



Dall'accordo NAFTA allo USMCA: implicazioni per l'UE e per l'Italia

di Marco Zupi

Abstract

Il 1° luglio 2020 è entrato ufficialmente in vigore il nuovo accordo preferenziale di libero scambio tra Canada, Messico e Stati Uniti, l'USMCA (United States–Mexico–Canada Agreement), in sostituzione del NAFTA (North American Free Trade Agreement) che per 25 anni aveva definito gli standard per rafforzare l'integrazione commerciale ed economica tra i tre Paesi firmatari.

In generale, il desiderio dell'amministrazione Trump di riportare negli Stati Uniti la produzione e i posti di lavoro nel settore manifatturiero aveva generato forti critiche al NAFTA e ha impresso un'accelerazione alla definizione del nuovo accordo.

Alla luce dei risultati, si tratta di un accordo che, senza stravolgere l'impianto preesistente, introduce alcune modifiche e recepisce la necessità di introdurre o aggiornare temi di particolare attualità, come il commercio digitale o la protezione dei diritti intellettuali. Composto da 34 capitoli e 12 lettere secondarie, l'accordo mantiene la maggior parte delle misure di apertura del mercato del NAFTA, nonché nuove disposizioni per rendere il commercio più inclusivo, facilitando la partecipazione di Piccole e medie imprese (PMI).

Al di là delle implicazioni in termini di ripartizione dei benefici e dei costi dell'interscambio rafforzato attraverso ulteriori abbattimenti tariffari tra i Paesi firmatari, i settori produttivi interessati e le diverse categorie di lavoratori, si tratta di un accordo fondamentale per diverse ragioni anche per l'UE e l'Italia.

A cura del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

Anzitutto, è l'accordo di una regione, l'America del nord, che non solo comprende la prima economia al mondo (gli Stati Uniti), ma resta insieme all'UE il perno della produzione, del commercio e degli investimenti mondiali, per quanto le quote si siano erose negli ultimi due decenni con l'irrompere della Cina.

È un accordo volto a ridefinire concessioni, su basi di maggiore o minore reciprocità, tra i tre Paesi firmatari in molti ambiti: regole d'origine a favore della produzione nazionale minima nell'industria automobilistica regionale, abbattimento di tariffe all'interno della regione nel settore lattiero-caseario, maggiore attenzione allo sviluppo sostenibile e all'enforcement delle normative, maggiori controlli sulle condizioni dei lavoratori in Messico, standard comuni sulla nuova frontiera del commercio digitale e il trattamento dei dati personali, appalti pubblici e soglie di esenzione de minimis che possono potenzialmente beneficiare le imprese, soprattutto le PMI.

Sono ambiti che determinano effetti potenziali, più o meno rilevanti, anche per gli interscambi con l'UE e l'Italia in particolare: ed è soprattutto nell'ambito degli accordi o dei negoziati per gli accordi di libero scambio dell'UE con ciascuno dei tre Paesi firmatari che è importante cogliere le opportunità ed evitare che l'integrazione in America del Nord penalizzi il Made in Italy.

A questo proposito, la nota presenta le questioni dirimenti degli accordi commerciali preferenziali, analizza l'andamento storico delle relazioni commerciali ed economiche dei tre Paesi dell'America del Nord con l'UE e l'Italia, e discute infine le principali novità dell'UMSCA e implicazioni per l'UE e l'Italia.

1. Dall'accordo NAFTA allo USMCA: implicazioni per l'UE e per l'Italia

1.1. Il NAFTA e le questioni dirimenti degli accordi commerciali preferenziali

Settanta anni fa, un studio pionieristico di Jacob Viner¹ fissò i punti chiave di quello che ancora oggi è il dibattito sui processi di integrazione regionale basati su accordi commerciali preferenziali: gli accordi possono portare alla “creazione” di commercio all'interno dell'area (aumenta, cioè, l'interscambio commerciale tra paesi membri attraverso la rimozione di barriere che distorcerebbero i prezzi relativi dei beni e servizi venduti), ma anche a una “diversione” del commercio a danno dei Paesi terzi (diminuiscono i flussi commerciali dai Paesi non membri, perché le importazioni da Paesi terzi a basso costo sono sostituite da importazioni preferenziali da Paesi membri con costi relativamente più alti e imprese meno efficienti). L'effetto netto sul commercio internazionale tra i diversi Paesi, interni ed esterni all'accordo, è quindi tutto da verificare, caso per caso.

Nel gennaio del 1994 entrò in vigore un accordo preferenziale di libero scambio (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) negoziato dai governi di Canada, Messico e Stati Uniti². Quell'accordo fu siglato in un contesto di dibattiti,

¹ J. Viner (1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment, New York.

² L'articolo 102 dell'accordo NAFTA definiva sette obiettivi specifici: concedere ai firmatari lo status privilegiato di “nazione più favorita”; eliminare le barriere al commercio e facilitare il movimento transfrontaliero di beni e servizi; promuovere condizioni di concorrenza leale;

anche accesi, tra sostenitori dell'integrazione economico-commerciale, che si dividevano tra chi temeva che gli accordi regionali avrebbero dato vita a delle "fortezze chiuse", fondate sul mantenimento delle barriere commerciali (tariffarie e non) verso partner commerciali esterni in una logica alternativa a un approccio basato su accordi multilaterali, e chi invece considerava l'integrazione regionale come un "modello aperto" di rafforzamento della proiezione esterna dei sistemi economici nazionali su base regionale e preparatorio di un processo di integrazione su scala mondiale.

