconda delle specializzazioni. Gli stessi subfornitori possono essere imprese di considerevoli dimensioni, a loro volta all'apice di complesse reti produttive internazionali.[67] Questa non è la sede per approfondire la struttura organizzativa

[66] Secondo l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA), gli eventuali dazi sarebbero un duro colpo per il settore dei vini, dal momento che il mercato degli Stati Uniti copre un quarto delle esportazioni enologiche italiane nel mondo; lo stesso vale per l'export di olio vergine d'oliva, che ha registrato importanti incrementi negli ultimi 10 anni. Inoltre, i rialzi tariffari metterebbero ulteriormente in crisi la produzione sarda di Pecorino Romano. Cfr. il comunicato: http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10633. Si veda inoltre il rapporto *L'America First di Trump - scenari globali per il commercio agroalimentare* (2017), curato da ISMEA e Centro Rossi Doria, Università di Roma Tre.

[67] Si pensi a fornitori quali Stelia Aerospace, Honeywell Aerospace, Lufthansa Technik, Liebherr Aerospace, General Electric, Panasonic, Rolls Royce, solo per citarne alcuni.

di queste imprese leader e la collocazione delle loro diverse attività: tuttavia, per fare un accenno, Airbus occupa oltre 130 mila addetti e ha affiliate in Europa (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) ma anche in Cina, Giappone, India, nel Medio Oriente e negli Stati Uniti. Inoltre, dispone di numerosi centri di *engineering* e di formazione.[68] La sua rete include 12.000 subfornitori di materiali, componenti, sistemi, servizi [69], di cui fanno parte importanti *players* internazionali. In analogia, il concorrente americano Boeing ha più di 150 mila dipendenti e opera in 65 paesi [70] attraverso affiliate che svolgono funzioni differenti, sia nella produzione (è di recente apertura un impianto produttivo nel Regno Unito) che nei servizi, e si avvale di migliaia di fornitori esterni.

Al fine di offrire una visione più completa delle interdipendenze economiche esistenti tra i principali paesi coinvolti, la tavola 2 presenta i dati relativi al valore aggiunto contenuto nelle esportazioni lorde dei quattro paesi europei, mostrando le rispettive componenti nazionale ed estera (dati TiVA, riferiti al settore "altri mezzi di trasporto"). Benché gli aggiornamenti di questi dati, basati sulle matrici input-output, avvengano con molto ritardo, se ne può ricavare un'idea sulla dimensione approssimativa del fenomeno.[71]

Come si può osservare, il contenuto di valore aggiunto domestico varia tra il 58 per cento nel caso della Francia e il 71-72 per cento nel caso, rispettivamente, di Germania e Spagna; per il Regno Unito esso si attesta invece al 67 per cento. La quota di valore aggiunto estero, incorporata nelle esportazioni, è nettamente più elevata nel caso della Francia, dove supera il 40 per cento; vi contribuiscono soprattutto Germania e Stati Uniti, entrambi con quasi il 10 per cento. Si noti, inoltre, che nei quattro paesi considerati la quota di valore aggiunto di origine americana è relativamente elevata (in particolare in Francia e nel Regno Unito).

Anche l'Italia contribuisce, in termini di valore aggiunto, alle esportazioni di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, sia pure con una quota piuttosto ridotta (tra l'1,3 e il 2 per cento). Pertanto, pur non essendo inclusa nella prima lista (riguardante, come accennato, le importazioni provenienti da Germania, Francia, Regno Unito e Spagna), anche i subfornitori italiani potrebbero subire, indirettamente, gli effetti derivanti dalle misure ritorsive americane. Si pensi, ad esempio,

[68] Centri di *engineering* e di formazione si trovano a Tolosa, Miami, Città del Messico, Wichita, Amburgo, Bangalore, Pechino, Singapore e in Russia, cfr. il Rapporto annuale 2018 di Airbus.

[69] Le attività date in *outsourcing (offshoring)* rappresentano l'80 per cento del giro di affari di Airbus; cfr. Rapporto 2018 di Airbus.

[70] Tra cui Australia, Brasile, Cina, Francia, Germania, Irlanda, India, Malaysia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Spagna;
https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/12927/000119312505038602/dex21.htm

[71] Le statistiche tradizionali sul commercio estero registrano i flussi "lordi" di beni e servizi, ogni volta che questi attraversano le frontiere; ne deriva un conteggio multiplo del commercio internazionale. Per far fronte a ciò, negli ultimi anni sono state individuate nuove metodologie, dirette a misurare il valore aggiunto incorporato negli scambi internazionali e la loro provenienza geografica, allo scopo di offrire una prospettiva analitica diversa delle relazioni commerciali tra paesi. Tra queste rientra l'iniziativa dell'OCSE e dell'OMC *Trade in Value-Added* (TiVA), basata sulle matrici input-output. La voce "altri mezzi di trasporto" è al netto dei veicoli a motore ma include la nautica. Il 2015 è l'ultimo anno disponibile. Cfr.: http://www.oecd.org/sti/ind/tiva/tivasourcesandmethods.htm.

alla società ATR-Avions de Transport Régional, la joint venture di Leonardo-Airbus con impianti di assemblaggio a Toulouse, dove sono dirette le fusoliere prodotte a Napoli.[72] In conclusione, la necessità di regolamentare in maniera efficace i sussidi alle imprese al fine di evitare distorsioni della concorrenza è sicuramente una questione di primaria importanza nel sistema commerciale multilaterale. Per l'interdipendenza esistente tra le diverse economie, appare evidente che l'interesse delle imprese non è quello di trovarsi coinvolte in un'ulteriore tappa della guerra commerciale in corso, e che sarebbe invece opportuno arrivare a un accordo tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, capace di ricomporre gli interessi delle due parti.

Tavola 2 -Origine del valore aggiunto contenuto nelle esportazioni lorde.(1)
Valori percentuali

	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Francia	57,9	4,8	3,1	2,2
Germania	9,6	70,6	3,2	3,3
Spagna	1,6	0,8	71,9	1,0
Regno Unito	2,9	2,3	2,4	67,5
Italia	2,0	1,3	1,8	1,3
Stati Uniti	9,7	4,4	3,8	9,9
Cina	2,8	2,2	2,6	2,9
Altri paesi	13,6	13,5	11,2	12,0
Totale va estero	42,1	29,4	28,1	32,5
Totale va	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Settore "altri mezzi di trasporto", 2015.
Fonte: elaborazioni ICE su dati TiVA (OCSE)

[72] Cfr. Rapporto Airbus 2018, pag. 35.

1.2.6 - Il processo di liberalizzazione regionale e bilaterale

Dalla seconda metà degli anni novanta sono stati stipulati molti accordi commerciali, a livello bilaterale o regionale, che hanno contribuito a ridurre il livello dei dazi e a facilitare il superamento di barriere non-tariffarie (inclusa l'armonizzazione delle norme tecniche e di quelle sanitarie-fitosanitarie), spesso introducendo regolamentazioni che vanno oltre quanto concordato a livello multilaterale. Rappresentando una deroga al principio di non discriminazione istituito dai trattati multilaterali, sono soggetti al rispetto di determinati criteri e al monitoraggio dell'OMC.

Attualmente sono in vigore 311 trattati commerciali preferenziali [73], in prevalenza accordi di libero scambio, aventi per oggetto sia il commercio di merci che di servizi. Il grafico 1.30 indica chiaramente che nell'ultimo decennio si è verificato un rallentamento nella conclusione di nuovi accordi preferenziali. Vi contribuisce la sempre più ampia e approfondita articolazione dei negoziati "di nuova generazione", che ambiscono a regolamentare temi quali gli investimenti esteri, i diritti di proprietà intellettuale, la concorrenza, gli appalti pubblici, l'e-commerce (pur con approcci e normative differenti in ordine a copertura ed efficacia). Difficoltà ulteriori derivano dal fatto che i negoziati talvolta coinvolgono un elevato numero di paesi, con posizioni negoziali differenti.

Tra le tante tematiche affrontate nei trattati, recentemente hanno ottenuto una maggiore attenzione anche le regolamentazioni volte ad assicurare la sostenibilità dei processi di integrazione economica. Soprattutto gli accordi conclusi dopo il 2005 includono sezioni dirette a rafforzare i diritti dei lavoratori, interessando oltre la metà degli accordi entrati in vigore nel periodo 2018-2019 (grafico 1.31). In genere i trattati fanno espressamente riferimento alle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e sono volti a garantire che le parti non violino principi fondamentali del diritto del lavoro, quali la non discriminazione, il rispetto degli standard vigenti, l'impegno a non introdurre deroghe per incrementare il commercio o per attrarre investimenti esteri, e altri).[74] Un secondo aspetto chiave in tema di sostenibilità riguarda la tutela ambientale: il riconoscimento che gli accordi commerciali bilaterali e regionali debbano contribuire a promuovere politiche in tal senso si sta diffondendo, anche in considerazione degli scarsi progressi raggiunti a livello multilaterale (nell'ambito del Committee on Trade and Environment dell'OMC) o attraverso accordi plurilaterali (EGA, cui si è accennato nel par. 1.2.4).

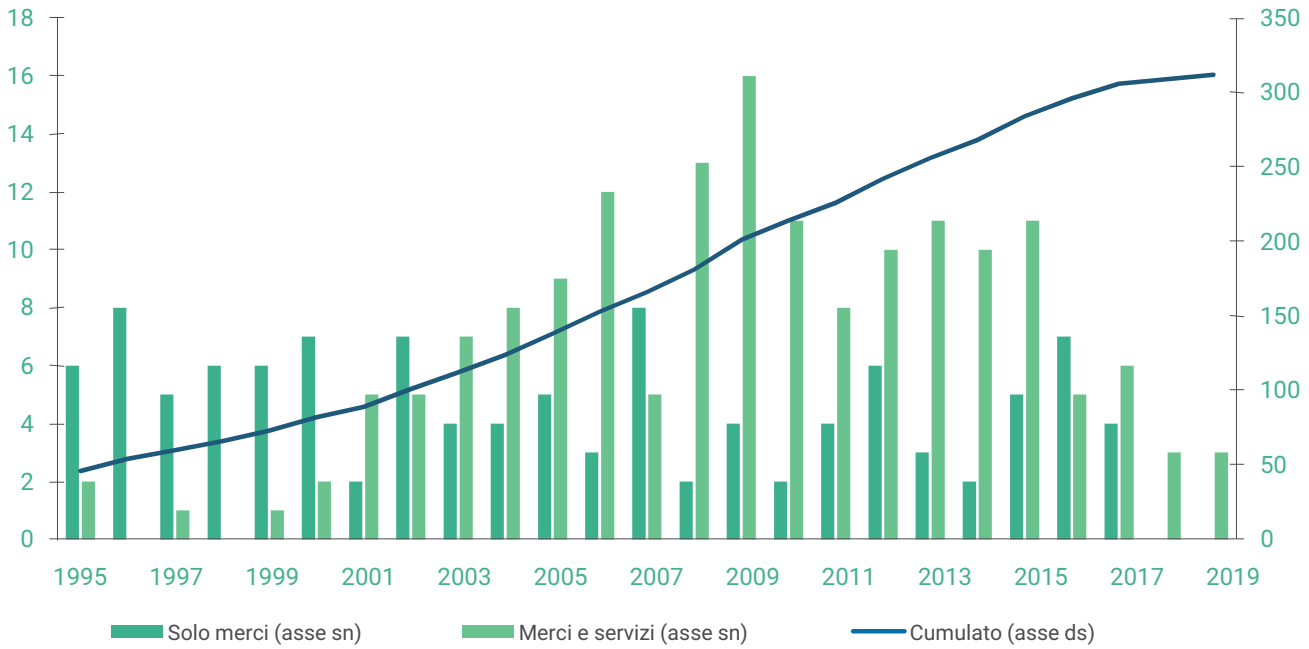
I temi ambientali sono stati inclusi con maggiore frequenza negli accordi stipulati durante l'ultimo decennio, e va rilevato che tutti i trattati entrati in vigore nel 2018 e nei primi mesi del 2109 riportano regolamentazioni a protezione dell'ambiente. Peraltro, da riferimenti generici sulla necessità di una maggiore cooperazione tra le parti, si è passati a regolamentazioni più concrete riguardanti la rimozione di barriere tariffarie e non-tariffarie negli scambi di determinati beni e servizi (ad esempio, nei settori delle energie rinnovabili, riciclaggio, bioagricoltura e altro), allo scopo di abbattere i costi commerciali. Tuttavia, alcuni aspetti – in primo luogo i sussidi alle fonti energetiche basate sui combustibili fossili o i limiti alle emissioni dei gas serra – sono affrontati raramente o in maniera poco stringente, per cui sembrano esservi ampi margini di miglioramento in termini di copertura e di obbligatorietà delle regolamentazioni introdotte.[75]

[73] Il dato riguarda i trattati in vigore e notificati all'OMC, contando separatamente sia l'accessione di altri membri che un'estensione della copertura (per esempio ai servizi), ed è tratto dalla base dati del "meccanismo di trasparenza": http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx. Al netto di queste sovrapposizioni il Rapporto WTO 2019 riporta 291 accordi in vigore. Il numero complessivo di accordi preferenziali resta tuttavia incerto, in quanto molti trattati non vengono notificati, cfr. I.Lejàrraga (2014), *Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-friendly: An Overview of Oecd Findings*, OECD Trade Policy Papers, n. 168. A questi vanno aggiunti alcuni accordi che istituiscono regimi di preferenze unilaterali non reciproche, a favore dei paesi meno avanzati, elencati sul sito: http://ptadb.wto.org/ptaList.aspx.

