

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Il quadro del commercio mondiale nel 2020

Aprile 2020

157

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI su

IL QUADRO DEL COMMERCIO MONDIALE NEL 2020

Lucia Tajoli

Lucia Tajoli, professore ordinario di Politica Economica presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano e Senior Research Fellow dell'ISPI

IL QUADRO DEL COMMERCIO MONDIALE NEL 2020

INDICE

Executive Summary	p. 3
1. Il sistema multilaterale del WTO e le regole sul commercio mondiale: la riduzione dell'incertezza e l'equilibrio tra paesi	» 5
2. La crisi del WTO e la guerra commerciale in atto: aumento della complessità del sistema di scambi e modifiche nel bilanciamento tra i paesi	» 8
3. Il ruolo degli accordi preferenziali tra paesi: una via per un'integrazione più profonda?	» 12
4. La posizione dell'Unione Europea: tra accordi preferenziali e multilateralismo	» 15
5. La posizione dell'Italia nel sistema degli scambi mondiali: più interessi comuni che divisioni	» 23
6. La crisi globale da Covid-19 e ripercussioni sul commercio internazionale	» 27
Riferimenti bibliografici	» 29

EXECUTIVE SUMMARY

Il ruolo dell'**Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization - WTO)** è sostanzialmente quello di governare il sistema del commercio mondiale. Un'economia mondiale aperta richiede un sistema di regole di base per gli operatori economici e i governi per consentire ai mercati internazionali di funzionare correttamente e poter vendere e acquistare prodotti attraverso i confini nazionali. Il WTO è dunque prima di tutto un meccanismo per coordinare le politiche commerciali nazionali, e per la riduzione dell'incertezza. Il coordinamento delle politiche commerciali dei paesi avviene prima di tutto grazie al ruolo del WTO come forum di negoziazione. Una ulteriore funzione del WTO è quella di aiutare a risolvere le controversie che possono nascere tra i paesi, dal momento che le relazioni commerciali spesso implicano interessi contrastanti, sebbene avvengano a vantaggio di tutte le parti coinvolte. Il sistema degli accordi del WTO e l'insieme di regole che li costituisce si basano su alcuni principi generali: non discriminazione, liberalizzazione graduale degli scambi, trasparenza e prevedibilità.

Il commercio internazionale attualmente presenta però caratteristiche molto diverse da quando questo sistema di regole è stato originariamente creato. Le politiche commerciali tradizionali considerate nel sistema WTO riguardano oramai solo una parte del valore dei flussi commerciali internazionali, e politiche che venivano normalmente considerate "interne" (per esempio regolamentazioni e definizione degli standard, oppure politiche sulla concorrenza) hanno invece un impatto elevato sulla penetrabilità dei mercati dei vari paesi. Inoltre, il numero di paesi attivi e rilevanti negli scambi mondiali è cresciuto nel tempo. Sebbene questo sia uno sviluppo positivo, anche perché ha molto allargato il mercato mondiale, trovare una posizione di compromesso nei negoziati multilaterali, che sia accettabile non da pochi grandi attori ma da molti paesi di diversa dimensione e grado di sviluppo, è ovviamente più difficile. L'urgenza di un aggiornamento delle regole che tenga conto dei molti cambiamenti è sempre più avvertita, e molti membri del WTO, anche se convinti dell'importanza di questa organizzazione, sottolineano i limiti del suo attuale funzionamento.

Le difficoltà in seno al WTO hanno aumentato gli incentivi per i paesi a negoziare **accordi commerciali preferenziali** (Preferential Trade Agreements, PTA), e il numero di PTA è aumentato costantemente dall'inizio del nuovo millennio. Gli accordi preferenziali non sono però un'alternativa alla negoziazione multilaterale per varie ragioni. La proliferazione di accordi preferenziali e regionali rischia di frammentare le regole che si applicano agli scambi tra paesi e di aumentare l'incertezza per le imprese, con un grado crescente di complessità degli assetti giuridici e istituzionali. Questo problema si applica in particolare agli scambi che avvengono all'interno delle cosiddette catene globali del valore.

D'altra parte, gli accordi preferenziali recenti sono particolarmente articolati, in quanto trattano tematiche più ampie, numerose e complesse di quelle affrontate (e forse affrontabili) a livello multilaterale, e permettono di raggiungere un grado di integrazione tra paesi più profondo. L'ampiezza è un tratto distintivo degli accordi di nuova generazione, i quali, oltre a ridurre o eliminare le barriere tariffarie, si concentrano con sempre maggiore enfasi su questioni di tipo non tariffario come i regolamenti, gli standard, le procedure, la concorrenza, la proprietà intellettuale.

Rispetto ad altri, **l'Unione europea (UE) si distingue per il numero e l'ampiezza degli accordi raggiunti**. Il commercio internazionale con paesi non membri è una responsabilità esclusiva dell'UE. Ciò significa che sono le istituzioni dell'UE (in primis, la Commissione europea e il Parlamento europeo) che adottano normative in materia commerciale, negoziano e concludono accordi commerciali internazionali. In seguito alla comunicazione "Europa Globale" del 2006, la Commissione europea ha manifestato l'intenzione di negoziare vari accordi commerciali di ampia portata. Più recentemente, nel 2015, l'UE ha annunciato la nuova strategia europea sul commercio e gli investimenti, denominata "Trade for All". Nell'ambito di questa nuova strategia, la politica commerciale dell'UE pone una sempre maggiore attenzione non solo alle questioni tariffarie, ma

anche agli aspetti riguardanti la gestione del processo di globalizzazione in senso ampio. Tra gli accordi europei cosiddetti di nuova generazione entrati in vigore di recente sono particolarmente rilevanti per la loro portata quelli con la Corea del Sud, il Canada e il Giappone. Gli effetti al momento registrati per tutti questi accordi sono stati positivi per il commercio europeo.

Nell'ambito del commercio mondiale, l'UE si è sempre dichiarata per una globalizzazione "giusta". Questo significa che, in linea con gli stessi principi che regolano il mercato unico europeo, per l'UE l'integrazione economica non può che essere disciplinata per garantire alcuni principi di equità e correttezza. Nell'attuale situazione di incertezza sulle regole degli scambi mondiali causata anche dalla guerra commerciale, è importante la presa di posizione dell'UE in questo senso.

Per quanto riguarda l'Italia, il commercio internazionale ha sempre avuto un ruolo fondamentale per l'economia, sia dal lato delle esportazioni, che hanno fatto da traino al sistema produttivo in molte occasioni anche recenti, sia dal lato delle importazioni, indispensabili in un'economia priva di materie prime e con poche risorse energetiche come la nostra, che deve quindi rimanere aperta. È dunque interesse dell'Italia insistere per il mantenimento dell'apertura in modo corretto dei mercati mondiali, per il ripristino delle regole sugli scambi internazionali siglate nell'ambito del WTO, e per l'aggiornamento di queste regole. Queste richieste è opportuno che avvengano tramite l'UE come fronte unito di tutti i paesi europei per avere una maggiore influenza, dato il peso economico congiunto molto rilevante sui mercati mondiali. E queste esigenze sono ancora più importanti nella fase di profonda incertezza che attraversa l'economia mondiale nella prima parte del 2020 a causa della pandemia provocata dal coronavirus. Come si è visto anche in passato, la chiusura dei mercati e la mancata concertazione tra paesi può solo inasprire gli effetti negativi di uno shock avverso.

1. IL SISTEMA MULTILATERALE DEL WTO E LE REGOLE SUL COMMERCIO MONDIALE: LA RIDUZIONE DELL'INCERTEZZA E L'EQUILIBRIO TRA PAESI

L'Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization – WTO) – nata nel 1995 – svolge un ruolo centrale nella *governance* del commercio internazionale. Un'economia mondiale aperta richiede un **sistema di regole di base** per gli operatori economici e i governi per consentire ai mercati internazionali di funzionare correttamente e poter vendere e acquistare prodotti attraverso i confini nazionali. Le norme reciprocamente concordate contenute negli accordi del WTO sono nate con questo scopo e per ridurre l'incertezza per i consumatori che vogliono acquistare beni dall'estero e per le imprese che vogliono operare su mercati stranieri in merito alle politiche che si applicano sulle importazioni e esportazioni dei prodotti.

Il WTO è dunque prima di tutto un **meccanismo per coordinare le politiche commerciali nazionali**, e la **riduzione dell'incertezza** che ne consegue è il prodotto principale del WTO. Ciò ha un valore significativo in sé e per sé, qualunque sia la riduzione progressiva delle barriere commerciali applicate. Anche grazie all'esistenza di questo sistema di regole, gli scambi internazionali nei decenni passati sono cresciuti in modo continuato.

Il coordinamento delle politiche commerciali dei paesi avviene prima di tutto grazie al ruolo del WTO come **forum di negoziazione**. In sostanza, il WTO è la sede in cui i governi dei paesi membri (attualmente oltre 190) si incontrano per cercare di risolvere i problemi commerciali. Lo stesso WTO è nato da un processo negoziale e tutto ciò che fa è il risultato di negoziati. La maggior parte dell'attuale impostazione e funzionamento del WTO proviene dai negoziati del 1986-94 chiamati Uruguay Round e da precedenti negoziati nell'ambito dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), nato subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, e dal 1995 incorporato negli accordi gestiti dal WTO.

I negoziati intrapresi in ambito GATT prima e WTO poi hanno contribuito a liberalizzare il commercio internazionale e a **ridurre drasticamente il livello medio dei dazi** e di molte altre barriere agli scambi tra paesi. Ma il WTO non si occupa solo di liberalizzare il commercio; in alcune circostanze, le sue regole supportano il mantenimento di barriere commerciali, ad esempio per proteggere i consumatori o prevenire la diffusione di malattie. I paesi membri del WTO possono infatti mantenere le regole e le barriere che preferiscono e ritengono necessarie per proteggere la propria economia, i propri lavoratori e consumatori, purché lo facciano in modo trasparente e non discriminatorio.

I paesi che (volontariamente) sono membri del WTO aderiscono quindi ad un insieme di regole, definite dagli accordi internazionali che formano il WTO stesso, negoziati e firmati dalla maggior parte delle nazioni del mondo. Questi documenti forniscono le regole di base legali per il commercio internazionale. Sono essenzialmente contratti, che vincolano i governi che aderiscono agli accordi a mantenere le loro politiche commerciali entro i limiti concordati. L'obiettivo dei governi aderenti nel “legarsi le mani” con questo insieme di regole è quello di aiutare i produttori di beni e servizi, gli esportatori e gli importatori a condurre le proprie attività riducendo l'incertezza e i costi di accesso ad altri mercati. Ciò significa in parte rimuovere gli ostacoli agli scambi, in determinate condizioni. Ma significa soprattutto garantire che individui, aziende e governi sappiano quali sono le regole commerciali in tutto il mondo e assicurare che non ci saranno improvvisi cambiamenti. Per queste ragioni, le regole devono essere “trasparenti” e prevedibili.

In presenza di un sistema di regole, occorre assicurare che queste siano rispettate da tutti, e su questo possono nascere delle controversie. Una ulteriore funzione del WTO è dunque quella di **aiutare a risolvere le controversie**. Le relazioni commerciali spesso implicano interessi contrastanti. Gli accordi, compresi quelli accuratamente negoziati nel sistema WTO, spesso necessitano di interpretazione. Il modo per risolvere questi

contrasti è attraverso una procedura neutrale basata su una base giuridica concordata. Questo è lo scopo del processo di risoluzione delle controversie definito negli accordi WTO.

Il sistema degli accordi del WTO e l'insieme di regole che li costituisce si basano su alcuni principi generali concordati tra i paesi nel 1947 alla firma dell'accordo GATT e ribaditi con la creazione del WTO nel 1995. **I tre principi generali più importanti** sono i seguenti:

1. **Scambi senza discriminazioni**

Il primo articolo **dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT)**, che regola gli scambi di merci è la cosiddetta **clausola della nazione più favorita (Most Favorite Nation, MFN)**: questa richiede ad ogni paese membro di trattare tutti gli altri paesi membri allo stesso modo, e in particolare di garantire a tutti il trattamento dato alla nazione più favorita. Ai sensi degli accordi WTO, **i paesi non possono in generale discriminare tra i loro partner commerciali**. Se si concede a qualcuno un trattamento speciale (come un'aliquota del dazio doganale inferiore per uno dei suoi prodotti), si deve fare lo stesso per tutti gli altri membri del WTO.