Il nuovo consenso post-Guerra Fredda sul libero mercato e il commercio internazionale soffocò le voci di chi proponeva valutazioni in contrasto con quelle della maggioranza, chiedendo una maggiore protezione dei sistemi economici nazionali, opponendosi a politiche di liberalizzazione commerciale promosse attraverso accordi preferenziali regionali o su scala multilaterale (l'Organizzazione mondiale del commercio – OMC – sarebbe stata istituita nel 1995, a conclusione del ciclo decennale di negoziati definito *Uruguay Round*). Ma non mancarono voci critiche a quell'accordo, a cominciare dai sindacati dei lavoratori nei settori automobilistico e dell'autotrasporto negli Stati Uniti e in Canada che denunciarono il rischio di disoccupazione e riduzione dei salari, a causa della pratica del dumping sociale che avrebbe fatto prevalere i bassi salari e le condizioni di lavoro del Messico. In questo paese, l'entrata in vigore del NAFTA fu contestata con risonanza internazionale dal movimento armato clandestino e indigenista dell'*Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN: uno dei primi esempi di resistenza e ribellione anti-capitalista e anti-globalizzazione veicolata da Internet), che lo giudicava il simbolo della ricolonizzazione, della negazione dei diritti basilari dei popoli e delle regioni più povere in nome del profitto di pochi, con perdite di lavoro per i contadini messicani, spiazzati dall'importazione dagli Stati Uniti di mais, una produzione molto sovvenzionata dagli aiuti di Stato e più economica.

Si trattava, dunque, di preoccupazioni sorte all'interno degli Stati aderenti circa il modello di sviluppo prodotto dall'integrazione e dalla distribuzione iniqua dei costi e dei benefici tra fasce di popolazioni, territori e settori produttivi; preoccupazioni estese anche al rischio di dumping ambientale da parte del Paese – il Messico, in questo caso – con meno tutele normative. Preoccupazioni diverse erano quelle dei Paesi non membri del NAFTA, in particolare dell'America Centrale e dei Caraibi, che per posizione geografica e modello di specializzazione erano relativamente simili al Messico e che, di conseguenza, intendevano prevenire il presunto danno della diversione del commercio e chiedevano a Canada e Stati Uniti una parità di trattamento³.

aumentare le opportunità di investimento; fornire protezione e applicazione dei diritti di proprietà intellettuale; creare procedure per la risoluzione delle controversie commerciali; stabilire un quadro per un'ulteriore cooperazione trilaterale, regionale e multilaterale per espandere i benefici dell'accordo commerciale.

³ Nel caso di accordi di libero scambio come il NAFTA, la diversione del commercio che può derivare a danno dei Paesi terzi è maggiore di quella dovuta a unioni doganali, perché le aree di libero scambio, pur lasciando inalterate le barriere esterne verso i Paesi terzi anche se differenti tra i Paesi aderenti, impongono le cosiddette regole d'origine per prevenire la "deviazione" del commercio. Per deviazione commerciale si intende l'espedito con cui beni da Paesi non membri sono importati dal Paese membro con la tariffa esterna più bassa per essere riesportati in altri Paesi membri. Nel caso del NAFTA, gli obblighi dell'accordo incentivavano i produttori messicani ad acquistare fattori di produzione più costosi dagli Stati Uniti, nonostante l'esistenza di fornitori a basso costo da Paesi non membri. In pratica, gli obblighi delle regole di origine esportano

Per quanto invece riguarda l'UE, un processo di integrazione più avanzato rispetto alla natura di accordo commerciale del NAFTA, trattandosi di un'unione politica e con l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale, essa rappresentava allora su scala mondiale il modello di riferimento di un processo di integrazione regionale, al punto che proprio alla vigilia della nascita del NAFTA, nel 1992, i trattati di Maastricht definirono i tre pilastri dell'Unione: Comunità europea, Politica estera e sicurezza comune, Affari interni e giustizia. L'UE guardava perciò con interesse e senza particolare ostilità all'esperienza nascente del NAFTA, tenuto conto del peso commerciale di entrambi gli schieramenti che ne faceva i due poli in grado di spiegare oltre la metà del valore degli scambi commerciali e degli Investimenti diretti esteri (IDE) su scala mondiale: nel 1995 i tre Paesi del NAFTA avevano una quota del 16,5 per cento delle esportazioni mondiali e del 19,4 per cento delle importazioni mondiali; l'UE-15⁴ aveva una quota del 40,4 per cento delle esportazioni mondiali e del 38,3 per cento delle importazioni mondiali. Il NAFTA aveva una quota del 37,2 per cento dello stock di IDE mondiali in uscita e del 32,8 per cento di quelli in entrata, L'UE-15 aveva una quota del 43 per cento dello stock di IDE mondiali in uscita e del 36,4 per cento di quelli in entrata⁵.

Nell'alternanza delle amministrazioni che si sono succedute, gli Stati Uniti - l'economia più forte della regione - registrarono di fatto un sostegno bipartisan al NAFTA: fu negoziato e firmato dal presidente repubblicano George W. Bush (insieme al presidente messicano Carlos Salinas e al primo ministro canadese Brian Mulroney) nel 1992, approvato da un Congresso controllato dai democratici, e fu poi attuato sotto il presidente democratico Bill Clinton.

Tuttavia, negli anni più recenti, soprattutto durante le campagne presidenziali, il NAFTA ha ricevuto molte critiche dai diversi schieramenti: Barack Obama e Hillary Clinton dichiaravano che occorreva modificarlo per garantire più protezione ai lavoratori e all'ambiente, mentre diversi candidati repubblicani erano apertamente ostili all'accordo. Donald Trump è stato tra i più netti critici del NAFTA e durante la campagna presidenziale del 2016, lo ha definito il peggiore trattato nella storia.

protezione dagli Stati Uniti al Messico, anche se le barriere tariffarie verso l'esterno non sono le stesse tra i due Paesi.

⁴ Al primo gennaio 1995 la Comunità europea era composta da 15 Paesi, grazie all'adesione e conseguente formale entrata di Austria, Svezia e Finlandia.

⁵ Elaborazioni dei dati disponibili nella base-dati unctadstat di UNCTAD.