[74] Per approfondire si veda ILO, *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, 2017, scaricabile da https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_564702.pdf

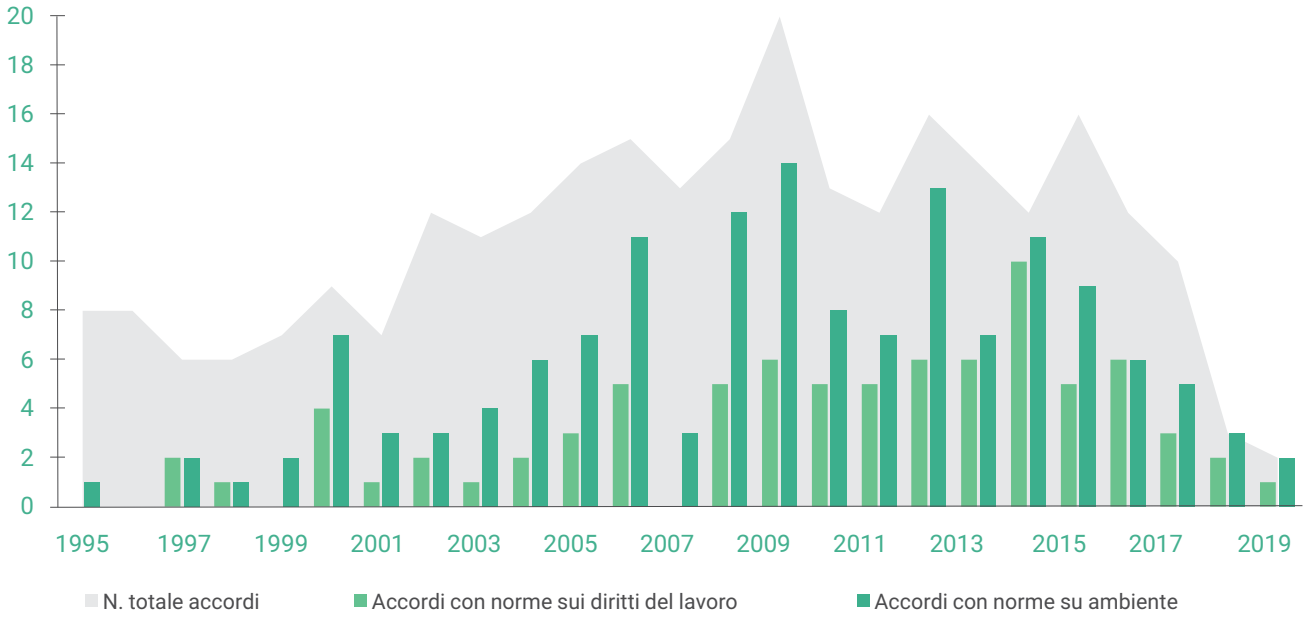
[75] Ad esempio, nell'accordo UE-Singapore si citano i sussidi concessi al settore dei combustibili e il CETA indica la necessità di cooperare sul tema delle quote CO2. Per approfondire l'argomento si veda il rapporto *Climate Change and Trade Agreements: Friends od Foes?*, 2019, The Economist Intelligence Unit.

Grafico 1.30 - Accordi commerciali preferenziali attivi, notificati all'OMC, per anno di entrata in vigore e cumulati [1]



[1] Aggiornamento a maggio 2019, incluse accessioni e ampliamento copertura
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Grafico 1.31 - Accordi commerciali preferenziali attivi, notificati all'OMC, contenenti norme sugli standard di lavoro e sull'ambiente, per anno di entrata in vigore[1]



[1] Aggiornamento ad aprile 2019, incluse accessioni e ampliamento copertura.
Fonte: elaborazioni ICE su dati OMC

Nel 2018 e nei primi mesi del 2019 sono entrati in vigore sei nuovi trattati preferenziali, tra cui un accordo di libero scambio tra Unione Europea e Giappone (sugli accordi UE si veda il successivo paragrafo 1.3).

Nel marzo 2018 è stato firmato tra 11 paesi asiatici il Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP, o TPP-11).[76] Concluso grazie alla spinta propulsiva del Giappone, impegnato a proseguire sulla via dell'apertura commerciale e dell'integrazione economica nel rispetto di regole condivise, l'accordo riguarda quasi mezzo miliardo di persone, il 13 per cento del PIL mondiale e oltre il 15 per cento degli scambi. Il trattato sostituisce il precedente TPP a 12, per via del ritiro dell'amministrazione statunitense, orientata a perseguire anche nell'area asiatica una politica di accordi bilaterali.[77]

Attualmente il CPTPP è entrato in vigore per Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Messico e Vietnam, mentre i restanti firmatari stanno procedendo con le ratifiche. Peraltro, alcuni altri paesi asiatici, tra cui Corea del Sud, Filippine, Indonesia, Taiwan e Thailandia stanno valutando di partecipare: secondo alcune stime, in caso di ampliamento a 16 membri, l'impatto economico per i partecipanti supererebbe i 486 miliardi di dollari.[78]

Un altro accordo di importanza regionale è l'African Continental Free Trade Area (AfCFTA), volto a istituire un'area di libero scambio estesa all'intero continente africano. Entrato in vigore il 30 maggio 2019, dopo essere stato firmato nel 2017 tra 55 paesi africani, circa la metà ha depositato gli strumenti di ratifica.[79]

Con un miliardo e 200 milioni di persone, l'accordo si propone di ridurre tutta una serie di ostacoli commerciali, tariffari e non-tariffari, in modo da accrescere gli scambi intra-area del 50 per cento almeno. Il trattato prevede l'integrazione con i programmi promossi dalla stessa Unione africana e con la rete di accordi preferenziali regionali esistenti in Africa, a cui aderiscono paesi interni ed esterni all'AfCFTA.[80] Pur con lunghi periodi di transizione (10-13 anni), il percorso di liberalizzazione intrapreso è molto ambizioso e prevede anche l'istituzione di un passaporto comune e di una moneta unica (l'Afros), in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2063. Gli ostacoli da superare sono tuttavia rilevanti: portare a termine senza problemi il processo di ratifica da parte dei singoli parlamenti e convincere i paesi rimasti fuori da questa prima fase, in particolare la Nigeria ed il Sudafrica, ad unirsi all'accordo.

Per contro, nella regione africana non è ancora entrato in vigore il Tripartite Free Trade Africa (TFTA), che

Tavola 1.13- Accordi commerciali preferenziali entrati in vigore nel 2018 e nel 2019 (1)

Paesi contraenti	Data di entrata in vigore	Copertura
Cina-Georgia	01/01/2018	merci e servizi
EFTA-Filippine	01/06/2018	merci e servizi
Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)	30/12/2018	merci e servizi
UE-Giappone	01/02/2019	merci e servizi
Hong Kong, Cina-Georgia	13/02/2019	merci e servizi
African Continental Free Trade Area (AfCFTA)	30/05/2019	merci e servizi

(1) Informazioni aggiornate a giugno 2019
Fonte: OMC

[76] Partecipano al CPTPP Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore e Vietnam.
[77] Va rilevato che per il TPP 12 era stato stimato un impatto economico intorno a 492 miliardi di dollari, di cui 131 miliardi solo per gli Stati Uniti. Si veda per approfondire A. Petri, M.G. Plummer, S. Urata, F. Zhai (2017), *Going it Alone in the Asia-Pacific: Regional Trade Agreements Without the United States*, Working Paper 17-10; J.J. Schott (2018), *TPP Redux: Why the United States Is the Biggest Loser*, Working Paper, PIIE – Peterson Institute for International Economics. https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/tpp-redux-why-united-states-biggest-loser
[78] J .Schott (2018) *Why Reconsidering the TPP Might Attract Trump*, Trade & Investment Policy Watch, PIIE – Peterson Institute for International Economics. PIIE – Peterson Institute for International Economics.
[79] Al momento hanno ratificato l'accordo 24 paesi. Si veda https://www.tralac.org/resources/by-region/cfta.html.
[80] Per approfondire, si veda nel Rapporto ICE L'Italia nell'Economia Internazionale 2017-2018 il riquadro su *L'Accordo continentale di libero scambio in Africa*, pag. 68-69.

era stato firmato nel 2015 tra 27 partecipanti. Ne fanno parte la East African Community (EAC), la Southern African Development Community (SADC) e il Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); per entrare in vigore sono necessarie 14 ratifiche, ma al momento ne sono state depositate solo 4 (da parte di Egitto, Kenya, Sudafrica e Uganda), per quanto altri sei paesi hanno avviato il processo.

Gli accordi ancora in fase di negoziazione, attualmente notificati all'OMC, sono 32. L'Unione Europea partecipa a 12 negoziati mentre l'EFTA è coinvolta in trattati commerciali con l'India, il Mercosur, il Vietnam e con Russia, Bielorussia e Kazakistan. Anche il Canada è tra i principali negoziatori di trattati commerciali, avendo in corso quattro trattati (con il Caricom, con Guatemala-Honduras-Nicaragua-El Salvador, con Singapore e con la Repubblica Domenicana).[81]

A livello regionale, va ricordata la trattativa sulla Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), in corso tra i 10 membri dell'ASEAN e altri 6 paesi dell'area, comprese Cina e India.[82] Avviato nel 2012, a novembre 2018 si è tenuto un secondo summit volto ad accelerare i negoziati e giungere a una conclusione entro il 2019. Il nuovo trattato si propone di regolamentare - in una cornice basata su regole condivise - gli scambi di beni e servizi, gli investimenti esteri, i diritti di proprietà intellettuale, l'e-commerce, e l'impatto economico che è stato quantificato intorno a 286 miliardi di dollari USA .[83] Meritano un accenno le trattative commerciali avviate dall'amministrazione statunitense, volte in parte a ri-negoziare alcuni accordi preferenziali. Come noto, il nuovo corso della politica commerciale statunitense è diretto a esaminare ciascun accordo preferenziale in ordine ai suoi effetti sulla bilancia commerciale bilaterale, sul rafforzamento della base manifatturiera statunitense e dell'occupazione, e a rilevare eventuali violazioni o pratiche scorrette, con una netta preferenza a instaurare relazioni di tipo bilaterale (*performance review*).[84]

Tra i casi più noti vi è la revisione dell'accordo nordamericano per il libero scambio (NAFTA, in vigore dal 1994), dal quale l'amministrazione statunitense ha annunciato il ritiro se non verrà ratificato il trattato modificato. Negoziato con Canada e Messico durante il 2018 e firmato a fine anno, l'United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) è in attesa di entrare in vigore dopo la ratifica dei governi nazionali.

Le principali modifiche apportate dall'USMCA riguardano una maggiore protezione della proprietà intellettuale (copyright incluso), l'introduzione di norme sull'e-commerce, sulla protezione degli standard del lavoro e la tutela ambientale, ma il tema principale è l'automotive.[85] Riguardo al settore auto è stata infatti introdotta una maggiore restrizione delle regole di origine[86], mentre con riguardo ai diritti sociali è stato disposto, insieme a una serie di norme di protezione sociale, che entro il 2023 il 40-45 per cento dei componenti auto devono essere prodotte da addetti che guadagnano almeno 16 dollaro l'ora.

Tra le questioni maggiormente dibattute nel corso dei negoziati vi è stata la richiesta di Canada e Messico di essere esentati dai dazi su acciaio e alluminio, imposti nel 2018 (ed eliminati nel mese di maggio per facilitare la ratifica), nonché l'assicurazione di non essere gravati da eventuali futuri dazi sull'automotive, data l'elevata integrazione delle imprese NAFTA nella

[81] Alcuni accordi preferenziali, pur essendo conclusi, non sono invece ancora operativi: EFTA-Ecuador, EFTA-Indonesia, EFTA-paesi del Golfo, l'accessione del Guatemala all'area di libero scambio EFTA-America centrale, l'accordo tra Cina e Taiwan (Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement).

[82] Cina, India, Australia, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda; https://asean.org/storage/2018/11/RCEP-Summit-2_Joint-Leaders-Statement_FINAL2.pdf

[83] Petri et al. op.cit..

[84] Con l'ordine esecutivo *Addressing Trade Agreement Violations and Abuses* l'US Trade Representative e il Segretario del commercio sono stati incaricati nell'aprile 2017 di esaminare tutti i trattati commerciali e di investimento; si veda: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-addressing-trade-agreement-violations-abuses/.

[85] Si veda J.Kirby, *USMCA, Trump's new NAFTA deal, explained in 500 words* e *G.C. Hufbauer, E.Jung (2019), The USMCA, Newly Jeopardized, Was Never a Free Trade Agreement,* PIIE. Scaricabili da: https://www.vox.com/2018/10/3/17930092/usmca-nafta-trump-trade-deal-explained e https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/usmca-newly-jeopardized-was-never-free-trade-agreement

[86] Le norme sulle regole di origine impattano sull'organizzazione della catena di fornitura e quindi sui costi delle imprese. Ai sensi del nuovo trattato, per poter circolare a tariffa 0, le automobili devono avere il 75 percento dei componenti di origine americana, messicana o canadese, rispetto al precedente 62,5 per cento. Per approfondire il tema delle regole di origine USMCA e il loro impatto sulle global value chains, si veda W.A Reinsch, J.Caportal, M.Waddoups, N.Tekarli (2019), *The Impact of Rules of Origin on Supply Chains: USMCA's Auto Rules as a Case Study*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), scaricabile da https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190403_Scholl_RulesofOrigin_WEB_v3.pdf.

rete produttiva del comparto auto. Da parte americana è stato ottenuto un maggiore accesso al mercato candese dei prodotti caseari; inoltre, gli Stati Uniti hanno chiesto l'inserimento di una clausola per cui l'accordo terminerebbe dopo un certo periodo (*sunset clause*), qualora mancasse l'assenso di tutti i partner. Pertanto, dopo sei anni le parti potranno valutare se il trattato rimarrà ancora in vigore.

Nel 2017 è stata avviata anche la revisione dell'accordo bilaterale Stati Uniti-Corea del Sud (KORUS): l'obiettivo statunitense è quello di includere, tra l'altro, un patto per disincentivare le svalutazioni competitive, migliorare l'accesso al mercato per l'export di autoveicoli e di prodotti farmaceutici, e l'applicazione di restrizioni quantitative alle esportazioni sudcoreane di acciaio e alluminio.

L'amministrazione americana ha inoltre avviato ad aprile 2019 dei negoziati per un accordo commerciale con il Giappone [87] e ha annunciato l'intenzione di concludere un accordo molto favorevole con il Regno Unito, una volta completata la sua uscita dall'Unione Europea.[88] Con l'UE, a seguito dell'incontro avvenuto tra Trump e Juncker il 25 luglio 2018 e dato il fallimento del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), sembrava vicino l'avvio di nuovi negoziati, tuttavia molto dipenderà dalle mosse americane sui dazi (acciaio, alluminio, sussidi Airbus e settore automotive).

1.2.7 - Gli accordi sugli investimenti esteri

A differenza degli scambi di merci e servizi, non esiste una regolamentazione a livello multilaterale sugli investimenti diretti esteri, che copra i diversi ambiti normativi.[89] Al suo posto sono in vigore oltre 1.800 accordi bilaterali, tra paesi, aventi per oggetto la promozione e la protezione degli investimenti (Bilateral Investment Treaties, BITs).

