

Commercio internazionale, il valore dell'accreditamento e della normazione

Commercio internazionale, il valore dell'accreditamento e della normazione Strumenti Tecnici per la Competitività Internazionale di Beni e Servizi

Introduzione	3
1. Misure non tariffarie (NTM), standard tecnici ed effetti sul commercio internazionale	7
1.1 Globalizzazione e diversificazione dei prodotti	7
1.2 Regolamentazioni di prodotto e di processo	7
1.3 Fallimenti di mercato: informazione asimmetrica ed esternalità	8
1.4 La cooperazione normativa internazionale	11
1.5 Definizioni delle NTM	16
1.6 Misurazione delle NTM	22
1.7 Incidenza delle NTM	25
2. I settori maggiormente influenzati dalle misure non tariffarie nel quadro del commercio internazionale	27
2.1 L'impiego delle NTM da parte dell'UE per tipologie e per settori	28
2.2 NTM nel settore agro-alimentare	31
2.3 NTM nel settore tessile e abbigliamento	33
2.4 NTM nel settore della meccanica e apparecchi elettrici	36
2.5 La rilevanza delle NTM per le esportazioni italiane	38
3. Accordi multilaterali e barriere tecniche agli scambi internazionali	41
3.1 Il WTO e le regole del commercio internazionale	41
3.2 Regolamentazione del WTO sulle misure sanitarie e fitosanitarie	43
3.3 Regolamentazione del WTO sugli ostacoli tecnici al commercio	44
3.4 Le differenze principali tra accordo SPS e accordo TBT	46
3.5 Il Trade Facilitation Agreement e il superamento delle barriere amministrative agli scambi	47
4. L'Infrastruttura della Qualità come elemento di competitività ed efficienza. Il caso del mercato unico in Europa	49
4.1 Regolamentazione e libera circolazione di beni e servizi in Europa	49
4.2 Effetti sull'innovazione e sulla crescita dell'applicazione di standard omogenei	53

5.	Le misure non tariffarie nei recenti accordi di libero scambio dell'UE	55
	5.1 Trattati comuni nei recenti accordi	57
	5.2 L'accordo con la Corea del Sud	60
	5.3 L'accordo con il Canada (CETA)	66
	5.4 Gli accordi preferenziali come esempio di condivisione degli standards	73
6.	La relazione tra infrastruttura della qualità e regolamentazione nel contesto del commercio internazionale: alcuni esempi	75
	6.1 I benefici della certificazione per le imprese del Nord Africa coinvolte nelle catene globali di produzione	75
	6.2 Il cross-border e-commerce, qualità dei prodotti e regolamentazione internazionale	79
7.	Conclusione: prospettive di una maggiore armonizzazione o di una crescente frammentazione regionale degli standards?	85
	Glossario	88
	Riferimenti bibliografici	90

Osservatorio Accredia

Direttore editoriale
Filippo Trifiletti

Coordinamento editoriale
Alessandro Nisi
Francesca Nizzero

Realizzazione grafica
ZERO ONE

Lo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro composto da Lucia Tajoli, Professore ordinario di Politica economica, ed Enrico Marvasi, Ricercatore del Dipartimento di Ingegneria gestionale, del Politecnico di Milano; Luca Salvatici, Professore ordinario di Politica economica dell'Università degli Studi Roma Tre; Gianluca Di Giulio, Alessandro Nisi ed Emanuele Riva di Accredia.

ACCREDIA

Via Guglielmo Saliceto, 7/9
00161 Roma

Tel. +39 06 844099.1
Fax. +39 06 8841199

info@accredia.it
www.accredia.it

Introduzione

Elemento fondamentale di qualsiasi modello di integrazione economica - zona di libero scambio, unione doganale, mercato comune - è l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi. Questi, secondo alcuni, contribuiscono alla frammentazione dei mercati incidendo sulle dinamiche di domanda e offerta nei mercati internazionali più pesantemente di quanto non abbiano mai fatto i dazi (Jovanovic, 1998).

Possiamo serenamente affermare che l'istituzione di aree economiche ad alta integrazione è influenzata da una serie di considerazioni economiche e politiche, tra cui:

- ❖ lo sfruttamento di economie di scala a beneficio della specializzazione delle produzioni;
- ❖ l'attrazione di investimenti diretti esteri e l'accesso preferenziale a mercati più grandi;
- ❖ il potenziamento dei processi di integrazione in aree strategiche come gli investimenti, la concorrenza, l'ambiente o gli standard di lavoro;
- ❖ un maggiore potere negoziale negli accordi commerciali con altre aree economiche;
- ❖ il consolidamento dei processi di pace in un contesto di maggiore stabilità politica.

Secondo le definizioni che si trovano in diversi ambiti (OCSE, WTO ...), l'Infrastruttura della Qualità, intesa come quadro di riferimento per la definizione e lo sviluppo di regole necessarie ad assicurare e dimostrare ai mercati la qualità di prodotti e servizi, è il quadro istituzionale di riferimento di qualsiasi forma di integrazione economica. Parlare di Infrastruttura della Qualità significa riferirsi a diverse attività, dalla normazione all'accreditamento. In particolare ne fanno parte:

- ❖ metrologia, intesa come scienza della misurazione corretta e affidabile, comunemente suddivisa nei settori della metrologia scientifica, industriale e legale;
- ❖ normazione, definita come l'adozione di sistemi comuni di misura o di riferimento progettati e condivisi con il coinvolgimento delle parti interessate a beneficio della collettività; le sue applicazioni si possono trovare praticamente in ogni area della vita e degli affari;
- ❖ accreditamento, con il quale un ente dotato del ruolo di autorità, attesta la competenza di un organismo di terza parte indipendente - in quanto conforme a standard tecnici che in Europa sono definiti come "norme armonizzate" - a svolgere determinate attività di valutazione della conformità, rappresentando quindi uno strumento essenziale per la fiducia che il mercato ripone nei risultati di tali valutazioni;

- ❖ valutazione di conformità, con la quale si intendono le attività di verifica dei requisiti definiti nella normativa di riferimento per prodotti, processi, sistemi di gestione, persone. Ne fanno parte le attività di certificazione, ispezione e verifica, le prove di laboratorio e le tarature.

Ai fini della realizzazione dei processi di integrazione economica la promozione di infrastrutture nazionali di qualità pone evidenti limiti di compatibilità in un quadro che, al contrario, deve essere condiviso ed inclusivo. Appare al contrario preferibile una cooperazione regionale (come avviene nell'Unione europea), e nell'ambito della cooperazione tecnica, un approccio esteso che coinvolga tutti gli stakeholders per la costruzione dell'Infrastruttura della Qualità di riferimento.

Al centro delle controversie e degli accordi commerciali ci sono di solito norme e specifiche relative ai prodotti. Le restrizioni più sostanziali e frequenti in tale categoria derivano dalla regolamentazione tecnica (obbligatoria) dei singoli Paesi che non si basano su standard condivisi. In generale possiamo dire che la discrepanza tra le norme nazionali e internazionali può riferirsi sia ai prodotti che alle valutazioni di conformità e ha conseguenze di vasta portata per il commercio internazionale.

Allo stesso tempo, occorre notare che esistono valide e legittime ragioni che giustificano la regolamentazione tecnica nazionale, come la tutela dei consumatori e dell'ambiente. Non è un caso che l'accordo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio sugli ostacoli tecnici agli scambi stabilisca espressamente di evitare misure restrittive a meno che non siano necessarie (OMC 1995). In particolare, si raccomanda ai membri dell'OMC l'uso di standard internazionali e di partecipare attivamente alle attività degli organismi di normazione internazionali, come l'Organizzazione Internazionale per la Normazione (ISO), a livello nazionale rappresentata dall'Ente Italiano di Normazione (UNI), e la Commissione Elettrotecnica Internazionale (IEC), rappresentata in Italia dal Comitato Elettrotecnico Italiano (CEI).

L'infrastruttura della qualità trova nell'accreditamento uno dei pilastri su cui si sviluppa il commercio internazionale. Due aspetti dell'accreditamento meritano di essere evidenziati in questo contesto:

- ❖ la sua rilevanza crescente, assunta per i processi autorizzativi che consentono agli organismi di eseguire le valutazioni della conformità obbligatorie richieste dalla specifica normativa. In base alle norme tecniche armonizzate dell'Unione europea, i governi nazionali degli Stati membri dell'UE non sono formalmente obbligati a ricorrere agli organismi nazionali di accreditamento nel processo di designazione di organismi di valutazione della conformità notificati. Tuttavia sono fortemente incoraggiati a farlo, e le autorità centrali dell'Unione sostengono con forza le attività degli organismi europei di accreditamento attraverso l'EA (European co-operation for Accreditation);
- ❖ il riconoscimento del valore intrinseco di una valutazione di conformità accreditata da parte del mercato, disposto a pagare una valutazione di terza parte indipendente. In questo caso, possiamo affermare che tale forma di regolamentazione risolve un problema di asimmetria informativa nei mercati che porterebbe ad equilibri subottimali nel mercato delle valutazioni di conformità.

Risulta evidente come il processo di accreditamento e il suo utilizzo siano un fattore di efficienza con effetti significativi nel prevenire e superare gli ostacoli agli scambi presentati dalla disomogeneità nelle procedure di valutazione di conformità tra Paesi.

Fattori decisivi per il funzionamento effettivo di un'Infrastruttura di Qualità sono il riconoscimento internazionale del sistema, insieme allo sviluppo equilibrato e all'interconnessione dei suoi elementi. Ad esempio, la certificazione del prodotto si basa sui risultati dei laboratori di analisi i cui strumenti devono essere controllati dai laboratori di taratura al fine di ricevere l'accREDITAMENTO richiesto per il riconoscimento internazionale. Il riconoscimento internazionale, a sua volta, si basa sul collegamento di singoli elementi dell'Infrastruttura della Qualità agli standard e alle linee guida concordate a livello internazionale come nel caso della norma ISO/IEC 17011, lo standard usato per regolamentare l'attività di accreditamento nel mondo.

È proprio la rilevanza dell'Infrastruttura della Qualità nel consentire agli attori dei mercati internazionali di operare a parità di condizioni che giustifica il suo richiamo in tutti gli accordi commerciali di nuova generazione in discussione e ratificati negli ultimi anni.

Tuttavia, la rilevanza dell'Infrastruttura di Qualità non si limita al commercio internazionale, ma rileva anche in altri settori caratterizzati da un alto grado di standardizzazione e di controllo della qualità: l'ambiente, la salute e la protezione dei consumatori. Per questo la sua importanza ed efficacia crescono con il grado di integrazione dei mercati: mentre in forme relativamente piatte di integrazione regionale, come negli accordi commerciali preferenziali, in cui il suo utilizzo è legato al superamento degli ostacoli agli scambi in settori selezionati, forme più profonde di integrazione, come la creazione di un mercato comune, prosperano grazie ad un'armonizzazione estesa in quasi tutti i settori industriali e alla creazione di un quadro socioeconomico uniforme.

La qualità delle "istituzioni" nel senso di regole, meccanismi di applicazione e organizzazioni gioca un ruolo essenziale e ne determina l'efficacia. Il buon funzionamento degli organi da cui è composta l'Infrastruttura della Qualità dipende dall'azione dei diversi attori coinvolti. Per questo le strutture su cui poggia devono essere espressione delle parti interessate – a garanzia dei principi di indipendenza ed imparzialità - e possedere un'elevata competenza tecnica.

In questo senso il caso europeo dimostra come un'efficiente Infrastruttura della Qualità possa essere la base su cui poggiare la più grande area di libero scambio fino ad oggi conosciuta.