1.2. I dati sul NAFTA e le relazioni commerciali ed economiche con l'UE e l'Italia

In pratica, il NAFTA eliminò la maggior parte delle tariffe sui prodotti scambiati tra i tre Paesi firmatari, con un'attenzione particolare alla liberalizzazione del commercio nell'agricoltura, nel tessile e nella produzione di automobili. Gli Stati Uniti avevano già completato un accordo di libero scambio con il Canada nel 1988, ma l'aggiunta di un paese meno avanzato economicamente come il Messico – che aveva un reddito pro capite pari ad appena il 30 per cento di quello statunitense – era senza precedenti: la giustificazione dell'accordo era che un commercio più libero avrebbe portato una crescita economica più forte e costante in Messico, creando nuovi posti di lavoro e opportunità per la sua crescente forza lavoro e scoraggiando l'immigrazione illegale, mentre Stati Uniti e Canada avrebbero potuto esportare e investire a basso costo nel promettente mercato messicano, migliorando la competitività delle aziende statunitensi e canadesi.

I venticinque anni di vita del NAFTA hanno portato i benefici attesi o creato più problemi? Difficile dirlo con nettezza. Non solo si tratta di chiarire gli interessi particolari cui si intende far riferimento, ricordando per esempio che le critiche più ricorrenti nel passato riguardavano la perdita di posti di lavoro e l'abbassamento dei salari in Canada e negli Stati Uniti in alcuni settori, lo sfruttamento dei lavoratori nelle Maquiladora, la marginalizzazione degli agricoltori e la scarsa protezione ambientale in Messico, mentre i mezzi di trasporto nordamericani erano penalizzati dal libero accesso agli Stati Uniti per i camion messicani. Si tratterebbe, cioè, di capire chi ha perso e chi ha guadagnato all'interno di ciascuno dei tre Paesi firmatari (con spostamenti di posti di lavoro) a cominciare dal Messico, con una economia a due velocità, elevata disoccupazione e una crescita media del PIL inferiore ad altri Paesi latinoamericani.

Ma anche guardando semplicemente ai dati commerciali o di investimento a livello aggregato, la risposta non è scontata: il commercio regionale è aumentato significativamente nei primi due decenni del trattato, da circa 290 miliardi di dollari nel 1993 a più di 1.100 miliardi di dollari nel 2016, e gli investimenti transfrontalieri sono aumentati, come dimostra lo stock di IDE degli Stati Uniti in Messico, aumentato in quel periodo da 15 miliardi a più di 100 miliardi di dollari. Tuttavia, non è facile attribuire tali risultati all'introduzione del NAFTA e non, per esempio, al rapido cambiamento tecnologico e all'espansione generale del commercio mondiale, a cominciare da quello con paesi come la Cina.

Negli anni successivi al lancio del NAFTA, il commercio tra gli Stati Uniti e i suoi due partner è più che triplicato, crescendo più rapidamente del commercio degli USA con il resto del mondo, tenuto conto del fatto che il Canada e il Messico sono tradizionalmente le due maggiori destinazioni per le esportazioni statunitensi, rappresentando più di un terzo del totale. In pratica, un accordo come il NAFTA ha accresciuto il livello di scambi intra-area, come del resto è successo in seno all'UE.

Guardando il dato aggregato dell'interscambio commerciale (si potrebbe fare anche per gli IDE) tra UE e NAFTA si può grossolanamente cogliere qualche indicazione sull'evoluzione storica, ma sarebbe sbagliato attribuire meriti o colpe della migliore o peggiore performance unicamente agli accordi in oggetto. I cambiamenti nei prezzi aggregati delle esportazioni e delle importazioni riflettono

molti fattori – inclusa la composizione mutevole delle importazioni e delle esportazioni di ogni Paese - e un’analisi corretta degli effetti di un accordo sulle ragioni di scambio richiederebbe dati disaggregati su prezzi e quantità delle importazioni e delle esportazioni settoriali e una più dettagliata analisi, sempre a livello settoriale, tra i diversi Paesi del NAFTA e quelli dell’UE in relazione ai rapporti con altri.

In termini molto generali è, per esempio, utile sottolineare l’importanza dell’irruzione della Cina che ha sottratto spazi potenziali di crescita di quote del commercio ai Paesi leader di UE e NAFTA nel corso degli ultimi 25 anni.

Tab. 1 – Classifica per quota di esportazioni di beni sul totale mondiale (%)

	1980	1994	2019
Stati Uniti	11,0	11,9	Cina
Germania	9,4	9,9	Stati Uniti
Giappone	6,4	9,2	Germania
Francia	5,7	5,8	Paesi Bassi
Regno Unito	5,4	4,7	Giappone
Arabia Saudita	5,3	Italia	Francia
Paesi Bassi	4,1	4,4	Corea del sud
Italia	3,8	3,8	Cina, Hong Kong
Unione Sovietica	3,7	Paesi Bassi	2,8
Canada	3,3	Hong Kong	Italia
Belgio	3,1	3,5	2,8
Svezia	1,5	3,3	Regno Unito
		2,8	Messico
		2,2	2,4
			Canada
			2,4

Fonte: elaborazioni su dati unctadstat

Limitandoci, per ragioni di spazio, al dato relativo solo alle esportazioni di beni (e non di servizi, né importazioni, né IDE in entrata e uscita), la crescita della quota della Cina è correlata all’erosione delle quote mondiali di Stati Uniti, Canada, Messico, ma anche di Italia e di altri Paesi europei e soprattutto del Giappone, tutti Paesi che al momento del lancio del NAFTA avevano acquisito quote rispetto a 15 anni prima.

