

IL NAFTA ED IL COMMERCIO ESTERO CON L'ITALIA

a cura di
Enrica Morganti

Il NAFTA, l'accordo di libero scambio nordamericano tra Stati Uniti, Canada e Messico, entrato in vigore il 1° gennaio 1994¹, si inserisce in un contesto mondiale caratterizzato dal proliferare di iniziative di liberalizzazione degli scambi su base regionale, con lo scopo di promuovere l'integrazione e la crescita dei paesi partecipanti e di creare un contrappeso di fronte alla crescente concorrenza dell'Europa da un lato e dell'Asia dall'altro, sul mercato nordamericano². Esso prevede nel corso di quindici anni la totale eliminazione delle restrizioni tariffarie e non tariffarie tra i paesi aderenti all'accordo.

Il NAFTA si caratterizza come un'area economica comprendente paesi con livelli di sviluppo molto disomogenei. Il prodotto pro capite del Messico nel 1995 ammonta a 3.678 dollari USA, contro i 23.228 dollari degli Stati Uniti ed i 19.823 dollari del Canada. Considerando alcuni indicatori sociali di sviluppo, quali ad esempio il tasso di mortalità infantile, il Messico registra ancora un valore tipico di un paese sottosviluppato, pari al 43 per mille, contro l'8,9 degli Stati Uniti ed il 6,8 del Canada. Anche la distribuzione dell'attività economica nei diversi settori risulta fortemente differenziata tra i tre paesi, con Stati Uniti e Canada decisamente specializzati nel settore terziario ed il Messico in cui invece svolge un ruolo ancora importante il settore primario³.

Se da un lato la creazione del NAFTA si è sovrapposta ad una già crescente difficoltà da parte dell'Italia nel difendere le proprie quote sul mercato nordamericano, dall'altro i contenuti dell'accordo, specie in tema di investimenti diretti, potrebbero aprire nuove prospettive alle imprese italiane sia in Messico — mercato in forte espansione grazie al suo elevato grado di apertura, alla migliorata stabilità politica e al sostenuto tasso di crescita del reddito — sia nel resto dell'area NAFTA e in tutta l'America Latina, date le prospettive di sempre più stretta integrazione dell'intero continente americano.

La collocazione del NAFTA nel commercio mondiale

Nel 1996 è continuata la tendenza al progressivo rafforzamento del commercio intra-area, già iniziata prima del 1994, come conseguenza del naturale processo di integrazione della struttura produttiva dei tre paesi, favorito dalla vicinanza geografica. Il fenomeno è testimoniato dall'andamento della quota degli scambi intra-regionali sulle importazioni totali dell'area NAFTA, che è salita dal 36,4% del 1992 al 39,6% del 1996⁴. Nello stesso periodo, la quota dell'Unione Europea è diminuita dal 17,1% al 15,8% e quella delle altre aree, inclusi i paesi in via di sviluppo asiatici, ha subito un ridimensionamento. Soltanto l'America Latina è riuscita a tornare nel 1996 su una quota pari a quella del 1992, il che rappresenta un segno ulteriore dell'estendersi del processo di integrazione a tutto il continente americano (tav. 1).

¹ L'accordo fu siglato il 17 dicembre 1992 dai presidenti George Bush degli Stati Uniti e Carlos Salinas de Gortari del Messico e dal primo ministro Brian Mulroney del Canada. Tuttavia la sua entrata in vigore è stata ritardata fino al 1° gennaio 1994, in quanto, dopo la successione di Bill Clinton alla presidenza americana, l'accordo è stato sottoposto ad una nuova revisione, approvata dal Congresso dopo una fase di aspro dibattito politico, che si è protratto per tutto il 1993 e che ha portato all'introduzione di accordi supplementari riguardanti questioni ambientali e di lavoro.

² Cfr. il capitolo 2 di questo Rapporto.

³ Fonte: OCSE, *Economic Surveys*, aprile 1997.

⁴ Va tuttavia rilevato che mentre le quote del mercato NAFTA detenute da Canada e Messico sono costantemente e rapidamente aumentate nel corso del periodo considerato, quella degli Stati Uniti è scesa drasticamente fino al 1995 e soltanto l'anno scorso ha fatto registrare un parziale recupero.