Tali accordi sono lo strumento più utilizzato per promuovere e liberalizzare gli investimenti esteri: il loro scopo è quello di garantire un quadro giuridico non discriminatorio, su una base di reciprocità, anche grazie a misure volte alla protezione degli investitori e a specifici meccanismi di tutela giudiziaria. Il grafico 1.32 mostra che questi accordi hanno subito negli ultimi anni un forte rallentamento: se nel 1997 erano entrati in vigore 150 trattati, nel 2018 il numero si è ridotto a 7 nuovi BITs, e nella prima metà del 2019 non se ne sono registrati altri (tavola 1.14). Va rilevato che, entro l'anno potrebbero decadere i BITs intra-UE, stipulati tra i "vecchi" membri e i paesi dell'est-Europa. Il motivo è che si preferirebbe una sede arbitrale diversa dal Centre for the Settlement of Investment Disputese (ICSID, con sede a Washington) ed è auspicato da Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, ma viene visto con preoccupazione da Germania, Francia e Austria, tra i principali paesi investitori.[90]

Norme volte a regolamentare gli investimenti esteri sono frequentemente inserite nei trattati commerciali preferenziali, bilaterali o regionali, e oltre il 40 per cento degli accordi notificati all'OMC include un capitolo (o almeno un articolo) con la regolamentazione degli investimenti esteri. Ad esempio, i trattati di libero scambio stipulati dagli Stati Uniti contengono in genere un capitolo separato, di ampia portata, dedicato agli investimenti, simile ai testi giuridici dei BITs. Gli investimenti esteri sono inoltre regolamentati nell'ambito delle norme dedicate alla liberalizzazione degli scambi di servizi, in quanto la "modalità 3" di fornitura dei servizi è riferita alla presenza commerciale. Ovviamente, il contenuto dei singoli accordi può essere molto diverso per quel che concerne la copertura e l'efficacia delle norme.

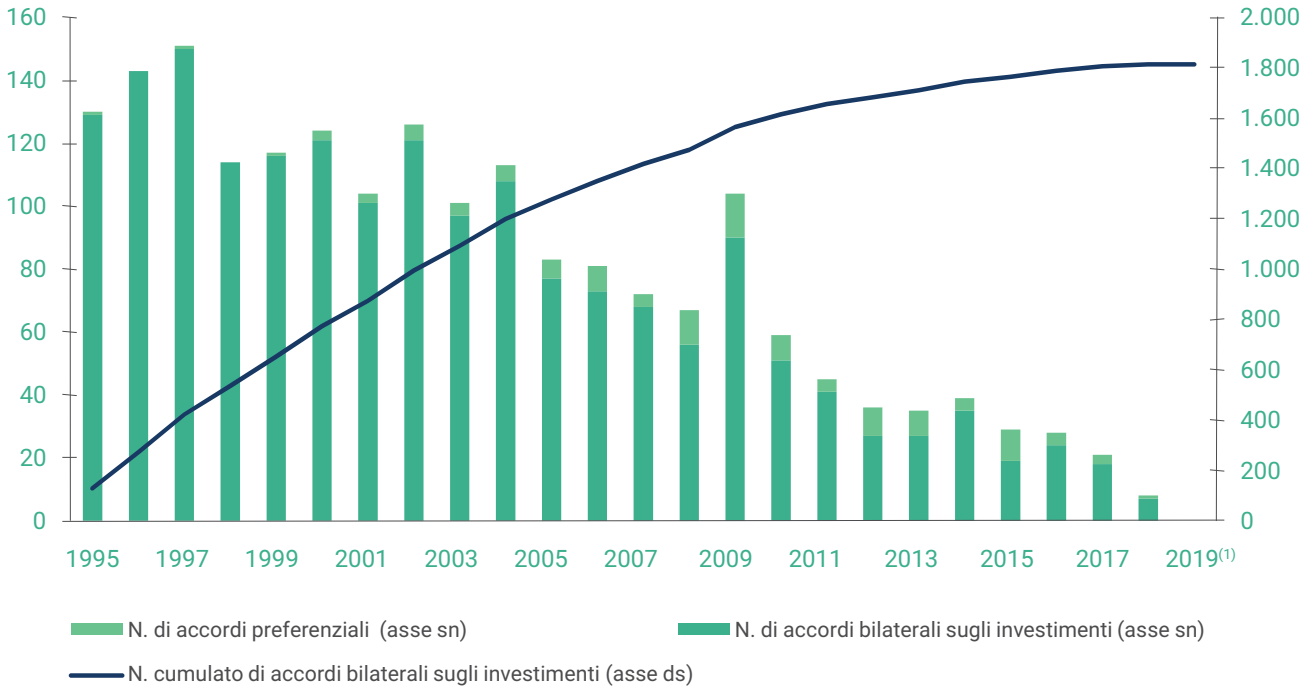
[87] https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations

[88] Sugli obiettivi dell'amministrazione Trump si veda *United States-United Kingdom Negotiations-Summary of Specific Negotiating Objectives*, https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/united-kingdom/us-uk-trade-agreement-negotiations

[89] Va ricordato che l'accordo GATS (General Agreement on Trade in Services) contiene regole multilaterali sugli IDE nei servizi e che esiste inoltre un accordo OMC sugli aspetti commerciali delle politiche per gli investimenti (Trade-related Invesment Measures, TRIMS).

[90] Cfr. *Foreign-investment disputes*. Treaty or rough treatment, The Economist, 8 giugno 2019.

Grafico 1.32 - Accordi bilaterali sugli investimenti (BITs) e accordi preferenziali con norme sugli investimenti, per anno di entrata in vigore



(1) Dati aggiornati a maggio 2019.
Fonte: elaborazioni ICE su dati UNCTAD e OMC

Tavola 1.14- Accordi bilaterali di investimento, entrati in vigore nel 2018 (1)

Paesi contraenti	Data di entrata in vigore
Slovacchia - Emirati Arabi Uniti	05/02/2018
Iran, Repubblica Islamica - Singapore	28/02/2018
Camerun - Repubblica di Korea	13/04/2018
Finlandia-Kazakistan	01/05/2018
Svizzera - Guyana	02/05/2018
Turchia - Ucraina	06/09/2018
Myanmar - Repubblica di Korea	31/10/2018

(1) Informazioni aggiornate a maggio 2019
Fonte: UNCTAD

1.3 L'UNIONE EUROPEA*

Nel 2018 l'Unione Europea ha continuato ad essere interessata da turbolenze interne ed esterne, che ne hanno minacciato la stabilità e l'unità arrivando persino a mettere in discussione la continuità del progetto di integrazione regionale. A livello globale permangono tensioni commerciali e incertezze geopolitiche, legate alle tendenze demografiche, alle migrazioni e ai cambiamenti climatici. Molti cittadini hanno perso la fiducia nella capacità delle istituzioni di tutti i livelli di affrontare queste sfide. Ciononostante, oltre il 50 per cento degli aventi diritto al voto ha partecipato alle elezioni europee del 23-26 maggio 2019: la maggiore affluenza dalle prime elezioni europee del 1979. Hanno partecipato alle elezioni anche i cittadini del Regno Unito, dato che non era stato raggiunto un accordo sulla Brexit in tempi utili, anche se non è chiaro per quanto tempo i deputati eletti dal Regno Unito rimarranno nell'Unione Europea.

Gli sforzi della Commissione prima della scadenza del suo mandato sono orientati al raggiungimento di un accordo sulle proposte legislative già presentate per realizzare le dieci "priorità Juncker" [1], nonché all'adozione di nuove iniziative per rafforzare le fondamenta dell'integrazione europea, tenendo conto anche della prospettiva dell'uscita del Regno Unito. In particolare, con la "Strategia Mercato Unico", l' "Unione dei Mercati dei Capitali" e la "Strategia del Mercato Unico Digitale", la Commissione ha presentato 67 proposte in alcuni settori chiave come i servizi, l'economia dei dati, lo sviluppo circolare e sostenibile. Per garantire che il Mercato Unico resti equo è stata prevista l'adozione di alcune misure di salvaguardia in ambiti quali l'occupazione, la fiscalità, il diritto societario e la tutela dei consumatori.

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

Il Mercato Unico Europeo è il motore economico dell'UE e consente alla maggior parte delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone di circolare liberamente. Pur rappresentando uno dei principali risultati ottenuti dall'integrazione europea, deve ancora raggiungere il suo pieno potenziale. Gli ostacoli alla libera circolazione dei beni e dei servizi, la mancata osservanza della legislazione vigente e la scarsità di appalti pubblici transfrontalieri limitano ancora notevolmente le opportunità per le imprese e i cittadini. Attualmente, i servizi transfrontalieri rappresentano solo il 5 per cento del PIL dell'UE, rispetto al 17 per cento rappresentato dai beni. Secondo la Commissione Europea, un'applicazione più ambiziosa dell'attuale direttiva sui servizi determinerebbe da sola un aumento dell'1,8 per cento del PIL.[2]

Nel 2018 sono stati celebrati i primi 25 anni del Mercato Unico e la Commissione Europea ha invitato gli Stati membri a rinnovare il loro impegno politico per potenziarlo, attuando ed applicando le norme vigenti, e astenendosi dall'erigere nuove barriere. Per valutare l'impatto positivo delle politiche di integrazione sull'intensificazione degli scambi tra i Paesi membri dell'UE, si può utilizzare l'indice di introversione commerciale, che misura le preferenze reciproche rivelate dai dati sugli scambi dei partner commerciali della regione in esame, in un intervallo tra -1 (assenza di scambi intra-regionali) e +1 (assenza di scambi extra-regionali). Valori positivi dell'indice rivelano che gli scambi intra-regionali sono superiori alla soglia di neutralità geografica definita dalle dimensioni relative della regione nel commercio mondiale.[3]

*Redatto da Beatrice Taraborelli (ICE) con la supervisione di Giorgia Giovannetti (Università di Firenze).

[1] Si veda l'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/priorities_en

[2] Si veda la Comunicazione della Commissione Europea, *Il mercato unico in un mondo che cambia*, COM(2018) 772 del 22.11.2018.

[3] La formula alla base dell'indice è la seguente:

$RTP_{ij} = (HI_{ij} - HE_{ij})/(HI_{ij} + HE_{ij})$

$-1 \leq RTP_{ij} \leq 1$

dove:

$HI_{ij} = S_{ij}/V_{ij} = (t_{ij}/t_{iw})/(t_{ow}/t_{oj})$

$HEij = (1 - S_{ij})/(1 - V_{ij})$

t_{ij} = commercio tra il paese partner j e paese dichiarante i;

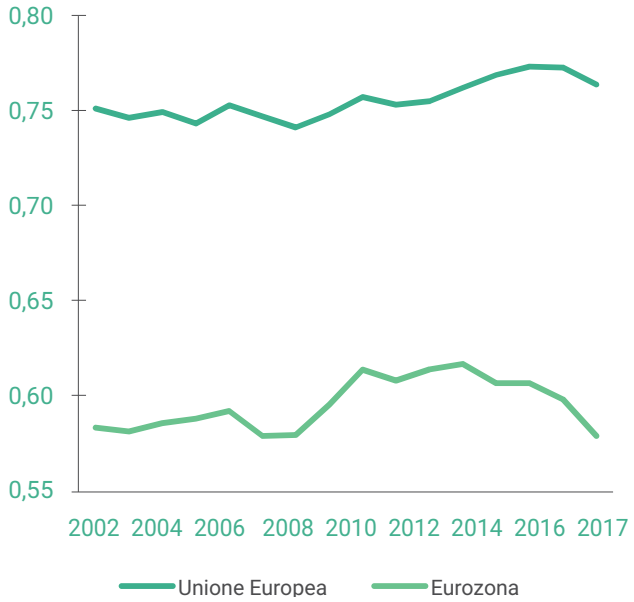
t_{iw} = commercio tra il paese dichiarante i e il mondo;

t_{oj} = commercio tra paese partner j e il resto del mondo (ovvero senza il paese dichiarante j);

t_{ow} = commercio totale del resto del mondo (ovvero senza il paese dichiarante j)

Per maggiori dettagli cfr. L. Iapadre e M. Plummer, Statistical Measures of Regional Trade Integration, in P. De Lombaerde, R.G. Flores jr., L. Iapadre e M. Schulz, *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods*, London, Routledge, 2011, pp. 98-123.

Grafico 1.33 - Indici di introversione commerciale (totale) per i 28 Stati membri dell' Unione Europea e per i 19 Stati membri dell'Eurozona



Fonte: elaborazioni ICE su dati UN Comtrade e Eurostat

Come si può notare, l'Unione Europea ha raggiunto da tempo un elevato grado di regionalizzazione degli scambi (grafico 1.33). Il fatto che l'indicatore sia più basso per l'Eurozona che per l'UE rivela indirettamente che un contributo rilevante alla regionalizzazione degli scambi dell'Unione nel suo insieme è derivato da quelli tra i paesi membri dell'Eurozona e gli altri. Tuttavia, negli ultimi due anni si è registrata, sia per l'Unione Europea che per l'Eurozona, una lieve diminuzione dell'introversione commerciale, riconducibile all'intensificazione degli scambi con i paesi terzi.

Per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE (2021-2027), la Commissione ha proposto un nuovo programma specifico per il Mercato Unico, con una dotazione di 4 miliardi di euro, inteso non soltanto a proteggere i consumatori rafforzandone il ruolo, ma anche a consentire a molte piccole e medie imprese (PMI) di trarre pieno vantaggio dall'integrazione dei mercati.[4]

Mercato Unico Digitale

Fra le dieci priorità del piano Junker troviamo il miglioramento dell'accesso ai beni e servizi digitali, la revisione delle norme in materia di telecomunicazioni e la massimizzazione delle potenzialità di crescita dell'economia digitale.

Un obiettivo del Mercato Unico Digitale è quello di abbattere le barriere normative per realizzare un mercato unico di beni e servizi nell'ambito del digitale, affinché le persone e le imprese possano commerciare, innovare e interagire in modo legale, sicuro e a costi accessibili.

Per aumentare la competitività internazionale dell'UE, sviluppare e rafforzare le capacità digitali strategiche degli Stati membri e dell'Europa nel suo insieme, la Commissione ha inoltre proposto un nuovo programma "Europa digitale" finanziato con 9,2 miliardi di euro nell'ambito del prossimo bilancio a lungo termine dell'UE (2021-2027). Tra i pilastri principali del piano troviamo l'investimento a favore dei cittadini europei affinché acquisiscano le competenze digitali avanzate necessarie per sfruttare al massimo i vantaggi offerti dalle nuove sfide.