Guardando poi ai dati consolidati più recenti, relativi al 2019, di fonte Eurostat, è possibile riassumere alla vigilia del nuovo accordo *United States–Mexico–Canada Agreement* (UMSCA), i rapporti economici tra UE e Italia e i tre partner del NAFTA, ricordando che:

1. Nel 2018 gli Stati Uniti erano il più grande importatore di beni e servizi (con una quota del 16 per cento del totale mondiale, davanti all’UE-27 con il 13,8 per cento, e alla Cina con il 13,1 per cento) e il terzo più grande esportatore del mondo (con una quota del 10,5 per cento del totale mondiale, dopo la Cina con il 15,6 per cento e l’UE-27 con il 15,3 per

- cento). Si tratta di un mercato fondamentale di origine e sbocco per i prodotti italiani.
2. Nel 2019 gli Stati Uniti sono stati il principale partner per le esportazioni di beni dell'UE (18 per cento) e il secondo partner per le importazioni di beni dell'UE (12 per cento).
 3. Nel 2019 il Canada è stato il decimo partner per le esportazioni di beni dell'UE (2 per cento) e il 18° partner per le importazioni di beni dell'UE (1 per cento).
 4. Nel 2019, il Messico è stato il dodicesimo partner per le esportazioni di beni dell'UE (2 per cento) e il quindicesimo partner per le importazioni di beni dell'UE (1 per cento).
 5. Il Messico è il primo partner commerciale dell'UE in America Latina, con scambi bilaterali di beni per un valore di 66 miliardi di euro e scambi di servizi per un valore di altri 19 miliardi di euro (dati rispettivamente del 2019 e del 2018). Tra gli Stati membri dell'UE, la Germania è stata sia il più grande importatore di beni da che il più grande esportatore di beni verso sia gli Stati Uniti sia il Canada sia il Messico.
 6. L'Italia è stata il quinto importatore UE dagli Stati Uniti (17 miliardi di euro, pari a 7,34 per cento delle importazioni UE dagli USA) e il terzo esportatore UE verso gli USA (45,6 miliardi di euro, pari all'11,86 per cento delle esportazioni UE verso gli Stati Uniti); il quinto importatore UE dal Canada (1,7 miliardi di euro, pari a 8,44 per cento delle importazioni UE dal Canada) e il terzo esportatore UE verso il Canada (4,5 miliardi di euro, pari all'11,75 per cento delle esportazioni UE verso il Canada); il sesto importatore UE dal Messico (1,1 miliardi di euro, pari al 4,47 per cento delle importazioni UE dal Messico) e il terzo esportatore UE verso il Messico (3,9 miliardi di euro, pari al 10,38 per cento delle esportazioni UE verso il Messico). Complessivamente, per l'Italia il saldo commerciale 2019, strutturalmente positivo, è stato pari a +34,2 miliardi di euro.
 7. Gli Stati Uniti sono il terzo mercato di sbocco delle esportazioni di merci italiane, dopo Germania e Francia, concentrate soprattutto nei settori dei macchinari e apparecchiature (8,3 miliardi di euro nel 2019), prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici (5,8 miliardi di euro), autoveicoli, rimorchi e semirimorchi (4,2 miliardi di euro), altri mezzi di trasporto (4,3 miliardi di euro), prodotti alimentari (2,4 miliardi di euro) e bevande (2,1 miliardi di euro). Le importazioni italiane di prodotti statunitensi sono, invece, concentrate nei prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici (4,1 miliardi di euro nel 2019), prodotti di miniere e cave, prodotti chimici e della metallurgia (3,7 miliardi di euro, inclusi plastica e gomma, combustibili e petroli), macchinari e apparecchiature (1,6 miliardi di euro). In base ai dati provvisori relativi al 2020, inevitabilmente segnati dagli effetti della pandemia, le esportazioni italiane verso gli Stati Uniti sono state pari a 38,6 miliardi di euro (tra gennaio e novembre, pari a -8 per cento rispetto ai primi 11 mesi dell'anno precedente). Gli investimenti italiani negli Stati Uniti si concentrano soprattutto nei settori di meccanica e mezzi di trasporto, arredamento ed edilizia, moda, servizi e agroalimentare. Gli investimenti statunitensi in Italia si concentrano, invece, nei settori dell'industria manifatturiera (soprattutto alimentari e bevande e prodotti chimici e derivati) e nei servizi (attività finanziarie e assicurative, servizi di informatica e telecomunicazioni). Nel 2018 l'ammontare dei flussi di IDE italiani verso

gli Stati Uniti era pari a 3.369,6 milioni di euro. Sono più di 1.200 le imprese italiane presenti negli USA, principalmente di tipo commerciale (nei settori della meccanica e mezzi di trasporto, arredamento-edilizia, moda, servizi e agroalimentare), mentre i siti produttivi hanno una quota inferiore al 10 per cento del totale.

8. Il Canada – fortemente dipendente dal partner statunitense (destinazione del 73,5 per cento delle esportazioni canadesi) – è risultato un partner importante per l'Italia che, in base alle stime dell'Istituto di statistica canadese, si è confermata nel 2020 il settimo Paese in assoluto esportatore verso il Canada, secondo nell'UE alla Germania. Le esportazioni di merci italiane sono state pari a 3,9 miliardi di euro nei primi undici mesi del 2020, concentrandosi soprattutto in macchinari e apparecchiature (1 miliardo di euro nel 2019), prodotti alimentari (443 milioni di euro), settore in cui l'Italia è il primo esportatore europeo del Canada e il quarto a livello mondiale, bevande – vino in particolare – (408 milioni di euro), autoveicoli, rimorchi, semirimorchi e altri mezzi di trasporto (375 milioni di euro), prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici (300 milioni di euro). Nel 2020 le esportazioni italiane in Canada sono diminuite del 5 per cento rispetto all'anno precedente, facendo registrare un rallentamento dovuto alla pandemia comunque modesto, superiore solo a quelli registrati da Cina e Corea del Sud. Sempre nei primi undici mesi del 2020, le importazioni italiane dal Canada sono state pari a 1,6 miliardi di euro e si sono concentrate soprattutto su prodotti minerari e delle cave (448 milioni di euro), prodotti dell'agricoltura, pesca e silvicoltura (398 milioni), navi e imbarcazioni, locomotive e materiale rotabile, aeromobili e veicoli spaziali, mezzi militari (249 milioni di euro). Il commercio bilaterale di servizi tra Italia e Canada nel 2019 è stato di quasi 2 miliardi di dollari, con importazioni italiane per 598 milioni di dollari ed esportazioni per 1,4 miliardi di dollari, con un saldo commerciale finale positivo molto rilevante.
9. Per il Messico l'Italia è il 13° fornitore e il suo secondo partner commerciale dell'UE, dopo la Germania. La quota italiana di mercato attuale è dell'1,2 per cento. In base alle statistiche messicane, l'Italia è un fornitore importante per i settori industriali messicani che esportano negli Stati Uniti; il commercio tra Italia e Messico è aumentato del 291 per cento dopo l'entrata in vigore dell'accordo globale UE-Messico (GA) nel 2000, oggetto di revisione nel 2020 con un accordo, che dovrà essere ratificato nel 2021, per garantire sul piano commerciale l'esonero da dazi a praticamente tutti gli scambi di merci, compresa la liberalizzazione del settore agroalimentare, l'eliminazione di numerosi ostacoli agli scambi e il riconoscimento di 340 denominazioni di origine europee, con benefici potenziali per l'export italiano. Le esportazioni italiane di merci in Messico, nei primi undici mesi del 2020, sono state pari a 2,8 miliardi di euro, concentrate principalmente in macchinari e apparecchiature industriali (1,3 miliardi di euro, pari cioè a quasi il 50 per cento delle esportazioni), autoveicoli, rimorchi e semirimorchi (470 milioni di euro), prodotti chimici (322 milioni di euro). Nuove opportunità stanno emergendo per le imprese nei settori di arredamento, abbigliamento, calzature, gioielleria. Le importazioni italiane dal Messico, invece, sono state pari a 860 milioni di euro nello stesso periodo del 2020 e si sono concentrate in computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchi elettromedicali, apparecchi di