QUOTE DI MERCATO SULLE IMPORTAZIONI DEL NAFTA
(rapporti percentuali sui valori delle importazioni a prezzi correnti)

Aree di provenienza	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Francia	2,6	2,3	2,2	2,1	2,1
Germania	4,8	4,4	4,2	4,3	4,3
Regno Unito	3,4	3,3	3,3	3,2	3,2
Spagna	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Altri	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7
UNIONE EUROPEA	17,1	16,2	15,9	15,6	15,8
Canada	13,8	14,3	14,5	14,7	15,0
Messico	5,2	5,5	5,9	6,6	7,4
USA	17,4	17,2	16,8	16,5	16,9
NAFTA	36,4	37,0	37,2	37,8	39,2
AMERICA LATINA	4,8	4,5	4,4	4,4	4,8
PVS ASIA	18,3	18,9	17,4	18,0	17,5
RESTO DEL MONDO	23,4	23,4	25,1	24,2	22,6
Importazioni totali dal MONDO	718.741	778.940	895.916	994.579	1.049.845

Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE

Tavola 1

Anche dal lato della struttura delle esportazioni (tav. 2), il peso degli scambi intra-area è aumentato considerevolmente negli ultimi anni, passando dal 43,3% del 1992 al 46,8% del 1996. Tuttavia questo aumento è concentrato verso gli Stati Uniti, che hanno assorbito nel 1996 il 25,8% delle esportazioni del NAFTA, anche per effetto delle reimportazioni da parte delle multinazionali americane che internazionalizzano la produzione. È inoltre cresciuto il peso dell'America Latina, mentre si è nettamente ridimensionata l'importanza dell'Unione Europea e dei paesi in via di sviluppo asiatici come mercati di sbocco delle esportazioni del NAFTA.

STRUTTURA DELLE ESPORTAZIONI DEL NAFTA
(pesi percentuali sui valori a prezzi correnti)

Aree di destinazione	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	1,6	1,1	1,1	1,2	1,1
Francia	2,6	2,2	2,0	1,9	1,8
Germania	3,8	3,2	2,9	2,9	2,9
Regno Unito	4,1	4,4	4,0	3,7	3,7
Spagna	1,1	0,8	0,8	0,8	0,7
Altri	6,2	5,4	5,3	5,6	5,3
UNIONE EUROPEA	19,4	17,2	16,1	16,1	15,5
Canada	14,8	15,7	15,8	14,9	14,7
Messico	6,6	6,4	7,0	5,5	6,3
USA	21,9	23,4	24,4	25,5	25,8
NAFTA	43,3	45,5	47,2	45,8	46,8
AMERICA LATINA	5,5	5,4	5,6	6,1	6,0
PVS ASIA	12,9	13,4	10,8	11,5	11,0
RESTO DEL MONDO	18,9	18,5	20,3	20,5	20,8
Esportazioni totali verso il MONDO	625.110	656.776	741.730	861.707	920.834

Fonte: elaborazioni ICE su dati OCSE

Tavola 2

I membri effettivi del NAFTA sono rimasti fino ad oggi soltanto i tre firmatari originali⁵, ma viene da più parti auspicata un'estensione dell'area anche ad altri paesi dell'America Latina, molti dei quali già legati da accordi regionali quali il Mercosur, facendo del Messico un ponte per l'integrazione dell'intero continente americano. Una delle motivazioni di questa proposta è il timore che il NAFTA, creando un canale privilegiato per il Messico nei confronti degli Stati Uniti, possa discriminare i paesi del Centroamerica, dell'America Latina e del Bacino Caraibico sul principale mercato di sbocco delle loro esportazioni. Gli stessi paesi avanzano inoltre la preoccupazione che i contenuti dell'accordo in materia di investimenti possano compromettere le proprie prospettive di sviluppo, determinando una deviazione verso il Messico dei flussi di investimenti provenienti dai principali paesi industrializzati.

L'Unione Europea dal canto suo ha fino ad ora accolto con favore la creazione del NAFTA, in quanto le prospettive di crescita dell'area possono avere effetti positivi anche sul commercio dei paesi europei. La Commissione ha comunque annunciato che, nel caso in cui dovessero essere rilevati comportamenti discriminatori nei confronti delle imprese europee, adotterà le necessarie contromisure.

