

Nuovo protezionismo e commercio mondiale

S. Costagli ☎ 06-47027054 – simona.costagli@bnlmail.com

La Ue occupa ancora oggi la prima posizione per quota di mercato sia dell'export sia dell'import mondiale. Secondo il WTO nel 2010 (ultimo dato disponibile) la quota di mercato della Ue-27 sull'export mondiale, in dollari correnti, era pari all'11,7%, incalzata dalla quota cinese arrivata al 10,4%. I 27 paesi della Ue attraggono il 12,9% del valore mondiale delle merci, seguiti dagli Stati Uniti (12,8%) e, a maggiore distanza, dalla Cina.

Oggi la Ue rappresenta una delle aree più aperte al commercio estero, il livello di dazi doganali sui prodotti industriali è molto basso, e una quota consistente di importazioni entra a tassi preferenziali garantiti da accordi bilaterali o da regimi di sospensione tariffaria. All'esterno dei suoi confini, tuttavia, a partire dalla crisi economica del 2008 l'Unione ha visto innalzare barriere sempre più alte.

Secondo la Commissione europea, tra gennaio 2008 e settembre 2011 sono state introdotte in tutto il mondo 333 nuove misure restrittive al commercio. A settembre 2011 ne risultavano attive 424, di cui 131 adottate nei 12 mesi precedenti. La maggior parte delle nuove misure è stata introdotta da paesi che stanno tentando di rafforzare la competitività dei rispettivi sistemi industriali. Argentina, Russia, Indonesia, Brasile e Cina sono i paesi nei quali negli ultimi tre anni risulta in vigore il maggior numero di misure restrittive al commercio.

Anche gli Stati Uniti presentano notevoli barriere all'ingresso dei prodotti Ue, nonostante le due aree siano considerate le più integrate al mondo dal punto di vista commerciale. Secondo una stima della Commissione europea l'altezza delle barriere ancora esistenti è tale che una loro eliminazione aumenterebbe il Pil della Ue di circa 122 miliardi di euro in un anno.

Tra le barriere più insidiose e meno considerate la Commissione europea indica il mercato del *public procurement*, che rimane significativamente chiuso in un gran numero di paesi, soprattutto Stati Uniti, Cina, Giappone e Brasile. Il *public procurement* rappresenta il segmento più ampio del commercio mondiale rimasto ai margini degli accordi internazionali. All'accordo in vigore (il Government Procurement Agreement) partecipano solo 14 paesi, e tra questi solo due dei principali partner della Ue: Stati Uniti e Giappone, mentre la Cina sta negoziando l'accesso.

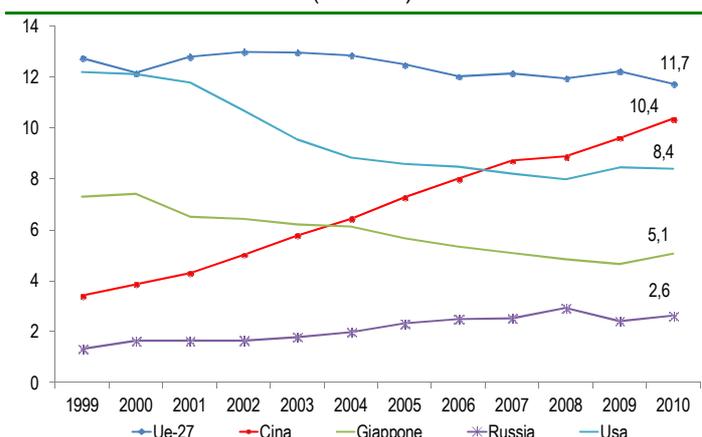
La Ue-27 tra le aree più aperte al commercio estero

Una delle principali conseguenze della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2007 è stato un forte rallentamento nel commercio mondiale; tuttavia il suo recupero è stato tanto veloce quanto il declino: dopo il calo del 12% registrato nel 2009 i volumi di beni e servizi scambiati a livello mondiale nel 2010 sono cresciuti del 14,5%, e i dati preliminari per il 2011 indicano una crescita su base annua del 7,5%.

