



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 14-2020

**L'Unione europea e il suo modello per
regolare le relazioni commerciali
internazionali: evoluzione recente e sfide
future della politica commerciale europea**

Gianni Paramithiotti

Giugno 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note Brevi: Andrea Zatti.

Nota 14-2020, giugno 2020.

Autore: Gianni Paramithiotti.

L'Unione europea e il suo modello per regolare le relazioni commerciali internazionali: evoluzione recente e sfide future della politica commerciale europea.

L'Unione europea e il suo modello per regolare le relazioni commerciali internazionali: evoluzione recente e sfide future della politica commerciale europea

di Gianni Paramithiotti*

La Politica commerciale europea (o Politica commerciale comune-PCC) rappresenta uno degli elementi più significativi del processo di integrazione europeo. La sua efficacia è dovuta alla struttura federale: un singolo negoziatore per i ventisette Stati membri e circa 500 milioni di agenti economici. La sua forza risiede anche nel fatto che le basi concettuali sono condivise fra gli Stati membri indipendentemente dalla loro predisposizione naturale più o meno liberale nei confronti dei partner commerciali.

L'impostazione della PCC si può riassumere nelle tre parole d'ordine, apertura, regole e competizione, che denotano non un'aprioristica ed ideologica adesione della Ue al principio del libero scambio, ma la ricerca di una ponderata apertura dei mercati al fine di garantire un concreto beneficio all'economia europea nel rispetto di regole ritenute vitali non solo per la promozione di un commercio sostenibile, ma anche per smussare la globalizzazione nelle sue ricadute negative sulle componenti più esposte della società europea¹. Ne consegue un deciso impegno sia nei confronti del multilateralismo che della preoccupazione di sostenere i PVS nel loro processo di apertura verso il libero scambio.

Nel corso degli anni alcuni nuovi valori sono stati aggiunti al perseguimento dei suoi scopi, quali la tutela dei diritti umani, dell'ambiente,

* Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

¹ Per dirla con le parole dell'ex Commissario europeo per il commercio Cecilia Malmström pronunciate di fronte al Parlamento europeo: "I mercati aperti non sono un fine in sé stesso, ma un mezzo per raggiungere un fine".

dei diritti dei consumatori e della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari.

Questo accrescimento ha fatto sì che la PCC abbandonasse il ristretto ambito delle relazioni commerciali per entrare a pieno titolo nell'area della promozione delle relazioni esterne sostenendone gli obiettivi di più ampio respiro. È in questo spirito infatti che l'Articolo 207 del Trattato di Lisbona recita «la Politica commerciale comune deve essere condotta nel contesto dei principi ed obiettivi dell'azione esterna dell'Unione».

Nei primi anni del secondo dopoguerra in avanti, il perseguimento dell'obiettivo della creazione di un sistema di scambi multilaterale ha dato origine agli accordi che sovrintendono alla regolamentazione degli stessi per un commercio internazionale senza discriminazioni (GATT) e, più recentemente, alle organizzazioni internazionali operanti per il medesimo fine (WTO) coinvolgenti una pluralità di Paesi nell'elaborazione delle specifiche regole.

In sintesi, i due principi su cui si basa il sistema multilaterale degli scambi internazionali sono quello della “nazione più favorita – MFN”, che significa trattare tutte le nazioni allo stesso modo assicurando a ciascuna il medesimo trattamento commerciale di quella più favorita, e quello del “trattamento nazionale”, trattare cioè gli operatori stranieri e nazionali su di un piano paritetico.

Tuttavia, come vedremo più avanti, dall'inizio del nuovo millennio gli stravolgimenti nella predisposizione ideologica di alcuni attori di peso verso l'applicazione del multilateralismo nel contesto degli scambi internazionali non solo hanno profondamente modificato alcune modalità di azione della Politica commerciale europea, ma – essendo destinati a permanere nel prossimo futuro in modalità ancor più esacerbata a causa del verificarsi della recentissima pandemia sanitaria che vede le nazioni impegnate nel rinfacciarsi la colpa dell'origine della stessa in una sorta di muro contro muro e di intransigenza degli uni verso gli altri – renderanno il ritorno verso il sistema multilaterale pressoché impossibile, almeno nel breve termine. Inoltre è indubbio che il *lockdown* seguito al diffondersi del virus abbia provocato uno stallo nella globalizzazione con la conseguente rottura delle catene internazionali di fornitura alla produzione e di un loro accorciamento su base regionale quando non addirittura meramente nazionale.