La creazione di un'area regionale di libero scambio genera come sua naturale conseguenza un'intensificazione dei flussi commerciali (trade creation), all'interno dell'area e con l'esterno, ma anche un fenomeno di deviazione dei flussi commerciali (trade diversion), privilegiando gli scambi intra-area a danno dei concorrenti terzi. Uno strumento fondamentale per il funzionamento degli accordi di integrazione regionale sono le regole d'origine per i prodotti che fruiscono dei benefici della liberalizzazione⁶. Nel caso del NAFTA le regole d'origine non presentano elementi particolarmente discriminanti, eccetto che nei settori automobilistico, chimico e tessile-abbigliamento. Per godere del trattamento preferenziale, è stabilito che il bene debba essere prodotto all'interno dell'area NAFTA, oppure debba subire una sostanziale trasformazione all'interno di uno dei paesi membri, tale da causare un cambiamento di classe tariffaria nell'ambito dell'Harmonized Tariff Schedule del GATT. Come base di riferimento per il computo della percentuale minima di contenuto locale viene data la possibilità agli imprenditori di scegliere tra il valore di mercato del bene ed il costo netto di produzione⁷.

L'interscambio commerciale dell'Italia con l'area NAFTA

Il NAFTA rappresenta per l'Italia il terzo mercato di sbocco, dopo Germania e Francia, con un peso dell'8,4% sul totale delle esportazioni nel 1996, inferiore di oltre mezzo punto percentuale a quello del 1993.

⁵ Il Cile ha recentemente presentato domanda di ammissione, ma le trattative sono al momento sospese.

⁶ Le regole di origine stabiliscono per ogni settore merceologico i requisiti minimi di valore aggiunto che deve essere prodotto all'interno dell'area NAFTA affinché il bene possa circolare fruendo del regime privilegiato. Esse rappresentano un elemento necessario per la costituzione di un'area regionale di libero scambio, essendo finalizzate ad armonizzare le barriere commerciali verso i concorrenti esteri ed evitare così che paesi con protezione più bassa vengano utilizzati come piattaforma per penetrare nei mercati con protezione più alta. Esse tuttavia possono facilmente essere utilizzate come strumento di discriminazione verso paesi terzi.

⁷ Secondo il primo criterio la differenza tra il prezzo di vendita ed il valore degli *inputs* di provenienza esterna non può essere inferiore al 60% del prezzo di vendita stesso, mentre in base al secondo criterio almeno il 50% del costo di produzione del bene deve essere sostenuto all'interno dell'area. Per quanto riguarda invece i settori automobilistico, chimico e delle calzature il calcolo del contenuto minimo di valore aggiunto può essere basato esclusivamente sul costo netto di produzione e la percentuale sale dal 50% rispettivamente al 62,5%, 65% e 55%, mentre per il settore del tessile e abbigliamento viene fissato il criterio del *triplo test di trasformazione*, in base al quale i prodotti finiti per essere ammessi al regime di liberalizzazione devono essere confezionati con tessuti qualificati come prodotti NAFTA, che a loro volta devono essere tenuti con fibre qualificate come prodotti NAFTA.

Considerando l'interscambio con i singoli paesi membri⁸ si nota che le esportazioni verso gli Stati Uniti, tornate a crescere dal 1992 con l'inizio della fase di ripresa statunitense, dopo aver conseguito un incremento medio annuo del 21,6% nel triennio 1993-95, l'anno scorso hanno fatto segnare una crescita più ridotta (3,5%), raggiungendo i 28.394 miliardi di lire. Questo risultato è ricollegabile principalmente all'apprezzamento della lira, che ha frenato la dinamica dei valori unitari e delle quantità esportate, anche se la perdita di competitività di prezzo delle nostre produzioni non ha impedito un sia pur lieve incremento della loro quota di mercato a prezzi correnti, passata dal 2,2% del 1994-95 al 2,3%. La crescita delle esportazioni è stata diffusa in tutti i comparti, ad eccezione di quelli della meccanica di precisione e degli altri prodotti metalmeccanici. I principali prodotti esportati sono i metalli preziosi lavorati e le calzature in pelle. Le importazioni invece sono rimaste quasi invariate tra il 1991 e il 1994 e, dopo il forte incremento registrato nel 1995 (28,7%), hanno subito una flessione nel 1996 (-2,5%), che ha riguardato tutti i settori ad eccezione delle industrie metallurgiche, delle macchine ed apparecchi e dei prodotti meccanici di precisione.