Per i paesi della Ue-27 il 2009 ha segnato una flessione del 21% per l'export e del 27% dell'import, nel 2010 le vendite all'esterno dell'area hanno registrato un incremento del 17% che ha portato la crescita media del quinquennio 2005-2010 al +6%. La crescita è proseguita, anche se a ritmi più modesti, nel 2011, con un aumento delle esportazioni del 13%. Escludendo il commercio intra-area, la Ue occupa la prima posizione per quota di mercato sia dell'export sia dell'import mondiale. Secondo il WTO nel 2010 (ultimo dato disponibile) la quota di mercato in dollari correnti sull'export mondiale della Ue-27 è stata pari all'11,7%, in flessione di un punto percentuale dal

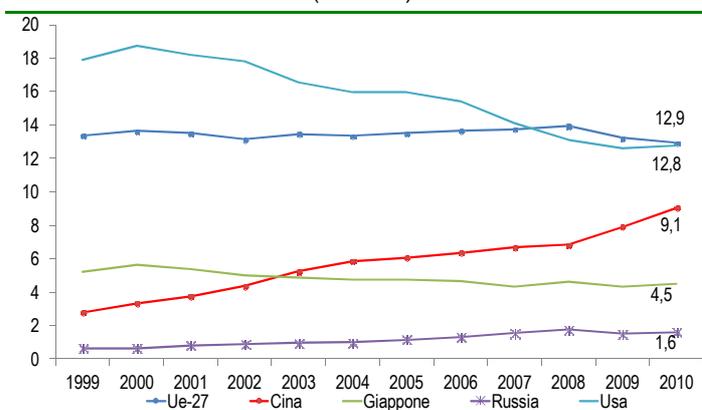
1999 e ormai incalzata dalla quota cinese, arrivata al 10,4% dal 3,4% del 1999. Relativamente all'import, i 27 paesi della Ue attraggono il 12,9% del valore mondiale delle merci, in questo caso incalzati dagli Stati Uniti, che detengono una quota del 12,8%, mentre la Cina segue a maggiore distanza (9,8%, un valore peraltro in forte crescita dal 2,8% del 1999).

Quote di mercato dell'export di alcuni paesi (valori %)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL su dati WTO

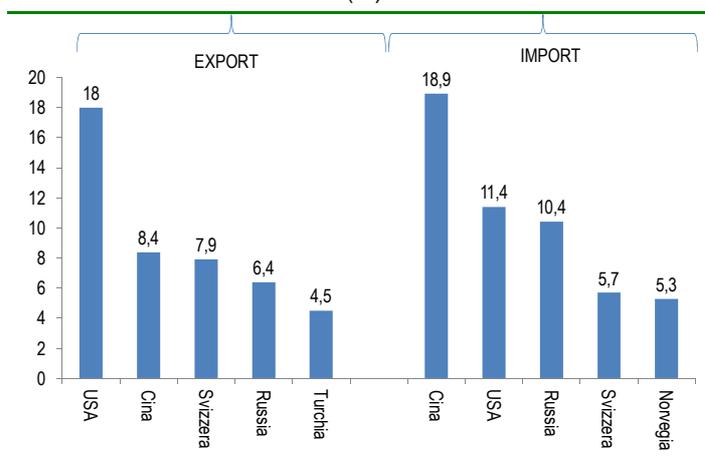
Quote di mercato dell'import di alcuni paesi (valori %)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL su dati WTO

Stati Uniti e Cina risultano i principali destinatari delle esportazioni della Ue-27, con quote rispettivamente pari al 18,4 e all'8,4%, seguiti dalla Svizzera (7,9%), dalla Russia (6,4%) e dalla Turchia (4,5%). Dal lato dell'import le prime due posizioni risultano invertite, con la Cina primo fornitore con una quota del 18,9% e gli Stati Uniti con l'11,4%; la Russia, con il 10,4%, rappresenta invece il terzo fornitore in ordine di importanza.

I principali partner commerciali della Ue-27 (%)



Fonte: elaborazioni Servizio Studi BNL su dati WTO

L'Unione europea è, dal 1° luglio 1968, un'unione doganale: ossia un'area nella quale vi è assenza totale di dazi alle frontiere interne tra gli Stati membri; i dazi doganali sono comuni sulle importazioni da paesi extra Ue; le norme d'origine sono comuni per i prodotti provenienti da paesi extra UE; e viene data una definizione comune del valore in dogana.¹ A partire da quella data, l'elaborazione della legislazione doganale comunitaria ha consentito di assicurare l'applicazione delle stesse norme a tutte le merci importate nell'Ue.