La Commissione Europea ha elaborato l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) per valutare i progressi compiuti dagli Stati membri verso un'economia e una società digitali e aiutare i singoli paesi ad individuare i settori cui destinare investimenti e interventi. L'indice aggrega diversi indicatori che tengono conto di cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso di Internet, integrazione delle tecnologie digitali e servizi pubblici digitali.[5]

Il DESI 2019 mostra che Finlandia, Svezia, Paesi Bassi e Danimarca hanno le economie digitali più avanzate tra gli Stati membri, mentre l'Italia si colloca nella parte bassa della graduatoria, superando soltanto Polonia, Grecia, Romania e Bulgaria.[6]

In una situazione in cui l'apertura internazionale sembra essere messa sotto accusa, anche per le misure protezionistiche e le iniziative degli Stati Uniti contro il sistema commerciale multilaterale, l'Unione Europea continua a difendere l'importanza del libero scambio per la crescita e la condivisione di valori comuni. Negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi per

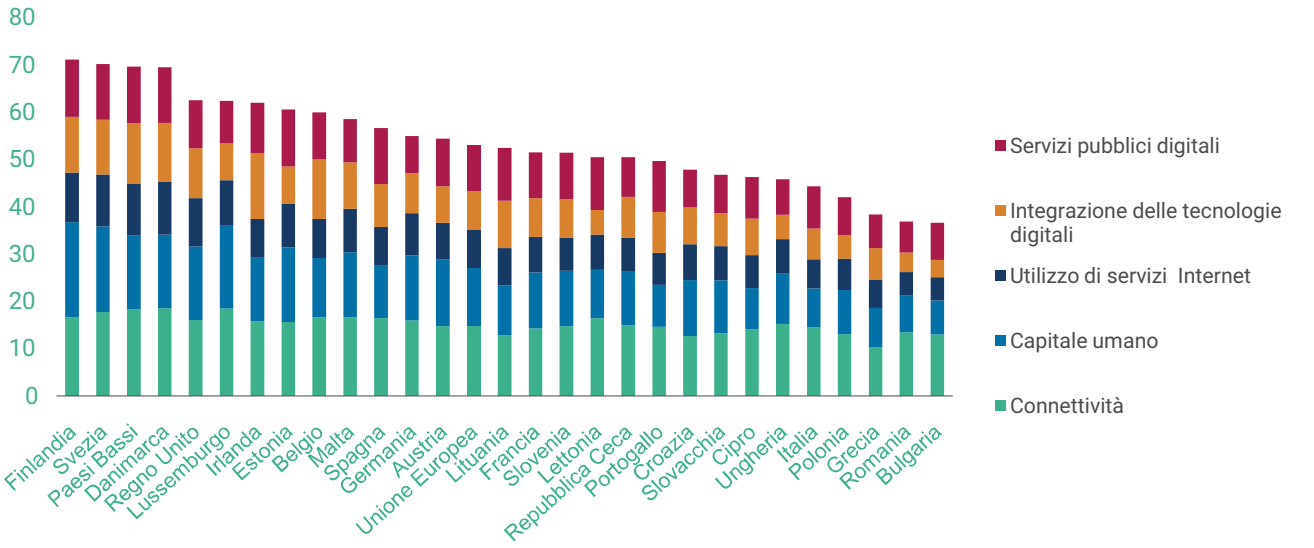
[4] European Commission, *EU budget: New Single Market programme to empower and protect Europeans*, 7 giugno 2018 https://ec.europa.eu/growth/content/new-single-market-programme-empower-and-protect-europeans_en

[5] Si veda, in proposito, il riquadro *La strategia europea per il Mercato unico digitale (Digital single market): indicatori sullo stato di avanzamento degli obiettivi*, di E. Mazzeo pubblicato nel Rapporto ICE 2016-2017 pp. 266-269.

[6] Si veda l'indirizzo: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi

quanto riguarda la legislazione volta a facilitare l'accesso ai contenuti online e al commercio elettronico, nonché le proposte per modernizzare le norme UE relative a diritti d'autore, e-privacy e contratti digitali. Sono state inoltre concordate misure riguardanti i servizi dei media audiovisivi, la libera circolazione dei dati e lo sportello digitale unico. In dicembre è entrato in vigore il nuovo codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che fornisce un quadro normativo aggiornato al fine di incoraggiare gli investimenti in reti ad altissima capacità e tutelare gli utenti del sistema.

Grafico 1.34 - Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI 2019)



Fonte: Commissione Europea, Digital Economy and Society Index

1.3.2 La politica commerciale esterna dell'Unione Europea

Negli ultimi anni le spinte protezionistiche hanno prevalso sui processi di liberalizzazione del commercio internazionale, segnando una netta inversione di tendenza e sottoponendo a sfide impegnative anche le relazioni dell'Unione Europea con i suoi principali partner.[7]

Nonostante questo contesto sfavorevole, l'UE ha continuato a perseguire un ambizioso programma di negoziati commerciali per l'apertura dei mercati. Tra i risultati conseguiti nel corso del 2018, si segnalano l'entrata in vigore dell'accordo con il Giappone e la conclusione di un nuovo accordo con il Messico. A Giugno 2019 è stato raggiunto l'accordo con i paesi del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay). Inoltre, sono stati avviati i negoziati con l'Australia e la Nuova Zelanda.

Gli accordi di libero scambio dell'Unione Europea

L'Unione Europea collabora attivamente con paesi o raggruppamenti regionali per negoziare accordi commerciali che concedano un accesso ai mercati reciprocamente vantaggioso. La tendenza a ricorrere ad accordi preferenziali di libero scambio è ormai diffusa a livello internazionale ed è in gran parte dovuta alle difficoltà riscontrate in sede di trattativa e approvazione degli accordi multilaterali nell'ambito dell'OMC.

Gli accordi di libero scambio prevedono in primo luogo l'eliminazione delle tariffe e delle barriere non

[7] Per approfondimenti si veda il paragrafo 1.2.4 di questo Rapporto.

tariffarie; tuttavia, alcuni elementi, come ad esempio la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e la concorrenza, ma anche le norme che proteggono i diritti dei lavoratori e l'ambiente, hanno recentemente assunto grande risalto.[8] In tal senso la politica commerciale viene anche utilizzata come strumento per far valere taluni principi e valori dell'Unione Europea.

Gli accordi di libero scambio detti di "nuova generazione" [9] (ad es. gli accordi di partenariato economico con il Canada e con il Giappone) contengono disposizioni ambiziose riguardanti anche gli scambi di servizi e gli investimenti.

Nel seguito saranno riassunti gli sviluppi più recenti delle relazioni commerciali dell'UE con i suoi principali partner, raggruppati per area geografica. Nel paragrafo conclusivo saranno presentate alcune elaborazioni statistiche, volte a misurare l'intensità relativa degli scambi con i partner di alcuni accordi.

Nord America

Stati Uniti: Nel 2018 ci sono state tensioni nei rapporti tra UE e Stati Uniti a seguito della decisione statunitense di istituire dazi sulle importazioni dall'UE di acciaio e alluminio. L'incontro tenutosi il 25 luglio 2018 tra il Presidente della Commissione Europea e il Presidente degli Stati Uniti si è tuttavia concluso con una dichiarazione congiunta volta ad allentare le tensioni commerciali e a raggiungere un accordo per abbattere le reciproche barriere tariffarie e non-tariffarie sugli scambi di prodotti industriali diversi dalle automobili, sugli scambi di servizi e per rafforzare la cooperazione strategica nel settore energetico. A tal fine è stato anche istituito un gruppo di lavoro esecutivo guidato dalla Commissaria al Commercio UE e dalla sua controparte negli Stati Uniti.[10]

Facendo seguito alla dichiarazione congiunta di luglio, il 15 aprile 2019 il Consiglio Europeo ha adottato le direttive di negoziato per due accordi con gli Stati Uniti:

- un accordo sulla valutazione della conformità dei prodotti ai requisiti tecnici su entrambe le sponde dell'Atlantico;
- un accordo per l'eliminazione dei dazi sui beni industriali.[11]

In questo contesto ha dichiarato "obsoleto e non più rilevante" il mandato negoziale per la *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), le cui trattative erano iniziate nel 2013, ma erano stata sospese nel 2016 senza una conclusione.

Canada: L'accordo economico e commerciale globale (CETA, *Comprehensive Economic and Trade Agreement*) entrato in vigore in modalità provvisoria il 21 settembre 2017 prevede una riduzione dei dazi del 98 per cento che dovrebbe far risparmiare oltre 500 milioni di euro alle imprese dell'UE.[12] L'accordo entrerà definitivamente in vigore con l'approvazione da parte dei Parlamenti nazionali dell'UE.

America Latina

Messico: Il 21 aprile 2018 è stato raggiunto un accordo commerciale tra l'UE e il Messico, che ha sostituito il vecchio trattato del 2000. L'accordo prevede meno dazi per gli scambi di merci, compresi i prodotti agricoli, e misure di apertura dei mercati dei servizi – servizi finanziari, trasporti, commercio elettronico e telecomunicazioni – e di miglioramento delle condizioni per gli investimenti. Inoltre prevede una maggior tutela in materia di sicurezza, lavoro, ambiente e protezione dei consumatori, nonché impegni sull'ambiente e sulla lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro.

Mercosur: Il 28 giugno 2018, durante il G20 di Osaka, l'Unione Europea e il Mercosur hanno raggiunto un accordo politico per un nuovo accordo commerciale, dopo 20 anni di trattative sospese e riavviate più volte. Il nuovo accordo fa parte di un più ampio quadro associativo tra le due regioni e farà risparmiare alle imprese europee oltre 4 milioni di dazi.[13]

L'accordo fissa elevati standard in materia di sicurezza alimentare e tutela dei consumatori e contiene impegni specifici per quanto riguarda il diritto del lavoro e la protezione ambientale. Il testo concordato sarà

[8] Si veda anche il paragrafo 1.2.6 di questo Rapporto.

[9] Si tratta degli accordi di libero scambio negoziati dopo il 2006, in seguito all'annuncio, nella comunicazione *Europa globale*, dell'intenzione della Commissione di negoziare accordi commerciali di ampia portata con alcuni paesi terzi selezionati.

[10] Per approfondimenti si rimanda all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_it.htm

[11] La decisione è reperibile all'indirizzo: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/15/trade-with-the-united-states-council-authorises-negotiations-on-elimination-of-tariffs-for-industrial-goods-and-on-conformity-assessment/

[12] Per ulteriori approfondimenti, si veda la pubblicazione Commissione Europea, *L'UE nel 2018- relazione generale sull'attività dell'Unione Europea*, Unione Europea, 2019

[13] Per maggiori informazioni consultare il sito: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039

ora sottoposto a revisione giuridica e sarà soggetto a ratifica da parte dei Paesi partecipanti.

Cile: Sono stati organizzati tre cicli di negoziati con il Cile per aggiornare l'accordo commerciale del 2002, nel quale l'UE ha proposto di inserire disposizioni sperimentali sui rapporti tra commercio e parità di genere.

Asia

Giappone: A seguito dell'intesa raggiunta tra UE e Giappone nell'incontro del 7 luglio 2018, l'Accordo di Partenariato Economico (EPA) con il Giappone è entrato in vigore il 1 febbraio 2019. Si tratta dell'accordo bilaterale più corposo mai concluso dall'UE, che riguarda circa 635 milioni di persone e almeno un terzo dell'economia mondiale.

L'accordo eliminerà quasi tutti i dazi (per un valore di circa un miliardo di euro) per le imprese UE che esportano in Giappone. Ci saranno maggiori opportunità nel settore dei servizi e per le esportazioni di prodotti agricoli dall'UE.

A trarne beneficio saranno soprattutto le piccole e medie imprese, che hanno un peso rilevante nelle esportazioni verso il Giappone. L'accordo stabilisce standard elevati in materia di lavoro, sicurezza, ambiente e protezione dei consumatori, oltre a tutelare pienamente i servizi pubblici. Contiene un capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile ed è il primo accordo commerciale dell'UE a prevedere un impegno specifico a rispettare l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Cina: Il 16 luglio 2018 si è tenuto il ventesimo vertice UE-Cina. In tale occasione si sono compiuti progressi nei negoziati in corso sull'accordo in materia di investimenti e sono state scambiate offerte di accesso ai rispettivi mercati. Le parti si sono poi impegnate a cooperare sulla riforma dell'OMC istituendo un apposito gruppo di lavoro congiunto. Si sono inoltre svolti due cicli di negoziati per un accordo volto a proteggere le denominazioni dei prodotti enogastronomici tradizionali. Nel settore della sicurezza alimentare, l'UE e la Cina hanno deciso di promuovere standard più elevati e si sono impegnate ad ampliare l'accesso al mercato per i prodotti alimentari.

ASEAN: Nella riunione ministeriale UE-ASEAN del 21 gennaio 2019 i ministri degli esteri dell'Unione Europea e le loro controparti dei dieci Stati membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico hanno convenuto in linea di principio di far evolvere le relazioni in un partenariato strategico. La discussione e la dichiarazione congiunta che ne è scaturita si sono incentrate su questioni globali come i cambiamenti climatici, il rafforzamento del sistema multilaterale, la cooperazione in materia di sicurezza, comprese la lotta al terrorismo, la criminalità transnazionale, la sicurezza marittima e la cibersicurezza.

Singapore: Singapore rappresenta il principale partner dell'UE tra gli Stati membri dell'ASEAN con scambi bilaterali di merci per un valore complessivo di oltre 53 miliardi di euro e scambi di servizi per 51 miliardi di euro. A ottobre del 2018 sono stati firmati due accordi, uno commerciale e uno sugli investimenti, che sostituirà i dodici trattati bilaterali attualmente in vigore. Gli obiettivi includono rimuovere i dazi doganali e alleggerire gli oneri burocratici, favorire gli scambi di prodotti elettronici, alimentari e farmaceutici e promuovere lo sviluppo sostenibile, includendo impegni in materia di protezione dell'ambiente e diritti dei lavoratori. Gli accordi sono stati ratificati dal Parlamento Europeo ma potranno entrare in vigore soltanto dopo il completamento del processo di ratifica.

Vietnam: L'Unione Europea e il Vietnam hanno siglato un accordo di libero scambio (EVFTA) dalla portata molto ampia, che offrirà la possibilità di incrementare il commercio, sostenendo la crescita e l'occupazione per entrambe le parti. L'accordo prevede l'eliminazione di quasi la totalità dei dazi, la riduzione delle barriere regolamentari, l'assicurazione della tutela delle indicazioni geografiche e l'apertura del mercato dei servizi, assicurando l'esecutività delle regole concordate. L'Unione Europea ha sottoposto le proposte al Consiglio. Una volta autorizzate, saranno firmate e presentate al Parlamento Europeo per l'approvazione. Solo in seguito all'approvazione del Parlamento gli accordi potranno entrare in vigore. L'accordo sulla protezione degli investimenti sarà ratificato dagli Stati membri, in accordo con le rispettive procedure interne.

Oceania

Australia e Nuova Zelanda: Nel giugno del 2018 l'Unione Europea ha avviato i negoziati per un accordo commerciale con entrambi i paesi. L'UE è il terzo partner commerciale della Nuova Zelanda e il secondo dell'Australia. Gli accordi dovrebbero comportare un forte aumento degli scambi di merci e servizi e consentire alle imprese europee di competere in condizioni di parità con le imprese dei paesi con cui la Nuova Zelanda e l'Australia hanno già concluso accordi commerciali.