Le esportazioni italiane verso il Canada, dopo la forte riduzione del biennio 1990-92, sono tornate a crescere nel 1993 e nei due anni successivi a tassi elevati (30% in media). Nel 1996 si è verificata una marcata riduzione (-19,8%), che ci ha riportato ai livelli del 1994 per un valore complessivo di 2.810 miliardi di lire. Anche in questo caso la flessione è dovuta in parte all'apprezzamento della lira, ma vi ha contribuito anche la ridotta crescita del PIL canadese (1,5%), che ha registrato nel 1996 il secondo anno consecutivo di decelerazione. I settori maggiormente colpiti dalla caduta delle nostre esportazioni sono quelli delle apparecchiature elettriche (-20,2%) del tessile-abbigliamento (-13%), e del cuoio e calzature (-8,2%), che rappresentano i principali prodotti esportati. Le importazioni, in crescita durante quasi tutto il decennio trascorso, si sono ridotte nel 1996.

Le esportazioni italiane in Messico sono cresciute durante tutto il decennio passato, trainate dall'espansione della domanda, che è rimasta quasi sempre assai sostenuta. Un certo rallentamento si è verificato nel 1993, quando gli investimenti si sono ridotti, risentendo del clima di incertezza a cui contribuivano anche le polemiche sulla creazione del NAFTA. Inoltre la crisi valutaria che ha colpito il peso nel dicembre del 1994 ha provocato l'anno successivo una secca caduta del PIL messicano e quindi anche delle esportazioni italiane. Ma la ripresa economica si è manifestata già nel 1996, con un tasso di crescita del PIL pari al 5,1%, sostenuto dal rilancio degli investimenti, che dimostra una ripresa di fiducia da parte del mercato, e dall'espansione della domanda estera. Nel 1996 le esportazioni italiane verso il Messico sono aumentate nel complesso del 27,5%. Sono cresciute notevolmente le vendite di prodotti metallurgici, di macchine ed apparecchi e di mezzi di trasporto, mentre si sono ridotte quelle di abbigliamento, cuoio e calzature e di prodotti dell'industria del legno. Le macchine tessili sono state nel 1996 il principale settore di esportazione dell'Italia verso il Messico per un valore di 121.576 miliardi di lire rispetto ai 22.344 miliardi del 1995 e ai 326.642 miliardi del 1994. Le importazioni italiane invece, dopo la riduzione sperimentata tra il 1992 ed il 1994 (-13% in media) e la forte impennata del 1995, che le ha viste salire da 166 a 569 miliardi, si sono assestate nel 1996 ad un valore di 379 miliardi.

Considerando l'andamento delle quote di mercato a prezzi correnti verso il complesso dell'area tra il 1992 ed il 1996, si nota una migliore tenuta dell'Italia, rispetto agli altri principali esportatori europei, quali Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, che invece hanno subito una riduzione (tav. I). Tuttavia allungando lo sguardo

⁸ Il riferimento è alle tavole contenute nella sezione B dell'Appendice al Rapporto.

all'intero decennio trascorso, appare che anche la quota italiana si è ridotta su tutti e tre i mercati dell'area NAFTA, passando tra il 1986 ed il 1996 dal 2,9% al 2,3% negli Stati Uniti, dall'1,6% all'1,1% in Messico e dall'1,4% all'1,2% in Canada.

Alcune considerazioni possono quindi essere utili a comporre un giudizio sulla posizione dell'Italia rispetto al nuovo mercato integrato.

Gli effetti di eventuali fenomeni di trade diversion nei confronti dei concorrenti esteri, conseguenti alla creazione di un'area regionale, risultano tanto minori quanto maggiore è il grado di integrazione iniziale dell'area stessa. Il Messico in particolare è ormai da anni fortemente integrato con gli Stati Uniti ed il NAFTA non è stato altro che la ratifica di un processo già in atto. Tuttavia è verosimile che questo processo abbia generato qualche effetto di trade diversion anche prima della formale conclusione dell'accordo di integrazione e ciò potrebbe contribuire a spiegare il tendenziale indebolimento della presenza dell'Italia - e di altri paesi - nell'arco dell'ultimo decennio.

La migliore tenuta delle quote di mercato italiane rispetto ai concorrenti europei tra il 1992 ed il 1996 può essere almeno parzialmente attribuita al deprezzamento della lira, ma è stata anche avanzata l'ipotesi che la deviazione dei flussi commerciali abbia colpito in maniera più intensa i paesi specializzati nella produzione di beni intermedi e di semilavorati rispetto ai paesi, come l'Italia, i cui vantaggi comparati sono concentrati in beni finiti di elevata qualità⁹.