1. Misure non tariffarie (NTM), standard tecnici ed effetti sul commercio internazionale

1.1 Globalizzazione e diversificazione dei prodotti

I flussi commerciali internazionali hanno registrato, negli ultimi trent'anni, una crescita eccezionale. L'aumento ha riguardato sia il volume dei prodotti scambiati, sia la loro varietà. I prodotti sono importati da paesi diversi tra loro per struttura istituzionale e per assetto normativo. Ciò ha posto, quanto meno agli occhi della pubblica opinione, la questione della capacità di salvaguardare la salute del consumatore e il rispetto delle norme vigenti. Il risultato è stato che la crescente liberalizzazione degli scambi ha accresciuto i timori dei consumatori in merito alla sicurezza dei prodotti.

Va anche ricordato che consentendo la diffusione di parassiti e di agenti patogeni, il commercio internazionale può fare aumentare i rischi di natura sanitaria e fitosanitaria. Tutto ciò impone dei costi alla società, per esempio le minori rese in caso di epidemie epizootiche o la diffusione di un parassita vegetale, o sulla salute. Sebbene solamente in un numero limitato di casi, queste epidemie sono state collegate alle importazioni, il grande rilievo attribuito dai media ad alcuni casi collegati alle importazioni ha diffuso la percezione che la globalizzazione amplifichi i rischi legati alla sicurezza dei prodotti.

Alcune organizzazioni di consumatori sostengono che le norme nazionali tutelano maggiormente il consumatore e si sono di conseguenza dichiarate insoddi-

sfatte dalle norme internazionali sulla sicurezza e sulla qualità dei prodotti alimentari (cfr. i siti web di organizzazioni quali il Center for Science in the Public Interest, Safe Tables Our Priority, o Public Citizen Inc.).

L'aumentata sensibilità dell'opinione pubblica e dei consumatori porta un cambiamento dei modelli di consumo, rilevanti nello sviluppo delle economie moderne, specialmente nei paesi ad alto reddito. La dinamica strutturale dei consumi determina infatti le nuove condizioni di competitività e, in particolare, rende profittevoli processi produttivi caratterizzati da costi di produzione più elevati, ma capaci di aderire alle esigenze di consumatori sempre più attenti e consapevoli. Tale dinamica è rilevante ai fini dello sviluppo territoriale attraverso un rafforzamento della diversificazione delle produzioni e un miglioramento della qualità.

1.2 Regolamentazioni di prodotto e di processo

Per comprendere le nuove tipologie di consumo sono stati sviluppati da tempo modelli di analisi della domanda (Lancaster, 1971) che hanno posto l'attenzione sugli attributi qualitativi dei beni oggetto di scelta. L'idea centrale portata avanti da questo filone di analisi è che la qualità di un prodotto rappresenta un concetto multidimensionale, in quanto ogni bene è caratterizzato da un insieme di caratteristiche (attributi) e solamente a partire da queste ultime è possibile comprendere le scelte di consumo.

Ovviamente, il numero e il tipo di attributi rilevanti non può essere definito una volta per tutte, ma tutti i possibili attributi possono essere ricondotti alle seguenti tipologie:

- 1) caratteristiche di sicurezza (es. presenza di agenti patogeni, pesticidi, additivi, ecc.);
- 2) caratteristiche del prodotto (es. dimensioni, forma, gusto, facilità di preparazione, ecc.);
- 3) caratteristiche della presentazione (es. impacchettamento, etichettatura, ecc.);
- 4) caratteristiche del processo produttivo (es. trattamento degli animali, impatto ambientale, benessere dei lavoratori, ecc.).

Sebbene tutte le tipologie sopra citate influenzino gli scambi internazionali, non tutte sono ugualmente rilevanti dal punto di vista delle politiche commerciali. Queste ultime, infatti, devono rispettare un principio di necessità (come si vedrà in seguito nel capitolo 3) che riguarda sostanzialmente la dimensione della sicurezza, mentre gli attori privati sono evidentemente liberi di negoziare anche e soprattutto attributi relativi alla qualità dei prodotti.

Lo sviluppo del commercio internazionale solleva infatti timori che vanno al di là del problema fondamentale della sicurezza dei prodotti, e la pubblica opinione si interroga anche sulla qualità in senso più ampio e sulle modalità di produzione (l'utilizzo di sostanze geneticamente modificate, l'impatto sull'ambiente, valori quali il benessere degli animali). I processi produttivi, basati sulle nuove tecnologie, spesso poco comprese o addirittura percepite come poco sicure, hanno contribuito a far crescere il senso di insicurezza dei consumatori, alimentato da una crescente sfiducia nella scienza, con evidenti conseguenze in materia di regolamentazione.

Una conseguenza del principio di necessità è che le politiche pubbliche dovrebbero limitarsi alle caratteristiche oggettive del prodotto in quanto eventuali differenziazioni del processo che non influenzino il risultato difficilmente possono rappresentare una minaccia per la sicurezza del consumatore. D'altra parte, le aziende potrebbero voler garantire proprio le caratteristiche del processo quando queste assumono una rilevanza decisiva nell'orientare le scelte dei consumatori. Se questi mostrano delle preferenze multidimensionali, il grado di soddisfazione o di insoddisfazione del consumatore dipenderà non soltanto dalle caratteristiche del prodotto, ma anche dalle modalità con cui esso è stato realizzato.

Vale, a questo punto, la pena di sottolineare la fondamentale differenza tra regolamentazioni tecniche obbligatorie e standard volontari. Nel primo caso, che riguarda evidentemente caratteristiche di sicurezza, un prodotto importato che non sia conforme non potrà essere messo in vendita sul mercato interno. Nel caso di standard volontari, invece, il mancato rispetto non impedisce la vendita ma le quote di mercato potrebbero risentirne.

1.3 Fallimenti del mercato: informazione asimmetrica ed esternalità

La questione ambientale ha assunto negli anni una sempre maggiore rilevanza per i governi che hanno aumentato, in quest'ambito, la produzione normativa. L'intervento dei governi mira in questo caso a creare incentivi per consumatori e produttori che tengano in considerazione gli effetti delle loro azioni sull'ambiente.

Gli effetti commerciali degli standard ambientali dipendono dalla natura dell'esternalità – se proviene dalla produzione o dal consumo e se è locale o globale - e dalla natura (obbligatoria o volontaria) dello stan-

dard applicato a prodotti o processi. Nel caso di standard relativi alla produzione, gli effetti dipendono anche dal fatto che siano applicati o meno anche nei confronti dei produttori stranieri.

L'applicazione di standard obbligatori solamente nei confronti dei produttori nazionali solleva timori circa l'eventuale delocalizzazione della produzione verso paesi che adottino standard meno rigorosi e una "corsa al ribasso" se i governi competono per mantenere o attrarre posti di lavoro e investimenti attraverso l'abbassamento degli standard.

D'altra parte l'imposizione di requisiti obbligatori ai produttori stranieri solleva due tipi di preoccupazioni. In primo luogo, il medesimo standard può influenzare gli scambi internazionali se le differenze nelle condizioni di produzione comportano un aumento dei costi relativamente più elevato per i produttori stranieri. In secondo luogo, occorre chiedersi chi e come viene controllato il rispetto delle norme nazionali da parte dei produttori esteri: da questo punto di vista l'Infrastruttura di Qualità (IQ) può svolgere un ruolo assai importante.

Il contesto informativo in cui avvengono gli scambi assume un'importanza fondamentale. Se i consumatori non sono pienamente informati sulle caratteristiche del prodotto, c'è il rischio che possano utilizzare un prodotto pericoloso, o che acquistino una qualità che non desiderano consumare, o che paghino un prezzo non commisurato alla qualità reale del bene in questione. In tutti questi casi il livello di benessere interno alla società risulta inferiore a quello raggiunto in condizioni di informazione perfetta. Il comportamento dei consumatori è modificato dal fatto che essi basano le proprie scelte su un livello di qualità attesa anziché su un livello certo. Quando i consumatori non sono in grado di distinguere la qualità specifica dei diversi prodotti, non sono di-

sposti a pagare un prezzo alto quanto quello che sarebbero disposti a pagare se fossero sicuri che si tratta di un prodotto di qualità elevata. Di conseguenza, se l'effettiva disponibilità a pagare risulta inferiore al costo necessario per produrre beni di alta qualità, vengono scambiate soltanto merci di bassa qualità (meno costose da produrre) e la qualità più elevata viene di fatto tagliata fuori dal mercato (Akerlof, 1970).

Il problema dell'asimmetria informativa è particolarmente rilevante nell'ambito degli scambi internazionali, quando può essere più difficile per l'acquirente ottenere le informazioni necessarie per valutare la qualità dei beni acquistati. In questi casi siamo in presenza di fenomeni di selezione avversa, ovvero di situazioni in cui la mancanza di informazioni certe sulla qualità di un bene porta chi acquista a non voler rischiare di pagare un prezzo troppo elevato, con il risultato che i beni di maggiore qualità e prezzo sono scartati dal mercato. In presenza di selezione avversa, è teoricamente possibile che la perdita di benessere derivante dalla ridotta disponibilità a pagare del consumatore superi il guadagno di benessere derivante dalla disponibilità di importazioni a minor costo. In tali circostanze, è possibile che la liberalizzazione degli scambi dia come risultato maggiori flussi commerciali, ma anche una diminuzione del benessere collettivo. A livello teorico, è noto da tempo che gli effetti legati all'informazione imperfetta possono limitare i guadagni di benessere resi possibili dalla liberalizzazione grazie alla diminuzione dei prezzi e alla maggiore diversificazione dell'offerta di prodotti (Grossman, Shapiro, 1988). In questo contesto politiche pubbliche, regolamentazioni, standard e certificazioni possono contribuire ad attenuare il fenomeno.

Al fine di caratterizzare i problemi di informazione posti dai diversi attributi, nella letteratura si è soliti distinguere tre categorie:

- 1) attributi di ricerca: i consumatori possono determinare la qualità prima dell'acquisto;
- 2) attributi di esperienza: i consumatori possono determinare la qualità una volta utilizzato il prodotto;
- 3) attributi di fiducia: i consumatori non sono mai in grado di determinare la qualità.

Per quanto riguarda gli attributi di ricerca, il consumatore può valutarli prima dell'acquisto e questo evita, almeno in linea di principio, la situazione in cui un'informazione rilevante per la conclusione di una transazione è conoscenza privata del venditore e ciò non consente al compratore di verificare l'effettiva soddisfazione delle proprie preferenze.

Nel caso degli attributi di esperienza, la questione fondamentale riguarda la facilità e rapidità con cui i consumatori possono entrare in possesso delle informazioni sulla qualità del prodotto e sull'esperienza di consumo. Ciò rappresenta un potente incentivo per le imprese a costruirsi una reputazione, in quanto alta qualità (reale o percepita) e fidelizzazione tendono a garantire profitti più elevati. Le imprese possono garantire al consumatore resi, rimborsi o sostituzioni del prodotto e altri servizi accessori. Nel caso di prodotti acquistati con una certa frequenza è più facile per il consumatore correggere eventuali errori ed individuare il prodotto più soddisfacente.¹ Gli strumenti a disposizione delle imprese per segnalare al consumatore la qualità del proprio prodotto sono molteplici, ad esempio attraverso la creazione di marchi e la loro pubblicizzazione. Evidentemente in questi casi l'operatore pubblico o la certificazione privata

possono facilitare gli scambi garantendo la correttezza e la trasparenza delle informazioni fornite.