Nel corso dell'anno sono stati organizzati due cicli di colloqui con ciascun paese e l'UE ha pubblicato proposte relative a 18 aree negoziali. I negoziatori hanno mostrato un "elevato grado di convergenza di vedute" nella maggior parte dei settori oggetto di trattativa.

Africa, Caraibi e Pacifico

Con circa 30 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico sono in corso di attuazione accordi commerciali e di sviluppo (accordi di partenariato economico). Tra agosto e settembre 2018 la Gambia e la Mauritania hanno firmato i rispettivi accordi con l'UE. Il 6 dicembre il Consiglio ha approvato l'adesione di Samoa.

Tunisia: dal 2015, l'UE sta negoziando la modernizzazione dell'accordo di libero scambio (ALECA) in vigore con la Tunisia dal 1998. Nel corso di due cicli di negoziati organizzati nel 2018 sono stati compiuti progressi verso l'istituzione di una zona di libero scambio globale e approfondita, che coprirebbe tutti i settori dell'economia, compresi l'agricoltura, l'energia e i servizi.

L'allargamento dell'Unione Europea

La politica dell'Unione Europea nei confronti dei Balcani occidentali si configura nel processo speciale conosciuto come "processo di stabilizzazione e associazione", che ha l'obiettivo di:

- stabilizzare i paesi a livello politico e incoraggiare la loro transizione verso un'economia di mercato;
- promuovere la cooperazione regionale;
- arrivare ad un'eventuale adesione all'Unione Europea, rispettando la disciplina dell'Art. 49 del Trattato sull'Unione Europea, in base al quale ogni stato europeo che rispetti i valori dell'UE e soddisfi i cosiddetti "criteri di Copenaghen", può richiede di aderire all'Unione.[14]

Il processo di adesione e stabilizzazione dei Balcani ha preso il via nel 1999. Attualmente i paesi che hanno status di paese candidato e per i quali sono stati avviati negoziati sono:

- Montenegro: i negoziati di adesione sono stati avviati a giugno 2012; al momento sono stati aperti 28 capitoli negoziali e ne sono stati chiusi 3;
- Serbia: i negoziati di adesione sono stati avviati a gennaio 2014; al momento sono stati aperti 10 capitoli negoziali e ne sono stati chiusi 2.

I paesi che hanno lo status di paese candidato, ma per i quali i negoziati di adesione non sono ancora stati avviati sono l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e l'Albania. Il Consiglio UE ha deciso che i negoziati di adesione dovrebbero essere avviati a giugno 2019. Bosnia Erzegovina e Kosovo sono ancora qualificati come "potenziali candidati".

Il Presidente della Commissione europea, ad inizio del suo mandato, aveva escluso la possibilità di nuove adesioni all'UE nel breve e nel medio periodo, ma nel suo discorso sull'Unione Europea del 2017 aveva ribadito l'importanza strategica della regione per un'Europa stabile e forte. Il 6 febbraio 2018 la Commissione europea ha adottato la *Comunicazione su una nuova prospettiva per l'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali*, prospettando la possibilità dell'ingresso di Serbia e Montenegro per il 2025.

Prima di allora sarà necessario, da una parte, rendere l'UE più forte e più solida sulla base di una serie di iniziative da realizzare sulla base dei Trattati vigenti[15]; dall'altra occorre che i paesi balcanici continuino a incrementare gli sforzi per completare la loro trasformazione politica, economica e sociale, dando priorità allo Stato di diritto, alla giustizia e al rispetto dei diritti fondamentali.

L'Unione Europea ha stabilito, a tal proposito, sei

[14] Si veda l'indirizzo: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en
[15] Per approfondimenti si rimanda all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf

iniziative "faro", azioni specifiche che saranno adottate nei prossimi anni a sostegno degli sforzi di trasformazione sostenuti dai Balcani occidentali in settori di reciproco interesse (Stato di diritto, sicurezza e migrazione, sviluppo socio-economico, connettività nel settore dei trasporti e dell'energia, agenda digitale, riconciliazione e relazioni di buon vicinato).[16] Già oggi, comunque, grazie agli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, i Balcani occidentali beneficiano di assistenza da parte dell'UE e hanno possibilità di accesso al mercato interno.

Gli accordi commerciali esterni dell'Unione Europea: un'analisi dell'intensità degli scambi reciproci

I benefici degli accordi commerciali preferenziali per la crescita dei paesi partecipanti passano attraverso la loro capacità di stimolare gli scambi reciproci, generando effetti di creazione di commercio superiori agli effetti di diversione degli scambi con i paesi terzi.

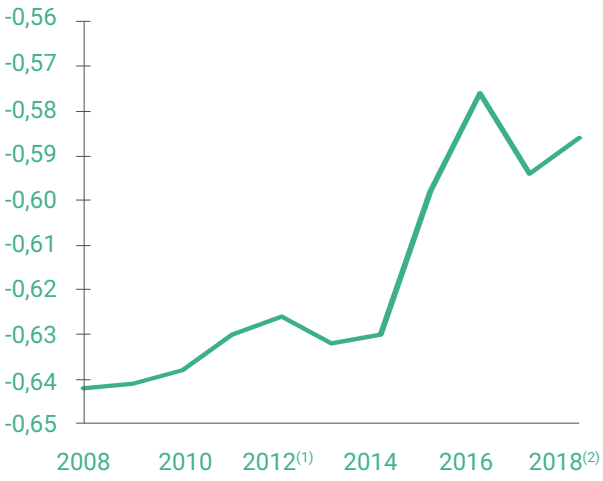
Il primo passo per valutare correttamente questi fenomeni consiste in una misurazione precisa dell'intensità degli scambi bilaterali, che non sia influenzata dalle dimensioni dei paesi partner. A questo scopo possono essere usati indici di preferenze commerciali rivelate, simili agli indici di introversione commerciale usati nella parte iniziale di questo paragrafo per misurare la regionalizzazione degli scambi dell'Unione Europea.[17]

Gli indici di preferenze commerciali rivelate variano nell'intervallo tra -1 e +1. Se di segno positivo (negativo), indicano che la reciproca importanza dei due paesi è superiore (inferiore) rispetto al peso che hanno nel commercio del resto del mondo. Naturalmente, il grado di preferenza reciproca è influenzato non solo dalla eventuale presenza di un accordo di libero scambio, ma anche da altri fattori come la vicinanza (geografica e/o culturale).

Nel grafico 1.35 è riportato l'indice delle preferenze commerciali rivelate calcolato per l'Unione Europea e il Giappone, firmatari di un Accordo di Partenariato Economico entrato in vigore il 1° febbraio 2019. L'indice è negativo a causa della distanza geografica e culturale tra i due partner, ma si nota una sua tendenza ad aumentare già dal 2012, data dell'avvio dei negoziati. Questo suggerisce l'ipotesi, verificata in altri casi simili, che il semplice annuncio delle trattative potrebbe aver stimolato lo sviluppo degli scambi bilaterali, modificando le aspettative delle imprese e inducendole a investire nella ricerca di nuovi sbocchi di mercato.

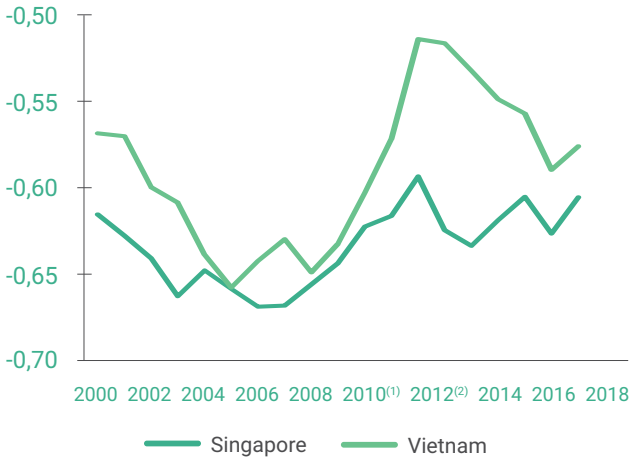
Un analogo fenomeno si manifesta negli scambi con Singapore e con il Vietnam, i due paesi ASEAN con

Grafico 1.35 - Indice preferenze commerciali rilevate tra Unione Europea (a 28) e Giappone



(1) Anno di inizio negoziati
(2) 1 febbraio 2019: entrata in vigore provvisoria
Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

Grafico 1.36 - Indice delle preferenze commerciali rilevate tra Unione Europea (a 28) e Singapore e Vietnam



2007 = Anno inizio trattative con gli Stati membri dell'ASEAN
(1) 2010 Anno inizio trattative bilaterali con Singapore
(2) 2012 Anno inizio trattative bilaterali con Vietnam
Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

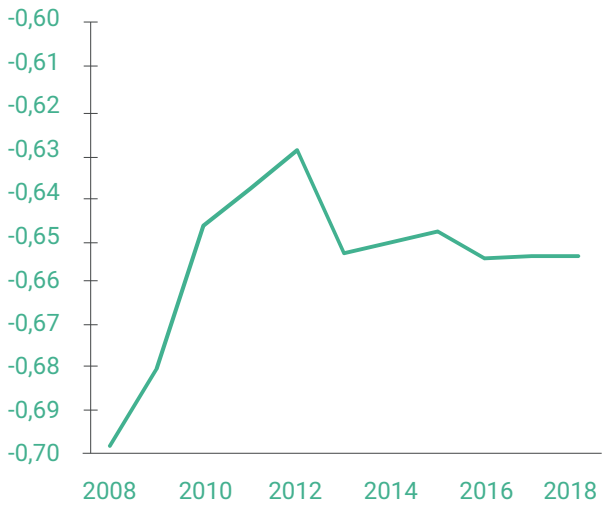
[16] Si veda l'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans_en.pdf
[17] La formula è analoga a quella degli indici di introversione commerciale, con l'avvertenza che ogni coppia di paesi o regioni è trattata come se fosse un'unica regione. Per maggiori dettagli, cfr. L. Iapadre e L. Tajoli, *Emerging countries and trade regionalization: A network analysis, "Journal of Policy Modeling"*, vol. 36, supplement 1, 2014, pp. S89-S110.

i quali sono stati recentemente conclusi accordi preferenziali bilaterali, all'interno della cornice fissata nei negoziati con l'ASEAN. Il mandato negoziale ricevuto dalla Commissione Europea risale al 2007, anno in cui inizia una tendenza nettamente ascendente negli indici di preferenze commerciali bilaterali (grafico 1.36).

Il caso del Canada appare invece diverso (grafico 1.37). Le trattative per il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) iniziarono nel 2013, ma l'indice di preferenze commerciali rivelate, che era salito considerevolmente negli anni precedenti, si è poi stabilizzato su un livello relativamente basso.

Come accennato prima, molti fattori diversi possono influire sul livello di questi indicatori, che inoltre per loro natura sono "multilaterali", nel senso che l'intensità degli scambi tra due partner non dipende soltanto da mutamenti nel loro grado assoluto di prossimità reciproca, ma da come evolve la struttura complessiva della rete degli scambi mondiali. Gli indici consentono di misurare correttamente l'intensità degli scambi reciproci, ma per stabilire nessi causali occorrono appropriate stime econometriche.

Grafico 1.37 - Indice preferenze commerciali rilevate tra Unione Europea (a 28) e Canada



2009 = Anno inizio trattative
2017 = Anno di entrata in vigore provvisoria
Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI

APPROFONDIMENTI

Sovranità nazionale e investimenti diretti esteri in entrata

di Fabrizio Onida*

Per diversi decenni il clima politico è rimasto sostanzialmente favorevole agli IDE. Neanche l'impatto della Grande Recessione post 2007 sui flussi mondiali di IDE ha interrotto il processo di forte integrazione. Come documenta l'ultimo rapporto annuale dell'UNCTAD[1], ancora nel 2017 l'84 per cento delle 126 misure intraprese da 65 paesi nei confronti degli investitori esteri è risultato favorevole agli investitori stessi.[2]

Ma negli anni recenti è emersa una crescente sensibilità politica verso temi come l'impatto degli IDE sull'occupazione, il peso crescente di investitori con origine in paesi a economia mista e forte presenza di imprese a controllo statale (SOEs), l'aumento del numero delle controversie legate al regime degli IDE e una maggiore attenzione a possibili limitazioni di sovranità nazionale in campi strategici legati alla sicurezza.[3]

La posizione dell'Europa

Lo scorso 5 marzo 2019 il Consiglio UE ha approvato la *Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the screening of foreign direct investment into the Union* (PE-CONS 72/18), che, previo uno scambio di informazioni e verifiche fra la Commissione e gli Stati membri, entrerà pienamente in vigore l'11 ottobre 2020. Il testo ricalca da vicino l'omonima proposta che la Commissione UE aveva varato nel 2017 su sollecitazione di Francia, Germania e Italia. L'art. 4 elenca uno spettro molto ampio di fattori che devono essere presi in considerazione dai paesi membri o dalla Commissione nel processo di selezione dei progetti di IDE: a) infrastrutture critiche (fisiche o virtuali) come energia, trasporti, acqua, salute, comunicazioni, media, *data processing or storage*, processi elettorali, aerospazio, difesa, infrastrutture finanziarie; b) tecnologie critiche e dual use militare-civile, incluse intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, aerospazio, difesa, *energy storage*, nano- e bio-tecnologie, tecnologie quantum e nucleari; c) offerta di *critical inputs* come energia e materie prime fino a includere la *food security*; d) accesso a informazioni sensibili, inclusi dati personali; e) libertà e pluralismo dei media.

L'elencazione di settori e filiere non vuole essere esaustiva. Un'attenzione particolare scatta naturalmente quando l'investitore è direttamente controllato[4] da un governo straniero: tema recentemente sollecitato dal crescente ruolo della Cina come investitore internazionale non più solo nei paesi africani e latino-americani (approvvigionamento di materie prime agricole e minerarie), ma anche in settori manifatturieri e di servizi in Europa e negli USA.[5]

* Università Bocconi di Milano.

[1] UNCTAD, *World Investment Report 2018, Investment and New Industrial Policies*, UNCTAD, Geneva 2018.

[2] Ogni anno la A.T Kearney pubblica un *Foreign Direct Investment Confidence Index*, basato su questionari online di un nutrito campione di imprese multinazionali, che registra limitati spostamenti nella graduatoria di attrattività dei primi 25 paesi. Nel 2018 l'Italia conquista la decima posizione, dietro ad Australia e Svizzera che pure avanzano nella graduatoria rispetto al 2017. Il clima di fiducia nei benefici attesi dagli IDE resta alto: l'80 per cento dei rispondenti si dichiara convinto che nei prossimi tre anni gli IDE rappresenteranno una variabile sempre più importante per la profittabilità e la competitività delle proprie imprese (A.T. Kearney, *Investing in a localized world: The 2018 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index*, p. 2).