Oggi la Ue rappresenta una delle aree più aperte al commercio estero. Il livello di dazi doganali sui prodotti industriali ad esempio è molto basso (intorno al 4% considerando nella media anche i dazi applicati alle *most-favoured nations*, ossia i membri del WTO), inoltre una certa quota di importazioni di prodotti industriali entra nei confini a tassi preferenziali garantiti da accordi bilaterali (come il *Generalised System of Preference*) o regimi di sospensione tariffarie. È il caso, ad esempio, delle importazioni di acciaio dai paesi del Mediterraneo legati alla Ue attraverso l'accordo bilaterale di Cooperazione o gli Accordi euro mediterranei. La Ue è inoltre promotrice presso il WTO di proposte per la riduzione delle tariffe sul tessile, l'abbigliamento e le calzature, e di una politica commerciale che tenga in maggior conto le esigenze dei paesi in via di sviluppo. All'indomani della crisi economico finanziaria scoppiata tra il 2007 e il 2008, al clima di apertura proposto dalla Ue si è contrapposta una maggiore chiusura da parte di altri paesi, in alcuni casi proprio i principali partner commerciali della Ue.

La ripresa del protezionismo dopo la crisi

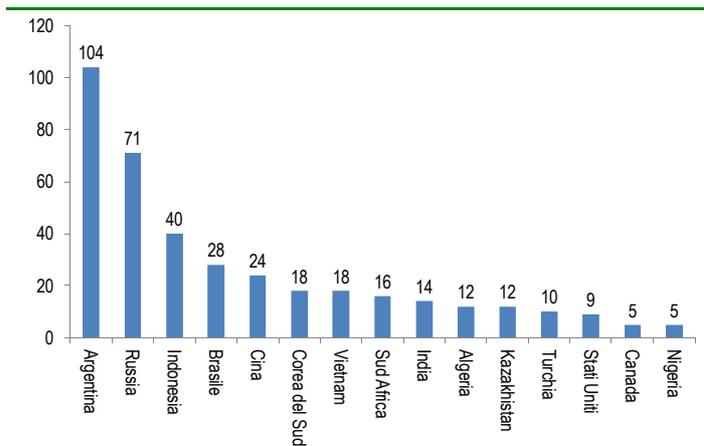
Nonostante il recupero registrato successivamente al 2009, il commercio internazionale è oggi frenato da un fenomeno nuovo: la ripresa di politiche

¹ L'accordo su questi principi tra i sei paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) ha permesso il completamento dell'unione doganale un anno e mezzo prima di quanto stabilito nel trattato di Roma. Il quadro normativo stabilito disciplina, tra l'altro, alcuni aspetti importanti, tra cui: l'applicazione uniforme della tariffa doganale comune a tutte le frontiere esterne dell'Ue; un approccio comune relativamente al regime di deposito doganale; l'agevolazione della circolazione delle merci in regime di "transito doganale"; la sostituzione dei molteplici documenti doganali con un documento amministrativo unico. Tutte le norme relative a questi aspetti sono state infine riunite in un unico atto legislativo, il Codice doganale comunitario, adottato nel 1992.

Si veda (http://ec.europa.eu/taxation_customs/40customs/customs_general_info/about/index_it.htm).

protezionistiche, attuate soprattutto da paesi emergenti che le utilizzano come strumento di sostegno all'industria domestica (*import substitution industrialization*)² Secondo la Commissione europea,³ tra gennaio 2008 e settembre 2011 sono state introdotte in tutto il mondo 333 nuove misure restrittive al commercio. A settembre 2011 ne risultavano in vigore 424, di cui 131 adottate nei 12 mesi precedenti e solo 40 abrogate nello stesso periodo. La maggior parte delle nuove misure protezionistiche è stata introdotta da paesi che tentano di rafforzare la competitività dei propri sistemi industriali attraverso un mix di politiche composto da misure di supporto a particolari settori e dall'introduzione di tariffe e/o controlli ai confini, nel duplice tentativo di proteggersi dalla concorrenza internazionale e di rilanciare le proprie esportazioni. Nella maggior parte dei casi si tratta di paesi emergenti. L'esempio tipico è rappresentato dall'Argentina, le cui autorità hanno dichiarato l'avvio della "*import substitution industrialization*" attraverso l'introduzione di licenze all'import per un'ampia gamma di prodotti e soglie prestabilite per import ed export. Insieme all'Argentina, sono Russia, Indonesia, Brasile e Cina i paesi che negli ultimi tre anni presentano il maggior numero di misure attive di restrizione al commercio, mentre Argentina, Brasile e Russia sono quelli che nel periodo considerato hanno avviato il maggior numero di nuove misure.