Gli attributi di fiducia sono quelli che pongono i maggiori problemi, poiché in presenza di selezione avversa le politiche di "segnalazione" da parte dei produttori risultano poco credibili, a meno che l'esistenza di un certo livello di qualità non venga garantita da un ente terzo (pubblico o privato) che disponga della necessaria credibilità e autorevolezza. Sebbene, come si è detto, la ripetitività dei consumi facilita il riconoscimento degli attributi di esperienza, molte delle caratteristiche di sicurezza rientrano fra gli attributi di fiducia. Se i consumatori non riconoscono la qualità del prodotto, acquisti ripetuti non porteranno loro alcun supplemento di informazione, e quindi non modificheranno il loro comportamento, non offrendo alcun incentivo per i produttori a offrire una qualità di livello superiore. Nel caso dei beni di "fiducia", non esiste un meccanismo automatico di regolazione del mercato, ed è più difficile segnalare la qualità in modo credibile. È in questo ambito, quindi, che risulta più frequente il ricorso alla fissazione di standard obbligatori ed a controlli pubblici. È in tale contesto che l'Infrastruttura di Qualità (IQ) può svolgere un ruolo chiave nel garantire al mercato i suddetti attributi di fiducia.

L'IQ può ridurre i costi di ricerca per i consumatori relativi agli attributi di "ricerca" ed "esperienza" e può risolvere i problemi di informazione asimmetrica e garantire un certo livello di "fiducia", aumentando così l'utilità che i consumatori derivano dal consumo e di conseguenza la domanda per i prodotti correttamente "segnalati" al mercato e oggetto di valutazione di conformità accreditata.

¹ Si ipotizza, evidentemente, che gli errori non siano irreversibili ovvero che non mettano in pericolo la sicurezza del consumatore e, al limite, la sua stessa sopravvivenza.

1.4 La cooperazione normativa internazionale

La richiesta di garanzie sulla qualità dei prodotti, avanzata dai consumatori, ha dato vita a nuove barriere commerciali, malgrado le norme limitative introdotte dagli accordi multilaterali siglati negli anni '90 nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (o World Trade Organization, WTO). Il WTO si è occupato delle potenziali barriere al commercio di natura non tariffaria prevalentemente nell'ambito dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), e rafforzando il pre-esistente Accordo sulle barriere tecniche al commercio. L'introduzione di qualsiasi barriera alle importazioni dovrebbe fondarsi su solide argomentazioni scientifiche. Tuttavia, il tentativo di introdurre norme internazionali facendo leva esclusivamente su criteri scientifici ha dato origine a numerosi contrasti. I paesi, infatti, non possiedono tutti il medesimo livello culturale e tecnico, e dunque la medesima capacità di fare rispettare le normative. Le norme interne spesso sono il frutto delle vicende storiche, di istanze specifiche dei consumatori, ovvero rispecchiano ordinamenti giuridici particolari, che prevedono incentivi per i produttori a tutela della qualità dei prodotti. Da ciò scaturisce il problema di definire delle norme internazionali in grado di agevolare il processo di liberalizzazione degli scambi garantendo al tempo stesso un adeguato livello di tutela del consumatore.

Negli accordi internazionali, il concetto di qualità dei prodotti viene affrontato prevalentemente dal punto di vista scientifico e tecnico, mentre gli aspetti economici vengono valutati solo dopo l'analisi del rischio e secondariamente al rispetto delle normative tecniche. In generale, l'introduzione di limiti al libero commercio deve essere giustificata da solide motivazioni scientifiche. Interventi che non siano convalidati da analisi del rischio condotte secondo meto-

dologie ben codificate, hanno scarse probabilità di essere dichiarati conformi agli accordi internazionali dalle commissioni di esperti del WTO.

In altre parole, anche se talora viene fatto riferimento al costo economico degli interventi proposti (ad esempio l'Articolo 5.3 dell'Accordo SPS), solitamente viene dato maggiore risalto alla valutazione scientifica del rischio che non ai costi e ai benefici derivanti dalle misure in questione. Ad esempio, in base all'entità del rischio, il paese importatore potrebbe considerare equivalente la regolamentazione in vigore nel paese esportatore e accettare anche prodotti non conformi alle norme nazionali. Ciò potrebbe ingenerare confusione e timori fra i consumatori che potrebbero decidere di ridurre la domanda del prodotto sia nazionale che estero. In questo caso, la misura del rischio non fornisce alcuna indicazione in merito alla perdita di utilità per i consumatori e la valutazione tecnico-scientifica non riflette l'impatto complessivo che quel determinato rischio produce sull'economia.

Venire a sapere che un determinato prodotto potrebbe essere pericoloso, per quanto remota sia questa probabilità, è di per sé sufficiente a indurre una grande quantità di consumatori a rifiutarsi di acquistarlo, causando così una elevata perdita di benessere. Un comportamento non sempre fondato su un'analisi razionale. Sul comportamento dei consumatori, infatti, incide la rappresentazione mentale del rischio, anche se non sostenuta da evidenza scientifica, che si traduce nell'attribuzione di un'importanza eccessiva a basse probabilità di rischio, a volte anche a causa di una sovraesposizione a casi aneddotici non rappresentativi ma particolarmente suggestivi. I problemi legati alla errata percezione del rischio fanno sì che anche quando i timori dell'opinione pubblica non sono condivisi dagli esperti, incida sul comportamento economico e quindi sullo stato dell'economia.

Di conseguenza, gli interventi normativi delle autorità nazionali dovrebbero tenere conto, almeno entro certi limiti, dei timori della pubblica opinione, per quanto ingiustificati. La liberalizzazione del commercio, che espone i consumatori a prodotti meno conosciuti, può fare crescere il numero di casi in cui i consumatori diano una valutazione inadeguata del livello di rischio.

La percezione del rischio è estremamente soggettiva, e altrettanto variabile è il peso attribuito ai rischi potenziali, o ai rischi nel lungo periodo. Considerazioni di natura soggettiva, legate alla eterogeneità delle preferenze espresse dai consumatori dei diversi paesi, non si limitano alla questione della sicurezza. Ad esempio, se i consumatori sanno che i prodotti importati sono realizzati in condizioni che essi disapprovano (come il lavoro minorile, la distruzione delle foreste pluviali, considerazioni di carattere etico), ne potranno ridurre il consumo. Se essi hanno difficoltà a distinguere i prodotti importati da quelli nazionali, ciò potrà incidere sul consumo di tutti i prodotti. Incidendo sulla percezione che i consumatori hanno della qualità media dei prodotti presenti sul mercato, la liberalizzazione può dunque contribuire a ridurre la domanda o la disponibilità a pagare dei potenziali acquirenti. È quindi concettualmente sbagliato fondare la regolamentazione delle importazioni su criteri di ordine strettamente sanitario senza effettuare una stima delle perdite potenziali, che talvolta possono essere molto limitate, e senza prendere in considerazione, in una visione più ampia, i costi e i benefici per i consumatori.

A fronte dei fallimenti del mercato derivanti dalla presenza di attributi di esperienza e fiducia, e più in generale dalle conseguenze dell'informazione asimmetrica, le politiche economiche hanno come obiettivo principale quello di migliorare il contesto informativo in cui effettuano le proprie scelte i consumatori. Garantendo la veridicità del

"segnale" trasmesso dalle imprese, si possono trasformare gli attributi di fiducia in attributi di ricerca evitando i problemi di selezione avversa. Inoltre, rendendo obbligatoria la comunicazione di alcune informazioni si introduce un elemento di efficienza nel mercato nel caso degli attributi di esperienza e degli stessi attributi di ricerca.

Il miglioramento dell'informazione disponibile per i consumatori permette di ripristinare il funzionamento dei meccanismi di mercato ma non può essere considerato una panacea. Innanzitutto, la sua efficacia si basa sulla capacità del consumatore di assorbire le informazioni fornite. Inoltre, anche escludendo le caratteristiche di sicurezza, la quantità di attributi potenzialmente oggetto di una politica di informazione è talmente ampia da richiedere delle scelte. L'informazione, infatti, va considerata una risorsa scarsa che pone dei problemi di utilizzo. Al fine di determinare "quanto" e su "cosa" informare, a fronte dei benefici sopra menzionati bisogna considerare vari tipi di costi: il costo di produzione diretto dell'etichetta e delle informazioni riportate, il costo opportunità (se aumenta lo spazio destinato alle informazioni obbligatorie diminuisce lo spazio per le informazioni volontarie), il costo sostenuto dai consumatori (soprattutto in termini di tempo dedicato alla scelta).

Oltre all'ammontare assoluto dei costi e benefici, poi, è importante la loro distribuzione. Così, ad esempio, l'obiettivo finale di informare i consumatori sul fatto che solamente alcuni prodotti o il loro processo produttivo abbiano certe caratteristiche può essere raggiunto sia imponendo di dichiarare la loro presenza (e quindi il costo dell'etichettatura ricadrebbe su chi produce i beni con le caratteristiche o i processi in oggetto), sia imponendo di rendere nota la loro assenza (e quindi il costo ricadrebbe su chi produce i beni senza tali caratteristiche o processi). È altresì evidente che in molti casi la regolamentazione dell'informazione ri-

chiede necessariamente la predisposizione di standard, soprattutto per quanto riguarda la possibilità o meno di utilizzare determinati appellativi e qualificazioni relative alle caratteristiche del prodotto o del processo.

Gli interventi per risolvere i fallimenti del mercato menzionati nel paragrafo precedente, comportano inevitabilmente dei costi che derivano da:

- ❖ necessità di identificare, raccogliere ed elaborare le informazioni relative ai requisiti informativi sul mercato di esportazione. I relativi costi dipendono dalla maggiore o minore trasparenza dei regimi normativi;
- ❖ necessità di adattare prodotti e processi produttivi ai requisiti richiesti nei mercati di esportazione. Tali costi dipendono dalle differenze esistenti tra la regolamentazione nazionale e quella estera;
- ❖ necessità di dimostrare che i prodotti esportati rispettino i requisiti richiesti. Tali costi dipendono sia dalle differenze nei metodi di valutazione, sia dalla difficoltà di richiedere verifiche o certificazioni agli organismi accreditati dal paese importatore.

Obiettivo della cooperazione normativa internazionale è la riduzione di questi costi attraverso:

- ❖ scambio di informazioni;
- ❖ negoziati volti a raggiungere la convergenza ovvero il riconoscimento (reciproco) dell'equivalenza della normative nazionali;
- ❖ cooperazione tecnica per armonizzare o riconoscere i metodi di valutazione della conformità.

La letteratura economica si è occupata so-

prattutto del secondo punto ovvero della convergenza dei requisiti di produzione e di prodotto. Il terzo punto, ovvero le condizioni relative alla dimostrazione che il prodotto o servizio soddisfi effettivamente i requisiti del paese importatore, può tuttavia generare costi significativi indipendentemente dalla convergenza normativa. Per analizzare tali costi, occorre considerare due tipi di questioni:

- ❖ Cosa è necessario fare per dimostrare la conformità ai regolamenti tecnici o norme?
- ❖ Chi dovrebbe essere incaricato della fornitura di tale dimostrazione?

In linea generale, la prima questione è di natura tecnica. I metodi di valutazione della conformità dovrebbero essere basati su prove scientifiche e la cooperazione tecnica può aiutare a identificare i metodi più appropriati alle caratteristiche specifiche del prodotto e favorire la loro armonizzazione.

La seconda questione fa riferimento alle diverse tipologie di valutazione della conformità, all'accreditamento di tali valutazioni e al riconoscimento degli enti di accreditamento. Questi aspetti sono strettamente legati all'Infrastruttura di Qualità, IQ, in quanto la disponibilità di un paese ad accettare valutazioni di conformità al di fuori dal proprio controllo dipende dalla probabilità (percepita o sperimentata) di valutazioni erronee oltre che dai possibili danni derivanti da tali errori. Ciò dipende, evidentemente, dal riconoscimento reciproco dei metodi di valutazione e dalla fiducia nell'IQ dei singoli paesi. Per ciascun paese, dotarsi di un IQ riconosciuta a livello internazionale consente di ridurre i costi di esportazione delle imprese nazionali.

La riduzione dei costi relativi alle procedure di valutazione della conformità può riguardare tre aspetti (von Lampe, 2016):

- ❖ armonizzazione o mutuo riconoscimento delle metodiche di valutazione;
- ❖ svolgimento della procedura di valutazione della conformità nel paese di origine;
- ❖ riconoscimento degli enti di accreditamento del paese esportatore.