Riconcentrando l'attenzione sulla realtà dell'economia europea, è indubbio che essa non solo sia un'economia aperta che non può fare a meno del commercio mondiale, ma che ne rappresenti uno dei maggiori protagonisti:

nel 2017 essa è stata la regione leader a livello mondiale raggiungendo una quota del 16,72% negli scambi internazionali di beni e servizi; si è collocata fra i maggiori esportatori di beni manufatti raggiungendo la seconda posizione mondiale con una quota del 15,2% sul totale, mentre ha fatto segnare la prima posizione con una percentuale del 22,2% sul totale per i servizi².

Un altro fatto positivo importante, sebbene raramente menzionato, riguarda la creazione di posti di lavoro che ha raggiunto un valore pari a 36 milioni di unità, come dire che nella Ue un lavoratore su sette lavora per l'industria dell'export. Inoltre è stato stimato che ogni milione di euro di export addizionale promuova una crescita di 14.000 nuovi posti nel sistema economico europeo.

A fronte di questi dati positivi, la teoria economica e la realtà dei fatti ci insegnano però che i medesimi flussi commerciali possono distruggere occupazione. Sebbene non esistano dati ufficiali, è indubbio che la repentina apertura alle importazioni cinesi di inizio millennio abbia provocato un impatto negativo sull'occupazione nelle economie sviluppate, precisamente su quella europea ed americana, pur tenuto conto che il mercato cinese rappresenta un'opportunità in termini di esportazioni e conseguentemente di crescita economica globale.

E' stato però dimostrato che gli scambi internazionali non abbiano rappresentato la causa principale di perdita di posti di lavoro fatta registrare all'interno di queste economie, ma il principale colpevole va indicato nel progresso tecnologico, ritenuto responsabile dell'80% di tale fenomeno negativo³.

Come già richiamato in precedenza, l'approccio originale seguito dalla Ue nell'impostazione della politica commerciale era stato di tipo multilaterale, come prescritto dai Trattati europei. Il TEU all'articolo 21 indica che «l'Unione promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni».

In seguito, il collasso del multilateralismo, iniziato nella seconda metà del primo decennio di questo secolo, provocato principalmente dall'atteggiamento delle successive amministrazioni americane e culminato nell'"America First"

² Queste percentuali sono al netto degli scambi interni fra Paesi europei, considerati nelle statistiche internazionali come scambi nazionali ("domestic").

³ È stato notato quale paradosso della politica commerciale europea il fatto di non essere affiancata da una politica sociale capace di fornire compensazioni per i costi sociali dell'apertura commerciale. Invero è la politica sociale "tout court" a latitare nell'architettura europea. A questa mancanza si è impegnata a porre rimedio l'attuale Commissione dichiarandolo nel proprio impegno programmatico: l'istituzione del programma "Sure" che finanzia con 100 miliardi di euro gli schemi nazionali in sostegno dell'occupazione può essere considerato quale un primo decisivo passo in questa direzione.

di quella attuale⁴, seguito poi da quello di altri grandi Paesi, in particolare la Cina, spesso accusata di abusare dei benefici del sistema multilaterale e di tentare di imporre nuove regole con il solo scopo della difesa dei propri interessi⁵, ha posto un evidente dilemma all'approccio dell'Europa ed al multilateralismo scritto nel suo DNA.