[3] Cfr. ad esempio J.E. Alvarez e K.P. Sauvant con K. Ahmed e G. Vizcaino (a cura di), The evolving international investment regime: expectations, realities, options, Oxford, Oxford University Press, 2011.

[4] Per "investimento di controllo" si intende almeno il 25 per cento dei diritti di voto.

[5] Preoccupazioni europee circa l'ingresso di capitali cinesi si sono manifestate in occasione della vendita del porto del Pireo alla Cosco, sotto pressioni esterne per l'alleggerimento del pesante debito pubblico greco.

La *Regulation* nel suo preambolo al punto 4 richiama la facoltà dei paesi membri di derogare dal principio della libera circolazione dei capitali (art. 65(1) TFEU) per ragioni di *public policy or public security* e al tempo stesso al punto 6 ricorda che la materia degli IDE rientra nel campo della politica commerciale comune quindi di esclusiva competenza dell'Unione.

È lasciata comunque ai singoli Stati membri (art. 1 e 2) la decisione ultima su come condizionare, autorizzare ed eventualmente proibire singoli progetti dell'investitore estero, anche se si auspica un'armonizzazione delle regole che verranno fissate a livello nazionale. A fronte di paesi come Germania, Francia e Italia nettamente favorevoli al mantenimento di criteri restrittivi, altri (come Paesi Bassi, Svezia, Danimarca, Portogallo, Spagna, Ungheria, paesi baltici, Malta) temono eccessive rigidità che possano scoraggiare l'afflusso di capitali esteri, in particolare dalla Cina.

Al momento solo 12 paesi su 28, tra cui Germania, Francia e Italia, hanno un meccanismo formale di vigilanza per motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico.[6]

La Commissione si riserva (art. 8) di sottoporre agli Stati membri le risultanze di una propria indagine quando l'investimento estero tocca progetti titolari di importanti finanziamenti comunitari richiamati nell'Annex: i programmi satellitari Galileo ed EGNOS, il programma Copernico sull'osservazione della terra, i programmi di *Trans-European Network* (energia, trasporti, telecomunicazioni), i progetti di ricerca di *Horizon 2020*, il programma *European Defence Industrial Development*, la *Permanent structured cooperation (*PESCO).

Uno speciale gruppo di esperti continuerà a operare presso la Commissione per monitorare l'applicazione della nuova *Regulation* (art. 12).

Uno studio commissionato nel 2017 dalla Danish Business Authority alla Commissione Europea[7], avendo censito una mappa dei flussi di M&A 2013-2016 provenienti da paesi esterni alla UE[8], aveva classificato i settori "potenzialmente sensibili" in tre categorie, da quella più ristretta (difesa, computer, infrastrutture di rete) a quella media (la precedente a cui si aggiungono trasporti terrestri e marittimi e le principali tecnologie *dual use*), a quella più larga (la precedente più attività estrattive, ricerca scientifica, altre tecnologie *dual use* come meccanica e autoveicoli, radio-TV-media, servizi postali). Nel 2016 il 55 per cento di tutte le M&As extra-UE risultavano appartenere alla categoria più larga dei settori potenzialmente sensibili, il 35 per cento alla categoria più ristretta.

Il rapporto danese non mancava di sottolineare possibili conseguenze negative di criteri troppo stringenti nel filtrare M&As nei settori sensibili: a) costi elevati e tempi lunghi per l'identificazione delle fattispecie critiche; b) aperture di contenzioso con gli investitori esteri, col risultato di scoraggiare gli stessi anche quando il paese ospite avrebbe interesse a favorire il loro contributo allo sviluppo. Il rapporto raccomandava ai governi un continuo aggiornamento dei criteri di monitoraggio e selezione, onde garantire la salvaguardia degli interessi nazionali senza scoraggiare l'ingresso di investitori esteri. Il testo della *Regulation* ora approvato impegna i paesi membri a fornire alla Commissione un rapporto annuale che documenti le decisioni prese applicando i meccanismi di valutazione e selezione.

Nel definire le regole con cui lo stato nazionale "sovrano" può mettere un veto all'ingresso di capitali stranieri nel proprio spazio economico-produttivo, resta difficile trovare il giusto equilibrio fra le ragioni della politica e gli interessi economici nazionali del business, del lavoro e della finanza. Sembra dunque d'obbligo la cautela suggerita dal citato rapporto danese alla Commissione UE. Si pensi tra l'altro alle profonde trasformazioni in atto nella

[6]M. Pignatti, *Investimenti in Europa: perché vigilare*, Aspenia Online, 6 marzo 2019.

[7]Copenhagen Economics, *Screening of FDI towards the EU*, 2018. Una breve rassegna dei regimi dei singoli paesi è contenuta in Jones Day (One Firm Worldwide), *Foreign investment control heats up: a global survey of existing regimes and potential changes on the horizon*, White Paper, Washington, January 2018.

[8]Lo studio copre 27.736 casi di M&As nella UE nel quadriennio 2013-2016, di cui il 60 per cento nei tre paesi maggiori, Regno Unito, Germania e Francia, circa il 20 per cento in Paesi Bassi, Svezia, Italia e Spagna e il restante 20 per cento negli altri 21 paesi membri. La dimensione media delle operazioni di M&A risulta circa doppia rispetto a quelle degli IDE *greenfield* (67 vs. 33 milioni di euro). L'origine geografica delle M&As extra-UE vede al primo posto gli Stati Uniti con più della metà dei casi, seguiti da Svizzera, Russia e Cina. Nel quadriennio le SOEs, non solo cinesi, hanno pesato solo per il 2 per cento del numero di M&As nella UE provenienti da paesi terzi, ma sono state particolarmente presenti in diversi settori considerati sensibili, come *public utilities* (energia elettrica, gas, acqua), trasporti, finanza e assicurazioni. Nei settori trasporti e logistica le SOEs pesano per l'11 per cento di tutte le M&A provenienti da paesi terzi, nei settori ICT per l'8 per cento.

geografia degli scambi internazionali, sotto forma di frammentazione *(unbundling)* dei processi produttivi multinazionali attraverso le cosiddette "catene globali del valore" per cui il contenuto di valore aggiunto dei beni finali è sempre più composto dalla combinazione di valore aggiunto dei più diversi paesi.

Le posizioni di singoli paesi UE

La **Germania** è considerata, particolarmente da fonti ufficiali americane, tra i paesi più attrattivi per gli investitori internazionali, a motivo di infrastrutture efficienti, alta qualità della manodopera, quadro normativo stabile, clima sociale positivo, forte propensione alla ricerca. Recentemente ha sollevato controversie il caso di Kuka (campione nazionale di robotica, fatturato di 3 miliardi di euro, 12.000 addetti) la cui maggioranza nel 2016 è stata ceduta per 4,5 miliardi di dollari ai cinesi di Midea da parte dei due principali azionisti privati Voith e Loh, nonostante preoccupazioni espresse dalla cancelliera Merkel e dalle maggiori case automobilistiche tedesche clienti della medesima Kuka. Un altro caso, relativo al produttore tedesco di semiconduttori Aixtron, si è risolto da solo nel 2016, quando il Fondo cinese Fujian Grand Chip ha ritirato la propria offerta a seguito del divieto posto da Obama per la presenza nel gruppo di un'affiliata americana.

L'agenzia pubblica GTAI (German Trade and Investment), per conto del Ministero dell'economia e dell'energia (BMWi), segue da vicino le proposte avanzate da investitori esteri per IDE greenfield o M&A. Dal 2008 al novembre 2016 il BMWi ha emesso 338 autorizzazioni (*clearance certificates*) e nessun divieto.

In linea con gli indirizzi della Commissione UE, il BMWi va man mano definendo i settori e segmenti sottoposti a sorveglianza per valutare potenziali minacce a sicurezza e ordine pubblico derivanti dall'ingresso di capitali stranieri. Una lista recente include: a) infrastrutture critiche come energia, trasporti, acqua, ITC, finanza, assicurazione, salute; b) sviluppo di software rilevante per le medesime infrastrutture critiche; c) tecnologie di sorveglianza e telecomunicazione; d) *cloud computing*; e) alcune aree della telematica.[9]

La **Francia** da tempo prevede autorizzazioni preventive a investimenti provenienti da aree extra-UE in una ventina di casi attinenti all'impatto su sicurezza e ordine pubblico, tra cui gioco d'azzardo (escluso il casinò), produzione di sostanze patogene o tossiche, intrusione digitale (*wiretapping*), componenti dual use, management di infrastrutture critiche (energia, acqua, trasporti, salute, comunicazioni elettroniche).[10] Tuttavia, a seguito del tentato *takeover* di Alstom da parte di GE nel 2014, il governo ha emanato un decreto che lo autorizza a bloccare acquisizioni estere in casi di "industrie strategiche" e il decreto 2014-479 ha allargato la lista dei settori sensibili (energia, trasporti, acqua, telecomunicazioni, infrastrutture, salute pubblica).

Il Ministero dell'Economia ha una lunga tradizione di negoziato con gli investitori internazionali, rafforzata dalla legge del 2004. La materia del negoziato include le strutture di ricerca, la sicurezza delle catene di fornitura, la partecipazione a pubblici appalti e l'impegno ad assicurare una continuità operativa nel futuro.

Recentemente ha fatto rumore la reazione del governo di Macron alla cessione della maggioranza dei cantieri navali Stx di Saint Nazare all'italiana Fincantieri da parte dei coreani precedentemente subentrati nel controllo della società. Dopo l'iniziale minaccia di nazionalizzazione, Fincantieri ha concordato di restare con una quota del 50 per cento +1 nella nuova compagine azionaria, a cui partecipano lo Stato francese col 33 per cento, il Naval Group (azienda statale della Difesa, fatturato 3,7 miliardi) col 10 per cento, i fornitori dell'indotto della Loira col 4 per cento e i dipendenti del cantiere di Saint Nazare col 2 per cento. Resta curiosa la reazione tardiva del governo francese, che due anni prima (presidenza Hollande) non aveva ostacolato l'ingresso in maggioranza dei coreani, contribuendo a far nascere un gruppo europeo assai bene attrezzato per reggere la concorrenza asiatica nell'importante comparto delle navi da crociera, con opportunità di efficiente *dual use* civile-militare delle apparecchiature elettroniche.

Nel **Regno Unito** il tema degli IDE è visto come un sotto-tema all'interno delle regole sulla concorrenza (Enterprise Act, Section 13 dell'Industry Act, che a sua volta rinvia al TFUE). Il Secretary of State può attivare con una

[9]U. Goetker e A. Ningelgen, *An update on foreign investment control in Germany*, McDermott-Will&Emery, October 4, 2017.

[10]Alla prima legge 66-1008, entrata in vigore il 28 dicembre 1966, sono seguiti la legge 2004-1343 del 9 dicembre 2004 e successivi numerosi decreti assorbiti nel Codice di moneta e finanza.

intervention notice l'Autorità antitrust nazionale (CMA) allo scopo di verificare l'esistenza di un interesse pubblico associato a esigenze di: a) sicurezza nazionale; b) garanzie di pluralismo dei media; c) stabilità del sistema finanziario del paese. In tempi recenti l'attenzione del governo nei confronti di acquisizioni di controllo su importanti gruppi del business britannico si è allargata ad ulteriori casistiche.

Nel 2010 è stato oggetto di dibattito il *takeover* della dolciaria Cadbury da parte di Kraft Foods, senza che si aprisse una formale procedura di controllo. Quando, ad acquisizione avvenuta, Kraft ha annunciato il trasferimento di uno stabilimento in Polonia vi è stata una forte reazione della pubblica opinione, che ha indotto il governo a varare un emendamento al *Takeover Code*, che obbliga chi si propone di acquisire il controllo a fornire dettagli sulle prospettive future degli impianti.

Il *takeover* della farmaceutica Astra Zeneca da parte dell'americana Pfizer, annunciato nel maggio 2014, è stato approvato dopo due anni di istruttoria mirata a proteggere gli investimenti britannici in R&S e ad evitare finalità di evasione fiscale. In un discorso del luglio 2016 Theresa May ha sollecitato il governo ad assumere maggiori poteri ed eventualmente impedire l'assunzione di controllo estero su *key British companies*, in particolare se fornitrici di beni e servizi al governo. Finora non si sono verificati casi di blocco all'acquisizione di *important manufacturing undertakings* da parte di azionisti esteri.

Nel 2007 governo inglese e Commissione europea sono intervenuti a garantire la salvaguardia delle capacità operative di difesa e delle relative informazioni sensibili a seguito del passaggio di controllo a General Electric della controllata britannica dell'americana Smiths Aerospace Group Limited.

Nel settembre 2009 il governo ha approvato l'acquisizione dell'inglese Underwater Systems Winfrith (USW), divisione della QinetiQ, fornitrice di attrezzature e software subacquei alle forze armate britanniche, da parte della tedesca Atlas Elektronik GmBH, solo dopo aver ricevuto rassicurazioni circa il mantenimento nel Regno Unito delle attività di ricerca e produzione, l'obbligo di informazione preventiva su eventuali spostamenti all'estero di capacità operative militari e l'inclusione di un certo numero di direttori esecutivi cittadini britannici *security-cleared.*

Il governo si è riservato una *golden share* (diritto di veto a ulteriori passaggi di controllo) nel progetto Hinkley Point C di costruzione di una centrale nucleare nel Somerset (2016), progetto finanziato dalla francese EDF controllata dallo Stato e per circa un terzo da due SOEs cinesi operanti nel settore. La Corte di Giustizia europea (CJEU) ha verificato che in questo caso non fossero violate le regole che presiedono il regime della *golden share*.

Nel maggio 2017 la CMA ha imposto una serie di indagini e controlli sulla protezione di informazioni sensibili a seguito dell'offerta di acquisizione del sistema radiofonico Sepura plc da parte della cinese Hytera Communications Corporation Ltd per 74 milioni di sterline. Sempre nel 2017, in nome del pluralismo nel mondo dei media, si è aperta una lunga istruttoria circa l'acquisizione di una quota di controllo di Sky plc da parte della 20th Century Fox.