Evidentemente la localizzazione dell'attività di valutazione della conformità più vicino al fornitore e lo spostamento dell'autorità di accreditamento nel paese esportatore ridurrà costi, riducendo allo stesso tempo il controllo diretto da parte del paese importatore. In pratica, le procedure di valutazione della conformità coinvolgono tutta una serie di attori e numerose fasi: campionamento e test in laboratorio (o ispezione di impianti di produzione), rilascio dei certificati da parte dell'organismo di certificazione, accreditamento dei laboratori e degli organismi di valutazione della conformità, riconoscimento degli enti di accreditamento.

In ognuno di questi passaggi è fondamentale la fiducia nelle IQ nazionali in quanto il mancato riconoscimento porta a una moltiplicazione dei costi di certificazione proporzionale al numero dei mercati di esportazione ovvero a un incremento dei tempi e quindi dei costi di trasporto. L'accreditamento e gli standard internazionali sulla valutazione della conformità giocano evidentemente un ruolo fondamentale nel riconoscimento internazionale dei risultati delle valutazioni di conformità svolte da laboratori e organismi di certificazione, ispezione, verifica e convalida.

Quali passi sono coinvolti nello sviluppo di una "catena della fiducia" dal fornitore del paese esportatore all'acquirente / governo del paese importatore? Un primo passo verso una riduzione dei costi di valutazione della conformità è rappresentato

dall'accettazione dei risultati di esami/verifiche svolte da un laboratorio straniero accreditato da un'autorità del paese importatore. Il laboratorio sarebbe a quel punto in grado di confermare la conformità di un prodotto rispetto alle normative di tutti i paesi che ne hanno riconosciuto l'accreditamento. In una fase ulteriore del processo di mutuo riconoscimento dell'IQ, i laboratori e le altre strutture di prova potrebbero non aver più bisogno dell'accreditamento esplicito dagli enti dei paesi importatori, ma potrebbero essere accreditati da un'autorità del paese esportatore riconosciuta dal paese importatore.

Quando i processi o le caratteristiche del prodotto sono valutati rispetto a uno standard, obbligatorio o volontario, i risultati delle analisi e delle ispezioni possono portare al rilascio di un documento formale ("certificato") che attesti la conformità del prodotto allo standard richiesto o alle specifiche richieste dal cliente. La certificazione accreditata rappresenta un elemento di garanzia ulteriore in quanto richiede l'intervento di una terza parte indipendente da acquirente o produttore. Questo è particolarmente importante quando il venditore o l'acquirente desiderano comunicare la conformità ad uno standard a un pubblico più ampio o alle autorità pubbliche con riferimento a problemi di salute e sicurezza.

In questo caso un importatore potrebbe decidere di accettare i certificati di conformità rilasciati da organismi e laboratori del paese esportatore qualora questi fossero accreditati dal paese importatore o dal paese esportatore. Nel caso in cui il mutuo riconoscimento delle procedure di valutazione della conformità fosse accompagnato da una convergenza normativa, un singolo certificato sarebbe valido in diversi mercati di destinazione (compreso il mercato interno) ciò porterebbe a una significativa riduzione dei costi per l'impresa esportatrice (*Inspected, tested, and certified once, accepted everywhere*).

Un moderno ed efficiente sistema di IQ soddisfa quindi le esigenze di governi, imprese e consumatori in diversi modi. Ai governi consente di applicare norme e regolamenti in maniera efficace ed efficiente e questo garantisce ai consumatori che vengano limitate le conseguenze negative dei fallimenti del mercato; alle imprese consente di ridurre i costi di produzione e commercializzazione, aumentando la produttività e consentendo alle imprese di essere più competitive nei mercati nazionali ed esteri.

Il mutuo riconoscimento internazionale delle valutazioni di conformità accreditate è inoltre fondamentale per ridurre la duplicazione delle valutazioni nei diversi paesi. D'altra parte, un'IQ ben funzionante a livello nazionale non porta automaticamente a uno "sportello unico" per la valutazione della conformità nel commercio mondiale. La fiducia nel lavoro degli organismi di valutazione della conformità in altri paesi deve essere costruita attraverso la cooperazione multilaterale. A tal fine, sono state create una serie di istanze regionali o multilaterali per facilitare gli accordi di reciproco riconoscimento tra i partecipanti all'infrastruttura di qualità, soprattutto a livello di accreditamento (WTO, 2005).

In conclusione, le politiche di regolamentazione nazionale affrontano specifiche imperfezioni del mercato in una varietà di campi che spaziano da preoccupazioni ambientali, ai diritti dei consumatori, dalla sicurezza alimentare, al benessere degli animali. Tali politiche possono avere come obiettivo la riduzione delle asimmetrie informative (ad esempio, i requisiti di etichettatura), la riduzione dei rischi derivanti dal consumo di determinati prodotti (ad esempio, limiti alla presenza di contaminanti e pesticidi) e il rafforzamento della sostenibilità dell'eco-sistema (ad esempio, criteri di quarantena per prevenire la diffusione di parassiti e malattie). La fissazione

di standard minimi, nonostante l'aumento dei costi di produzione, riducendo l'asimmetria informativa, può portare a un aumento piuttosto che a una riduzione della domanda (Beghin et al., 2012).

Occorre sottolineare che, sebbene questi interventi possano essere giustificati dalla necessità di rispondere a un fallimento del mercato, essi si prestano ad essere utilizzati per limitare la concorrenza fra imprese sia a livello nazionale, sia - e forse soprattutto - a livello internazionale. Queste politiche, infatti, influiscono sia sui costi di produzione, sia sui costi di certificazione e ispezione doganale che possono influenzare significativamente i costi di trasporto e quindi i flussi commerciali. Tra i possibili esempi di barriere non tariffarie legate alla procedura di certificazione possiamo citare la mancata accettazione della dichiarazione di conformità del fornitore da parte dell'acquirente e conseguente necessità di ripetute ispezioni o analisi ovvero il mancato riconoscimento delle certificazioni fornite dal paese esportatore e conseguente obbligo di ottenere la certificazione da parte di enti riconosciuti dal paese importatore.

Da questo punto di vista vale la pena sottolineare che il mancato rispetto degli standard ha conseguenze non soltanto sul produttore inadempiente ma si riflette negativamente sulla reputazione dell'intero paese coinvolto. In presenza di risorse limitate disponibili per le ispezioni doganali Taghouti et al. (2016) mostrano che le verifiche dell'UE relative agli standard sanitari e fitosanitari si concentrano soprattutto sui prodotti sensibili ovvero che hanno sollevato problemi in passato soprattutto se provenienti da determinati paesi.

Come si vedrà nel paragrafo successivo, l'introduzione di standard di produzione rappresenta quindi una barriera tecnica che rientra nella più vasta tipologia delle barriere non tariffarie.

Questo tipo di barriere agli scambi stanno assumendo un'importanza sempre maggiore nella misura in cui gli accordi commerciali e la creazione di zone di libero scambio o unioni doganali hanno condotto a notevoli progressi in materia di riduzione o addirittura eliminazione delle barriere doganali. La definizione di regole tese ad ostacolare il possibile uso delle politiche per la qualità e la sua certificazione come strumenti di protezione è sempre più spesso al centro dei negoziati internazionali.

Per quanto riguarda i possibili effetti protezionistici derivanti dalla regolamentazione della qualità, essi risultano evidenti qualora si applichino nei confronti dei prodotti stranieri norme più severe di quelle in vigore per i prodotti nazionali. Tale possibilità è tuttavia proibita dalle regole multilaterali previste dal WTO (cfr. capitolo 3).

Anche nel caso vi sia uno standard unico per i prodotti nazionali e importati, tuttavia, è possibile operare una discriminazione implicita qualora lo standard sia fissato in maniera tale da rendere impossibile, difficile o comunque particolarmente costoso l'adeguamento da parte dei produttori stranieri. D'altra parte va ricordato che alcune politiche per la qualità, come ad esempio l'etichettatura, possono facilitare l'apertura dei mercati poiché rappresentano uno strumento per evitare che la liberalizzazione porti ad una diminuzione del benessere complessivo.

1.5 Definizioni delle NTM

Secondo l'UNCTAD (2013) le misure non tariffarie (NTM) comprendono tutte le politiche diverse dai dazi che influenzino i costi del commercio internazionale. Si tratta di una definizione assai ampia in quanto comprende sia le tradizionali politiche doganali che agiscono sulle quantità invece che sui prezzi, ad esempio attraverso quote, sia qualsiasi politica nazionale, non necessaria-

mente applicata alla frontiera, che abbia un qualche effetto sui flussi commerciali.

In questo studio non ci occuperemo delle tradizionali politiche commerciali applicate alla frontiera attraverso interventi sui prezzi, tasse e sussidi, o sulle quantità attraverso quote, che possono riguardare tanto le importazioni quanto le esportazioni. Ci concentreremo invece sulle misure di politica economica che influenzano la sostituibilità tra prodotti nazionali e importati a prescindere dal trattamento doganale. Si tratta di un insieme di misure che per le loro caratteristiche tecniche sollevano delicati problemi di applicazione in quanto le stesse procedure e pratiche amministrative relative alla loro applicazione possono rappresentare un elemento di discriminazione tra produttori di nazionalità diversa. Le procedure di valutazione per determinare la conformità ovvero ottenere una certificazione possono comportare costi differenziati a causa di ritardi o della mancanza di strutture e informazioni adeguate.

Il WTO (2012) distingue nell'ambito delle NTM quelle basate sulle quantità, quelle basate sui prezzi e quelle basate sulla qualità. Le quote all'importazione (o all'esportazione) rappresentano l'esempio tipico di NTM quantitativa amministrata alla frontiera. Le NTM basate sui prezzi comprendono invece tasse e sussidi alla produzione. Infine le NTM basate sulla qualità riguardano le caratteristiche tecniche dei prodotti e rappresentano l'oggetto principale di questo studio.

Le NTM comprendono tutte le politiche che generano costi di commercio nelle fasi che vanno dalla produzione al consumo finale. Le NTM si dividono in tecniche e non-tecniche e queste ultime, a loro volta, si dividono in misure dirette (su prezzi o quantità), misure contingenti (ad esempio misure di salvaguardia o anti-dumping) e altre misure (ad esempio quelle relative agli investimenti esteri).

Tabella 1 - Classificazione UNCTAD delle Non Tariff Measures (NTM)

Importazioni	Misure tecniche	A	Misure sanitarie e fitosanitarie	
		B	Barriere tecniche al commercio	
		C	Ispezioni e altre formalità	
	Misure non tecniche	D	Contingentamenti	
		E	Licenze, quote e altre misure di controllo delle quantità	
		F	Misure di controllo sui prezzi, incluse tasse e oneri aggiuntivi	
		G	Misure finanziarie	
		H	Misure anticoncorrenziali	
		I	Misure d'investimento connesse al commercio	
		J	Restrizioni alla distribuzione	
Esportazioni	P	K	Restrizioni sui servizi post-vendita	
		L	Sussidi (esclusi i sussidi all'export P7)	
		M	Restrizioni sugli appalti pubblici	
		N	Proprietà intellettuale	
		O	Regole di origine	

Fonte: UNCTAD

Una simile definizione comprende sia le misure doganali, destinate ai prodotti importati, sia le politiche interne che riguardano tanto i prodotti nazionali quanto quelli stranieri. Soprattutto, però, la definizione comprende sia misure che ostacolano gli scambi, sia misure che li facilitano.