La clausola MFN è una priorità anche dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) (articolo 2) e **dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS)** (articolo 4), sebbene in ciascun accordo il principio sia gestito in modo leggermente diverso. Insieme, questi tre accordi coprono tutte e tre le principali aree commerciali gestite dal WTO.

Sono **ammesse alcune eccezioni** a questo principio generale. Ad esempio, i paesi possono stabilire un **accordo di libero scambio** che si applica solo alle merci scambiate all'interno del gruppo di paesi firmatari dell'accordo di libero scambio, discriminando le merci dall'esterno. Oppure possono dare ai paesi in via di sviluppo un accesso speciale ai loro mercati. Oppure un paese può introdurre barriere contro i prodotti considerati esportati in modo scorretto da determinati paesi. E nei servizi, i paesi sono autorizzati, in circostanze limitate, a discriminare. Ma gli accordi WTO consentono solo queste eccezioni a condizioni rigorose, che devono essere verificate dalla stessa organizzazione. Per esempio, gli accordi preferenziali di libero scambio per essere validi dal punto di vista del WTO devono eliminare i dazi tra i paesi firmatari dell'accordo sostanzialmente in tutti i settori (art. 24), mentre non è possibile per un paese membro del WTO concedere ad un altro paese in modo preferenziale una riduzione tariffaria solo su alcuni specifici settori. In generale, la clausola MFN significa che ogni volta che un paese abbassa una barriera commerciale o apre un mercato, deve farlo per gli stessi beni o servizi di tutti i suoi partner commerciali – siano essi ricchi o poveri, deboli o forti.

Il secondo tipo di applicazione del principio di non discriminazione è il **trattamento nazionale**: i beni importati e prodotti localmente dovrebbero essere trattati allo stesso modo, almeno dopo che i prodotti stranieri sono entrati nel mercato. Se un prodotto estero entra sul mercato nazionale, dopo che vi è stato imposto un eventuale dazio e sono state verificate le caratteristiche di conformità, il prodotto può circolare, essere venduto e acquistato nello stesso modo in cui possono essere scambiati i beni nazionali. Lo stesso dovrebbe valere per i servizi nazionali e stranieri, nonché per marchi, diritti d'autore e brevetti stranieri e locali. Questo principio di "trattamento nazionale" (che offre agli altri lo stesso trattamento che riserva ai propri cittadini) si trova in tutti e tre i principali accordi WTO (articolo 3 del GATT, articolo 17 del GATS e articolo 3 del TRIPS), anche se ancora una volta il principio viene gestito in modo leggermente diverso in ciascuno di questi.

Il trattamento nazionale si applica solo dopo che un prodotto, un servizio o un oggetto di proprietà intellettuale è entrato nel mercato. Pertanto, addebitare un dazio doganale all'importazione non

costituisce una violazione del trattamento nazionale anche se i prodotti fabbricati localmente non sono soggetti a un'imposta equivalente.

2. Commercio più aperto attraverso la negoziazione

Abbassare le barriere commerciali è uno dei mezzi più ovvi per incoraggiare gli scambi. Gli ostacoli in questione comprendono prima di tutto **dazi doganali (o tariffe)** e misure **quali divieti d'importazione o contingenti che limitano selettivamente le quantità**. Ai membri del WTO non viene però richiesto di eliminare o abbassare improvvisamente le barriere esistenti. Dalla creazione del GATT nel 1947-48 ci sono stati otto round di negoziati commerciali. Le negoziazioni inizialmente si sono concentrate **sull'abbassamento delle tariffe (dazi doganali) sulle merci importate, che è avvenuto gradualmente**. A seguito dei negoziati, a metà degli anni Novanta le aliquote tariffarie dei paesi industriali sui beni industriali erano scese costantemente per arrivare ad un livello medio inferiore al 4%. I beni agricoli sono stati esclusi dalle negoziazioni fino agli anni Ottanta e dunque nei settori agricoli i dazi sono ancora oggi generalmente più elevati.

A partire dagli anni Ottanta, **i negoziati si sono estesi per coprire gli ostacoli non tariffari alle merci e ai nuovi settori come i servizi e la proprietà intellettuale**. Questo ha portato alla firma del General Agreement on Trade in Services (GATS) e dell'accordo TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), che estendono i principi generali del WTO anche a questi ambiti.

L'apertura dei mercati è in generale vantaggiosa per tutti, ma richiede anche aggiustamenti al sistema economico, e per questo il WTO si aspetta che questo avvenga in modo graduale. Gli accordi WTO consentono ai paesi di introdurre gradualmente cambiamenti, attraverso la "liberalizzazione progressiva". I paesi in via di sviluppo di solito hanno più tempo per adempiere ai loro obblighi.

3. Prevedibilità attraverso vincoli e trasparenza

A volte, **la promessa di non aumentare una barriera commerciale può essere importante quanto abbassarla**, perché la promessa offre alle aziende una visione più chiara delle loro opportunità future. Con stabilità e prevedibilità, gli investimenti sono incoraggiati, vengono creati posti di lavoro e i consumatori possono godere appieno dei vantaggi della concorrenza: scelta e prezzi più bassi. Il sistema commerciale multilaterale è un tentativo da parte dei governi di rendere il mercato internazionale stabile e prevedibile.

Questo principio viene attuato prima di tutto attraverso il sistema delle **tariffe vincolate**. I paesi membri dichiarano il livello massimo di dazi che si impegnano a non superare. Essi possono quindi anche applicare dazi inferiori a quelli dichiarati, ma esiste un livello massimo dichiarato (che viene scelto da ciascun paese e per ciascun settore) che non può essere superato senza incorrere in sanzioni. Questo consente alle imprese di sapere qual è il livello massimo di ostacoli che possono trovarsi a dover superare per entrare in un mercato estero, e valutare quindi correttamente l'opportunità o meno di farlo.

Inoltre, il principio di trasparenza viene messo in pratica attraverso il **monitoraggio da parte del WTO** delle politiche commerciali messe in atto da parte dei paesi membri. I membri del WTO devono dichiarare i livelli tariffari imposti in ciascun settore, le altre barriere doganali introdotte, le misure messe in atto che possono ostacolare gli scambi, la firma di accordi preferenziali di libero scambio, e così via.

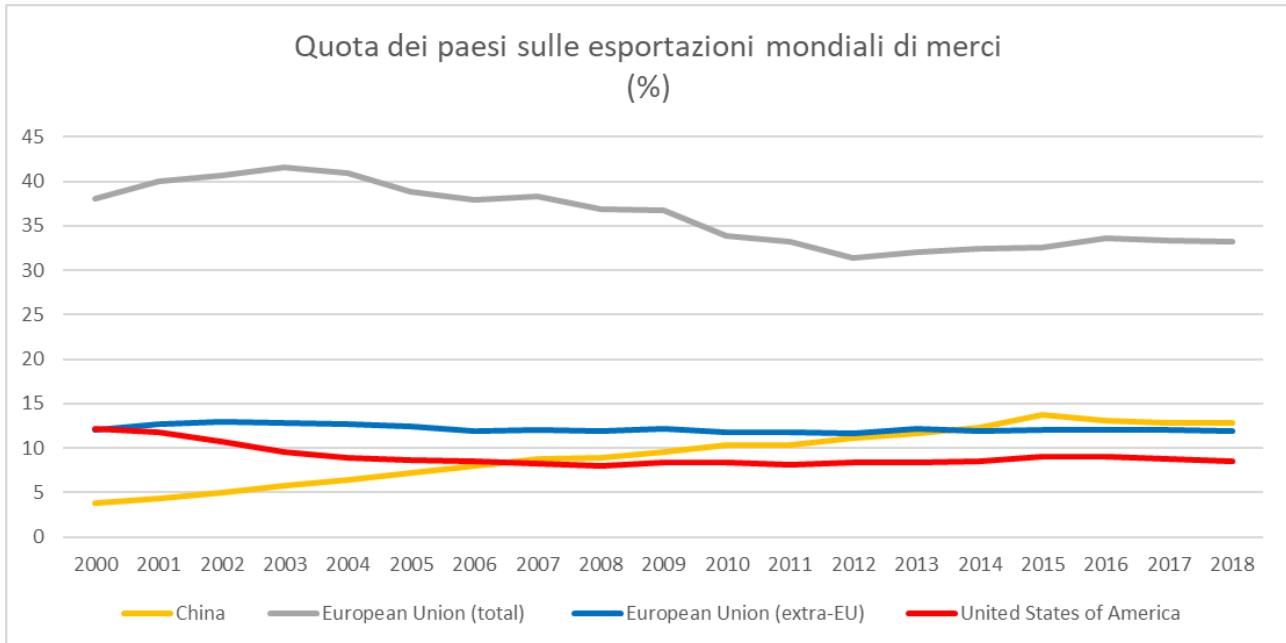
2. LA CRISI DEL WTO E LA GUERRA COMMERCIALE IN ATTO: AUMENTO DELLA COMPLESSITÀ DEL SISTEMA DI SCAMBI E MODIFICHE NEL BILANCIAMENTO TRA I PAESI

Oggi il commercio internazionale è molto diverso da quando questo sistema di regole è stato creato. La continua riduzione di peso delle attività agricole e della produzione manifatturiera “tradizionale” nelle fabbriche integrate, che sono prevalentemente di natura nazionale, a favore invece di **reti di produzione internazionali disperse geograficamente e di una quota crescente del valore aggiunto creato dai servizi e dalle attività immateriali** che hanno modificato profondamente le caratteristiche del commercio internazionale e delle politiche che lo influenzano, e quindi richiedono l'aggiornamento del quadro di *governance*. **Infatti, le politiche commerciali tradizionali considerate nel sistema WTO riguardano oramai solo una parte del valore dei flussi commerciali internazionali**, e politiche che venivano normalmente considerate “interne” (per esempio regolamentazioni e definizione degli standard, oppure politiche sulla concorrenza) hanno invece un impatto elevato sulla penetrabilità dei mercati dei vari paesi.

Si tratta di importanti **cambiamenti in atto da quasi un ventennio**. Già nell'agenda del primo e ultimo round negoziale multilaterale lanciato nel **2001 dal WTO, il Doha Round, c'era stato un tentativo di introdurre una serie di nuovi temi nell'ambito del sistema di regole condivise** (dalla gestione della burocrazia doganale alle politiche sulla concorrenza), purtroppo andato in buona parte a vuoto. **La mancata conclusione del ciclo di negoziati commerciali multilaterali noto come Doha Round ha avuto gravi conseguenze**. Queste vanno al di là dei mancati guadagni di benessere globale che si sarebbero potuti ottenere riducendo una serie di distorsioni al commercio, come il sostegno all'agricoltura e l'escalation delle tariffe. **Il fallimento del negoziato di Doha ha impedito ai membri del WTO di affrontare le nuove fonti di tensione politica e di impegnarsi in uno sforzo collaborativo per aggiornare le regole dell'organizzazione in modo da riflettere i cambiamenti avvenuti nell'economia globale** nei 25 anni successivi alla nascita del WTO.