È così dal 2006, dopo lo stallo del WTO, e precisamente del Doha Round lanciato nel 2001, che la Ue si è diretta verso negoziati bilaterali in campo commerciale che posseggono due obiettivi, uno semplice e diretto, l'altro più ambizioso. Il primo consiste nel perseguire l'apertura dei mercati dei Paesi terzi attraverso la rimozione dei dazi doganali e delle barriere non tariffarie a beneficio degli esportatori europei sia per i beni che per i servizi. Il secondo, e forse più importante in un'ottica di sviluppo futuro, mira ad ottenere l'adozione di regole concepite per rendere gli scambi sicuri e per proteggere gli operatori, come ad esempio quelle che governano la proprietà intellettuale, la protezione dei consumatori e degli investimenti esteri⁶ così come l'istituzione di un organismo per la risoluzione delle controversie ispirato al sistema del WTO. Queste regole esercitano anche degli effetti sul fronte interno perché risultano sempre più determinanti nella struttura economica e sociale comunitaria, fino ad influenzare le scelte base della costruzione dell'architettura europea. Di conseguenza, i temi di politica commerciale, praticamente ignorati fino agli anni '90 del secolo scorso, sono attualmente entrati nel dibattito politico interno a molti Paesi dell'Unione, suscitando interesse nell'opinione pubblica nazionale⁷.

A questi obiettivi si aggiunge all'interno di ciascun accordo un'agenda normativa nella fattispecie di un "capitolo sullo sviluppo sostenibile" che racchiude fra l'altro impegni comuni concernenti i diritti dei lavoratori e la tutela dell'ambiente, così come l'opportunità di aggiungere altri temi all'agenda negoziale.

⁴ L'approccio dell'amministrazione Trump privilegia gli accordi bilaterali attraverso cui si prefigge di raggiungere il miglior risultato tramite l'esercizio di pressioni sui partner. In sostanza il sistema basato sulle regole viene sostituito con uno basato esclusivamente sui risultati.

⁵ Al World Economic Forum del 2017, ha destato sorpresa la presa di posizione del Presidente cinese Xi Jinping a difesa dei mercati aperti, della globalizzazione e delle istituzioni internazionali, mostrando la volontà cinese di sostituirsi agli Usa, oramai dichiaratamente "bilateralisti-protezionisti", quali paladini del multilateralismo. Tuttavia questa presa di posizione non deve trarre in inganno per due ordini di motivi: da un lato l'approccio cinese all'ordine mondiale ed al sistema multilaterale è di scegliere ciò che interessa per abbandonare tutto il resto, dall'altro nella realtà il comportamento cinese è agli antipodi rispetto ai valori liberali che sottendono ad un ordine mondiale basato sui mercati aperti, sulla democrazia e sul primato della legge nelle relazioni internazionali.

⁶ A seguito di una decisione della Corte di giustizia europea, il tema degli investimenti esteri deve rientrare in un accordo specifico separato da quello commerciale ed è una competenza condivisa fra la Ue e gli Stati membri.

⁷ Non così, almeno per ora, nel nostro Paese.

L'Unione europea si prefigge così di costruire uno strumento negoziale consolidato da applicare, “mutatis mutandis”, ai diversi accordi al fine di giungere ad un regime uniforme che sta gradualmente emergendo quale meccanismo per regolamentare gli scambi internazionali.

In sintesi, il risultato di questa strategia combinata è la cosiddetta “*diplomazia economica*” rivolta alle problematiche degli scambi e di politica economica e che contemporaneamente utilizza le risorse economiche quale incentivo per raggiungere obiettivi di politica estera.

Risultato di questo cambiamento di rotta nell'approccio alle relazioni commerciali internazionali è stato che gli accordi preferenziali conclusi dalla Ue sono aumentati dal 25% prima del 2006 al 40% del presente⁸.

Le priorità commerciali della Ue nel lancio di nuovi negoziati sono stabilite sulla base di due criteri economici, supportati anche da considerazioni di politica estera:

- La potenzialità di crescita economica del mercato: qui il predominio della Cina è evidente con una crescita media annuale pari a circa 1.500 miliardi di \$, seguita da India, Giappone e USA, ciascuno con circa 300 miliardi di \$; un secondo gruppo di Paesi comprende Russia, Africa, Sud-Est asiatico e Korea del Sud ciascuno compreso fra i 100 ed i 200 miliardi di \$ di crescita;
- Il volume delle barriere commerciali per l'export europeo che devono essere eliminate: molto basse negli USA, alte invece in India e nel Mercosur; alte e complesse in Korea del Sud e in Giappone.