Nel dettaglio, la classificazione UNCTAD prevede 16 capitoli che comprendono misure relative alle importazioni e alle esportazioni. Le misure tecniche, capitoli A e B, riguardano caratteristiche e specifiche tecniche dei prodotti o dei processi di produzione. Ricadono all'interno di questi capitoli anche i metodi di valutazione e controllo della conformità agli standard e le regolamentazioni tecniche. I capitoli da C ad O, sono quindi considerati non-tecnici trattando di questioni relative a commercio, diritti di proprietà intellettuale, acquisti pubblici o regole di origine. Infine, non vanno dimenticati gli ostacoli amministrativi che aumentano i costi di trasporto a causa dei tempi di attesa per la

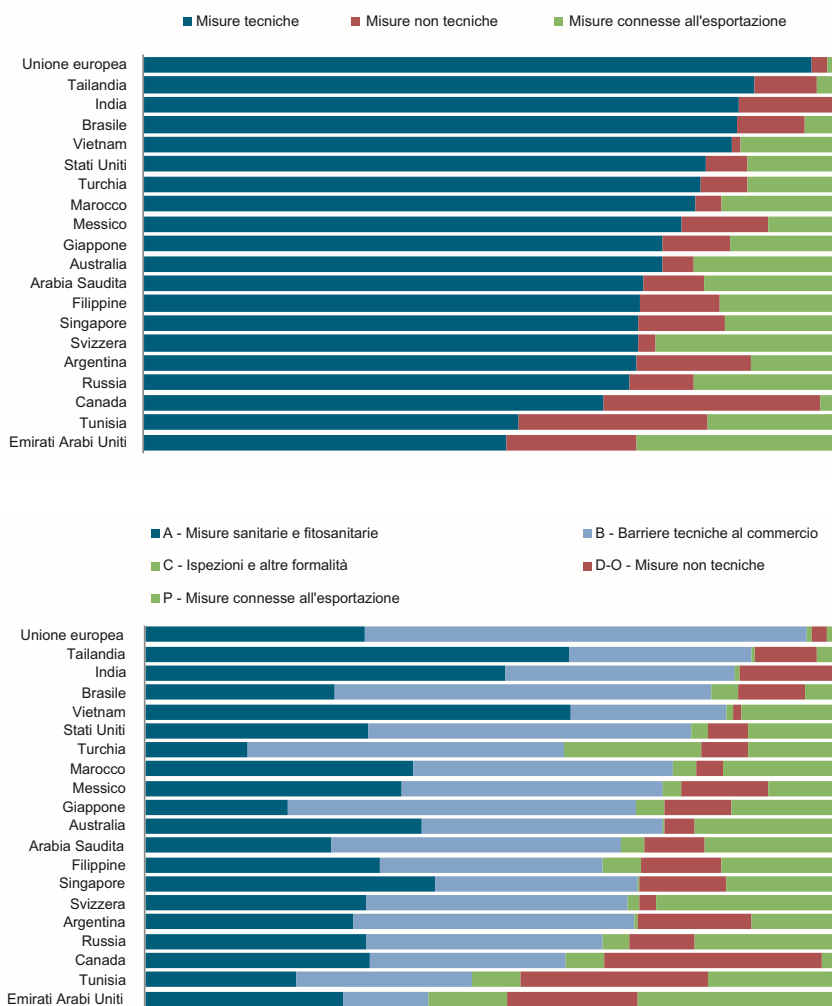
certificazione, la mancanza di informazioni adeguate o la carenza delle infrastrutture.

La tabella 1 riporta l'elenco delle misure classificate dall'UNCTAD.

Non tutte queste misure sono utilizzate con la stessa frequenza e molte sono, di fatto, non utilizzate da molti paesi. Nell'ambito della classificazione precedente, è assolutamente preminente l'importanza delle misure tecniche.

La Figura 1 mostra la distribuzione delle misure non-tariffarie tra paesi. Le misure tecniche (misure sanitarie e fitosanitarie, barriere tecniche al commercio) rappresentano, per la maggior parte dei paesi, le principali misure non-tariffarie adottate. L'Unione europea è uno dei paesi con il più ampio uso di misure tecniche: queste rappresentano quasi il 96% di tutte le misure adottate (quota di codici NTM adottati sul totale).

Figura 1 - Distribuzione delle tipologie di NTM nei diversi paesi



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Tra le misure tecniche adottate dall'UE, le principali riguardano le cosiddette barriere tecniche al commercio, circa due terzi del totale delle misure adottate, e in secondo luogo le misure sanitarie e fitosanitarie, circa un terzo. In confronto gli USA fanno un minore utilizzo di misure tecniche (meno dell'82%), ma un maggior ricorso a

misure non-tecniche e misure sull'export. Dal punto di vista della distribuzione delle misure non-tarifarie, ovvero della frequenza di applicazione delle singole misure, possiamo affermare che l'Unione europea ha una spiccata tendenza alla regolamentazione e al controllo dei flussi commerciali in entrata.

Tabella 2 - Tipologie di NTM adottate dall'Unione europea

A - Misure Sanitarie e Fitosanitarie	
A120	Restrizioni geografiche sull'ammissibilità
A130	Approccio sistemico
A140	Obbligo di autorizzazione speciale per motivi SPS
A150	Requisiti di registrazione per importatori
A190	Divieti / restrizioni all'importazione per motivi SPS
A210	Limiti di tolleranza per residui di o contaminazione da una certa sostanza
A220	Limitazioni all'uso di certe sostanze negli alimenti e nei mangimi
A310	Requisiti di etichettatura
A320	Requisiti di marcatura
A330	Requisiti di imballaggio
A400	Requisiti igienici
A410	Criteri microbiologici del prodotto finale
A420	Pratiche igieniche durante la produzione
A520	Irradiazione
A530	Fumigazione
A590	Trattamento per l'eliminazione di parassiti animali e vegetali e di organismi patogeni nel prodotto finale
A600	Altri requisiti sui processi di produzione o post produzione
A630	Lavorazione di alimenti e mangimi
A640	Condizioni di stoccaggio e trasporto
A820	Requisiti di prova di laboratorio
A830	Requisiti di certificazione
A840	Requisiti di ispezione
A850	Requisiti di tracciabilità
A851	Origine di materiali e parti
A852	Storia dei processi
A853	Distribuzione dei prodotti dopo la consegna
B - Barriere Tecniche al commercio	
B110	Divieti per motivi TBT
B140	Requisiti di autorizzazione
B150	Requisiti di registrazione per importatori
B190	Proibizioni/restrizioni alle importazioni coerenti con gli obiettivi stabiliti negli accordi TBT
B210	Limiti di tolleranza per residui di o contaminazione da una certa sostanza
B220	Restrizione all'uso di certe sostanze
B310	Requisiti di etichettatura
B320	Requisiti di marcatura
B330	Requisiti di imballaggio
B410	Normative TBT sui processi di produzione
B420	Regolamentazione TBT su trasporto e stoccaggio
B490	Requisiti di produzione e post produzione
B600	Product identity requirement
B700	Requisiti di qualità e performance dei prodotti
B800	Valutazioni di conformità
B810	Requisiti di registrazione dei prodotti
B820	Requisiti di prova di laboratorio
B830	Requisiti di certificazione
B840	Requisiti di ispezione
B850	Requisiti di tracciabilità
B851	Origine di materiali e parti
B853	Distribuzione dei prodotti dopo la consegna
C - Ispezioni e altre formalità	
C400	Requisiti di monitoraggio e sorveglianza delle importazioni e altre misure di autorizzazione automatica
E - Licenze, quote e altre misure di controllo delle quantità	
E100	Criteri non automatici di autorizzazione per l'importazione diversi dalle autorizzazioni per motivi SPS o TBT
E111	Criteri di autorizzazione senza criteri specifici ex-ante
E112	Autorizzazione per usi specifici
E129	Autorizzazione per motivi non economici
E212	Assegnazione del paese
E321	Divieto per motivi religiosi, morali o culturali
G - Misure finanziarie	
G110	Deposito anticipato per l'importazione
H - Misure anticoncorrenziali	
H110	Imprese commerciali statali, per l'importazione
P - Misure connesse all'esportazione	
P130	Criteri di autorizzazione per l'esportazione
P610	Requisiti di ispezione
P620	Certificazioni richieste dal paese esportatore

Fonte: UNCTAD

La Regolamentazione del mercato in Europa risolve i problemi di asimmetria informativa già evidenziati e facilita il funzionamento del mercato unico (Capitolo 4). Tale Regolamentazione poggia sull'efficace funzionamento di un'infrastruttura della qualità europea che costituisce una *best practice* per i mercati internazionali.

La tabella 2 elenca le misure non-tariffarie adottate dall'UE in almeno un caso. Si nota che le misure sanitarie e fitosanitarie nonché le barriere tecniche al commercio presentano una grande varietà di tipologie applicate, mentre le misure non-tecniche applicate in ambito UE sono relativamente poche e si limitano a licenze, quote e altri limiti quantitativi, misure finanziarie e misure quantitative. Notiamo che esistono obblighi di autorizzazione, registrazione e certificazione sia per quanto riguarda le misure sanitarie e fitosanitarie sia nell'ambito delle barriere tecniche al commercio.

Nicita e Guordon (2012), utilizzando una banca dati che comprende UE, Giappone e 29 paesi in via di sviluppo, calcolano che le barriere tecniche colpiscono circa il 30% dei prodotti, mentre l'incidenza delle misure sanitarie e fitosanitarie è intorno al 15%. È chiaro che la predominanza di questi due tipi di misure dimostra che un grande cambiamento nel commercio mondiale ha avuto luogo negli ultimi venti anni: a seguito degli accordi multilaterali e regionali le tariffe sono diminuite e non rappresentano più le principali misure di politica commerciale.

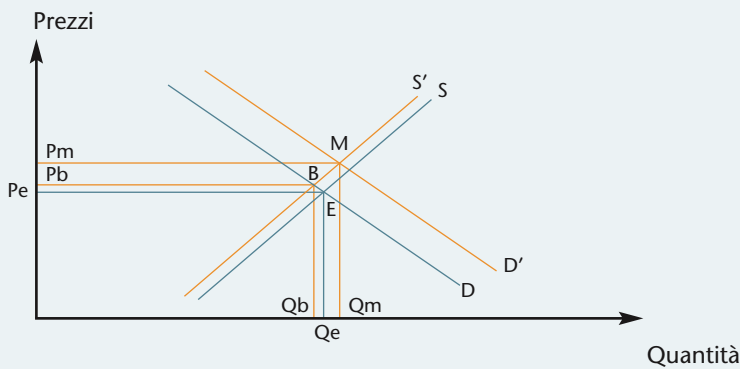
La rilevanza delle misure sanitarie e fitosanitarie e delle barriere tecniche è attestata anche dalla rilevanza in ambito multilaterale visto che sono oggetto di due accordi nell'ambito del WTO (cfr. capitolo 3). Concludiamo sottolineando che sebbene misure non tariffarie e barriere non tariffarie siano spesso usate come sinonimi, i due termini non sono affatto intercambiabili. A differenza delle barriere tariffarie che hanno come unico obiettivo la riduzione dei flussi commerciali, le misure non tariffarie possono avere un effetto positivo o negativo sull'integrazione commerciale. Cosa ancor più importante, possono risolvere dei fallimenti del mercato come detto e il loro impatto in termini di efficienza va determinato caso per caso.

Il termine barriere non tariffarie andrebbe invece riferito alle misure non tariffarie che non risultino giustificate rispetto all'obiettivo della massimizzazione dell'efficienza a livello globale ovvero portino a una riduzione del reddito mondiale potenziale (Fisher e Serra, 2000; Marette e Beghin, 2010). Una tale definizione delle barriere non tariffarie è evidentemente più restrittiva rispetto a quella convenzionale, che include tutti gli interventi che distorcono i flussi commerciali. Adottando il criterio dell'efficienza, misure volte a correggere gli errori del mercato, potrebbero anche avere qualche effetto protezionistico, senza per questo rientrare necessariamente nella definizione di barriere non tariffarie. L'analisi economica dovrebbe rappresentare il quadro di riferimento in base al quale decidere, di volta in volta, se un intervento rientra o meno nella categoria delle barriere non tariffarie.