Primi 15 paesi per numero delle procedure di restrizione al commercio in forza a settembre 2011



Fonte: Commissione europea, settembre 2011.

L'Argentina, in particolare, negli ultimi tre anni ha esteso l'applicazione di licenze non automatiche all'import a 178 prodotti (*tariff lines*) incluse categorie rilevanti come automobili, biciclette e motocicli, tessile, prodotti in metallo e alcuni prodotti elettronici. Nel complesso, nel paese i prodotti coperti da un sistema di licenze all'importazione non automatiche sono oggi circa 600. In Brasile, l'avvio ad agosto 2011 del "Plano Brasil Maior" – che introduce una serie di misure per sviluppare l'industria domestica

² Si tratta di una politica commerciale basata sull'idea che un paese possa svilupparsi attraverso la crescita del settore industriale raggiungibile solo attraverso una riduzione della dipendenza dall'estero. La politica, attuata soprattutto dai paesi dell'America Latina e da alcuni paesi asiatici (India) tra il 1950 e i primi anni '80, si basa soprattutto sulle teorie dell'*infant industry argument* adottate dai paesi più industrializzati come Stati Uniti dal 1940.

³ Commissione europea, *Eight Report on potentially trade restrictive measures*, settembre 2011.

quali i limiti all'accesso di prodotti e operatori stranieri – rappresenta il coronamento di un processo avviato negli ultimi tre anni in cui il paese ha gradualmente aumentato numerose tariffe all'import, irrigidito le misure di controllo ai confini e quelle relative al public procurement.⁴

La Russia, nonostante il suo imminente ingresso nel WTO, risulta essere uno dei paesi più attivi sul fronte protezionistico. L'aumento delle tariffe (soprattutto durante la crisi economica) ha riguardato soprattutto alcuni tipi di macchinari e materiali per le telecomunicazioni, mentre sono al vaglio tariffe sui prodotti caseari e prodotti dell'ICT. Nel paese inoltre esistono quote all'export di materie prime.

La Cina secondo la Commissione europea tra il 2008 e il 2010 ha posto in essere 24 nuove misure restrittive del commercio, la maggior parte delle quali sotto forma di sostegno alle imprese nazionali. Più in generale il paese, dopo oltre dieci anni di ingresso nel WTO, deve ancora adeguarsi ad alcuni criteri base richiesti dall'organizzazione, come quelli di non discriminazione e trasparenza. Il paese in particolare violerebbe sistematicamente l'indicazione WTO di non porre quote all'export di alcune materie prime. Nel 2009, tali restrizioni hanno riguardato circa 1,2 miliardi di euro di materie prime importate dalla Ue; il problema per gli importatori della Ue riguarda soprattutto le terre rare (importate per il 62% dalla Cina) per le quali la riduzione delle quote ha determinato una forte impennata dei prezzi che ha toccato punte del +500%.

Primi 15 paesi per numero delle procedure di restrizione al commercio in forza da ottobre 2008 per tipologia della procedura (numero)

	Barriere all'ingresso	Barriere nel paese	Government procurement	Barriere ai servizi e investimenti	Restrizioni all'export	Misure di sostegno all'export	Altre misure di sostegno
Argentina	101		1	1	1		
<i>Russia</i>	49	3	2	3	4	2	8
Indonesia	11	10	4	12	3		
<i>Brasile</i>	11	1	5	1	1	5	4
Cina	1	3	4	4	1	1	10
Corea del Sud				1		3	14
Vietnam	7	6	1	1	1		2
Sud Africa	7		3	1			5
India	3	2		1	4	3	1
<i>Algeria</i>	2	3	2	3	1		1
<i>Kazakhstan</i>	1	1	2		2	2	1
Turchia	1	2	1	1	2		3
Stati Uniti	3	1	1	1		1	2
Canada		1	2				2
Nigeria	3		1	1			

I paesi indicati in grassetto sono membri del WTO, quelli in corsivo no.

Fonte: Commissione europea settembre 2011.