Fra i più recenti e consistenti accordi bilaterali conclusi si possono indicare quelli con il Canada⁹ (CETA) nel 2017 e con il Giappone (JEFTA) nel 2019.

L'accordo con il Canada è entrato in vigore nel settembre 2017 ed ha prodotto significativi benefici economici. Esso è stato quello più ambizioso mai negoziato sino ad oggi e riguarda l'abolizione del 99% dei dazi doganali, l'apertura delle gare di appalto pubbliche, più ampio accesso al mercato dei servizi e la cooperazione fra gli enti di standardizzazione europei e canadesi.

⁸ L'approccio multilaterale nelle relazioni commerciali non è stato comunque dimenticato dall'Unione europea, ma viene perseguito attraverso l'obiettivo della riforma del WTO.

⁹ Questo accordo, come del resto gli altri, è stato bersaglio di “fake news”, poi riprese ed ingigantite da ONG e da alcuni leader politici. Ad esempio esso ci avrebbe obbligato ad importare dal Canada carne agli ormoni o prodotti geneticamente modificati, oppure avrebbe comportato la liberalizzazione-privatizzazione di alcuni servizi pubblici europei. Entrambe le notizie erano false: la prima perché gli standard europei prevalgono verso qualsiasi bene importato qualunque sia la sua provenienza; la seconda poiché la Ue introduce sempre una riserva orizzontale escludente i servizi pubblici da tutte le negoziazioni commerciali.

La Ue ha anche ottenuto la protezione delle Indicazioni Geografiche d'origine (GI), riconosciute legalmente all'interno dell'Unione, ma non nel contesto internazionale, estremamente importanti per l'industria agro-alimentare. Più specificatamente, il Canada ha riconosciuto 143 GI europee¹⁰ più quelle relative al vino, mentre la Ue nessuna.

Con le autorità federali di questo Paese, i servizi della Commissione hanno anche discusso di diversi argomenti quali la "cyber security", il benessere degli animali, la sicurezza dei prodotti cosmetici e farmaceutici e più in generale della protezione dei consumatori.

L'accordo con il Giappone è entrato in vigore il primo febbraio 2019. Anch'esso ha comportando significativi benefici economici. È un accordo corposo, il primo con un'economia di elevate dimensioni, comprendente riduzioni di dazi e barriere non tariffarie e impegni ambiziosi in termini di standard e regole. Il Giappone rimuoverà i propri dazi sui prodotti agro-alimentari europei, mentre l'Ue cancellerà progressivamente i dazi sulle importazioni di auto giapponesi. Per quanto riguarda le GI, il Giappone ne ha riconosciute 205 europee, mentre l'Europa 51 giapponesi.

All'interno del capitolo su scambi e sviluppo sostenibile, uno degli argomenti ha riguardato la caccia alle balene, vietata nella Ue, ed il commercio della loro carne, il cui consumo è parimenti vietato all'interno dei nostri confini, ma di cui il Giappone ha ripreso la prima attività nonostante una moratoria a livello mondiale. Gli accordi commerciali europei non possono riferirsi ad attività proibite all'interno della Ue che, ovviamente, ha assoluto divieto di negoziare concessioni commerciali riguardanti tali prodotti.

Con la Korea del Sud, l'accordo commerciale è stato promulgato nel 2011. Sebbene preceduto da molti timori, esso è risultato estremamente positivo per l'economia europea tanto da farne registrare il primo surplus della bilancia commerciale nei confronti di quel Paese, grazie anche al riconoscimento ottenuto delle GI europee.