La **Spagna** è uno dei paesi europei caratterizzati da una maggiore penetrazione di capitali esteri nell'economia nazionale. L'industria dell'auto è pressoché interamente controllata da case non spagnole, da VW a Nissan, Renault, Daimler e altre. Le imprese multinazionali controllano metà della produzione alimentare, un terzo di quella chimica, due terzi di quella del cemento. Anche il settore bancario-assicurativo vede rilevanti quote di partecipazione da parte di azionisti non spagnoli. La legislazione spagnola non distingue fra proprietà di paesi UE e non-UE, salvo prevedere limitazioni agli investimenti UE solo in campo militare, mentre per gli investimenti extra-UE sono previsti regimi speciali per gli IDE anche nei settori radio-televisivo, del trasporto aereo e del gioco d'azzardo. In questi settori vale il limite del 25 per cento nel capitale (50 per cento nel caso di due o più imprese straniere). Vi è un esplicito richiamo all'esigenza di reciprocità nel trattamento degli IDE nei paesi partner.

In **Italia** dal 2012 è entrata in vigore una normativa volta alla tutela degli *assets* nazionali con la clausola del *Golden Power.*[11] Tale normativa prevede che la Presidenza del Consiglio dei Ministri possa esercitare poteri di veto all'acquisto di partecipazioni o imporre particolari condizioni nei confronti di soggetti esterni all'Unione quando nei settori "strategici" (energia, trasporti, telecomunicazioni) si ravvisi "minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza, al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli ap-

[11] Decr. L. 15 marzo 2012 n. 21 convertito in L.11 maggio 2012 n. 56.

provvigionamenti". L'istruttoria per proporre poteri speciali è affidata al Ministero dell'Economia e delle finanze per società direttamente o indirettamente partecipate, al Ministero dello Sviluppo economico e al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per le altre società.[12]

Alla possibilità di opporre un veto a una partecipazione maggioritaria di Vivendi in TIM ha fatto riferimento l'allora ministro Calenda, mentre contemporaneamente l'Agcom invocava la Legge Gasparri per porre paletti ai diritti di voto di Vivendi nel capitale di Mediaset, tenuto conto del limite del 10 per cento che la stessa legge prevede per la quota di gestione di una singola società di telecomunicazione nel SIC (Sistema integrato di comunicazioni). In base alla regola del *Golden Power*, lo Stato mantiene poteri di controllo sulle scelte strategiche di Telecom Italia, pur senza disporre di quote azionarie, come invece avviene per le partecipazioni dirette (o tramite Cassa Depositi e Prestiti) in importanti gruppi come Fincantieri (72,5 per cento), Poste Italiane (64,7 per cento), ENEL (25,5 per cento), ENI (30 per cento), Leonardo-Finmeccanica (30,2 per cento), SNAM (30,1 per cento), Terna (29,85 per cento).

In Italia l'attenzione si è concentrata sui passaggi proprietari nelle reti energetiche e soprattutto di telecomunicazione, terreno politicamente sensibile. D'altro canto l'industria manifatturiera ha visto negli ultimi anni un notevole ingresso significativo di capitali esteri (alimentare, moda, meccanica, gomma, cemento…) e contemporaneamente il consolidarsi di una fortissima presenza di controllo estero in settori come chimica e farmaceutica. Il rapporto fra lo stock totale degli investimenti diretti esteri in entrata e il PIL resta in Italia inferiore a quello medio dei paesi europei, ma la grande frammentazione del tessuto manifatturiero, l'incalzare di passaggi generazionali nelle imprese familiari e la relativa scarsità di gruppi industriali di grande dimensione concorrono a stimolare l'attenzione dei capitali esteri verso l'acquisizione di pezzi significativi del *made in Italy*. Ciò genera inevitabilmente rischi e opportunità per lo sviluppo del sistema produttivo italiano nel contesto della concorrenza globale.

La posizione degli Stati Uniti

Un modello visto con interesse da alcuni paesi europei è il *Committee on Foreign Investment in the US (CFIUS),* che ai sensi dell'*Omnibus Trade Act* del 1988 assegna al Presidente la facoltà di limitare o impedire l'acquisizione dall'estero di imprese a capitale americano per motivi di sicurezza nazionale. Il Comitato, a cui partecipa una pluralità di dipartimenti e agenzie governative, esamina la documentazione fornita dai potenziali investitori, può richiedere vari supplementi informativi entro termini ravvicinati e formula in totale autonomia le proprie raccomandazioni al Presidente, il quale alla fine della procedura investigativa può bloccare l'operazione, se ritiene che le riserve sollevate non siano state superate. Le competenze e i poteri del CFIUS sono stati riformulati dal *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA), approvato nell'agosto 2018. Sono sottoposti a scrutinio del Comitato non solo gli investimenti di controllo, ma anche *"any non-controlling investment, direct or indirect, by a foreign person (…) in substantive decision-making (…) regarding the use, development, acquisition, or release of critical technology".* La lista dei settori, delle modalità operative e delle 27 tecnologie critiche è chiaramente ispirata dalle crescenti preoccupazioni dell'amministrazione USA circa la penetrazione della Cina nei programmi che presentano ricadute dirette e indirette sulla sicurezza nazionale e in generale sui rischi di sfruttamento improprio delle attività acquisite da parte dell'investitore estero.

Nel 2016 il presidente Obama ha posto il veto all'acquisizione di un parco eolico nell'Oregon da parte dell'americana Rails Corporation, affiliata della cinese Sany. Nello stesso anno ha bloccato l'acquisizione della sussidiaria americana della tedesca Aixtron SE da parte del fondo di investimento cinese Fujian Grand Chip Investment: un caso interessante in cui – per motivi di sicurezza – un paese (USA) può opporsi all'ingresso di capitali esteri (cinesi) non in un'impresa a controllo nazionale (USA), ma in un'affiliata nazionale di un gruppo a controllo estero (Germania).

[12] Una trattazione estesa delle problematiche relative all'uso del *golden power* in Europa e in Italia è in R. Angelini, *Stato dell'arte e profili evolutivi dei poteri speciali: al crocevia del* golden power, Astrid Rassegna, n. 8, 2018, in via di pubblicazione su "Rivista di diritto societario".

Il 12 marzo 2018, premuto dal CFIUS, Trump ha bloccato il tentativo di *takeover* ostile di Qualcomm (leader nei semiconduttori) da parte della singaporiana Broadcom, citando timori di una emergente leadership cinese nella nuova tecnologia *wireless* 5G, perché Broadcom investirebbe meno di Qualcomm in questo campo.[13]

Prospettive per l'Italia

A differenza da paesi come Stati Uniti, Regno Unito e pochi altri, per l'Italia le nuove regole europee sembrano interessare non tanto per i beni e servizi legati a difesa e sicurezza, in cui il paese è largamente importatore netto, quanto per il controllo delle reti di telecomunicazione (in particolare con l'avvento degli standard 5G) e della rete energetica, che devono garantire l'accesso anche nelle zone più remote. La presenza di SOEs tra gli investitori esteri già oggi e in futuro potenzialmente interessati al mercato italiano trova una certa reciprocità nella partecipazione diretta o indiretta (tramite CDP) dello Stato con quote minoritarie ma sfidanti in gruppi come Fincantieri, Leonardo-Finmeccanica, ENEL, ENI, SNAM, Ansaldo Energia, Terna.

Ma se guardiamo oltre le regole del *golden power* e miriamo a massimizzare i benefici e ridurre i pericoli della globalizzazione economica e tecnologica per la società, vi sono probabilmente spazi per disegnare un intelligente moderno ruolo attivo dello Stato nel valorizzare e condizionare le scelte degli investitori esteri, già dal momento dell'ingresso nel mercato italiano e fino alle fasi evolutive che ne segnano la storia. Una storia peraltro che, dall'unità d'Italia in poi, è ricca di esempi quanto a contributo che numerose imprese multinazionali europee e americane hanno dato allo sviluppo delle capacità produttive e innovative del paese.

Non va certo proposta una ennesima Autorità in materia; servirebbe invece immaginare una *Task Force* (a composizione variabile secondo i settori coinvolti) di politici, amministratori pubblici, studiosi, osservatori indipendenti chiamati a monitorare e valutare l'impatto atteso delle operazioni proposte, per fornire al governo elementi di giudizio e indicare eventuali condizioni a cui subordinare l'autorizzazione e l'eventuale erogazione di incentivi previsti dalle leggi. Tra gli aspetti da monitorare e valutare vi sarebbe ovviamente una stima degli effetti attesi su importanti variabili come investimenti, volumi e qualità dell'occupazione, rapporti con fornitori e clienti, flussi di import-export.

[13] *The Economist*, March 17, 2018.

La politica commerciale della UE: tra difesa del sistema multilaterale e rischi di una guerra commerciale

di Paolo Guerrieri *

I rischi dello smantellamento dell'ordine multilaterale esistente

Il commercio internazionale è aumentato dal secondo dopoguerra a tassi molto elevati ed è stato uno strumento fondamentale per sostenere lo sviluppo e il reddito pro capite della maggior parte dei paesi, sviluppati e non. L'Italia come tutti gli altri paesi europei ne ha grandemente beneficiato. La nostra crescita e occupazione come quelle del resto d'Europa dipendono in effetti in modo fondamentale dalle esportazioni. Per non parlare delle attività economiche legate agli investimenti internazionali che l'Italia e i paesi europei effettuano verso e ricevono dal resto del mondo.

Questo intenso sviluppo dell'integrazione commerciale tra aree e paesi è stato favorito dall'esistenza di un relativo 'ordine commerciale multilaterale' – basato su regole e istituzioni (prima GATT, Accordo generale sulle tariffe e sul commercio, poi WTO, l'Organizzazione mondiale del commercio) – una sorta di 'bene pubblico' che gli Stati Uniti con una lungimirante leadership, unitamente all'Unione Europea (UE), avevano assicurato a partire dal secondo dopoguerra. Un sistema di accordi e impegni reciproci tra paesi che certo – e da tempo – era bisognoso di riforme e aggiornamenti, già dopo il lancio dell'ultimo grande negoziato multilaterale nell'ambito della WTO, il Doha Round (novembre 2001). Un negoziato che avrebbe dovuto chiudersi in poco più di tre anni, ma per molteplici ragioni non si è mai formalmente concluso.

Ma pur in difficoltà e bisognoso di revisione, l'ordine multilaterale esistente ha continuato a garantire in tutti questi anni alla maggioranza dei paesi, inclusi quelli europei, una fitta rete di scambi commerciali col resto del mondo. Questo regime economico e commerciale globale è oggi seriamente minacciato dall'aggressiva strategia commerciale perseguita dal Presidente Trump nei confronti della Cina e di altri partner, inclusi quelli europei, e corre seri rischi di essere smantellato. Se ciò accadesse, tutti i paesi europei – inclusa l'Italia – pagherebbero costi elevatissimi, visto che più di 30 milioni di posti di lavoro, secondo le stime, dipendono più o meno direttamente in Europa dall'interscambio commerciale.

Per i paesi europei, inclusa l'Italia, la domanda pressante a questo punto è come rispondere a queste minacce e come fronteggiare la strategia in chiave protezionistica dell'Amministrazione americana. Tempi e modalità di queste risposte saranno importanti sia per cercare di mitigare gli effetti più dannosi delle iniziative del Presidente americano, sia per ribadire l'interesse dell'Europa nei confronti di un sistema multilaterale. Non sarà pertanto sufficiente una risposta all'insegna di pura rappresaglia – come si dirà qui di seguito – ma un'articolata e mirata strategia di risposte.

La politica commerciale dei paesi europei – com'è noto – è decisa in misura predominante dall'UE. Ed è un bene in questo caso. Nell'attuale economia globale dominata da grandi poli (Stati Uniti, Cina, India), l'Unione Europea è l'unica dimensione in grado di assicurare una vera ed efficace capacità d'intervento e difesa ai singoli paesi europei in campo di commercio e investimenti internazionali. È stato così in tutti questi anni in cui l'UE ha promosso il multilateralismo a difesa e come modalità fondamentale della sua proiezione internazionale. E una prima risposta comune europea alle misure protezionistiche americane si è avuta, in modi e contenuti che appaiono misurati e allo stesso tempo efficaci, almeno finora. Restano comunque nodi da sciogliere e non di poco conto – come si argomenterà più avanti – all'esterno e all'interno dell'UE. Al riguardo, l'Italia può offrire un contributo rilevante, svolgendo un'azione a sostegno e integrazione di quella europea, che riduca i pericoli di conflitto commerciale. Ed è nostro interesse farlo. L'Italia è tra i paesi europei quello che avrebbe più da perdere da una eventuale deriva protezionista, alimentata dalla strategia della nuova amministrazione americana. Con le parole

* Sciences-Po, Parigi.

del grande storico Carlo Cipolla: "siamo un popolo che non può permettersi di fermarsi … dobbiamo sempre inventare cose nuove che piacciano e che … si vendano fuori dei confini.".

Il mercantilismo di Trump

Nella gestione della politica commerciale il Presidente Donald Trump ha dimostrato una relativa coerenza, a fronte di una marcata imprevedibilità in altre sue scelte di politica estera. Nei primi due anni del suo mandato il Presidente americano ha rimesso in discussione, in nome dello slogan *'America first'* (prima l'America), pressoché tutti gli accordi commerciali preesistenti. Da marzo 2018 per ragioni di sicurezza nazionale, a dir poco opinabili, ha cominciato a imporre una serie di dazi protettivi sulle importazioni dalla Cina e da un ampio insieme di paesi esportatori, compresi i paesi europei. Poi ha rivolto più specificamente alla Cina i suoi strali tariffari.

Lette nel loro insieme, le misure di Trump rispondono a un approccio relativamente semplice e preoccupante allo stesso tempo che si può così sintetizzare : nei rapporti commerciali il bilateralismo è sempre da preferire al multilateralismo; i deficit bilaterali americani sono negativi e da eliminare; l'ordine commerciale globale imperniato sulla WTO va smantellato perché discrimina sistematicamente gli interessi delle imprese e dei lavoratori americani, sottraendo redditi e posti di lavoro all'America. Una sorta di 'neomercantilismo' economico caratterizza queste posizioni e spinge Trump a interpretare gli scambi con l'estero come un gioco a 'somma zero' in cui necessariamente uno Stato vince e l'altro perde.

In questa prospettiva, i dazi commerciali sono usati dall'Amministrazione americana non tanto a protezione di industrie tradizionali, come la siderurgia e l'alluminio, ma come una sorta di clava per strappare concessioni agli altri paesi al fine di raggiungere, in particolare, due obiettivi considerati fondamentali.

Il primo è la riduzione del deficit commerciale complessivo statunitense (621 miliardi di dollari nel 2018), soprattutto se misurato in termini bilaterali verso una serie di paesi, tra cui figurano in primo piano la Cina e la Germania. Il secondo obiettivo è la Cina e la sua ascesa al rango di superpotenza economica mondiale, soprattutto sul piano tecnologico e dell'innovazione. Una corsa che va fermata secondo l'Amministrazione americana, allarmata dal piano di sviluppo strategico *'Made in China 2025'* lanciato tre anni fa da Pechino per entrare e avanzare in una serie di settori fondamentali *high-tech*.