Inoltre va considerato il ritardo con cui è stata prevista la liberalizzazione tariffaria dei prodotti tradizionali. Questo fatto può aver rinviato ancora per alcuni anni gli effetti di trade diversion per i concorrenti, come l'Italia, che sono specializzati nelle esportazioni di tali prodotti. L'eliminazione delle tariffe infatti è prevista in fasi diverse a seconda delle categorie merceologiche, con scadenze fissate per il 1994, il 1999 e, nel caso dei prodotti tradizionali, tra il 2004 ed il 2009. Questo scaglionamento riflette la volontà di privilegiare la liberalizzazione dei settori tecnologicamente più avanzati, assecondando in tal modo specifiche esigenze espresse dagli stessi paesi membri.

Può infine essere oggetto di dibattito la mancata o ritardata capacità da parte delle imprese italiane di sfruttare le enormi potenzialità di crescita offerte da un mercato in espansione come quello del Messico, specialmente considerando che la normativa prevista dal NAFTA sugli investimenti risulta meno discriminatoria di quella commerciale, in quanto estende i vantaggi previsti per gli investitori nazionali, oltre che agli investitori dei paesi membri, anche a quelli esterni, purché presenti sul territorio di uno dei paesi membri con un significativo volume di attività¹⁰. L'Italia è presente sul territorio NAFTA con un numero molto basso di partecipazioni: nel 1996 le imprese italiane con partecipazioni estere erano 25 in Messico, 29 in Canada e 145 negli Stati Uniti¹¹. In particolare in Messico la presenza di investimenti diretti italiani è la più bassa tra i principali paesi europei¹².

⁹ Cfr. G. Polimeni "L'accordo Nafta: una valutazione degli effetti discriminatori sui paesi non membri", in *Il NAFTA*, Studi Economia del Sole 24 Ore, pag. 32.

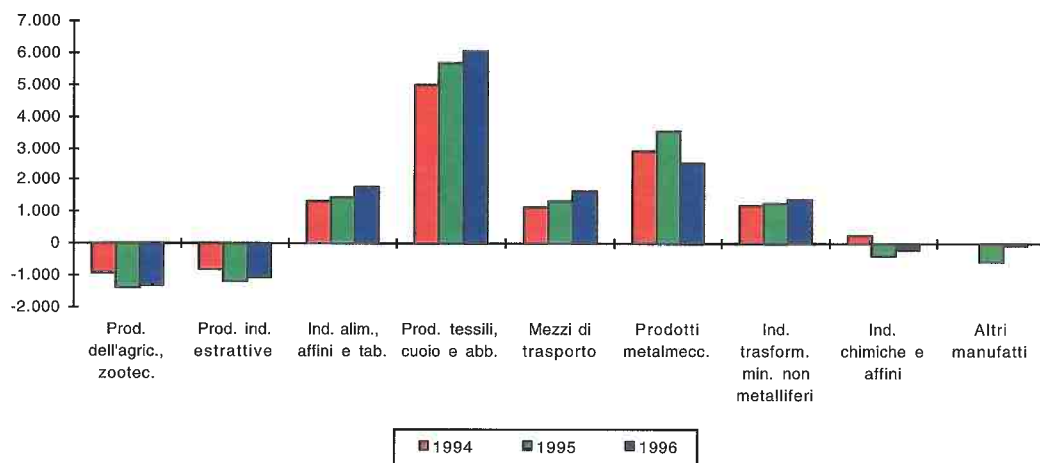
¹⁰ In linea di massima viene ribadito un generale principio di apertura, ma i criteri di applicazione rimangono vaghi. L'accordo vieta la possibilità di condizionare gli investimenti a determinati requisiti di esportazione e limita in maniera esplicita il potere di esproprio da parte dei governi NAFTA, ad eccezione dei casi in cui gli investimenti ledano un interesse nazionale, prevedendo comunque in tal caso un indennizzo pari al valore di mercato dell'investimento. Al principio liberista di fondo derogano tuttavia, seppur in maniera indiretta, le disposizioni in materia ambientale previste dall'accordo, che sono particolarmente restrittive e severe.

¹¹ Fonte: R. Cominotti - M. Mariotti (a cura di) *Italia Multinazionale*, Etas Libri, Milano, 1996.

¹² Nel 1994 la quota italiana ammontava allo 0,2% contro il 60,8% degli Stati Uniti, l'1,6% del Canada, il 7,3% del Regno Unito, il 5,2% della Germania, il 3,3% della Francia ed il 2% della Spagna. Fonte: SECOFI.

SALDI COMMERCIALI DELL'ITALIA CON IL NAFTA

(valori in miliardi di lire)



Fonte: elaborazioni ICE su dati ISTAT

Grafico 1