Le cause delle maggiori difficoltà negoziali negli ultimi anni sono molte. Sicuramente gli accennati **cambiamenti nella tipologia degli scambi internazionali** e la maggiore rilevanza delle nuove barriere non tariffarie rendono i negoziati molto più complessi rispetto alla situazione in cui ci si deve accordare su semplici tagli tariffari. Inoltre **il numero di paesi attivi e rilevanti negli scambi è cresciuto nel tempo**, rompendo l'equilibrio negoziale che fino agli anni Novanta sembrava prevalere. Fino ad allora, i negoziati erano centrati su USA e Unione europea, ed eventualmente su qualche altro grande paese emergente, e un accordo tra USA e UE portava di fatto ad un accordo generale. Da allora, il peso dei paesi emergenti nel commercio internazionale è molto cresciuto e così anche il loro ruolo nelle negoziazioni, con il risultato che le parti attive che devono essere coinvolte in un accordo sono molto aumentate negli ultimi anni. Sebbene questo sia uno sviluppo positivo, anche perché ha molto allargato il mercato mondiale, trovare una posizione di compromesso accettabile non da pochi grandi attori, ma da molti paesi di diversa dimensione e grado di sviluppo è ovviamente più difficile. **L'esempio più evidente dei cambiamenti nella composizione geografica del WTO è la rapidissima crescita della Cina soprattutto a partire dal suo ingresso nel WTO nel 2001, che ha ulteriormente modificato gli equilibri interni del WTO.**

FIG. 1 – I MAGGIORI ATTORI NEL COMMERCIO MONDIALE



Fonte: elaborazione su dati UNCTAD

La nuova centralità della Cina nel sistema di scambi, a livello sia mondiale sia regionale, sia come esportatore sia come importatore, ha sicuramente modificato i mercati internazionali in molti modi, **anche perché la Cina è solo parzialmente un'economia di mercato e il governo della sua economia e dei suoi scambi è diverso rispetto ai tradizionali leader del commercio estero, USA e UE**. L'andamento dell'economia cinese ha ormai un impatto globale sull'andamento degli scambi. Molti osservatori però ritengono che l'“effetto Cina” abbia oramai raggiunto il suo massimo impatto sugli scambi mondiali: in termini di quota di mercato sulle esportazioni mondiali, le esportazioni cinesi sono arrivate al livello massimo di circa il 13,5% nel 2015, per poi scendere leggermente negli ultimi tre anni. Questa tendenza è legata al cambiamento di rotta delle politiche economiche cinesi, che stanno cercando di ridurre la dipendenza dai mercati esteri e di ri-orientare maggiormente l'economia verso i consumi interni, complessivamente ancora piuttosto bassi. Questa parziale frenata cinese sui mercati internazionali – iniziata ben prima della guerra commerciale con gli USA – ha un peso non indifferente sulla dinamica complessiva degli scambi. **Nell'ambito di questo cambio di rotta, la Cina ha cercato, in vari settori con un certo successo, di portare all'interno dei confini nazionali parte dei processi produttivi internazionali** a cui in passato partecipava - tramite le cosiddette catene globali del valore - solo in fasi poco strategiche e con poca creazione di valore aggiunto, quali l'assemblaggio di prodotti elettronici. Allo stesso tempo, **in settori più tradizionali** in cui stava perdendo competitività, ha creato catene di produzione regionali, per esempio verso il Vietnam e l'Asia centro-orientale. **Anche questo accorciamento delle catene globali del valore che coinvolgono la Cina ha pesato sul rallentamento degli scambi globali e sull'aumento della regionalizzazione del commercio.**

Con l'aumento tendenziale delle interconnessioni e delle interdipendenze tra paesi, e con un numero molto maggiore di attori rilevanti sui mercati mondiali rispetto a mezzo secolo fa, attori con interessi e prospettive diverse, il “governo” dell'economia mondiale e la definizione di regole condivise sono sempre più complessi da ottenere. Purtroppo, le difficoltà di trovare accordi in ambito WTO negli ultimi anni sta spingendo alcune grandi potenze economiche e commerciali ad agire oggi nei fatti indipendentemente dalle regole concordate,

minando seriamente la credibilità dell'istituzione. Se le difficoltà ad adeguarsi alle regole del WTO non sorprendono da parte della Cina, molto più inaspettato è l'atteggiamento degli Stati Uniti, storicamente sostegno e difensore di questa istituzione. L'attuale amministrazione americana ha avviato un deciso cambio di rotta nelle relazioni economiche internazionali e il Presidente Trump persegue una strategia basata su negoziati e accordi bilaterali, in chiaro contrasto con lo spirito del WTO, basato sul multilateralismo.

Nonostante i molti cambiamenti della globalizzazione e alcune difficoltà crescenti di *governance*, negli anni recenti è diventato però sempre più evidente che la globalizzazione va governata, possibilmente in modo coordinato: i mercati mondiali non si auto-regolano in modo indipendente e gli equilibri raggiunti in assenza di interventi possono essere molto lontani dalle situazioni ottimali o desiderate, portando a squilibri di vario tipo, a politiche scorrette da parte dei governi, a redistribuzione del reddito tra paesi e a disuguaglianze crescenti all'interno dei paesi tra diverse categorie di lavoratori e consumatori. La crescente complessità del sistema di scambi mondiali fa sì che questa necessità di regole sia oggi più urgente che mai.

Va sottolineato che – con l'eccezione recente degli Stati Uniti – nonostante i molti problemi attraversati dall'organizzazione, la maggior parte dei paesi apprezza l'operato del WTO e la sua capacità di risolvere le controversie attraverso un sistema che negli ultimi due decenni si è dimostrato complessivamente equo ed efficiente. A conferma di ciò si può osservare che l'adesione dei paesi al WTO ha continuato a crescere nel tempo. Di conseguenza, sembra ragionevole ipotizzare che a prescindere dall'atteggiamento della attuale amministrazione americana, il resto del mondo risulti intenzionato a procedere con un sistema di negoziati multilaterali, mantenendo in vigore il sistema di contrattazione globale basato sulle regole WTO, anche se ritiene che questo vada sicuramente rivisto e aggiornato.

L'urgenza di un aggiornamento delle regole che tenga conto dei molti cambiamenti è però sempre più avvertita, e molti membri del WTO, anche se convinti dell'importanza di questa organizzazione, sottolineano i limiti dell'attuale funzionamento dell'organizzazione. Molti paesi sono convinti che l'organizzazione debba sviluppare un nuovo programma di lavoro che comprenda l'agenda politica irrisolta che è stata al centro del ciclo di Doha, e che includa nuove questioni di crescente rilevanza per le imprese e i consumatori, come l'e-commerce, o le politiche relative agli investimenti. Per portare avanti questi nuovi temi, secondo alcuni analisti, alcuni gruppi di paesi potrebbero cercare di rinforzare il sistema di regole e i suoi meccanismi proprio per mitigare il disimpegno degli Stati Uniti, e per tenere sotto controllo la crescita della Cina, che risulta minacciosa non solo per gli USA. Tra questi, l'UE potrebbe giocare un ruolo importante in quanto maggiore mercato al mondo. Le dichiarazioni del Commissario UE per il commercio estero, di aperto sostegno al WTO e alle sue regole e le critiche all'atteggiamento dell'amministrazione americana dopo l'ultima conferenza ministeriale WTO vanno in questa direzione. Lo stesso si può dire della decisione di molti paesi asiatici, Giappone in primis. È possibile che il mondo si muova verso accordi più plurilaterali, creando "coalizioni di volenterosi" tra quei paesi che vedono il beneficio di tali accordi.

Indipendentemente dalla posizione effettiva degli USA nei confronti del WTO nei prossimi anni, e dalla reazione degli altri paesi, l'atteggiamento dell'amministrazione americana sul fronte commerciale sta aumentando l'isolamento statunitense e modificando il suo status di super-potenza economica. In un sistema che risulterà più frammentato, la "*governance*" sarà più complessa e le regole dovranno essere modificate, ma difficilmente saranno abbandonate. In ogni caso, dopo la presidenza Trump, la posizione americana e lo scenario sui mercati mondiali non saranno più gli stessi.

Nonostante le difficoltà riscontrate dal WTO, la XI Conferenza Ministeriale WTO di Buenos Aires nel dicembre 2017 ha avuto un risultato positivo, sebbene si sia conclusa senza una dichiarazione ministeriale congiunta di tutti i paesi. **Gruppi di membri del WTO** hanno concordato di avviare **colloqui su quattro aree** tematiche: 1) **e-commerce**; 2) **ostacoli agli scambi commerciali per le micro, piccole e medie imprese**; 3)

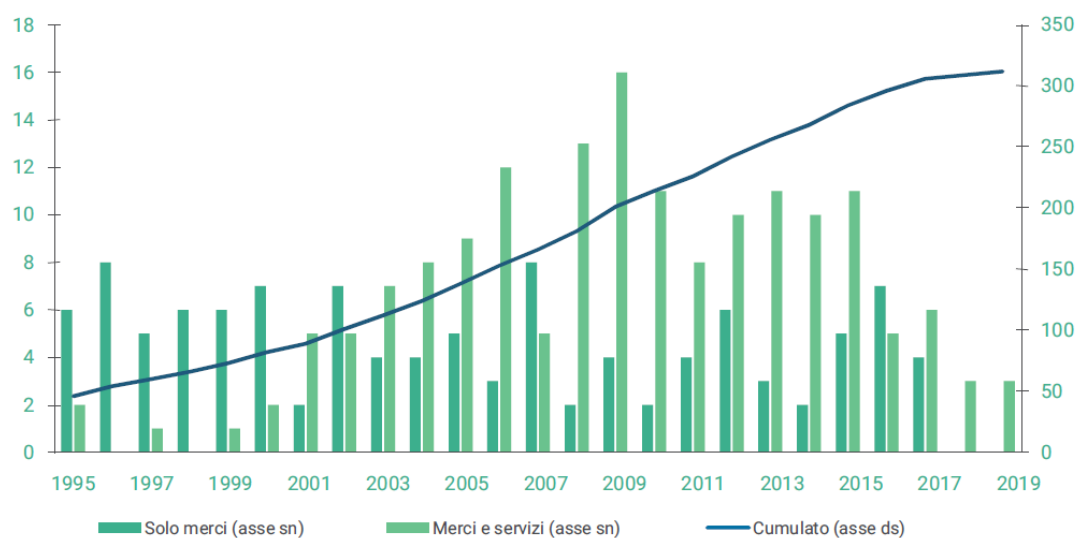
facilitazione degli investimenti; e, 4) regolamentazione interna dei servizi. Le **iniziative multilaterali aperte** forniscono un meccanismo per gruppi di paesi membri per approfondire la cooperazione nelle loro aree di principale interesse. **Tali iniziative differiscono dagli accordi commerciali preferenziali essendo aperte a qualsiasi membro del WTO e non discriminando tra chi può aderire e chi no.** Queste iniziative **forniscono un importante segnale** che **molti paesi**, sia sviluppati sia in via di sviluppo, **sono disposti a perseguire la cooperazione in materia di politica commerciale nel contesto del WTO.** Degno di nota è anche il fatto che diversi paesi in via di sviluppo hanno svolto un ruolo di leadership nel far partire queste iniziative. Sebbene in ritardo e faticosamente, la discussione sulle riforme in ambito WTO è stata quindi avviata ed è proseguita anche nei mesi successivi, in varie occasioni d'incontro tra i paesi membri.

3. IL RUOLO DEGLI ACCORDI PREFERENZIALI TRA PAESI: UNA VIA PER UN'INTEGRAZIONE PIÙ PROFONDA?

Non casualmente, la difficoltà di compiere progressi nella negoziazione di nuovi accordi in seno al WTO ha aumentato gli incentivi per i paesi a negoziare **accordi commerciali preferenziali (Preferential Trade Agreements, PTA)**, e il numero di PTA è aumentato costantemente dall'inizio del 2000. Molti paesi hanno preferito perseguire le loro strategie commerciali tramite accordi bilaterali, per molti versi più facili da finalizzare, ma non privi di conseguenze per i paesi terzi. La partecipazione ad accordi commerciali preferenziali o mega-regionali offre un veicolo complementare di cooperazione ai paesi che desiderano approfondire l'integrazione dei mercati ed estendere alcune regole.

Gli accordi preferenziali non sono però un'alternativa alla negoziazione multilaterale per varie ragioni; dovrebbero infatti affiancare, in modo controllato, gli accordi multilaterali, piuttosto che sostituirli. **Gli accordi preferenziali sono per definizione discriminatori e selettivi**, e i potenziali effetti distorsivi rispetto ad una situazione di liberalizzazione multilaterale degli scambi potrebbero limitare i benefici attesi, contribuendo per di più a creare contrasti con i paesi discriminati in quanto non inclusi in un accordo. Inoltre la proliferazione di accordi preferenziali e regionali rischia di frammentare le regole che si applicano agli scambi tra paesi e di aumentare l'incertezza per le imprese, con un grado crescente di complessità degli assetti giuridici e istituzionali. Questo problema si applica in particolare agli scambi che avvengono all'interno delle cosiddette **catene globali del valore**, ovvero quei processi produttivi che coinvolgono più paesi, fortemente diffusi soprattutto in alcuni settori. L'esistenza di differenze nelle regole di funzionamento dei diversi mercati regionali, se non coordinate e controllate, rischia di generare sistemi regionali di produzione separati di difficile integrazione, con spaccature profonde nell'economia mondiale. Inoltre, tali accordi per loro natura non disciplinano molti strumenti che distorcono il commercio, come i sussidi. Tutti i membri del WTO beneficiano del sistema di negoziazione multilaterale basato su regole, ma la salvaguardia del WTO è particolarmente importante per i paesi più piccoli. Solo il sistema commerciale multilaterale offre loro l'opportunità di influenzare lo sviluppo di nuove regole commerciali.