Ora, a ben guardare, il primo di questi obiettivi si presenta difficile se non impossibile da raggiungere con le misure varate da Trump. I deficit commerciali – com'è noto ai più – hanno natura macroeconomica e si manifestano perché un paese – ed è il caso degli Stati Uniti – spende più di quanto produce (i suoi risparmi sono inferiori agli investimenti) e, quindi, importa più di quanto esporta. I disavanzi commerciali si possono curare solo con politiche macroeconomiche che siano adeguate a correggere gli squilibri esistenti, non certo con i dazi. E la politica fiscale espansiva perseguita in questi ultimi due anni dall'Amministrazione americana va nella direzione opposta, di far aumentare il deficit commerciale, come si è puntualmente verificato nel 2018 con un livello di disavanzo record, il più alto degli ultimi dieci anni.

Il conflitto commerciale Cina-Stati Uniti

Circa il secondo obiettivo, la contesa con la Cina, il problema esiste ed è reale. Le critiche americane ai modi disinvolti con cui il Governo cinese e le sue grandi imprese hanno spesso interpretato in questi anni, a loro vantaggio, le regole multilaterali della WTO sono assolutamente fondate. L'evidenza accumulata in questa direzione è davvero imponente. Per non parlare dei comportamenti da parte cinese di natura predatoria, della scarsa difesa dei diritti di proprietà intellettuale e dei forzati trasferimenti di tecnologie, fortemente criticati anche da molti altri paesi, tra cui l'Europa.

Ma se gli obiettivi dell'Amministrazione americana sono da condividere, la strada scelta da Donald Trump per

conseguirli, ovvero un aspro confronto bilaterale con la Cina, con decisione unilaterale di escludere tutti gli altri maggiori paesi interessati, quali Europa e Giappone, appare a dir poco inadeguata.

Dopo aver imposto a più riprese sui prodotti cinesi importati un'imponente batteria di dazi, l'Amministrazione americana ha avviato a partire da gennaio di quest'anno un negoziato bilaterale con la Cina, che sta andando avanti con alti e bassi, ma con prese di posizione più recenti sempre più divergenti, che rendono altamente incerto l'esito finale del confronto in atto.

Al centro del negoziato vi sono due grandi insiemi di richieste americane. Il primo è spingere la Cina ad importare di più dagli Stati Uniti e ridurre così il deficit commerciale bilaterale. Al riguardo l'accordo è raggiungibile, dal momento che il governo cinese si è più volte dichiarato disponibile ad aumentare, anche in quantità significativa, le importazioni di prodotti agricoli, energetici e di altro genere. Le maggiori difficoltà riguardano il secondo gruppo di richieste americane, assai più eterogeneo e venato di ambiguità. Si vuole, da un lato, porre fine ai comportamenti cinesi di natura predatoria, prima ricordati, e, dall'altro, ci si prefigge di modificare e/o addirittura impedire le politiche cinesi in campo industriale e tecnologico, quali quelli legati al fondamentale piano di sviluppo pluriennale *'Made in China 2025'*. Sono temi, quest'ultimi, che il Governo cinese ha sempre ritenuto di natura strategica e, quindi, non negoziabili.

È, dunque, molto probabile che in un eventuale accordo questo secondo gruppo di richieste americane sia destinato a trovare solo un soddisfacimento molto parziale, mentre largo spazio potrebbe essere assegnato a misure da parte cinese di riduzione del deficit commerciale bilaterale. Tutto ciò contribuisce a rendere difficile la conclusione dell'accordo, anche se i timori per la ripresa economica in corso e la necessità di evitare un forte rallentamento dell'economia americana di qui al 2020, anno delle elezioni presidenziali, potrebbero convincere il Presidente americano Donald Trump a cercare un'intesa con il Presidente cinese Xi Jinping.

Un'ultima annotazione. Un eventuale accordo commerciale – pur rappresentando un fatto positivo - non riuscirà certo a porre fine all'aspro confronto tra le due grandi economie mondiali. La contesa, in effetti, non è più limitata agli scambi e al disavanzo commerciale americano, ma si è estesa a un ampio insieme di temi che interessano, in primo luogo, le nuove tecnologie e la supremazia economica globale negli anni a venire. È un confronto geopolitico a tutto campo, come già ha mostrato la recente vicenda del colosso cinese delle telecomunicazioni Huawei, destinata a prolungarsi nel tempo. In questa prospettiva il rischio di una fase di aspri confronti commerciali è molto elevato, con effetti che potrebbero essere assai negativi per tutti i paesi, in primo luogo quelli europei.

Le risposte della UE

Il rischio per l'Europa di una crescente frammentazione dei mercati internazionali è duplice. In primo luogo, le distorsioni e i relativi costi che si riverserebbero sui paesi europei nell'eventualità di un accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cina. In secondo luogo, la difficoltà di un'azione europea in un sistema commerciale retto esclusivamente dai rapporti di forza tra grandi poli. Per scongiurare e/o mitigare tali rischi è evidente che non basterà difendersi e stare a guardare. Serve una risposta in positivo, che si muova a più livelli, in modo articolato e complesso. E qualcosa del genere si è avuto, almeno finora, da parte europea, con risultati misurati ed efficaci allo stesso tempo.

È stata respinta, innanzi tutto, da parte dell'UE la pretesa americana di concessioni commerciali e tariffarie con la pistola dei dazi puntata alla tempia. Era stata ipotizzata, ad esempio, l'applicazione di restrizioni volontarie delle esportazioni di acciaio e alluminio da parte dell'Europa, sulla scia di quanto fatto dalla Corea del Sud, da poter scambiare con l'esenzione permanente dai dazi protettivi americani. Ma tali misure – in voga negli anni ottanta – sono state poi bandite non a caso dalla WTO per i loro effetti altamente distorsivi. Ripristinarle avrebbe voluto dire infliggere un duro colpo al regime commerciale multilaterale. Un risultato, certo, che non è nell'interesse dell'Europa.

La UE non ha comunque rinunciato a rispondere ai dazi di Trump, utilizzando una serie di strumenti – permessi

dalla WTO – a difesa delle produzioni europee e italiane. Sono stati applicati una serie di dazi (tariffa media del 25 per cento) su beni statunitensi di largo consumo con un loro valore secondo le stime attorno ai 2,8 miliardi di euro, tra cui figurano whisky, tabacco, mais dolce, motociclette, abbigliamento casual, burro d'arachidi. Una risposta comunque misurata e proporzionata alle mosse unilaterali americane, che ha voluto evitare la mera rappresaglia. È vero che, almeno sulla carta, la cosiddetta tattica del 'colpo su colpo' *(tit for tat)* si presenta assai conveniente. Ma è altrettanto vero che in un caso come questo, di potenziale scontro con una grande potenza commerciale come gli Stati Uniti, il rischio era di innescare una vera e propria guerra commerciale su scala globale. Con perdite assicurate a tutti i partecipanti, in primis le economie europee. D'altra parte, è già avvenuto altre volte e con esiti drammatici in passato.

L'UE è riuscita non solo a evitare, almeno per ora, uno scontro commerciale aperto con l'Amministrazione americana, ma si è spinta oltre raggiungendo una sostanziale tregua nel luglio dello scorso anno, dopo un incontro Juncker-Trump. I suoi contenuti sono volutamente rimasti sfumati e venati di non poche ambiguità. Come l'idea di una tariffa da portare a zero sugli scambi di beni industriali, visto il livello già estremamente basso dei dazi esistenti su tali prodotti. I veri nodi da sciogliere, quali gli scambi agricoli e le differenze di standard e regolamentazione, restano tutti da affrontare in un futuro negoziato. Il tema del deficit commerciale bilaterale, che Trump ritiene troppo elevato e da ridurre ad ogni costo, soprattutto nei confronti della Germania, ha portato all'impegno da parte UE di importare più soia e shale gas americani.

Dopo la tregua siglata lo scorso anno non si sono fatti comunque passi avanti né è stato avviato un vero e proprio negoziato. Ma la tensione tra Stati Uniti ed Europa ha ripreso a salire nell'aprile di quest'anno con l'imposizione di dazi da parte dell'Amministrazione Trump su una serie di prodotti molto noti importati dall'Europa, tra cui molti italiani, che vanno dagli elicotteri ai prodotti agroalimentari per un valore di circa 11 miliardi di dollari. I dazi saranno adottati solo dopo il via libera della WTO, atteso questa estate, in relazione ai sussidi ricevuti da Airbus – il rivale europeo dell'americana Boeing – a danno del gruppo statunitense. L'UE in risposta sta già preparando misure contro gli Stati Uniti per gli aiuti americani a Boeing, sempre in base alle regole WTO.

Il Presidente Trump vorrebbe avviare a più presto il negoziato bilaterale con l'Europa, includendovi i prodotti agricoli, e continua a minacciare l'applicazione unilaterale di nuove tariffe – fino al 25 per cento – sulle automobili europee. Ne deriverebbero danni di enorme portata non solo per la Germania ma per tutta l'economia europea. La ritorsione in questo caso, da parte europea, sarebbe obbligata.

Europa, Cina e le sfide da affrontare

Oltre alle contromosse, l'UE ha messo in atto una difesa attiva delle regole e istituzioni commerciali esistenti, concludendo negoziati commerciali già in corso con una serie di importanti paesi, quali Canada, Giappone, Singapore e Vietnam. Tutto ciò al fine sia di produrre benefici per le economie europee sia di contribuire a creare una sorta di prima rete di sicurezza nei confronti delle politiche protezionistiche americane.

A questo proposito un tema decisivo riguarda la riforma della WTO, particolarmente importante per la difesa degli interessi europei e del sistema multilaterale. Ci sono molti problemi e questioni aperte da affrontare. Solo per citare i più rilevanti: il sistema di voto e le riforme della rappresentanza dei paesi; la disciplina dei sussidi; le distorsioni legate alle aziende di Stato; gli eccessi di capacità settoriali e le pratiche antidumping; il tribunale di risoluzione delle controversie e i rischi di una sua paralisi. Sono tutte lacune e manchevolezze che offrono oggi possibilità di comportamenti opportunistici a molti paesi e andrebbero eliminate. Si sono impegnati a farlo tutti i leader delle principali economie mondiali nel novembre dello scorso anno al G20 di Buenos Aires.

Un capitolo a parte è rappresentato dai rapporti dell'UE con la Cina. Da un lato, la UE non ha condiviso – sul piano del metodo – l'aggressiva strategia unilaterale a colpi di dazi dell'Amministrazione americana verso la Cina. Dall'altro ne riconosce la validità degli obiettivi, quali quelli di migliorare l'accesso al mercato interno cinese e far

cessare le pratiche discriminatorie nei confronti delle imprese europee. Insieme agli Stati Uniti e al Giappone, l'UE ha avviato una procedura legale d'infrazione in ambito multilaterale (WTO) nei confronti della Cina e delle sue politiche discriminatorie, pur se molto in ritardo e con molte resistenze da parte americana.

Allo stesso tempo, a livello bilaterale ha rivendicato con forza – anche di recente con un documento ufficiale – la necessità di una maggiore reciprocità di rapporti, ponendo fine a una serie di asimmetrie che fino a oggi hanno caratterizzato le relazioni tra Europa e Cina. A questo riguardo la definizione entro il 2020 – come ribadito al recente summit euro-cinese di aprile quest'anno – di un ambizioso accordo in tema di investimenti (EU-China Comprehensive Investment Agreement) rappresenterebbe uno strumento assai importante.

L'UE ha anche l'interesse a livello globale a sviluppare una cooperazione col Governo cinese per la difesa e il rafforzamento del sistema di regole e istituzioni commerciali esistenti. Ma per dare sostanza a questo impegno comune e generare un'efficace cooperazione globale – ad esempio in tema di riforma della WTO – vi sono ancora numerosi problemi da affrontare. Come una maggiore trasparenza e reciprocità nella gestione della Belt and Road Initiative (BRI), un grandioso progetto per una "nuova via della seta" lanciato dalla Cina con una chiara connotazione geopolitica, oltre che economica e commerciale.

Da ultimo, a livello domestico sono necessarie politiche europee più attive ed efficaci del passato per ammortizzare e assorbire all'interno l'impatto dei processi di liberalizzazione degli scambi. L'apertura commerciale, unitamente ai cambiamenti tecnologici, ha sempre prodotto grandi benefici complessivi ma anche creato dei costi e dei perdenti. In questi ultimi anni il loro numero è fortemente aumentato, e con esso l'avversione al tema dell'apertura commerciale. Tanto che negli ultimi tempi la stessa UE ha incontrato serie difficoltà nel negoziare e implementare nuovi accordi commerciali.

Di qui la necessità, da un lato, di modifiche e riforme in tema di governance commerciale comunitaria, anche per fronteggiare lo spazio sempre maggiore che regole di vario genere (sanitarie, lavoro, sicurezza etc.) stanno occupando nei negoziati rispetto alle tradizionali barriere tariffarie. Dall'altro l'esigenza di efficaci politiche sociali all'interno dell'Unione, in tema di formazione, istruzione permanente, mobilità, programmi di sostegno ai redditi, trasferimenti condizionali, che consentano alla maggioranza dei lavoratori e imprese una più equa partecipazione ai cospicui benefici generati dal libero scambio e una mitigazione dei costi ad essi inevitabilmente associati.

Per concludere, serve un'Europa in grado di decidere e andare avanti, arrivando a formulare un'efficace strategia per affrontare il serio conflitto commerciale apertosi con gli Stati Uniti e avviare un fruttuoso negoziato con la Cina. Ma non sarà affatto scontato e restano numerose incognite da fronteggiare. Finora la complessa e articolata strategia commerciale dell'UE è stata portata avanti in un contesto di forte coesione tra tutti i paesi membri. Mantenere una relativa unità, tuttavia, diverrà più rilevante e difficile allo stesso tempo nel prossimo futuro, soprattutto se Donald Trump dovesse applicare, come ha già minacciato, nuovi dazi sulle auto europee, con effetti fortemente differenziati tra le stesse economie europee.

In secondo luogo, anche per l'Europa cercare di isolare le iniziative commerciali americane e preservare il sistema multilaterale a dispetto e contro la volontà degli Stati Uniti si potrebbe rivelare alla lunga una impresa difficile, se non impossibile. Va tuttavia fatto, almeno per ora, ogni sforzo per aumentare la resilienza del sistema commerciale globale e mitigare i danni dell'aggressiva strategia commerciale che Trump sta portando avanti.