Le restrizioni al commercio, tuttavia, non si limitano ai paesi emergenti. Il principale partner commerciale della Ue sono gli Stati Uniti; USA e Ue rappresentano le aree più integrate al mondo dal punto di vista commerciale (sia per valore del commercio sia per ammontare degli investimenti reciproci), eppure le relazioni commerciali non sono sfruttate appieno a causa del persistere di barriere agli scambi. Queste ultime non

⁴ Per la definizione del *public procurement* si veda l'ultimo paragrafo.

riguardano in particolare le tariffe (di fatto molto basse), ma nascono da divergenze negli standard regolamentari. Secondo una stima della Commissione europea,⁵ l'altezza di queste barriere non tariffarie è tale che una loro eliminazione aumenterebbe il Pil della Ue di circa 122 miliardi di euro in un anno. Particolarmente penalizzante per il commercio della Ue è poi la cosiddetta procedura "100% scanning", che per impedire potenziali attacchi terroristici prevede la scansione di tutti i container prima dell'arrivo nei porti statunitensi.

Il public procurement ancora chiuso

Al di là delle generiche restrizioni all'import e delle protezioni all'export, la Commissione europea ha di recente individuato una serie di ulteriori limitazioni che le imprese degli stati membri si trovano ad affrontare fuori dei confini comunitari. Tra questi, i più rilevanti riguardano il *public procurement*,⁶ la scarsa protezione dei diritti di proprietà intellettuali, e mercati dei servizi e degli investimenti ancora troppo chiusi. È difficile stimare l'impatto economico di tali barriere, ma alcune elaborazioni della Commissione indicano in un valore compreso tra 96 e 130 miliardi di euro l'ammontare delle esportazioni europee potenzialmente colpite da tali misure.

Con riferimento al *public procurement* (indicato come una delle barriere più insidiose e generalmente trascurate), la Commissione ne evidenzia la sostanziale chiusura in un gran numero di paesi, soprattutto Stati Uniti, Cina, Giappone e Brasile. Il *public procurement* rappresenta il segmento più ampio del commercio mondiale tra quelli rimasti ai margini degli accordi internazionali. All'accordo in vigore, ovvero il GPA (Government Procurement Agreement) partecipano infatti solo 14 paesi, e tra questi solo due dei principali partner della Ue: Stati Uniti e Giappone, mentre la Cina sta ancora negoziando l'accesso.

Il mercato del *public procurement* ha un potenziale di sviluppo enorme: nel 2007, ultimo dato disponibile, la spesa per *public procurement* rappresentava il 16% del Pil nella Ue, l'11% negli Stati Uniti e il 18% in Giappone, per il Brasile la stima si aggira intorno ai 133 miliardi di euro, mentre non esistono cifre ufficiali riguardanti la Cina. In quest'ultimo paese l'applicazione della "indigenous innovation policy", tesa a promuovere l'avanzamento delle imprese cinesi nella catena del valore, ha fortemente limitato l'accesso alle imprese europee al procurement cinese in un ampio numero di settori innovativi, dalle tecnologie verdi alle telecomunicazioni, imponendo loro di registrare in Cina i rispettivi diritti di proprietà intellettuale (IPR). Di recente il governo cinese ha tuttavia assicurato che la scelta dei prodotti e servizi non avverrà più sulla base della nazionalità dei brevetti.

Il GPA si caratterizza ancora per un'ampia asimmetria tra le parti coinvolte in termini di impegno all'apertura dei rispettivi mercati: nel 2007 il valore del *procurement* USA a disposizione delle imprese straniere aderenti al GPA era pari a 34 miliardi di euro, quello giapponese a 22 miliardi di euro, pari a meno di un decimo del valore della fetta di mercato (312 miliardi di euro) che l'Unione europea si era impegnata ad aprire alla stessa data. Nel caso degli Stati Uniti, negli ultimi anni l'iniziativa "Buy America", nell'ambito dell'American Recovery and Reinvestment Act, ha ulteriormente limitato l'accesso al *public procurement* domestico, non coperto dagli accordi GPA.

⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf: "Non tariff measures in EU-US Trade and Investment – An economic analysis".

⁶ Per *Public procurement* si intende il processo attraverso il quale il settore pubblico acquista beni e servizi da quello privato; più in generale, esso costituisce lo strumento principale attraverso cui la Pubblica Amministrazione realizza la domanda di beni e servizi e di beni strumentali per il raggiungimento dei propri fini istituzionali.

La mancanza di una protezione effettiva dei diritti di proprietà (inclusa l'insufficiente protezione delle indicazioni geografiche d'origine dei prodotti) rappresenta un altro campo nel quale spesso le imprese europee, soprattutto esportatrici di prodotti ad elevato valore aggiunto, vengono penalizzate.