FIG. 2 - GLI ACCORDI COMMERCIALI PREFERENZIALI ATTIVI NOTIFICATI AL WTO
(per anno di entrata in vigore, scala sin., e cumulati fino a maggio 2019, scala sin.)



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

Dunque, gli accordi preferenziali di gruppi ristretti di paesi non sono la risposta migliore ai mutamenti avvenuti che riguardano l'insieme dei mercati mondiali. Tuttavia, nello scenario attuale, gli accordi preferenziali si presentano come un'opzione alternativa (anche se di "second-best") per i paesi che vogliono approfondire il grado di integrazione almeno con alcuni paesi e aumentare gli scambi con alcuni partner.

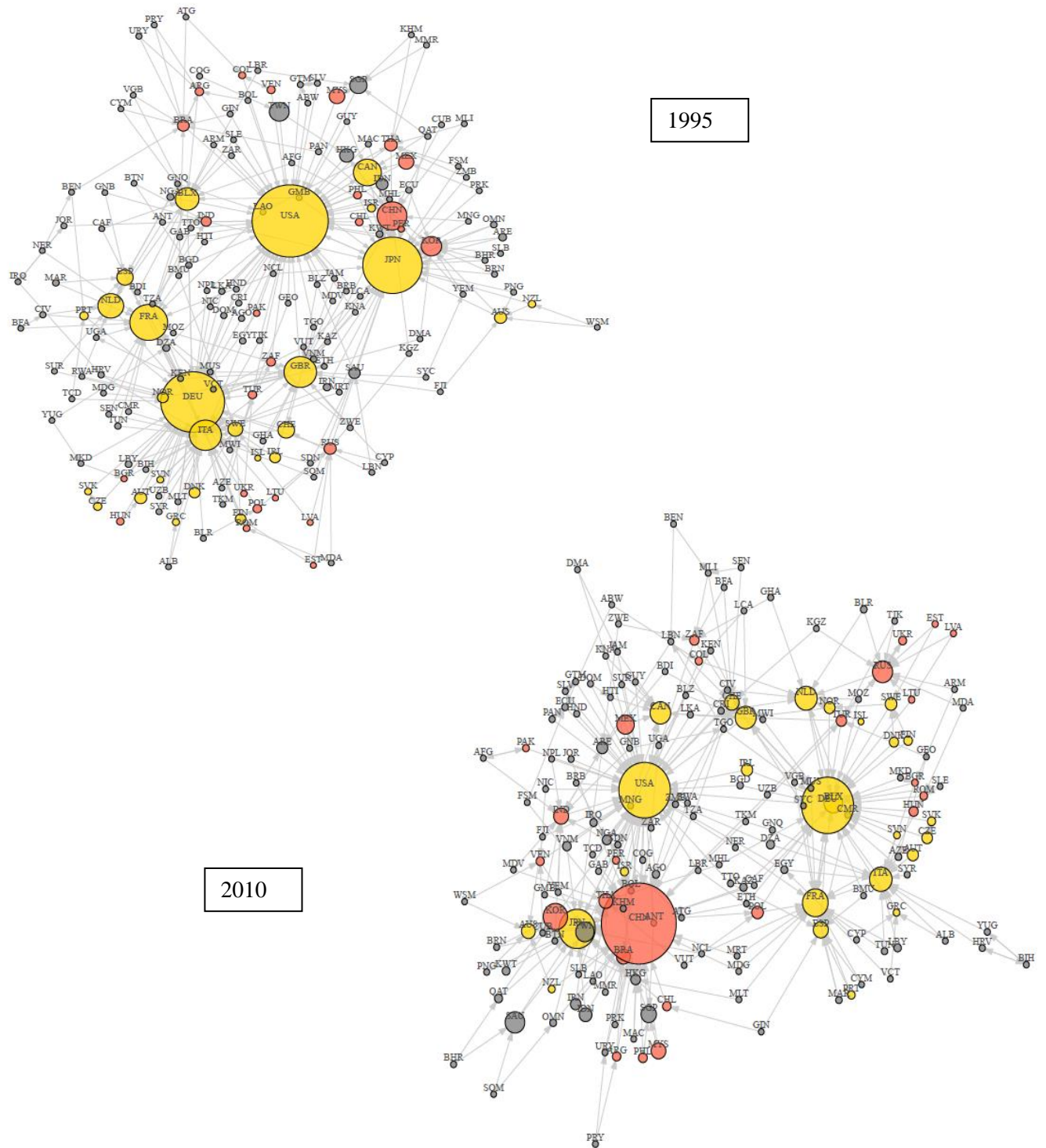
Gli accordi preferenziali recenti sono particolarmente articolati, in quanto trattano tematiche più ampie, numerose e complesse di quelle affrontate (e forse affrontabili) a livello multilaterale. L'ampiezza è un tratto distintivo degli accordi di nuova generazione, i quali, oltre a ridurre o eliminare le barriere tariffarie, si concentrano con sempre maggiore enfasi su questioni di tipo non tariffario come i regolamenti, gli standard, le procedure, la concorrenza, la proprietà intellettuale. Se da un lato questo nuovo approccio risponde a esigenze pratiche derivanti dal fatto che nell'economia contemporanea le barriere non tariffarie rappresentano spesso l'ostacolo principale all'internazionalizzazione delle imprese, soprattutto di minore dimensione, dall'altro la comprensione degli effetti di questo tipo di liberalizzazioni è assai meno immediata rispetto all'eliminazione dei dazi.

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

Da rilevare anche il fatto che alcune **disposizioni in materia di standard, procedure e regolamenti**, sviluppate nell'ambito di un accordo bilaterale o regionale possono di fatto avere un impatto diretto su paesi terzi in quanto alcune misure sono multilaterali per natura. Mentre è facile rimuovere un dazio solamente nei confronti di uno specifico partner commerciale, ciò non è possibile per molte misure non-tariffarie. Per esempio, l'adozione di un determinato standard, benché promossa da un accordo bilaterale, ha effetti su tutti i partner commerciali anche se esclusi dall'accordo. Vi è quindi la possibilità che alcune misure bilaterali possano contemporaneamente facilitare gli scambi reciproci, ma al contempo – anche non intenzionalmente – aumentare le barriere verso paesi specifici. Un elemento aggiuntivo di complessità e di potenziale contrasto a livello internazionale.

Si evidenzia dunque un **aumento della complessità nel sistema di scambi mondiali** su due margini che potremmo chiamare (usando una terminologia comune in letteratura): quello estensivo e quello intensivo. Il primo fa riferimento all'aumento della numerosità degli accordi (bilateralismo), il secondo all'aumento nella profondità o nell'ampiezza dei temi trattati (cosiddetti **deep trade agreements**).

FIG. 3 – IL CAMBIAMENTO NELLA RETE DEL COMMERCIO MONDIALE



I cerchi gialli rappresentano i paesi avanzati, i rossi gli emergenti e i grigi i rimanenti paesi in via di sviluppo. La dimensione del cerchio di ciascun paese è proporzionale al numero di collegamenti commerciali. Sono rappresentati con delle frecce i due principali flussi di esportazione di ciascun paese. I paesi vengono posizionati in base alla forza dei loro collegamenti commerciali. (Elaborazione su dati UN Comtrade). Fonte: Rapporto ISPI 2020

4. LA POSIZIONE DELL'UNIONE EUROPEA: TRA ACCORDI PREFERENZIALI E MULTILATERALISMO

Il commercio internazionale con paesi non membri dell'Unione europea è una responsabilità esclusiva dell'UE, e non dei governi nazionali dei paesi membri. Ciò significa che sono le istituzioni dell'UE che emanano leggi in materia commerciale, negoziano e concludono accordi commerciali internazionali, secondo l'articolo 207 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea – TFEU, che stabilisce le norme sulla politica commerciale dell'UE. La decisione di avere una politica commerciale comune risale già all'originario Trattato di Roma del 1957 che istituiva la Comunità economica europea, dal momento che fin dalle origini i paesi europei si sono resi conto dell'importanza di agire in modo unitario in queste materie, per avere maggiore potere negoziale a fronte dei paesi terzi. Le responsabilità dell'UE in materia riguardano il commercio di beni e servizi, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, come i brevetti, gli appalti pubblici e gli investimenti diretti esteri.

La competenza sulle politiche commerciali è condivisa da diverse istituzioni europee. Il Trattato di Lisbona (2007) ha dato al Parlamento europeo il ruolo di co-legislatore sul commercio e gli investimenti diretti insieme al Consiglio dell'UE, che rappresenta i paesi membri. Gli accordi commerciali internazionali entrano in vigore solo se vengono approvati dal Parlamento europeo, che nel corso del processo negoziale può adottare delle risoluzioni di orientamento.

Il processo negoziale si avvia con l'autorizzazione del Consiglio dell'UE alla Commissione europea a negoziare un accordo commerciale con un partner commerciale. L'autorizzazione del Consiglio può comprendere "direttive" che definiscono il "mandato", ovvero stabiliscono ciò che la Commissione dovrebbe raggiungere nell'accordo. Quindi la Commissione negozia con il partner commerciale a nome dell'UE. Durante i negoziati, la Commissione lavora a stretto contatto con il comitato di politica commerciale del Consiglio (ovvero i rappresentanti dei governi dei paesi membri per la politica commerciale), tiene informato il Parlamento europeo con audizioni regolari, e spesso tiene incontri con rappresentanti della società civile. Inoltre la Commissione pubblica i testi proposti per l'accordo, delle relazioni sui negoziati e delle valutazioni d'impatto. Tipicamente, l'oggetto dei negoziati include: la rimozione o riduzione dei dazi doganali sulle merci esportate dalle imprese europee in cambio di analoga rimozione da parte del paese terzo; l'eliminazione di eventuali limiti (quote) alle esportazioni da parte di imprese UE verso il paese terzo; la possibilità per le imprese dell'UE di fornire servizi e fare offerte per appalti pubblici nel paese partner; la riduzione degli oneri burocratici per facilitare l'esportazione delle imprese dell'UE, ma mantenendo standard di salute e sicurezza o di protezione dell'ambiente.

Una volta che la Commissione ha completato i negoziati, pubblica l'accordo e lo presenta al Consiglio e al Parlamento europeo. Il Consiglio e il Parlamento europeo esaminano l'accordo finale e decidono se approvarlo o meno. Se entrambi approvano, l'UE può firmare l'accordo. Il partner può quindi ratificare questo accordo firmato, dopo di che il Consiglio può dichiarare l'accordo concluso. Se l'accordo commerciale copre anche settori di competenza dei paesi dell'UE, può essere pienamente concluso solo dopo che anche i singoli paesi membri lo avranno ratificato e firmato.