Analisi formale degli effetti delle misure non tariffarie e delle regolamentazioni

L'analisi riportata nel grafico, basata su ipotesi estremamente semplificate, ha l'obiettivo di illustrare le conseguenze degli effetti teorici attraverso cui l'introduzione di misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) o tecniche agli scambi (TBT) possono modificare l'equilibrio di mercato.

Effetto dell'introduzione di una regolamentazione tecnica o sanitaria



Equilibrio in assenza di regolamentazione. Un paese ha una curva di offerta (S) e fronteggia sul mercato di esportazione una curva di domanda (D) per il proprio prodotto. L'equilibrio di mercato E identifica il prezzo (Pe) e la quantità (Qe) ottenuti dalle imprese esportatrici in assenza di interventi da parte del paese importatore.

Come la regolamentazione modifica l'offerta di esportazioni. Se le imprese devono adeguare il processo di produzione a una nuova regolamentazione, i costi di produzione aumentano spostando la curva di offerta verso l'alto (S'). Vale la pena di sottolineare che in aggiunta ai costi di produzione, lo spostamento della curva di offerta è influenzato anche dai costi di certificazione/accreditamento sostenuti per servire il mercato estero. Nel caso in cui fossimo in presenza di una barriera non tariffaria, ovvero la regolamentazione fosse introdotta con finalità meramente protezionistiche, la domanda espressa dai consumatori non cambierebbe e il nuovo equilibrio di mercato (B) sarebbe caratterizzato da una riduzione della quantità esportata ($Q_b < Q_e$) e da un prezzo maggiore ($P_b > P_e$) rispetto alla situazione precedente.

La distanza tra S e S' rappresenta l'equivalente tariffario della barriera non tariffaria ma è importante notare che quest'ultima è ancor più dannosa di un dazio in quanto non genera alcuna entrata per il bilancio pubblico. D'altra parte, se la regolamentazione fosse necessaria per risolvere un fallimento del mercato dovuto, ad esempio ad un'esternalità negativa di produzione, si tratterebbe di una misura non tariffaria che migliora l'efficienza del mercato attraverso una riduzione degli scambi. Tale riduzione, e il conseguente aumento dei prezzi, può essere però minimizzata attraverso un miglioramento dell'Infrastruttura di Qualità che contribuisca a limitare lo spostamento verso l'alto della curva di offerta.

Come la regolamentazione modifica la domanda di importazioni. L'introduzione di una regolamentazione che risolva un problema di asimmetria informativa, oltre a modificare la curva di offerta, ha come effetto quello di rassicurare i consumatori che aumenteranno la disponibilità a pagare (curva D'). Nel grafico il nuovo equilibrio (M) comporta un aumento sia del prezzo ($P_m > P_e$), sia della quantità ($Q_m > Q_e$) esportata ma mentre il primo è inevitabile, l'impatto sulle quantità dipende dall'entità degli shock oltre che dall'elasticità delle curve di domanda e offerta. In ogni caso, anche qualora si registrasse una riduzione degli scambi, saremmo in presenza di una misura non tariffaria che migliora l'efficienza. D'altra parte, risulta ancora una volta cruciale il ruolo svolto dall'Infrastruttura di Qualità: riducendo l'impatto negativo sui costi, ovvero lo spostamento verso sinistra della curva di offerta, e aumentando l'impatto positivo sulla fiducia dei consumatori, ovvero lo spostamento verso destra della curva di domanda, aumenta la probabilità che l'effetto complessivo sugli scambi sia positivo.

1.6 Misurazione delle NTM

La misurazione delle NTM pone innanzi tutto il problema di quantificare interventi di natura regolamentare e normativa che abbiano carattere eminentemente qualitativo. I diversi approcci proposti in letteratura possono essere ricondotti a 3 tipologie principali (Cipollina e Salvatici, 2011).

Misura di incidenza

Le misure di incidenza si basano sulle informazioni relative alle NTM senza considerare il loro impatto o la rilevanza dei prodotti interessati. Di conseguenza questo tipo di misure difficilmente può dare indicazioni sul loro impatto.

L'approccio più diffuso è quello di fare un inventario delle misure esistenti misurando il numero totale o medio delle misure adottate da ciascun importatore. Indicatori di questo tipo, calcolati dall'UNCTAD sulla base della banca dati TRAINS, sono rappresentati dagli indici di frequenza e prevalenza: il primo indica la percentuale di prodotti in cui è presente almeno una NTM, il secondo il numero medio di NTM per ciascun prodotto.

Poiché le diverse NTM hanno impatti diversi e la stessa misura potrebbe avere effetti differenti in mercati diversi, è difficile interpretare gli indici di frequenza. Un valore più elevato, infatti, non implica necessariamente una maggior protezione del mercato interno. La stessa evoluzione temporale potrebbe essere fuorviante nella misura in cui le nuove misure sostituiscono o modificano regolamenti precedenti di cui non viene notificata l'abrogazione.

Sebbene l'inventario delle misure esistenti non rappresenti un'informazione sufficiente per trarre conclusioni e fare confronti, si tratta di dati assolutamente necessari per procedere a stime più raffi-

nate, ad esempio qualora vengano utilizzate come variabili esplicative all'interno dei modelli gravitazionali che stimano gli scambi bilaterali tra paesi.

Qualora si vogliano distinguere le barriere non tariffarie dalle misure non tariffarie nell'ambito degli indici di frequenza, un approccio possibile è quello di affidarsi alla percezione dei governi e considerare come protezionistiche le misure oggetto di controversia. Fontagnè et al. (2015), ad esempio, considerano come barriere quelle misure non tariffarie che sono state menzionate come 'specific trade concerns' in sede WTO.

In alternativa occorre valutare nel merito le singole misure. Li e Beghin (2014), ad esempio, considerano protezionistici gli standard che prevedono soglie più stringenti rispetto a quelle comunemente adottate negli altri paesi. A questo proposito va tenuto presente che un'accurata valutazione delle misure adottate da ciascun importatore non può avvenire in assoluto ma va messa in relazione alla regolamentazione esistente negli altri paesi. In altri termini non conta soltanto la numerosità o severità degli standard ma anche la loro eterogeneità: così, ad esempio, l'intensità regolatoria tiene conto sia del valore medio, sia della deviazione standard del numero medio di NTM per ciascun prodotto. Una conseguenza non banale dell'osservazione precedente è che le misure non tariffarie hanno un impatto, diverso per ciascun esportatore, anche quando non sono esplicitamente discriminatorie. Per un'impresa, infatti, l'aggravio di costo necessario per rispettare lo standard estero è più o meno elevato a seconda delle caratteristiche imposte dalla legislazione nazionale.

Misure di risultato

Il modo più semplice per tenere conto delle caratteristiche dell'economia a cui si applli-

cano le NTM è quello di pesare le misure di incidenza sulla base delle quote di mercato di ciascun prodotto. Così, ad esempio, si può calcolare il Grado di copertura come percentuale delle importazioni interessate dalle NTM. La ponderazione delle misure di incidenza consente di far interagire le NTM con le caratteristiche strutturali di ciascun mercato ma questo introduce un evidente elemento di endogeneità che porta a una sistemica sottovalutazione. Al limite, se le misure non tariffarie eliminassero del tutto le importazioni il grado di copertura sarebbe pari a zero e questo renderebbe indistinguibili un paese che adottasse il libero scambio e un paese che perseguisse l'autarchia.

Un'altra tradizionale misura di risultato è il cosiddetto differenziale di prezzo calcolato come differenza tra il prezzo sul mercato interno e quello prevalente sul mercato mondiale. Nella misura in cui tale differenza eccede il livello delle barriere tariffarie, si può attribuire tale eccedenza all'effetto congiunto di tutte le misure non tariffarie imposte dal paese importatore.

Il differenziale di prezzo (DP) per un prodotto k viene calcolato come segue:

$$DP_k = \frac{P_k^d}{P_k^w} - (1 + t_k + C_k)$$

dove P_k^d rappresenta il prezzo interno e P_k^w il prezzo mondiale del k -esimo prodotto, t_k è la tariffa ad valorem, ovvero espressa in termini percentuali rispetto al prezzo mondiale e C_k sono i costi di trasporto espressi anch'essi in termini percentuali. Il calcolo ha bisogno di dati accurati e richiede una serie di scelte che possono influenzare significativamente i risultati. La differenza, infatti, dipende dal tasso di cambio utilizzato per convertire i prezzi mondiali, dal punto della filiera in cui si misura il prezzo interno, dall'esistenza di possibili rendite di monopolio e, soprat-

tutto, dall'ipotesi che i prezzi mondiali e quelli interni si riferiscano a beni omogenei ovvero che le differenze di prezzo non riflettano qualità diverse piuttosto che la presenza di NTM (Beghin, 2017).

Misure di equivalenza

Per arrivare ad una misura coerente occorre adottare una metrica comune nello spazio dei prezzi o delle quantità. Di solito ci si propone di esprimere le NTM attraverso un 'equivalente tariffario (ad valorem)' che altera il livello del prezzo finale. In linea di principio gli effetti delle NTM possono essere quantificati stimando la tariffa che dovrebbe produrre lo stesso impatto globale. Tuttavia, gli impatti di ostacoli non tariffari sono multidimensionali e non vi è alcuna misura che dia un'equivalenza in tutte le dimensioni. Di conseguenza, un unico criterio di equivalenza deve essere stabilito e gli effetti delle NTM vanno quantificati rispetto alla dimensione specifica a cui siamo interessati (Cipollina e Salvatici, 2008).

Quando si tenta di aggregare diverse NTM, un intuitivo sistema metrico è fornito dall'ammontare di commercio. Tale metodo va alla ricerca di elementi che mostrino la riduzione/aumento dei flussi commerciali in seguito all'applicazione di NTM. Il dazio ad valorem equivalente tariffario di NTM è il dazio ad valorem che dovrebbe indurre lo stesso livello di importazioni, pari a quello che si otterrebbe in seguito all'applicazione delle NTM, ed è possibile utilizzare questo come base di aggregazione utilizzando un approccio diretto o indiretto, basandosi su dati di prezzo o di volume degli scambi.

Il primo e più comune, chiamato da Chen e Novy (2012) "approccio diretto", comporta la raccolta di dati osservabili sull'incidenza di NTM e quindi stimare il loro impatto sul mercato.

La letteratura ritiene che le norme abbiano un impatto più significativo sul commercio internazionale che sulla produzione, sulle esportazioni dei paesi in via di sviluppo rispetto ai paesi industrializzati, sulle piccole rispetto alle grandi imprese esportatrici e sul margine estensivo del commercio rispetto al margine intensivo (Ederington e Ruta, 2017).

Il secondo approccio che Chen e Novy (2012) propongono come "approccio indiretto" comporta la stima dell'esistenza di NTM partendo da anomalie di mercato (ad esempio, inspiegabili divari di prezzo o flussi commerciali più piccoli del previsto).

Quindi, l'approccio indiretto implica tipicamente la stima ipotetica di flussi commerciali (o prezzi) in assenza di NTM e quindi di dedurre le dimensioni delle barriere non tariffarie dalla deviazione tra un livello ipotetico e il commercio effettivo.

In assenza di flussi commerciali la stima dell'equivalente tariffario delle regolamentazioni tecniche è un compito assai impegnativo perché non è possibile fare alcun riferimento alle importazioni esi-

stenti e perché parte della tariffa equivalente potrà essere ridondante quando il criterio è strettamente proibitivo.

Stime sulle quantità associate ad informazioni sull'elasticità della domanda di importazioni possono essere utilizzate per ricavare stime dell'effetto di prezzo e quindi per stimare i dazi ad valorem equivalenti.