misurazione e orologi (190 milioni di euro), prodotti delle miniere e delle cave (169 milioni di euro), prodotti chimici (135 milioni di euro), macchinari e apparecchiature (97 milioni di euro). Le imprese italiane operanti in Messico sono circa 1.600, comprendendo anche i piccoli investimenti nei settori degli hotel e della ristorazione; le imprese presenti in modo strutturato sono circa 350, di cui un centinaio con uno stabilimento produttivo. Vi sono importanti gruppi industriali italiani e molte piccole e medie imprese subfornitrici dei grandi gruppi industriali, con impianti concentrati nei distretti industriali oltre che a Città del Messico e Monterrey, nei settori automobilistico ed energetico. ENI è diventata nel 2019 la prima compagnia estera ad avviare l'estrazione di petrolio nel Golfo del Messico. In base alle elaborazioni dell'Ambasciata d'Italia in Messico su dati Eurostat, lo stock di IDE italiani in Messico era pari a quasi 2,7 miliardi di euro nel 2019, quello di IDE messicani in Italia di 128 milioni di euro.

Fig. 1 - Commercio di beni dell'UE-27 con gli Stati Uniti, 2009-2019 (miliardi di euro)

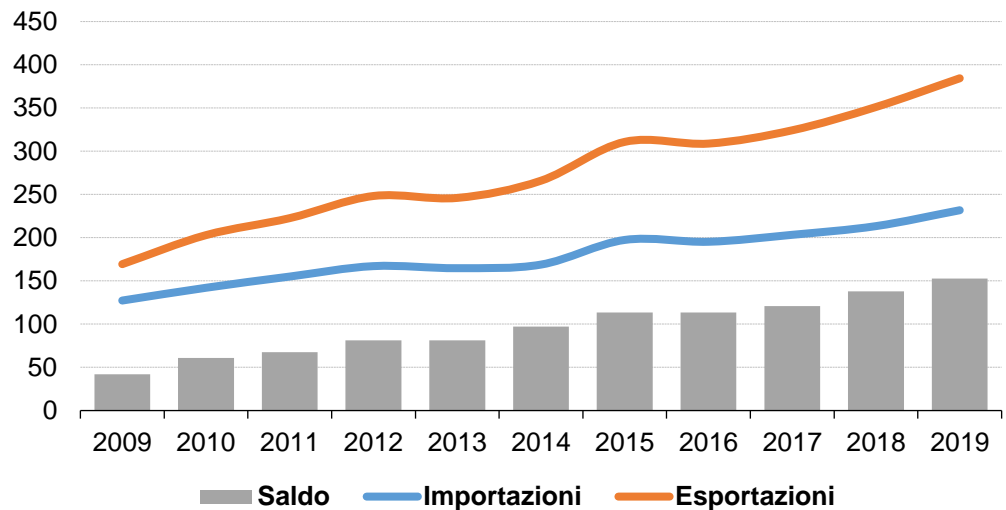


Fig. 2 - Commercio di beni dell'UE-27 con il Canada, 2009-2019 (miliardi di euro)

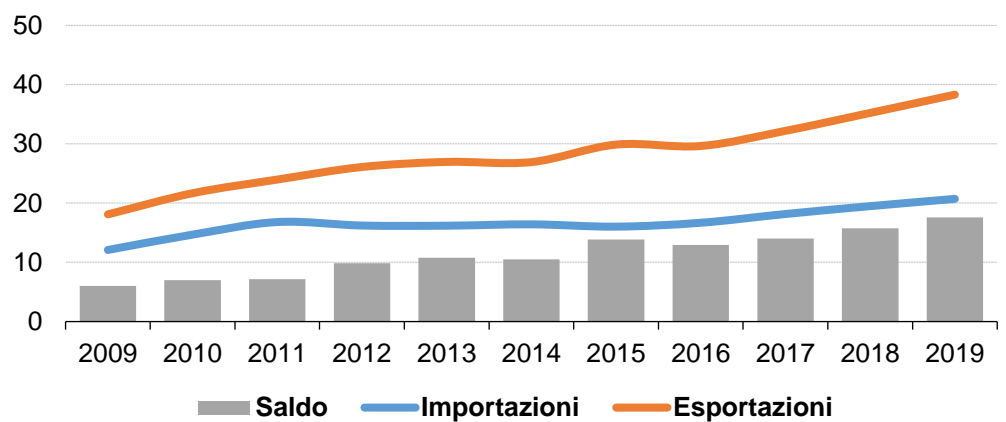
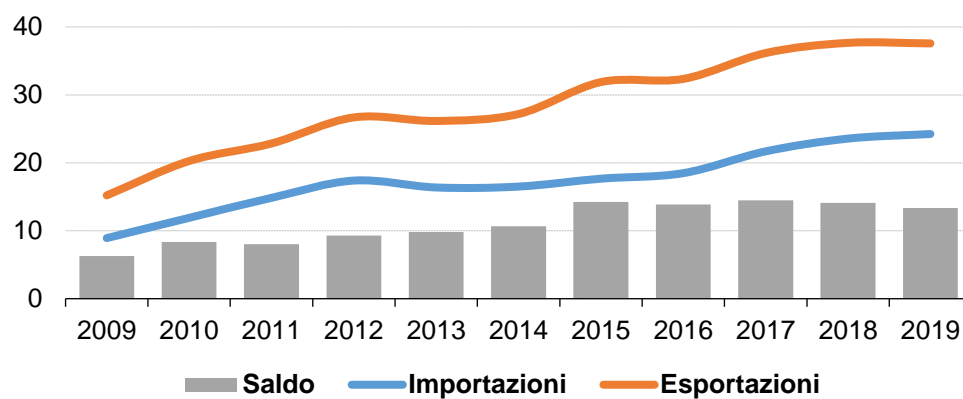