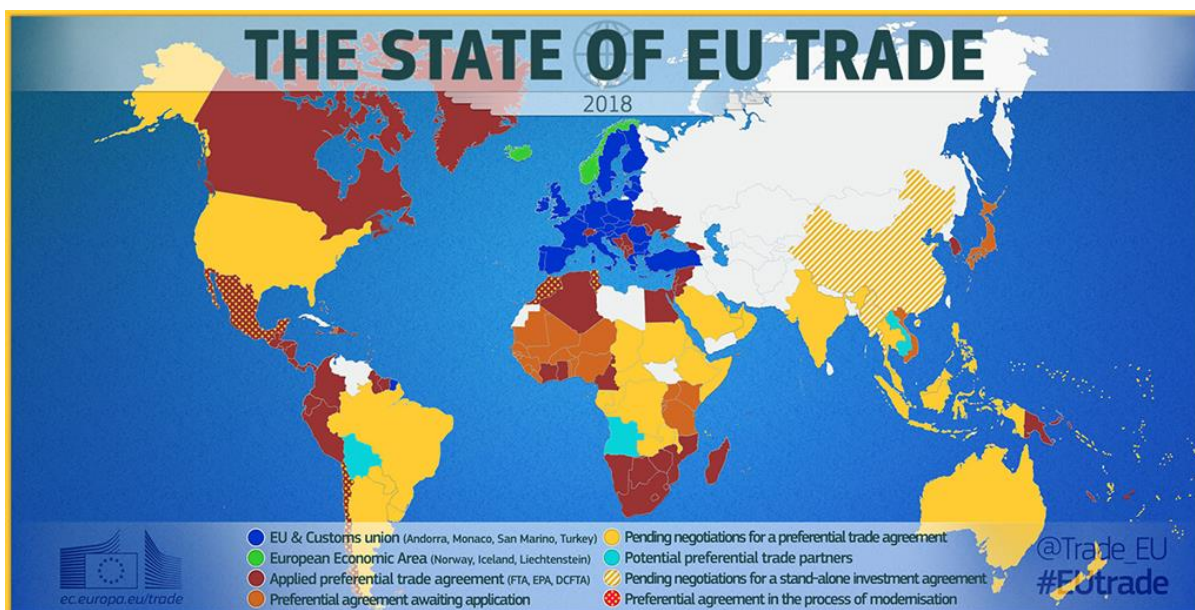
4.1 Una lunga esperienza di accordi commerciali in evoluzione

Rispetto ad altri paesi, l'Unione europea si distingue per il numero e l'ampiezza degli accordi raggiunti. Da sempre l'UE ha perseguito accanto alla sua posizione centrale in ambito WTO molti accordi preferenziali con paesi terzi, a partire dagli accordi molto stretti con i paesi europei non membri. In seguito alla comunicazione "Europa Globale" del 2006, la Commissione europea ha manifestato **l'intenzione di negoziare vari accordi commerciali di ampia portata**. Più recentemente, **nel 2015**, l'UE ha annunciato la **nuova strategia europea** sul commercio e gli investimenti, denominata **"Trade**

for All". Nell'ambito di questa nuova strategia, **la politica commerciale dell'UE pone una sempre maggiore attenzione non solo alle questioni tariffarie, ma anche agli aspetti riguardanti la gestione del processo di globalizzazione in senso ampio.**

I recenti accordi bilaterali dell'UE si collocano pienamente nell'ambito di questa nuova strategia commerciale, condividendone vantaggi e svantaggi. Essendo accumulati da un'unica strategia di fondo, non sorprende il fatto che i contenuti degli accordi siano spesso molto simili.

FIG. 4 - GLI ACCORDI PREFERENZIALI DELL'UNIONE EUROPEA



Fonte: European Union website

Sono da pochi anni entrati in vigore gli accordi con il Canada e con la Corea del Sud. Con quest'ultima è stato firmato uno dei primi **accordi cosiddetti di nuova generazione**, di cui costituisce un ottimo esempio. L'ampiezza dell'accordo è rappresentata dalla presenza di allegati specifici per alcuni settori rilevanti come l'elettronica, i motoveicoli, la farmaceutica, le apparecchiature mediche e la chimica, i quali includono disposizioni sulle barriere non tariffarie. Gli accordi successivi hanno sostanzialmente seguito questo approccio sviluppandolo ulteriormente. Il confronto tra i testi dei vari accordi permette di avere un quadro sintetico delle somiglianze e delle differenze. Il successivo accordo con il Canada è decisamente il più esteso tra gli accordi recenti dell'UE, costituito da ben 30 capitoli. L'accordo con la Corea in confronto ha "solamente" 15 capitoli. Tutti gli accordi recenti hanno sostanzialmente in comune un primo blocco di capitoli che comprende le disposizioni generali, il trattamento nazionale e l'accesso al mercato dei beni, le misure di difesa commerciale, le barriere tecniche, le misure sanitarie e fitosanitarie, le pratiche doganali e l'agevolazione degli scambi. Vi è poi un secondo blocco di capitoli su servizi e investimenti che risulta articolato in maniera più o meno dettagliata. Tutti gli accordi prevedono poi capitoli dedicati alla concorrenza, agli appalti pubblici, alla proprietà intellettuale, alla trasparenza e allo sviluppo sostenibile. E tutti si concludono con uno o due capitoli recanti le disposizioni istituzionali e finali.

L'accordo con la Corea del Sud, applicato in via provvisoria dal 1° luglio 2011 e ufficialmente entrato in vigore dal 13 dicembre 2015, ha una natura molto più ampia rispetto ai precedenti ed è il primo tra

l'UE e un paese asiatico. Come tutti gli accordi di libero scambio, l'obiettivo principale rimane la progressiva riduzione e l'abolizione dei dazi doganali, che fino all'applicazione provvisoria dell'accordo nel 2011 erano determinati in base alla clausola della nazione più favorita (Most Favored Nation, MFN) secondo le regole del WTO. L'accordo è tuttavia più ambizioso e si pone esplicitamente obiettivi aggiuntivi riguardanti i diversi aspetti collegati al commercio internazionale, tra cui la liberalizzazione nell'interscambio di servizi e investimenti, la promozione della concorrenza tra imprese, l'apertura degli appalti pubblici alle imprese del paese partner, la protezione della proprietà intellettuale, la rimozione delle barriere non-tariffarie, lo sviluppo sostenibile e l'e-commerce. Un aspetto rilevante riguarda gli assetti istituzionali e la creazione di comitati e gruppi di lavoro che si riuniscono regolarmente.

Per quanto riguarda le barriere non-tariffarie, l'accordo prevede l'istituzione di una serie di comitati specializzati. Si tratta in primo luogo del **Comitato sul commercio di beni**, che ha la funzione di promuovere il commercio, anche attraverso consultazioni sull'accelerazione e l'ampiamiento delle riduzioni tariffarie e delle misure non-tariffarie. Vi è inoltre un **Comitato sulle misure sanitarie e fitosanitarie** che si occupa delle procedure e dei preparativi per l'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie e sviluppa procedure per l'approvazione di stabilimenti per prodotti di origine animale e, dove appropriato, di siti di produzione per prodotti di origine vegetale, e rappresenta un forum di discussione dei problemi derivanti dall'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie con lo scopo di trovare alternative mutualmente accettabili.

Non sorprende quindi che le analisi effettuate dimostrino che **le barriere non tariffarie svolgono un ruolo cruciale nella misurazione degli effetti dell'accordo tra UE e Corea**. La conclusione generale di queste analisi è che entrambe le aree aumenteranno le loro esportazioni nei rispettivi settori di vantaggio comparato: l'UE può migliorare la propria posizione in diversi settori (prodotti chimici, macchinari, altri prodotti manifatturieri e alimentari) nonché in servizi specifici per minore entità (affari, assicurazioni e servizi di trasporto). D'altro canto, la Corea si avvale dell'accordo per prodotti fabbricati specifici come tessili, pelle, abbigliamento, automobili e altri mezzi di trasporto. Va anche notato che, anche se in misura minore, l'UE dovrebbe aumentare anche le esportazioni di prodotti tessili e abbigliamento verso la Corea. Il miglioramento dell'accesso al mercato aumenterebbe il commercio intra-industriale per questi prodotti (differenziazione verticale del prodotto).

Ad oggi **l'effetto dell'accordo sembra positivo per quanto riguarda l'interscambio UE-Corea del Sud**. Prendendo come riferimento il 2011, anno di entrata in vigore dell'accordo, e confrontando l'andamento di import e export prima e dopo l'accordo, si nota chiaramente una performance positiva di entrambi rispetto all'interscambio col mondo, con la crescita dell'export verso la Corea che accelera visibilmente a pochi anni dall'accordo, mentre l'import ha una dinamica più contenuta. Il confronto, benché semplice, è particolarmente suggestivo perché si vede bene che l'andamento del commercio con la Corea era sostanzialmente allineato all'andamento del commercio con il mondo fino al 2011, l'export tuttavia risultava più dinamico già nel periodo pre-accordo. Inoltre, a partire dall'entrata in vigore dell'accordo, l'export verso la Corea continua a crescere più rapidamente dell'import e più rapidamente dell'export verso il mondo. La crescita dell'export risulta particolarmente accentuata per alcuni settori rilevanti come il tessile e i prodotti alimentari, che nel periodo 2011-2017 aumentano del 44% e del 40% rispettivamente, contro un export verso il mondo che è rimasto sostanzialmente invariato (aumenti inferiori al 5%). Nel settore alimentare appare notevole anche l'andamento dell'import dalla Corea del Sud, che in seguito all'accordo addirittura quasi raddoppia (una crescita tanto sostenuta dipende tuttavia anche dallo scarso valore dell'import del settore, inferiore all'1% del totale dell'import dalla Corea).

L'effetto del tendenziale aumento dell'export rispetto all'import implica un miglioramento dei saldi commerciali. Il saldo commerciale normalizzato (saldo diviso somma di import ed export) dell'UE era

negativo nel 2007 e sostanzialmente si azzerò a pochi anni dall'entrata in vigore dell'accordo. Tra i settori considerati precedentemente (tessile, alimentari, meccanica e trasporti), solo i prodotti alimentari presentano un saldo positivo, peraltro molto pronunciato e che non si modifica molto negli anni. L'UE è importatore netto dalla Corea del Sud di prodotti del tessile e della meccanica, ma i saldi mostrano una chiara tendenza al miglioramento.

L'Italia ha un saldo positivo nell'interscambio con la Corea del Sud, con un saldo normalizzato che nel 2017 si attestava intorno al 12%. Da notare il fatto che il saldo passa da negativo a positivo proprio nel 2011-2012 con l'entrata in vigore dell'accordo. Nel tessile-abbigliamento il saldo normalizzato dell'Italia è addirittura superiore all'83%, nell'alimentare è superiore al 71% e nei macchinari è di circa il 50%, mentre è negativo nei mezzi di trasporto (dati ICE).

L'Accordo economico e commerciale globale (Comprehensive Economic & Trade Agreements, CETA), entrato in vigore in maniera provvisoria il 21 settembre 2017, è l'ultimo, e probabilmente il più importante dal punto di vista economico, degli accordi che coinvolgono **UE e Canada**.

Il contenuto innovativo del CETA ha ricevuto molta attenzione, anche perché può essere considerato come una "prova generale" per i futuri accordi dell'UE.

L'accordo è molto ampio dal punto di vista economico. Si prefigge principalmente di eliminare la maggioranza dei dazi doganali, ma include altrettanto importanti disposizioni sull'accesso al mercato, sulle difese commerciali, sulle barriere tecniche al commercio, sulle misure sanitarie e fitosanitarie, sulla facilitazione delle procedure doganali, sugli investimenti, sull'interscambio di servizi, sul mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, sulla concorrenza, sugli appalti pubblici, sulla proprietà intellettuale, sulla risoluzione delle controversie e sulla cooperazione regolatoria, istituzionale e amministrativa.

Per quanto riguarda l'abbattimento dei dazi doganali, il CETA si pone l'ambizioso obiettivo di una liberalizzazione praticamente completa, prevedendo l'eliminazione del 99% dei dazi. È importante tuttavia ricordare che i dazi tra i due paesi sono tendenzialmente già piuttosto bassi per la maggior parte dei prodotti (inferiori al 3%); solo i prodotti agroalimentari mantengono un livello di protezione relativamente elevato.

Considerando i saldi normalizzati dell'UE con il Canada, si nota una generale tendenza verso il miglioramento con il saldo complessivo che è diventato positivo a partire dal 2013. I saldi risultano relativamente elevati specialmente per alcuni settori di rilievo come tessile e meccanica, mentre il saldo dei prodotti alimentari, seppur in miglioramento è piuttosto contenuto.

L'Italia è storicamente un paese esportatore nei confronti del Canada e ha quindi un forte interesse ad abbassare le barriere all'entrata in questo mercato. Il saldo normalizzato nell'ultimo decennio è quasi sempre stato superiore al 20%. In particolare, il saldo è aumentato negli ultimi anni attestandosi al 43% circa dal 2015. Nel tessile-abbigliamento l'interscambio Italia-Canada è completamente sbilanciato a favore dell'export, con un saldo normalizzato superiore al 95%; nei prodotti alimentari il saldo supera il 92%, mentre nei macchinari supera l'83% (dati ICE).

Consapevoli della rilevanza delle barriere non tariffarie e degli ostacoli tecnici agli scambi, i negoziatori hanno prestato molta attenzione a questi aspetti e incluso un quadro per la cooperazione normativa. L'accordo introduce disposizioni per incrementare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità doganali europee e canadesi con lo scopo di facilitare e semplificare le operazioni di import e export. **Il CETA ha istituito un meccanismo di cooperazione volontaria, denominato Regulatory**

Cooperation Forum, che consente a regolatori dei due paesi di cooperare efficacemente scambiandosi informazioni ed esperienze. Il **Forum ha ruolo puramente consultivo** e può dare pareri non vincolanti.