Per quanto riguarda l'ampliamento degli argomenti inseriti nell'agenda di discussione con i partner commerciali, ad esempio con Australia e Nuova Zelanda, è stato inserito quello del commercio elettronico sulla base del principio del libero flusso dei dati fra sottoscrittori dell'accordo¹¹.

¹⁰ Nell'ambito delle GI, una ci riguarda da vicino: il Canada è uno dei maggiori produttori mondiali di un così denominato prosciutto di Parma, i cui confezionatori dovranno modificarne le etichette rispetto all'originale italiano importato da Parma, onde evitare di ingannare i consumatori sulla vera origine del prodotto.

¹¹ Questa posizione europea è condivisa con gli Stati Uniti nei confronti di altri Stati come Russia e Cina che invece, in nome della sovranità digitale, restringono, quando non proibiscono, la circolazione dei dati al di fuori dei loro territori. Sempre a questo riguardo, a differenza degli USA, la Ue preme affinché negli accordi

Da ultimo merita una menzione il tema dei diritti umani. Ad esempio, l'accordo del 2020 con il Vietnam è silente in merito, sebbene questo Paese sia uno Stato a partito unico che non riconosce la libertà di associazione, di espressione, religiosa e di stampa, meritevole quindi delle relative pressioni europee. Ciò rappresenta un eclatante arretramento dell'atteggiamento in proposito della Ue, che invece aveva inserito nei precedenti accordi commerciali con Colombia e Perù il rispetto di tali diritti quale elemento essenziale, addirittura permettendo la sospensione dell'intesa in caso di violazione.

L'illustrazione condotta del percorso evolutivo della politica commerciale europea e di alcuni contenuti dei più recenti accordi commerciali stipulati con differenti partner dei diversi continenti dimostra come l'Unione europea abbia non solo superato la logica del mero libero scambio ma anche creato una larga rete di accordi che rivelano il possesso di una visione della regolamentazione del commercio internazionale, capace di continuare a svilupparsi anche nell'eventualità di un collasso del sistema multilaterale.

Il modello proposto può essere certamente migliorato con il rafforzamento di alcuni argomenti già introdotti negli accordi più recenti, come quelli inerenti agli aspetti sociali, ambientali e di sviluppo, affiancandoli con nuovi temi non ancora sufficientemente trattati come la sicurezza degli approvvigionamenti, la concorrenza e la tassazione.

Oltre alla fase delle trattative, anche quella del controllo dell'implementazione degli accordi commerciali stipulati è diventata così importante che la Commissione ha annunciato prossimamente l'istituzione di un "*Trade Implementation Officer*".

Complementarmente allo sforzo descritto, altre azioni però non devono essere trascurate al fine di rafforzare la posizione commerciale della Ue sia a livello internazionale che interno.

Per il primo, non bisogna trascurare il convinto sostegno europeo sia alla rimessa in moto in tutte le sue componenti dell'organismo internazionale responsabile della supervisione degli scambi internazionali, la WTO, attualmente sostanzialmente paralizzato, che alle proposte di riforma in tema di nuove regole per i sussidi industriali e per il trattamento delle aziende di Stato al fine della promozione di migliori condizioni di tutela della concorrenza a livello globale.

commerciali venga riconosciuta la possibilità di limitare il trasferimento internazionale dei dati personali in accordo con la regolamentazione europea sulla loro protezione (GDPR).

Per quanto riguarda il lato interno, non va dimenticato il rafforzamento della politica di difesa commerciale, già parzialmente attuato nel 2017 e 2018, con incisive azioni di riforma degli strumenti anti-dumping e di controllo degli investimenti esteri. Tale tema è già affrontato nel 2018 tramite la predisposizione di un quadro comune in seguito all'incremento delle acquisizioni di importanti industrie europee da parte di competitori internazionali (in particolar modo cinesi), provenienti da un sistema economico lontano dai paradigmi europei, a fianco dell'implementazione di un'efficace strategia industriale europea capace di rafforzare la struttura della nostra industria per permetterle di sostenere al meglio la competizione globale senza soccombere di fronte ai campioni nazionali di altri Paesi.