Questa è la metodologia seguita in Kee, Nicita e Olarreaga (2009) che mostra alcuni interessanti risultati: primo, le NTM sembrano limitare i flussi commerciali internazionali più delle tariffe; secondo, le restrizioni sul commercio causate dalle NTM in contrapposizione alle tariffe sono più evidenti nei paesi sviluppati rispetto ai paesi in via di sviluppo; terzo, le NTM hanno un maggiore impatto sul commercio piuttosto che sulla produzione agricola.

I problemi che potrebbero sorgere nella stima e interpretazione delle NTM come tariffe equivalenti sono piuttosto complessi. Tali misure non derivano infatti da dati osservati direttamente ma richiedono alcune ipotesi sul modello utilizzato e sulla metodologia di calcolo.

Misure di incidenza

L'indice di frequenza (F) è calcolato come:

$$F = \frac{\sum_{p=1}^{HS} NTM_p D_p}{\sum_{p=1}^{HS} D_p}$$

dove l'indice p indica un prodotto importato sulla base della classificazione del Sistema armonizzato internazionale (Harmonized System). NTM indica la presenza di una misura tariffaria mentre D è una variabile dicotomica che ha valore 1 in presenza di un flusso di importazioni positivo. F indica quindi la percentuale di prodotti importati soggetta a NTM.

Visto che uno stesso prodotto può essere interessato da più misure, è possibile calcolare il numero (#) medio di misure per ciascun prodotto come:

$$F\# = \frac{\sum_{p=1}^{HS} \#NTM_p D_p}{\sum_{p=1}^{HS} D_p}$$

Misure di risultato

Il grado di copertura (C) è calcolato come:

$$C = \frac{\sum_{p=1}^{HS} NTM_p V_p}{\sum_{p=1}^{HS} V_p}$$

dove l'indice p indica un prodotto importato sulla base della classificazione del Sistema armonizzato internazionale (Harmonized System). NTM indica la presenza di una misura tariffaria mentre V rappresenta il valore delle importazioni del prodotto p. Il denominatore rappresenta il valore complessivo delle importazioni e C rappresenta quindi la percentuale di commercio soggetta a misure non tariffarie.

Misure di equivalenza

Per avere un'idea di come si proceda alla stima econometrica diretta di equivalente tariffario per le NTM si ipotizza che la funzione (log-lineare) della domanda di importazioni sia:

$$\ln M_p = \alpha_0 + \alpha_1 C_i + \alpha_2 C_e + \alpha_3 NTM_p + \varepsilon_d \ln(1 + t_p) + u_p \quad (1)$$

M_p indica le importazioni di un prodotto (p), NTM è una variabile dicotomica che indica la presenza di misure non tariffarie, C_i e C_e sono due vettori relativi alle caratteristiche del paese importatore (i) o esportatore (e), mentre t_p è la protezione tariffaria esistente su p.

Una volta ottenute le stime dei parametri α , l'equivalente ad valorem (AVE) dell'NTM si calcola attraverso i seguenti passaggi. Innanzi tutto si calcola il rapporto tra valore delle importazioni previsto con (NTM = 1) e senza (NTM = 0):

$$\frac{M_p|NTM=1}{M_p|NTM=0} = e^{\alpha_3} \quad (2)$$

Allo stesso modo si procede al calcolo del rapporto tra valore delle importazioni in presenza di un dazio AVE e in assenza di dazi:

$$\frac{M_p|t_p=AVE}{M_p|t_p=0} = e^{\varepsilon_d \ln(1+AVE)} \quad (3)$$

Il valore del dazio che rende uguali (2) e (3)

$$\alpha_3 = \varepsilon_d \ln(1 + AVE)$$

rappresenta l'equivalente ad valorem richiesto:

$$AVE = e^{\alpha_3/\varepsilon_d} - 1$$

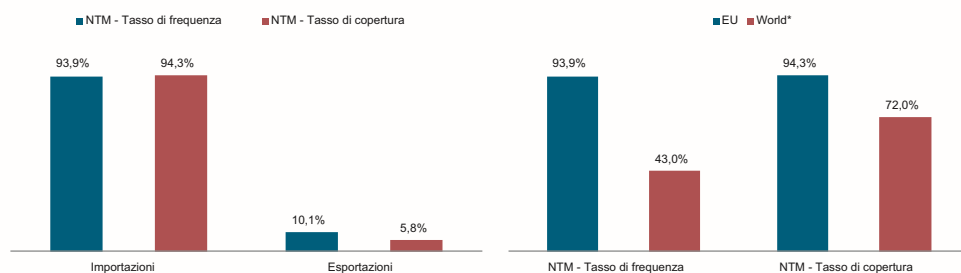
Vale la pena di sottolineare che il parametro relativo a NTM (α_3) può risultare sia positivo, sia negativo in quanto, come si è detto, le misure non tariffarie possono anche far aumentare gli scambi. D'altra parte, anche qualora l'impatto sia negativo, va sottolineato che il livello del coefficiente è molto influenzato dall'Infrastruttura di Qualità dei paesi coinvolti: una maggiore integrazione di tale infrastruttura, infatti, può ridurre notevolmente l'impatto negativo sugli scambi delle misure non tariffarie.

1.7 Incidenza delle NTM

Come accennato, due indicatori standard per valutare l'uso complessivo di NTM nei vari paesi sono il rapporto di copertura e l'indice di frequenza. Il primo consente di acquisire la percentuale del commercio

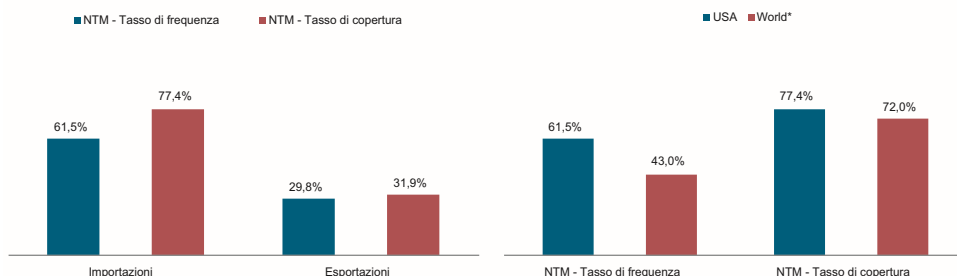
soggetta a misure non tariffarie, mentre la seconda mostra la percentuale di prodotti per i quali si applicano una o più NTM. Utilizziamo questi indicatori nelle figure 2 e 3 per illustrare la loro rilevanza negli scambi di Unione europea e USA.

Figura 2 - Unione europea: incidenza delle NTM



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 3 - USA: incidenza delle NTM



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Il tasso di frequenza delle misure non-tariffarie indica la percentuale di prodotti ai quali si applicano una o più misure sul totale dei prodotti importati.

Il tasso di copertura delle misure non-tariffarie indica la percentuale dell'import gravato da una o più misure. Rispetto al tasso di frequenza, che si basa sul numero di prodotti, il tasso di copertura è calcolato sul valore dei beni importati.

L'UE applica una o più misure non-tariffarie sulla quasi totalità dell'import: circa il 94% dei prodotti deve rispettare almeno

una misura; a ciò corrisponde in termini di valore oltre il 94% dell'import. Questi tassi di frequenza e di copertura sono particolarmente alti sia rispetto a un paese simile per grado di sviluppo come gli USA, sia rispetto alla media mondiale che presenta un tasso di frequenza di appena il 43% e un tasso di copertura del 72% (notiamo tuttavia che questo aggregato è basato sui 75 paesi disponibili e pertanto non risulta completamente informativo).

2. I settori maggiormente influenzati dalle barriere non tariffarie nel quadro del commercio internazionale

Quasi tutti i settori e i prodotti coinvolti nel commercio internazionale sono colpiti da qualche tipo di misura non tariffaria (NTM). Alcuni settori però sono decisamente più soggetti a questo tipo di misure per via dell'impatto che possono avere sulla salute dei consumatori o degli utilizzatori, o per i potenziali effetti dannosi che potrebbero causare all'ambiente o alla sicurezza. Alcuni prodotti importati devono rispettare più misure non tariffarie allo stesso tempo, con evidenti costi di aggiustamento per gli esportatori esteri. Pertanto una misura sintetica ma informativa di quanto siano rilevanti o gravose le NTM è rappresentata dal conteggio del numero di

misure che i prodotti devono rispettare, la cosiddetta prevalenza delle misure non tariffarie. Per quanto riguarda l'import dell'UE, circa la metà delle importazioni deve rispettare una misura, mentre circa il 40% dei prodotti deve effettivamente rispettare due o più misure. Solo il 6,6% dei prodotti importati non è gravato da alcun tipo di misura. Anche negli USA, l'applicazione di NTM alle importazioni appare assai diffuso. Infatti, sebbene risulti che oltre un terzo dei prodotti importati sul mercato americano non sia soggetto a NTM, la percentuale di prodotti soggetta a tre o più misure si attesta al 21%; in particolare, quasi la totalità dei prodotti alimentari e vegetali è soggetta ad un numero elevato di misure.

Tabella 3 - Prevalenza delle NTM applicate dall'UE per settore di importazione

	No NTM	1 tipo	2 tipi	3+ tipi
Animali	4,5%	2,1%	74,7%	18,8%
Vegetali	1,1%	3,7%	87,8%	7,4%
Prodotti alimentari	0,5%	7,1%	80,1%	12,3%
Minerali	42,9%	45,7%	11,4%	0,0%
Combustibili	39,5%	60,5%	0,0%	0,0%
Prodotti chimici	4,2%	60,7%	6,0%	29,1%
Plastica e gomma	6,2%	53,1%	32,7%	8,1%
Pelli e cuoio	1,5%	31,9%	55,1%	11,6%
Legno	16,2%	2,1%	45,1%	36,6%
Tessile e abbigliamento	0,0%	59,6%	15,7%	24,8%
Calzature	8,5%	91,5%	0,0%	0,0%
Minerali e vetro	24,6%	59,5%	15,9%	0,0%
Metalli	8,2%	76,0%	15,6%	0,2%
Macchinari ed apparecchi elettrici	1,4%	88,6%	9,3%	0,7%
Mezzi di trasporto	6,2%	81,5%	12,3%	0,0%
Varie	16,1%	69,2%	12,4%	2,3%
Totale Prodotti importati	6,6%	54,2%	26,5%	12,8%

Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Tabella 4 - Prevalenza delle NTM applicate dagli USA per settore di importazione

	No NTM	1 tipo	2 tipi	3+ tipi
Animali	0,6%	4,2%	0,0%	95,2%
Vegetali	0,0%	0,6%	7,4%	92,1%
Prodotti alimentari	0,0%	1,4%	6,6%	91,9%
Minerali	80,0%	9,5%	0,0%	10,5%
Combustibili	41,9%	48,8%	9,3%	0,0%
Prodotti chimici	51,7%	29,7%	10,7%	7,9%
Plastica e gomma	43,6%	30,8%	14,7%	10,9%
Pelli e cuoio	11,6%	2,9%	36,2%	49,3%
Legno	66,0%	2,1%	9,8%	22,1%
Tessile e abbigliamento	5,2%	81,3%	8,5%	5,0%
Calzature	57,5%	10,6%	31,9%	0,0%
Minerali e vetro	60,5%	39,0%	0,5%	0,0%
Metalli	69,8%	22,6%	2,0%	5,7%
Macchinari ed apparecchi elettrici	54,0%	44,6%	1,4%	0,0%
Mezzi di trasporto	25,4%	49,2%	16,2%	9,2%
Varie	46,3%	34,8%	17,0%	2,0%
Totale Prodotti importati	37,6%	33,5%	7,6%	21,3%

Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Le differenze osservate nell'impiego di NTM tra UE e USA mostrano rilevanti disparità di trattamento. Si è lontani dall'armonizzazione di queste misure, nonostante si tratti di stretti partner commerciali, con livelli di reddito e sviluppo paragonabili, aderenti entrambi agli accordi multilaterali su questi temi. Proprio per cercare di superare le barriere poste dalle differenze negli standard delle due aree, nel 2013 erano stati avviati i negoziati per il Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) tra USA e UE. Uno dei principali intenti di questo accordo commerciale era trovare un sistema di armonizzazione o di mutuo riconoscimento degli standard che facilitasse l'accesso ai mercati sulle due sponde dell'Atlantico.