Il capitolo sulle barriere tecniche agli scambi contiene disposizioni volte a migliorare la trasparenza e a promuovere contatti più stretti tra l'UE e il Canada nel campo delle regolamentazioni tecniche. Entrambe le parti hanno inoltre convenuto di rafforzare ulteriormente i legami e la cooperazione tra i rispettivi organismi normativi competenti, nonché le loro organizzazioni di collaudo, certificazione e accreditamento. Un protocollo separato migliora il riconoscimento della valutazione della conformità tra le parti. Prevede un meccanismo attraverso il quale gli organismi di certificazione UE saranno autorizzati secondo le regole applicabili in Canada a certificare per il mercato canadese in base alle normative tecniche locali e viceversa.

Si riduce così il costo del rispetto delle normative tecniche, delle norme e delle procedure di valutazione della conformità (comprese le disposizioni sulla marcatura e l'etichettatura), in modo da agevolare il commercio e l'industria.

Nel trattato sono incluse **le norme di origine** per garantire l'accesso preferenziale alle merci originarie dell'UE e del Canada. Sia le norme di origine orizzontali che quelle specifiche del prodotto si basano, per quanto possibile, sulle norme standard dell'UE. Tuttavia, per alcuni prodotti agricoli e prodotti agricoli trasformati, nonché per i prodotti tessili, gli esportatori canadesi avrebbero avuto difficoltà a rispettare le più severe norme europee. È stato necessario un compromesso sotto forma di deroghe alle norme di origine per una gamma limitata e chiaramente identificata di categorie di prodotti (eccezioni per le quali si applica una regola più rilassata). In cambio, nel caso dei tessili, il Canada ha concesso deroghe alle esportazioni dell'UE che prevedevano regole di origine più rilassate.

Per quanto riguarda le barriere non-tarifarie, il CETA introduce importanti novità, in particolare nel settore dei motoveicoli, che è considerato particolarmente sensibile a questo tipo di ostacoli al commercio. Per la prima volta un paese del Nord America riconosce unilateralmente l'equivalenza di una serie di standard internazionali adottati dall'UE come standard per il mercato interno di motoveicoli (Regolamenti UN-ECE). Il Canada ha accettato di riconoscere questi regolamenti nell'ambito della cooperazione sulla convergenza regolamentaria e tenendo conto di future negoziazioni tra UE e Stati Uniti. Rientra nell'accordo anche la creazione di un programma di lavoro per la futura convergenza regolatoria.

Prima dell'accordo, solamente vini e alcolici rientravano tra le denominazioni protette anche in Canada (per es. la denominazione Prosecco), mentre gli altri prodotti agroalimentari ai quali l'UE riconosceva una denominazione di origine non erano tutelati. Con il CETA, **il Canada riconosce e tutela 143 indicazioni geografiche europee**, ma altre potranno essere aggiunte in futuro. Per quanto riguarda l'Italia, 41 prodotti hanno ottenuto il riconoscimento e la tutela in Canada, tra questi figurano, a titolo di esempio: aceto balsamico e aceto balsamico Tradizionale di Modena, Parmigiano Reggiano, Culatello di Zibello, Mozzarella di Bufala Campana ecc.

I prodotti la cui denominazione è riconosciuta e protetta in base all'accordo ottengono un livello di tutela equivalente a quella che hanno in Europa. Il riconoscimento dell'indicazione geografica inoltre riduce il rischio che nomi di specifici prodotti noti siano scambiati con nomi generici o di fantasia. In particolare, con il CETA è divenuto illegale creare confusione circa l'origine dei prodotti con terminologie, bandiere, simboli o colori che evocano falsamente l'indicazione protetta o il paese di origine (il fenomeno dell'“Italian sounding”); inoltre, non è in ogni caso possibile utilizzare l'indicazione geografica nemmeno se accompagnata da termini quali “imitation”, “style”, “kind”, o simili.

Il recente **accordo commerciale con il Giappone (EU-Japan Economic Partnership Agreement)**, entrato in vigore il 1° febbraio 2019, rientra in questa categoria degli accordi “di nuova generazione”, come i precedenti accordi dell’UE con Corea del Sud e con il Canada, e lo stesso nome indica la volontà di andare oltre il semplice accordo di liberalizzazione commerciale. Come detto, tutti gli accordi recenti dell’UE hanno sostanzialmente una struttura simile e includono diversi capitoli che vanno oltre le misure convenzionali di eliminazione delle tariffe e di liberalizzazione commerciale. Alcune peculiarità riguardano però l’accordo con il Giappone, che include capitoli sulle *best practices* e la cooperazione regolatoria e sulla cooperazione in materia di agricoltura, nonché capitoli sulla *corporate governance* e le piccole e medie imprese. I principi di *corporate governance* richiamati dall’accordo includono trasparenza e disponibilità di informazioni sulle imprese quotate; responsabilità dei manager; tutela dei diritti degli azionisti; trasparenza ed equità delle operazioni di acquisizione. Le disposizioni specifiche per le piccole e medie imprese sono finalizzate a facilitarne la partecipazione agli scambi internazionali. È prevista, ad esempio, la creazione di un sito web che fornisca informazioni rilevanti e di un punto di contatto dedicato alle piccole e medie imprese.

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

Anche in assenza di dazi, **la complessità e la scarsa trasparenza delle procedure doganali rappresentano un ostacolo sostanziale agli scambi**. Un obiettivo dei recenti accordi è modernizzare e semplificare tali procedure, rendendo il passaggio attraverso le dogane il più possibile rapido. La rapidità delle operazioni è assicurata non solo dal miglioramento delle procedure e dei regolamenti doganali, ma anche dalla trasparenza con la quale le informazioni necessarie sono rese disponibili agli esportatori. Negli accordi sono specificate in maniera il più possibile chiara le regole di origine, cioè i criteri da rispettare per ottenere lo status di esportatore. Le regole di origine sono particolarmente importanti perché in base ad esse si stabilisce se un prodotto è eleggibile per ricevere il trattamento preferenziale garantito dall’accordo. La questione delle regole di origine è ancor più delicata per i prodotti maggiormente soggetti alla frammentazione della produzione, per i quali l’import di parti e componenti è rilevante. La regola generale è che i prodotti siano considerati come originari di un paese se interamente prodotti sul territorio nazionale o se le lavorazioni sono state effettuate nel paese in misura “sufficiente”. L’ accordo con il Giappone prevede l’utilizzo di dichiarazioni di origine presentate dall’esportatore. Sono vietate visite di controllo presso gli esportatori, ma si prevede che le autorità del paese importatore possano avvalersi della cooperazione amministrativa del paese esportatore al fine di ottenere le informazioni necessarie.

Le **indicazioni geografiche** che vengono incluse nei recenti accordi sono di particolare importanza per i paesi europei e specialmente per l’Italia, che ha un patrimonio enogastronomico particolarmente ampio e soggetto a frodi e imitazioni a danno dei produttori e dei consumatori. L’indicazione geografica permette l’identificazione dei prodotti originari e caratteristici di certe aree territoriali. È, pertanto, per il consumatore, una fonte importante di informazione poiché costituisce una garanzia sulla provenienza e sull’adesione a un disciplinare specifico. Tramite l’accordo firmato, il Giappone riconosce 200 indicazioni geografiche, di cui 44 italiane. Il settore alimentare beneficia in modo sensibile dell’accordo oltre che per la protezione delle indicazioni geografiche anche per l’eliminazione dei dazi

particolarmente elevati in questo comparto e per la semplificazione delle procedure di accesso al mercato giapponese.

Oltre al settore alimentare, che conta per oltre il 10% dell'export italiano verso il Giappone, di particolare rilievo per l'export italiano verso il Giappone sono i settori della meccanica e della chimica, che insieme costituiscono oltre il 30% delle esportazioni verso quel paese, e il settore automobilistico, di grande interesse per tutta la filiera di produzione europea. Anche in questi settori sono previsti notevoli vantaggi. Al di là dell'eliminazione dei dazi, meno elevati per questi tipi di beni (ma comunque significativi in alcuni casi, come per le automobili), la riduzione delle barriere non tariffarie e relative alla regolamentazione può notevolmente agevolare gli scambi.

4.2 Il rischio di frammentazione dell'economia mondiale e il ruolo dell'Unione europea

Nonostante i molti chiari effetti positivi della globalizzazione, e i potenziali vantaggi degli accordi preferenziali tra paesi, è diventato però sempre più evidente che in un sistema mondiale tutto fortemente interconnesso gli accordi regionali e preferenziali non sono sufficienti. È in buona parte per la mancanza di un governo complessivo della globalizzazione, in grado gestire correttamente le rapide trasformazioni che questa ha portato, che sono cresciute in molti paesi le pressioni volte a innalzare barriere protezioniste e le spinte di tipo nazionalistico.

La gestione corretta della globalizzazione è una partita che nessun paese, nemmeno le grandi potenze economiche, e a maggior ragione l'Italia, può giocare singolarmente. Fino a un paio di decenni fa gli Stati Uniti, nella posizione unica di super-potenza economica, cercavano di imporre le proprie regole del gioco, a volte contrastati e a volte sostenuti dall'Unione europea. Lo scenario è completamente diverso oggi, in **un'economia mondiale per lo meno tripolare**, in cui al sistema produttivo nordamericano ed europeo si è aggiunta la cosiddetta "*factory Asia*", dominata dalla Cina, ma accompagnata da una serie di altri paesi asiatici di grande dimensione in termini di popolazione e di crescente peso economico. E accanto a questi tre grandi poli mondiali ci sono vari altri paesi di rilevanza tutt'altro che trascurabile (per esempio l'India, il Brasile, la Russia) che cercano o cercheranno di partecipare in modo attivo alla definizione delle regole della globalizzazione. Per l'Italia quindi la gestione della globalizzazione è una linea di intervento fondamentale – vista l'importanza degli scambi internazionali per la nostra economia – che può essere messa in atto unicamente attraverso l'Unione Europea, non solo perché l'UE ha la competenza esclusiva sulle politiche commerciali dei paesi membri, ma soprattutto perché solo insieme i paesi europei possono avere la capacità di incidere sullo scenario mondiale.

Esercitare questa influenza in questa fase storica è di particolare rilevanza. Ci sono molti nuovi **ambiti di grande importanza economica** (il mercato digitale, la cosiddetta "*sharing economy*", i servizi scambiati internazionalmente, la gestione delle risorse ambientali sono solo alcuni esempi) in cui ancora manca un sistema internazionale di regole condivise e una "*governance*". In più, con l'attuale presidenza, ma in parte anche con la precedente, sebbene in modo molto diverso, gli Stati Uniti stanno ritraendosi dal ruolo di paese leader negli ambiti multilaterali, ruolo che hanno ricoperto per almeno 50 anni. Questo porta a più multilateralismo e democrazia nel governo mondiale, per molti aspetti benvenuti, ma anche ad un vuoto di potere che rende ancora più difficile gestire la situazione. La Cina si è già affrettata a cercare di riempire questo vuoto, ma la sua recente storia economica non consente di essere ottimisti sul tipo di assetti e di regole che potrebbero prevalere. L'espansionismo economico cinese, il pesante intervento statale in economia e l'assenza di democrazia interna non fanno attualmente della Cina un leader mondiale credibile. In questo scenario complesso, purtroppo, per il momento l'Unione europea si è fatta sentire molto poco, anche per via dei molti problemi interni degli ultimi anni,

pur essendo un **modello molto più attendibile di altri in termini di integrazione economica**. Quanto sperimentato con successo internamente all'UE in molti anni di mercato unico europeo potrebbe, in modo attenuato e opportunamente adeguato, essere esportato a livello mondiale come meccanismo di regole condivise che consentono ai mercati internazionali di funzionare.

Nell'ambito del commercio mondiale, l'Unione europea si è sempre dichiarata a favore di una globalizzazione "giusta". Questo significa che, in linea con gli stessi principi che regolano il mercato unico europeo, per l'UE l'integrazione economica non può che essere disciplinata per garantire alcuni principi di equità e correttezza. Il termine "giusto" però può essere interpretato in vari modi e con applicazioni ad ambiti diversi. Fino a qualche tempo fa, per l'UE gli scambi erano definiti equi se oltre a tutelare produttori e consumatori europei rispettavano i diritti dei lavoratori esteri, tutelavano l'ambiente e così via. Secondo alcuni osservatori, negli ultimi anni l'interpretazione di equità degli scambi anche per l'Unione Europea ha preso una piega maggiormente nazionalista, rivolta alla tutela degli interessi interni europei. Questo punto di vista, sebbene in vari casi giustificato dal comportamento commerciale aggressivo di altri paesi, andrebbe moderato perché potrebbe dar luogo a ritorsioni e rendere poco efficaci e condivisibili le proposte portate avanti sulle regole della globalizzazione.