Fig. 3 - Commercio di beni dell'UE-27 con il Messico, 2009-2019 (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

1.3. Le principali novità dell'UMSCA e le implicazioni per l'UE e l'Italia

Il 27 agosto 2018 i presidenti di Stati Uniti e Messico, Donald Trump ed Enrique Peña Nieto, hanno raggiunto un accordo commerciale bilaterale per sostituire il NAFTA, minacciando di lasciare fuori il Canada, che ha poi aderito il 30 settembre 2018. Il nuovo accordo USMCA, completato un lungo iter di ratifica, è entrato ufficialmente in vigore il 1° luglio 2020. In generale, il desiderio dell'amministrazione Trump di riportare negli Stati Uniti la produzione e i posti di lavoro nel settore manifatturiero ha impresso un'accelerazione alla definizione del nuovo accordo che, senza stravolgere l'impianto preesistente, introduce alcune modifiche e recepisce la necessità di introdurre o aggiornare temi di particolare attualità, come il commercio digitale o la protezione dei diritti intellettuali. Composto da 34 capitoli e 12 lettere secondarie, l'accordo mantiene la maggior parte delle misure di apertura del mercato del NAFTA, nonché nuove disposizioni per rendere il commercio più inclusivo, facilitando la partecipazione di Piccole e medie imprese (PMI).

Alcune disposizioni dell'USMCA - in particolare quelle sulle regole di origine, le indicazioni geografiche e le restrizioni volontarie alle esportazioni - potrebbero avere implicazioni per le aziende dell'UE che commerciano con o sono presenti nei tre Paesi firmatari dell'accordo, in particolare i costruttori di automobili e gli esportatori di alimenti e bevande. Si tratta di settori in cui, come emerso dalla rassegna precedente, la specializzazione commerciale ed economica italiana è particolarmente marcata.

Le novità rilevanti, con possibili implicazioni di cui tener conto in seno all'UE e in Italia sono anzitutto:

1. Le regole d'origine a favore della produzione nazionale minima nell'industria automobilistica regionale. Il nuovo accordo comporta una modifica rispetto alla percentuale delle parti di automobili da produrre all'interno dei tre Paesi per poter beneficiare di zero tariffe nell'esportazione da un Paese a un altro della regione; in particolare, la percentuale del 62,5 per cento prevista dal NAFTA sale al 75 per cento, con lo scopo di rafforzare le capacità produttive dei tre Paesi e di aumentare la forza lavoro automobilistica. Ciò determinerà degli aggiustamenti in termini di attività della catena di fornitura per beni automobilistici e potrà avere ricadute su un settore trainante dell'interscambio con l'UE e, più in particolare, con l'Italia:

ma soprattutto avrà impatto su Paesi asiatici che esportano componenti a basso costo. L'industria nordamericana dei fornitori del settore ha la possibilità di aumentare la produzione di pezzi auto grazie al maggiore ricorso a ricambi di fabbricazione nordamericana sia per i veicoli leggeri che per i camion, limitando il mercato per i fornitori esteri. Si tratta di una misura che ha fatto discutere e creato contrapposizioni anche in seno alla regione, allorché si è previsto il vincolo, sollecitato dai governi canadese e statunitense e criticato dai messicani, che una quota del 75 per cento – il 40 per cento di veicoli leggeri e il 45 per cento di furgoni, *pickup* e Suv – debba essere realizzata solo da lavoratori con una paga oraria di almeno 16 dollari, cifra molto più alta del salario tipico nel settore manifatturiero in Messico (3,5 dollari all'ora), imponendo una sorta di salario minimo necessario. Nel caso non si dovessero rispettare tali criteri, gli Stati Uniti imporranno dazi del 2,5 per cento sulle importazioni di auto e componenti e del 25 per cento su furgoni, *pickup* e Suv. In ogni caso, resta la penalizzazione in termini di quote per forniture italiane ed europee.