L'Unione europea in questa fase deve farsi sentire in modo chiaro e credibile, e può farlo solo con il pieno appoggio e coinvolgimento dei governi dei suoi paesi membri, in particolare quelli grandi e fondatori, come l'Italia.

5. LA POSIZIONE DELL'ITALIA NEL SISTEMA DEGLI SCAMBI MONDIALI: PIÙ INTERESSI COMUNI CHE DIVISIONI

Il commercio internazionale ha sempre avuto un ruolo fondamentale per l'economia italiana, sia dal lato delle esportazioni, che hanno fatto da traino al sistema produttivo in molte occasioni anche recenti, sia dal lato delle importazioni, indispensabili in un'economia priva di materie prime e con poche risorse energetiche come la nostra, che deve quindi rimanere aperta. Le esportazioni sono una componente cruciale della domanda aggregata in Italia e, nell'ultimo decennio, molte imprese italiane sono sopravvissute anche grazie all'accesso (relativamente) aperto e stabile ai mercati esteri in tutto il mondo.

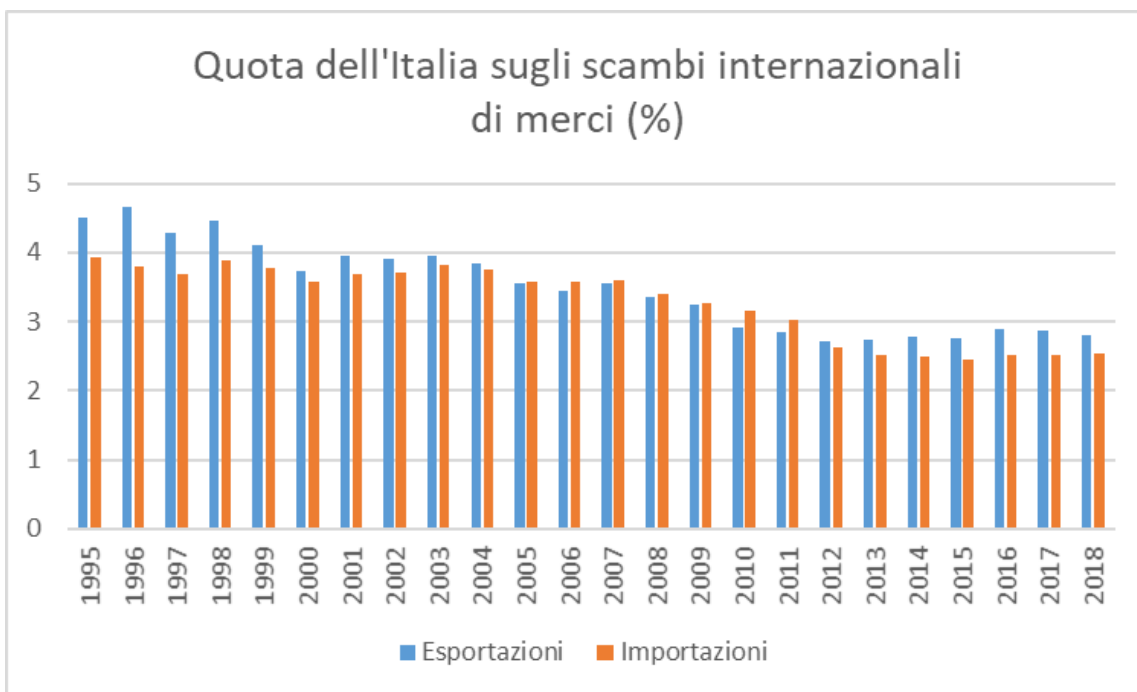
L'integrazione economica dell'Italia con l'Europa e con il resto del mondo è una realtà da molti decenni e influenza profondamente tutti gli aspetti della vita economica del paese. Su questa integrazione si è basata la crescita dell'Italia, sia in passato sia negli ultimi anni, anche per uscire dalla recente crisi internazionale. **Il commercio globale e l'internazionalizzazione dei processi produttivi hanno sostenuto il fatturato e i profitti delle imprese nei momenti di maggiore debolezza della domanda interna, garantendo allo stesso tempo un adeguato livello di concorrenza**, che per i consumatori ha significato il controllo della dinamica dei prezzi e l'accesso a molte varietà di beni, anche fortemente innovativi. Tutto questo implica che per l'Italia, e per la stessa Europa, isolarsi dagli scambi mondiali e erigere barriere commerciali porterebbe rapidamente ad un abbassamento del tenore di vita e al rallentamento della crescita, come mostrano ormai secoli di analisi economiche e ancora di più di esperienza diretta di tutti i paesi; e che è quindi fondamentale che i mercati mondiali rimangano aperti e accessibili.

I rischi creati dalla chiusura e dalla riduzione degli scambi sono già emersi nel corso della guerra commerciale iniziata dagli USA. Il commercio internazionale tra Italia e Stati Uniti è sempre stato piuttosto elevato e i due paesi sono stretti partner commerciali. La rilevanza del mercato americano per le imprese italiane è notevole, essendo questo il terzo mercato di sbocco per le esportazioni italiane, che negli ultimi anni ha contato per circa il 9% del valore complessivo delle merci esportate italiane. Nel 2018, le esportazioni italiane di beni negli Stati Uniti valevano più di 40 miliardi di euro, mentre le esportazioni di servizi ammontavano a oltre 9 miliardi di euro.

Gli Stati Uniti sono invece in settima posizione tra i mercati di approvvigionamento dell'Italia che importa merci per un valore pari a circa 15 miliardi e servizi per oltre 7,5 miliardi. L'Italia ha un notevole surplus commerciale verso gli Stati Uniti, oltre 25 miliardi di euro di beni e 1,7 miliardi di euro di servizi. Queste cifre sottolineano l'importanza del commercio transatlantico per il nostro paese.

Non sorprendentemente quindi, **anche l'Italia è stata influenzata negativamente dal cambiamento delle politiche americane sul commercio internazionale**. Anche se in questo momento la guerra commerciale non ha colpito direttamente i principali settori esportatori italiani, questo non significa che non ci siano conseguenze. L'introduzione delle tariffe da parte degli USA e le inevitabili rappresaglie, la sfiducia nell'attuale sistema di regole supervisionato dal WTO e il conseguente alto livello di tensione e incertezza sugli sviluppi futuri, anche senza specifici ostacoli ai settori esportatori italiani, potrebbero scoraggiare l'internazionalizzazione di molte imprese, in particolare di piccole e medie dimensioni.

FIG. 5 – L'ANDAMENTO DELLE ESPORTAZIONI E IMPORTAZIONI ITALIANE



Fonte: elaborazione su dati UNCTAD

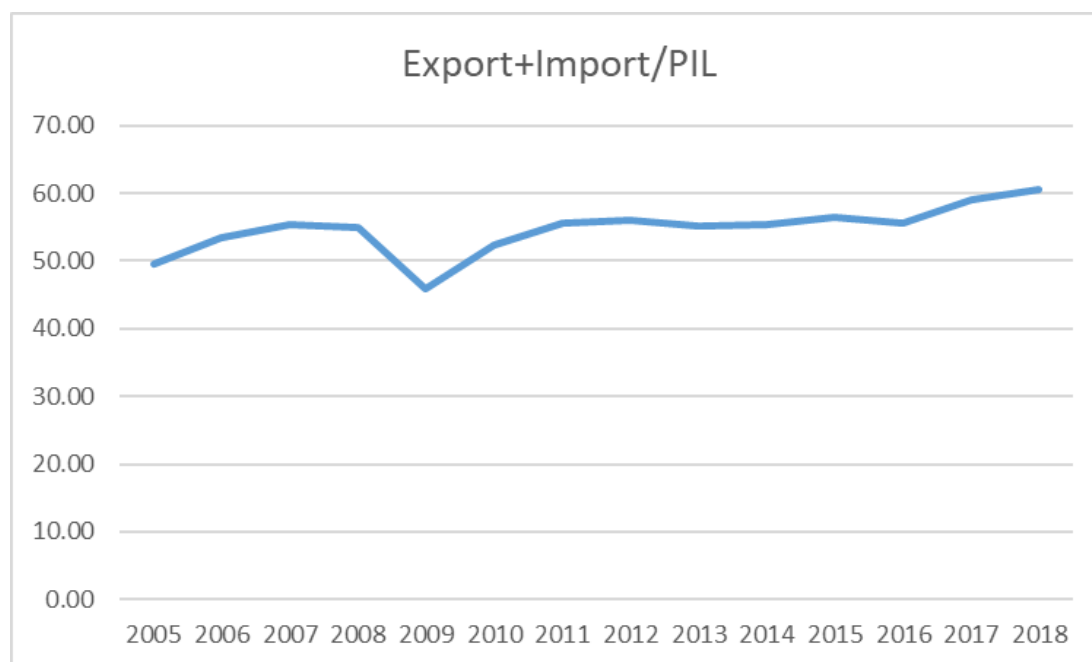
Inoltre, le tariffe americane già introdotte potrebbero essere solo il primo passo in una strategia più ampia che persegue una linea dura sul commercio, anche se la posizione dell'Amministrazione verso l'Europa sembra essersi un poco ammorbidita. Dato che a seguito delle ritorsioni europee è stato colpito il settore agricolo americano, forte sostenitore di Trump, un altro possibile obiettivo della politica commerciale degli Stati Uniti potrebbe essere proprio questo settore molto rilevante per l'Italia, in cui gli USA presentano un deficit elevato.

Per cercare di evitare i rischi legati all'estensione della guerra commerciale a settori più rilevanti, la migliore strategia per l'Italia, come per tutti i membri dell'UE, è quella di prendere una posizione negoziale comune forte nei confronti degli Stati Uniti, indipendentemente dalle specifiche conseguenze individuali delle tariffe nel breve periodo. Ciò dovrebbe essere fatto a livello europeo non solo perché la politica commerciale è una competenza esclusiva dell'UE, ma soprattutto perché esiste un interesse comune e tutti i membri dell'UE con le loro economie molto aperte subiranno le conseguenze di una nuova ondata di protezionismo. Inoltre il mercato europeo nel suo insieme è fondamentale per le imprese americane e gode quindi di una posizione negoziale migliore. Le ritorsioni introdotte dall'UE dopo le prime tariffe americane hanno già ricordato all'Amministrazione americana che il primo a pagare il costo del protezionismo è il paese che decide di chiudere il proprio mercato, imponendo un danno autoinflitto non necessario alla propria economia, molto più grande di quello generata per il resto del mondo.

Cosa può fare la politica estera italiana riguardo la guerra commerciale? Che posizione dovrebbe prendere il nostro paese in questo scontro? Gli USA sono il nostro principale mercato di sbocco al di fuori dell'Europa e un fondamentale fornitore, oltre ad essere un alleato e un partner storico. Abbiamo quindi tutto l'interesse che il mercato americano rimanga aperto alle nostre esportazioni. Ma nonostante questo interesse, è davvero

difficile prendere le parti degli USA in questa circostanza, dal momento che il Presidente Trump ha agito in chiara violazione (sostanziale, se non formale) degli accordi internazionali sugli scambi tra paesi. L'Italia ha anche molto interesse a migliorare le proprie relazioni economiche con la Cina, il secondo importatore al mondo, e il mercato attualmente in maggiore espansione, nel quale la posizione delle imprese italiane è ancora troppo debole. Ma è sicuramente vero che anche alla Cina possono essere rimproverate molte scelte relative alla sua politica economica, e dunque non appare al momento come un partner pienamente affidabile neppure sul piano puramente commerciale.

FIG. 6 – GRADO DI APERTURA DELL'ITALIA



Fonte: elaborazione su dati UNCTAD

L'interesse dell'Italia, più che prendere le parti di uno o dell'altro, è insistere per il ripristino delle regole sugli scambi internazionali siglate nell'ambito del WTO. Sono regole criticabili e imperfette nel complesso scenario dei mercati mondiali del XXI secolo, ma hanno consentito il miglioramento delle condizioni economiche di molti paesi negli ultimi decenni e operano sicuramente meglio della guerra commerciale. Per tutti i paesi aperti al commercio internazionale come l'Italia, un sistema di regole rispettate con reciprocità riduce l'incertezza e consente un accesso migliore ai mercati mondiali. E questo è particolarmente importante per un tessuto produttivo come quello italiano, formato da tante piccole e medie imprese, per le quali il costo dell'incertezza e della non trasparenza è molto maggiore che non per le grandi imprese multinazionali.