2. Abbattimento di tariffe all'interno della regione nel settore lattiero-caseario. L'accordo determina una maggiore facilità per le esportazioni statunitensi nel settore lattiero-caseario, con effettivi negativi sulle produzioni estere. L'allentamento delle barriere alle importazioni di latticini all'interno della regione, infatti, in particolare l'abolizione del programma canadese *Class7* che tutelava l'acquisto di latte ultra-filtrato prodotto nel Paese, determinerà maggiori quote di importazione da parte del Canada di prodotti freschi dagli Stati Uniti. Si tratta di prodotti lattiero-caseari come latte, burro, gelato, formaggi, ma anche uova, polli e tacchini. L'accordo sancisce, tra l'altro, l'impegno da parte dei tre paesi a non adottare o a eliminare quei provvedimenti di sostegno al proprio export e alla produzione interna che gli altri partecipanti ritengono distorsivi del mercato. In modo asimmetrico, le tariffe statunitensi su acciaio e alluminio importato da aziende canadesi e messicane resteranno eccezionalmente in vigore per ragioni di sicurezza.
3. Più attenzione allo sviluppo sostenibile e all'*enforcement* delle normative. Il tema della sostenibilità e protezione ambientale è stato promosso soprattutto dai canadesi. In particolare, un intero capitolo (il 24)⁶ del nuovo accordo si occupa specificamente delle questioni ambientali, facendo riferimento (articolo 24.8) a sette accordi ambientali multilaterali ratificati e obbliga esplicitamente i firmatari a rispettare questi impegni per rafforzare gli standard di protezione ambientale nelle loro relazioni di libero scambio. Questa è la prima volta in America del nord che un accordo di libero scambio integra gli impegni ambientali presi dai suoi firmatari. Occorre ricordare che l'USMCA è stato negoziato nella fase di sviluppo dell'industria statunitense del gas di scisto, di estensione degli oleodotti – con numerose proteste degli indigeni – in Canada e di aumento degli investimenti nell'esplorazione di petrolio e gas in Messico. L'introduzione di nuovi impegni ambientali per migliorare la qualità dell'aria e ridurre i rifiuti marini sono disposizioni importanti per le imprese europee e italiane che opereranno nei Paesi. Inoltre, l'USMCA afferma il diritto di ogni Paese firmatario di stabilire e far rispettare gli standard di protezione ambientale a livello nazionale; quando un progetto avrà un potenziale impatto negativo sull'ambiente, l'USMCA specifica che una valutazione di impatto ambientale dovrà essere completata

⁶https://ustr.gov/sites/default/files/IssueAreas/Environment/USMCA_Environment_Chapter_24.pdf

per minimizzarne o mitigarne gli effetti. Correlato a ciò, sono previsti cambiamenti anche per quanto riguarda la risoluzione delle controversie tra investitori privati e Stato, perché sono ridotte le possibilità di ricorso a meccanismi di arbitrato (*Investor-State Dispute Settlement*, ISDS) con cui le imprese potevano citare in giudizio gli Stati per pratiche discriminatorie a favore di loro imprese (oltre che per pratiche di dazi compensativi⁷ o *dumping* sociale nei contenziosi tra Stati). In particolare, nel caso del Canada spetterà ai tribunali ordinari decidere sulle controversie con gli investitori sui danni all'ambiente⁸, implicando il pieno vigore della legislazione ambientale canadese, più stringente di quella statunitense e ancor più di quella messicana; nel caso degli altri due Paesi firmatari si passa a meccanismi bilaterali di arbitrato e scompaiono i meccanismi trilaterali. Per diverse associazioni ambientaliste nordamericane gli impegni in materia ambientale avrebbero dovuto essere maggiori, a cominciare dal fatto che l'USMCA affronta le questioni dell'inquinamento e della conservazione, ma non c'è nessuna clausola sulle emissioni di diossido di carbonio per affrontare la sfida dei cambiamenti climatici, e il riferimento agli accordi ambientali multilaterali ignora quelli che prevedono norme e impegni climatici vincolanti, come l'accordo di Parigi.

4. Maggiori controlli sulle condizioni dei lavoratori in Messico, con la possibilità di controlli da parte di ispettori statunitensi e l'imposizione dell'obbligo di applicare le norme previste, facendo esplicito riferimento agli standard dell'Organizzazione internazionale del lavoro (*International Labor Organization*, ILO), in particolare la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e suoi seguiti, predisponendo un apposito meccanismo di *enforcement* (*United States-Mexico Rapid Response Mechanism*). In questo senso, l'USMCA ha ottenuto meccanismi di applicazione più forti per le disposizioni sul lavoro rispetto all'accordo originale, tanto che la più grande coalizione di sindacati statunitensi, l'*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), ha sostenuto il nuovo accordo, un sostegno inedito rispetto alle pesanti critiche mosse all'accordo NAFTA. Anche in questo caso, per tutti gli investitori che volessero delocalizzare fasi produttive in Messico sfruttando i bassi salari e le condizioni di lavoro meno onerose, si tratta di una modifica che inasprirà le sanzioni per chi dovesse violare gli standard di qualità del lavoro.
5. La definizione di standard comuni sulla nuova frontiera del commercio digitale e il trattamento dei dati personali. Mentre i capitoli sull'ambiente e sul lavoro evidenziano uno spostamento verso una maggiore convergenza degli standard tra USMCA e UE, essendo soprattutto rivolti a contrastare quella che è considerata la concorrenza sleale asiatica, il nuovo accordo estende i termini del copyright da 50 a 70 anni oltre la vita dell'autore, mentre clausole specifiche proteggono i giganti del web per assicurarsi che non siano responsabili dei contenuti prodotti dai loro utenti e vietano dazi all'importazione di *eBooks* e musica. Questo capitolo definisce gli standard USMCA sul commercio digitale con cui l'UE e il

⁷ I dazi compensativi sono dazi addizionali anti-dumping imposti da un Paese importatore per compensare le sovvenzioni pubbliche del Paese esportatore, nei casi in cui le importazioni sovvenzionate causano un pregiudizio grave all'industria nazionale del paese importatore.

⁸ <https://theconversation.com/free-trade-2-0-how-usmca-does-a-better-job-than-nafta-of-protecting-the-environment-146384>

quadro multilaterale dovranno confrontarsi nei negoziati per la definizione di standard comuni, tenuto conto delle difficoltà in cui ristagnano i negoziati sul *Trade in Services Agreement* (TISA) a Ginevra. In materia di privacy dei dati, l'USMCA adotta come riferimento il quadro della Cooperazione Economica Asiatico-Pacifica (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) e dell'OCSE del 2013, mentre l'UE si è dotata di un nuovo e discusso Regolamento generale sulla privacy (*General Data Protection Regulation*, GDPR) nel 2016.

6. Appalti pubblici che possono potenzialmente beneficiare imprese – soprattutto PMI – solo dei tre Paesi firmatari. L'USMCA permette a tutte le parti di mantenere protocolli che consentano il trattamento preferenziale delle PMI. Con il nuovo accordo non saranno più automatici i criteri di reciprocità che in precedenza garantivano l'accesso reciproco alle gare statali messicane e statunitensi a imprese di entrambi gli Stati, ma saranno i singoli Stati a decidere, mentre i rapporti tra Stati Uniti e Canada saranno disciplinati dalle regole dell'OMC.
7. Soglie di esenzione *de minimis* (senza dazi) a beneficio soprattutto delle PMI dei tre Paesi. Per facilitare un maggiore commercio transfrontaliero, l'accordo aumenta i livelli cosiddetti *de minimis* di valore delle spedizioni: in pratica, si fornisce un livello maggiore (alzando la soglia) di esenzione fiscale, prevedendo spedizioni esenti da dazi (la soglia è stata aumentata da 20 a 150 dollari per le importazioni in Canada e da 50 a 100 dollari per le importazioni in Messico; per le importazioni negli Stati Uniti è di 800 dollari) e procedure formali di ingresso minime, rendendo più facile per più imprese, specialmente quelle di piccole e medie dimensioni, essere parte del commercio transfrontaliero. Si tratta di un beneficio indirizzato, ovviamente, solo al tessuto di PMI dei tre Paesi, che penalizza l'accesso al mercato per gli altri Paesi.

Una novità, sempre rispetto al NAFTA, è la cosiddetta clausola di cessazione dell'efficacia (clausola tramonto o *sunset*), in base alla quale è previsto un periodo iniziale di 6 anni dell'accordo, seguito da uno di revisione e proroga, con la previsione di una durata complessiva dell'USMCA di 16 anni. Il NAFTA non prevedeva una clausola simile, ma offriva la possibilità di un ritiro dall'accordo con un preavviso alle parti di sei mesi. Il fatto che l'accordo cerchi di scoraggiare Canada e Messico dall'intensificare legami commerciali con economie non di mercato, prevedendo una clausola di verifiche e la possibilità estrema di rottura dell'accordo dopo 6 mesi di preavviso da parte degli altri Stati firmatari, riflette la volontà statunitense di colpire soprattutto la Cina e non anche l'UE.

Il rafforzamento dei benefici reciproci che i Paesi firmatari definiscono con l'accordo USMCA implica, invece, che l'UE dovrà fare uno sforzo per consolidare i risultati raggiunti sul fronte degli accordi di libero scambio bilaterali con i singoli Paesi aderenti all'USMCA. Sono, infatti, questi accordi il meccanismo principe per ridurre l'effetto di spiazzamento sui Paesi terzi che accordi preferenziali di libero scambio determinano.

In particolare, il nuovo accordo commerciale del 2020 dell'UE con il Messico prevede un percorso di sostanziale azzeramento dei dazi in tutti i settori e nel tempo. La filiera agroalimentare europea è quella che otterrà i maggiori benefici, con la cancellazione dei dazi su prodotti importanti per l'Italia come la pasta (dazi che fino al 2020 erano superiori al 20 per cento), formaggi erborinati, mele e pesche in scatola (dazi in precedenza fino al 20 per cento), carni suine (dazi in precedenza fino al 45 per cento) e avicole (dazi in precedenza fino al 100 per

cento) e, gradualmente, su tutti gli altri prodotti della filiera agroalimentare. Il riconoscimento delle denominazioni DOP e IGP europee significa l'illegalità della concorrenza sleale con la vendita in Messico di imitazioni di prodotti come il prosciutto di Parma o il prosecco italiano. L'accordo commerciale con il Messico prevede anche l'impiego degli standard internazionali per automobili e parti di automobili, il che semplificherà le pratiche per le esportazioni, l'eliminazione di differenze di trattamento penalizzanti per le imprese europee produttrici di macchinari rispetto a quelle messicane e una semplificazione delle regole di origine per i prodotti farmaceutici, tutti settori in cui l'Italia vanta una forte specializzazione.

Nel caso del Canada, l'UE ha siglato l'accordo di libero scambio *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), che prevede abbattimento di dazi, semplificazione su basi di reciprocità degli IDE, tutela dei prodotti agroalimentari con il contrasto della concorrenza sleale rappresentata dalla vendita di imitazioni di prodotti. L'accordo è stato firmato il 30 ottobre 2016 ed è entrato in vigore in via provvisoria il 21 settembre 2017. Da allora, il CETA fornisce alle imprese canadesi ed europee un accesso preferenziale ai reciproci mercati, e tutte le parti economicamente significative dell'accordo, ad eccezione di alcune parti del capitolo sugli investimenti, sono ora in vigore. L'accordo avrà pieno effetto quando tutti gli Stati membri dell'UE lo avranno formalmente ratificato; processo attualmente in corso. Il CETA intende eliminare tariffe sul 92 per cento delle esportazioni, facilitando l'ingresso di grandi imprese su una base di reciprocità delle parti, tutelando al contempo la realtà delle PMI con la protezione delle denominazioni DOP e IGP. Proprio il bilanciamento tra gli interessi di grandi imprese favorevoli alla piena liberalizzazione commerciale e la tutela delle specificità territoriali e delle PMI è uno dei principali argomenti di discussione, perché si ritiene che la protezione delle denominazioni DOP e IGP debba essere allargata a molti più territori e produzioni tipiche per tutelare sistemi essenziali nell'UE e in Italia.

Nel caso degli Stati Uniti, l'UE aveva avviato nel 2013 i negoziati per la realizzazione di un Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), con l'obiettivo di ridurre significativamente le barriere tariffarie e non in molti settori in nome del libero scambio. I negoziati hanno subito rallentamenti e numerose critiche, soprattutto in relazione alla priorità degli interessi delle imprese su quelli dei consumatori e sulla scarsa trasparenza e le limitate informazioni di dettaglio sui contenuti, condotti senza far trapelare notizie e con un approccio molto poco partecipativo. La presidenza Trump è coincisa con un sostanziale congelamento dei negoziati, che non stavano facendo progressi; con la nuova amministrazione Biden si tratterà di riavviare un dialogo, naturalmente su basi nuove, alla luce della pandemia, ma anche dell'impossibilità di adottare un approccio come quello TTIP che ha mostrato tutti i suoi limiti.

Osservatorio di Politica 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
e-mail: segreteriaAAll@senato.it

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