Questa richiesta di tornare al rispetto degli accordi e delle regole però non può venire dall'Italia in modo isolato. Si tratta di una richiesta che deve venire dall'intera Unione europea. Infatti, solo l'Unione europea nel suo insieme, come mercato più importante e più ricco del mondo, può avere un peso sufficiente per interporre tra due pesi massimi come USA e Cina. La politica commerciale è di competenza esclusiva dell'UE dalla sua fondazione, ma a direzionarla sono i governi degli stati membri, che in questa guerra commerciale devono insistere perché il gioco riprenda secondo le regole stabilite nell'interesse di tutti. A cominciare dall'Italia, è urgente su questo prendere posizione.

FIG. 7 – I PRINCIPALI PARTNER COMMERCIALI DELL'ITALIA

Graduatoria in base alle esportazioni

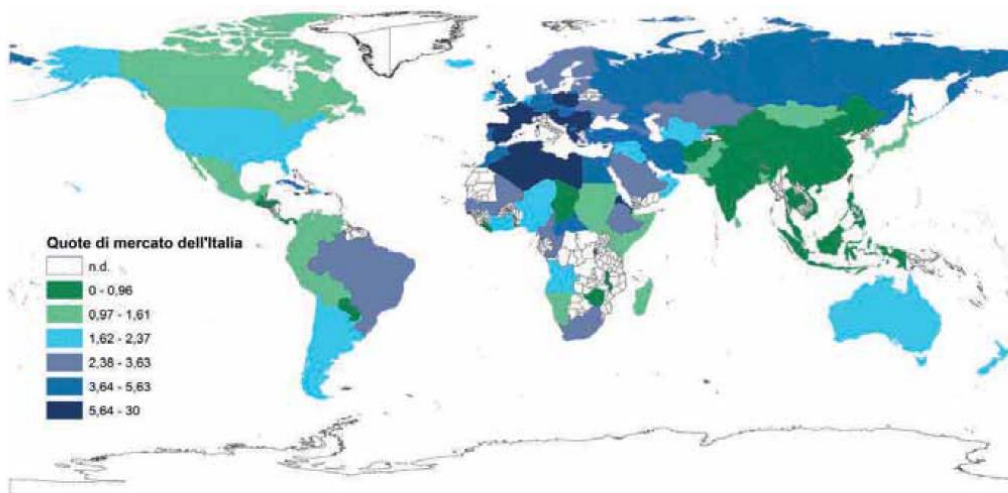
Paesi	posizione 2017	valori 2018	variazioni 2018	Pesi	
				2011	2018
1 Germania	1	58.096	3,7	13,1	12,6
2 Francia	2	48.421	4,5	11,6	10,5
3 Stati Uniti	3	42.449	5,0	6,1	9,2
4 Spagna	4	24.001	3,2	4,7	5,2
5 Regno Unito	5	23.451	1,1	5,3	5,1
6 Svizzera	6	22.358	8,7	5,5	4,8
7 Polonia	9	13.404	6,0	2,6	2,9
8 Belgio	7	13.180	-2,3	2,5	2,8
9 Cina	8	13.169	-2,4	2,7	2,8
10 Paesi Bassi	10	11.628	10,7	2,4	2,5
Somma dei 10 paesi		270.157	3,9	56,4	58,4
Mondo		462.899	3,1	100,0	100,0

Graduatoria in base alle importazioni

Paesi	posizione 2017	valori 2018	variazioni 2018	Pesi	
				2011	2018
1 Germania	1	70.315	6,9	15,5	16,6
2 Francia	2	36.535	4,2	8,4	8,6
3 Cina	3	30.780	8,2	7,4	7,3
4 Paesi Bassi	4	22.912	0,8	5,2	5,4
5 Spagna	5	20.627	-3,5	4,5	4,9
6 Belgio	6	19.223	8,3	3,6	4,5
7 Stati Uniti	7	15.964	6,4	3,2	3,8
8 Regno Unito	9	13.830	12,0	2,7	3,3
9 Russia	8	11.141	-3,5	4,2	2,6
10 Svizzera	10	10.954	-2,4	2,8	2,6
Somma dei 10 paesi		252.281	4,6	57,7	59,5
Mondo		423.998	5,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ICE su dati Istat

FIGURA 8 – LE QUOTE DI MERCATO DELL'ITALIA PER PAESE NEL 2018



Quota media = 2,85 per cento.
 Fonte: elaborazioni ICE su dati FMI DOTS

6. LA CRISI GLOBALE DA COVID-19 E LE RIPERCUSSIONI SUL COMMERCIO INTERNAZIONALE

Anche se è ancora presto per avere dati ufficiali e stabilizzati, è oramai molto chiaro che la diffusione del cosiddetto COVID-19 e la associata pandemia stanno avendo effetti molto pesanti sull'economia di molti paesi, con chiare implicazioni anche per il commercio internazionale.

Il commercio internazionale risultava già in decelerazione nell'ultima parte del 2019, a causa del generale rallentamento del ciclo economico in molti paesi. I primi mesi del 2020 stanno confermando questo forte rallentamento degli scambi, anche se gli effetti sul commercio internazionale saranno pienamente visibili solo nei prossimi mesi. Il WTO sta rivedendo e aggiornando in modo continuo le previsioni per l'anno in corso, che evidentemente tendono al ribasso per quanto riguarda gli scambi sia di beni sia di servizi a seguito dello shock sulla produzione e sulla domanda che si sta allargando a vari paesi. Nessuna istituzione internazionale però al momento si azzarda ad associare cifre precise alle previsioni, dato l'elevato livello di incertezza.

Si tratta di conseguenze inevitabili, dal momento che le aree al momento più coinvolte nella crisi sono quelle dei maggiori protagonisti del commercio mondiale. La Cina ha subito un notevole rallentamento della sua economia nei primi mesi del 2020 durante la quarantena imposta ad alcune province, anche se il paese nel complesso non si è fermato. Ed essendo la Cina il primo esportatore al mondo e il secondo importatore, l'impatto del suo rallentamento si fa sentire sui flussi di scambio a livello globale. Oltre ad essere un grande esportatore e un mercato cruciale di beni finali date le sue dimensioni, la Cina è coinvolta in modo massiccio in molte catene internazionali di produzione, a partire dall'elettronica e dalle telecomunicazioni, e attraverso queste catene produttive il suo rallentamento tende a propagarsi rapidamente, anche verso aree non particolarmente coinvolte in modo diretto dalla crisi sanitaria. Questo tipo di effetti erano già stati osservati in passato durante la crisi della SARS nel 2002-2003 scoppiata proprio in Cina e a Hong Kong. La crisi sanitaria di allora era stata molto più contenuta, e soprattutto all'epoca la Cina non aveva ancora il ruolo centrale nel commercio mondiale che riveste oggi. Gli effetti quindi non erano stati eccessivamente pesanti, anche se comunque visibili e percepiti in molte parti del mondo e in diversi settori, causando anche allora un rallentamento del commercio mondiale. Ma la rilevanza della Cina è molto aumentata, e per questa ragione già nelle fasi iniziali della crisi le previsioni indicavano notevoli problemi per molte catene produttive, anche nell'ipotesi ottimistica che la Cina rimanesse l'unico paese ad avere una diffusione così elevata del virus.

Da allora purtroppo lo scenario è decisamente peggiorato. Anche se la Cina sembra uscita dalla fase peggiore della crisi sanitaria, non è così per i suoi principali partner commerciali. L'attività economica sta registrando un forte rallentamento sia in Europa sia negli USA, con una caduta della produzione sia di beni che di servizi, dei redditi e quindi della domanda di beni intermedi e finali. In questo scenario, il commercio internazionale non può che rallentare notevolmente a sua volta.

Le politiche economiche messe in atto sulle due sponde dell'Atlantico, con interventi massicci sia dal lato della politica monetaria sia dal lato della spesa pubblica, potrebbero contenere la gravità e la durata della recessione, e dunque sperabilmente questo rallentamento sarà temporaneo, anche se molto pesante. Nonostante questo, l'effetto negativo sugli scambi internazionali si prevede molto forte per vari motivi. L'andamento del commercio internazionale tende a seguire in modo amplificato le variazioni della produzione per via delle forti interconnessioni esistenti nel ciclo produttivo di tutti i maggiori paesi. Il rallentamento di un sistema economico si trasmette quindi ai sistemi connessi, e si aggiunge al rallentamento locale. Inoltre, come si è già osservato in occasione di crisi sanitarie del passato, per ovvie ragioni prudenziali i controlli alle frontiere di alcune tipologie di merci e sugli spostamenti delle persone vengono intensificati, rendendo gli scambi più problematici e costosi.

Va però ricordato che in questa fase di crisi, gli scambi tra paesi svolgono un ruolo fondamentale, ed è essenziale cercare di non ostacolarli eccessivamente. Il commercio internazionale spesso garantisce la disponibilità e l'accessibilità economica di medicinali vitali, prodotti medici e servizi sanitari, in particolare per i paesi più vulnerabili: nessun paese è completamente autosufficiente per i prodotti e le attrezzature di cui ha bisogno per i suoi sistemi di sanità pubblica. Inoltre, attraverso il commercio internazionale è possibile sopperire a carenze della produzione, oltre che di apparecchiature sanitarie e di farmaci, di varie tipologie di beni di prima necessità, distribuendoli in modo più efficiente dove sono più necessari. In questa situazione di emergenza, nonostante la tentazione di alcuni paesi di chiudere le frontiere e di applicare restrizioni agli scambi per accumulare scorte, i governi si accorgono anche di avere bisogno gli uni degli altri e dell'importanza di agire per quanto possibile in modo coordinato a fronte di un problema che è assolutamente globale.

Per queste ragioni, il WTO sta incoraggiando i paesi a mantenere il più possibile aperti gli scambi. Il WTO sottolinea che ogni paese membro dell'organizzazione è libero di determinare ciò che è necessario per proteggere i propri cittadini e adottare le misure che ritiene appropriate; e le regole del WTO offrono ampio spazio ai membri per l'adozione di misure commerciali ritenute necessarie per proteggere la salute pubblica e il benessere pubblico (compresi i divieti di importazione ed esportazione, restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e licenze non automatiche per l'importazione). Ma queste misure dovrebbero essere applicate in modo da non produrre discriminazioni tra paesi e non dovrebbero costituire una restrizione al commercio internazionale.

Per il momento, la crisi del coronavirus non si è ancora estesa in modo massiccio in molti paesi emergenti e in via di sviluppo, dove gli effetti potrebbero essere devastanti, soprattutto per via delle carenze dei sistemi sanitari di molti di questi paesi. Ci si augura che nel momento in cui l'emisfero meridionale dovesse essere investito in modo più serio dalla pandemia, si saranno trovati i mezzi più efficaci per affrontare il virus. Tuttavia, il fatto che la fase acuta della crisi sembra essere non completamente simultanea nelle diverse parti del mondo la rende più gestibile anche dal punto di vista economico, e aumenta l'importanza di mantenere aperti gli scambi internazionali proprio come mezzo per bilanciare le necessità e le capacità produttive dei singoli paesi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Accredia (2019), *Commercio internazionale, il valore dell'accreditamento e della normazione*, Osservatorio Accredia, 1/2019.

Bruni F. e L. Tajoli (2020), "Il mondo economico-finanziario: globale o frammentato?", in Rapporto ISPI 2020 - *Lavori in corso: la fine di un mondo, atto II*, a cura di A. Colombo e P. Magri.

European Commission (2019), 2019 Report on Implementation of EU Free Trade Agreements, 1 January 2018 - 31 December 2018, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158387.pdf

Tajoli L. (2017), "Firms' internationalization, economic growth and trade agreements", *Stato e mercato, Rivista quadrimestrale*, 1/2017, pp. 51-78, doi: 10.1425/86196

Tajoli L. (2019), "Le guerre dei dazi: verso la fine della Wto?", in Rapporto ISPI 2019 - *La fine di un mondo. La deriva dell'ordine liberale*, a cura di A. Colombo e P. Magri.

WTO (2018), WTO in brief, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.htm

WTO (2019), *World Trade Report 2019, The future of services trade*, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr19_e.htm

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaii@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.