Purtroppo ancora una volta l'eliminazione delle barriere non tariffarie (NTB) è risultato molto più problematico rispetto all'eliminazione delle tariffe, e i negoziati sulle NTM tra UE e USA si sono incagliati diverse volte,

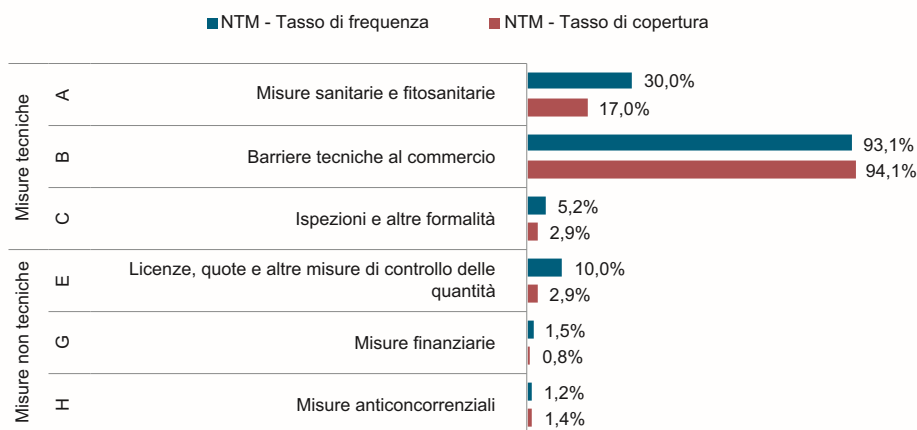
fino a quando la nuova amministrazione americana ha interrotto i negoziati nel 2017

2.1 L'impiego delle NTM da parte dell'UE per tipologie e per settori

Ovviamente, la tipologia di misure applicate cambia tra settori². A livello complessivo, in termini di distribuzione delle misure non-tarifarie applicate dall'UE, le barriere tecniche al commercio pesano per circa il 63% e le misure sanitarie e fitosanitarie il 31%. Tuttavia, poiché quasi il 40% dei prodotti deve rispettare due o più misure simultaneamente, è possibile che alcune di queste si applichino a una larga fetta di prodotti. Per l'UE, ad esempio, le barriere tecniche al commercio presentano un tasso di frequenza di oltre il 93% e un tasso di copertura di oltre il 94%. In altri termini, benché queste ultime rappresentino poco meno dei 2/3 di tutte le misure applicate, quasi tutti i prodotti commerciati in-

² I requisiti richiesti dall'UE per l'ingresso sul mercato di prodotti importati sono reperibili su <http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/eu-import-procedures> e su <http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/technical-requirements>.

Figura 4 - Distribuzione delle NTM applicate dall'UE



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 5 - Prime 10 NTM adottate dall'UE

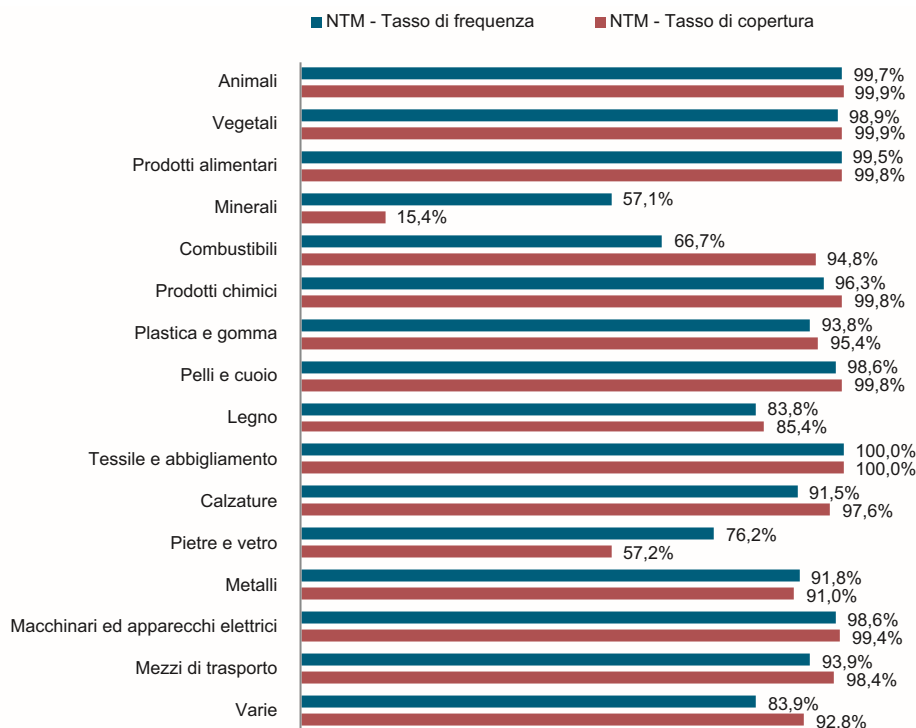


Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

ternazionalmente devo rispettare almeno una misura di questo tipo. Il secondo tipo di misura più rilevante, come già notato, sono le misure sanitarie e fitosanitarie. In questo caso il tasso di frequenza è del 30% mentre il tasso di copertura è del 17%; in altre parole i prodotti ai quali si applicano tali misure (prevalentemente alimentari e vegetali) hanno un peso relativamente limitato in

termini di valore sull'import totale. Con l'intenzione di aumentare il livello di dettaglio e di considerare le specifiche misure adottate, in figura 5 riportiamo le prime 10 misure dell'UE. Notiamo che si tratta unicamente di barriere tecniche e che oltre il 40% dei prodotti deve rispettare requisiti di etichettatura (70%), certificazione (51%), qualità (47%) e ispezione (42%).

Figura 6 - Tassi di frequenza e di copertura delle NTM adottate dall'UE per settore merceologico



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

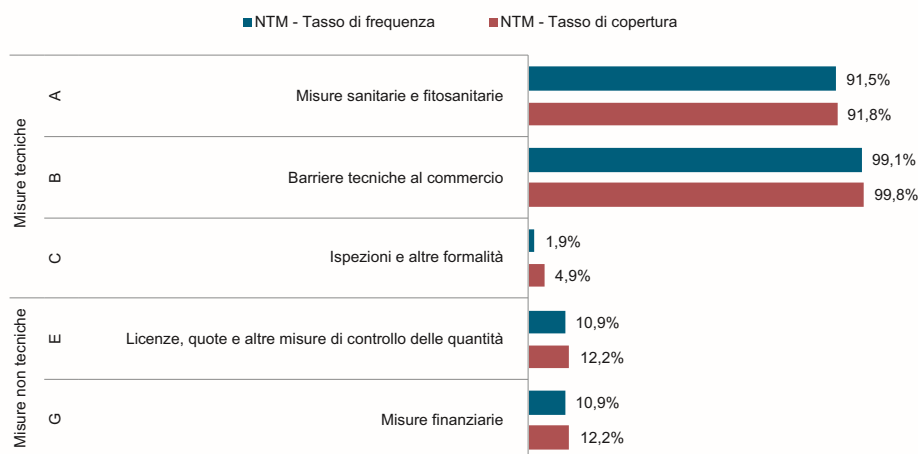
I prodotti gravati da tali requisiti presentano un tasso di copertura superiore al tasso di frequenza e questo sembra suggerire una certa rigidità della domanda di importazioni oppure un effetto positivo degli standard sugli scambi internazionali.

Pur senza entrare nel dettaglio dei diversi tipi di misure non-tarifarie, è interessante considerare la distribuzione settoriale dei tassi di frequenza e copertura (Figura 6). Per l'UE entrambi sono superiori all'80% nella maggior parte dei settori. Nonostante sia ragionevole aspettarsi che alcuni tipi di misure siano più rilevanti in alcuni settori, l'utilizzo di misure non-tarifarie è trasversale e riguarda sostanzialmente l'import di tutti i beni. Da questo punto di vista l'eccezione è rappresentata dai settori con bassi

tassi di frequenza e copertura come i minerali, i combustibili o pietre e vetro, settori dove questioni come la sicurezza dei consumatori sono meno rilevanti.

Non sorprende che i settori in cui le preoccupazioni sulla tutela e la sicurezza dei consumatori sono più stringenti, ovvero animali, vegetali e prodotti alimentari siano relativamente più regolamentati con l'applicazione di due o più misure contemporaneamente. Per l'UE, solamente il 4% dei prodotti di origine animale e l'1% dei prodotti vegetali sono esenti da misure di qualche tipo, mentre nessun prodotto alimentare ne è esente. Circa il 94% dei prodotti animali deve rispettare due o più misure; per i prodotti vegetali la percentuale è al 95%, mentre per l'alimentare siamo al 92%.

Figura 7 - Tassi di frequenza e copertura di diversi tipi di NTM applicate dall'UE nel settore alimentare



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Un altro settore con elevatissima copertura di NTM è quello del tessile e abbigliamento, che raggiunge il 100% di incidenza, anche se in questo settore a molti prodotti viene applicato solo un tipo di misura. Al di fuori dei beni di consumo, un settore ad elevata frequenza e copertura delle NTM è quello dei macchinari e delle apparecchiature elettroniche.

2.2 NTM nel settore agro-alimentare

Il settore alimentare è ovviamente uno di quelli maggiormente interessato da misure volte a tutelare la salute e la sicurezza dei consumatori. Si hanno quindi elevati tassi di frequenza di NTM sui prodotti e una copertura pressoché totale.

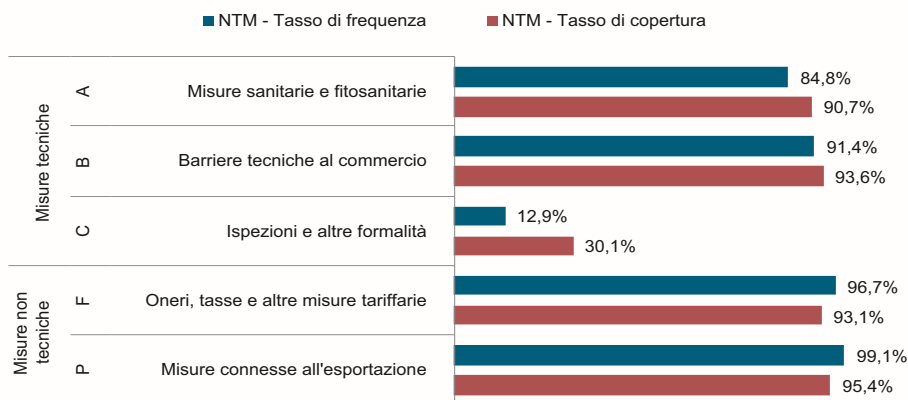
Questo è particolarmente evidente nel caso delle importazioni alimentari dell'UE, settore nel quale si applicano in modo analogo sia misure sanitarie e fitosanitarie che misure tecniche (Figura 7). Queste ultime,

in particolare, riguardano sostanzialmente tutti i prodotti importati.

Gli USA presentano un impiego di misure tecniche, sanitarie e fitosanitarie leggermente inferiore rispetto all'UE, ma comunque vicino o superiore al 90% (Figura 8). Molto più massiccio nel caso americano rispetto a quello europeo è l'impiego di misure di altro tipo, tra cui ispezioni e formalità doganali. Va anche osservato che gli USA applicano NTM alla quasi totalità delle loro esportazioni in questo settore. Si tratta di uno dei pochi settori in cui l'incidenza di NTM sull'export risulta essere rilevante.

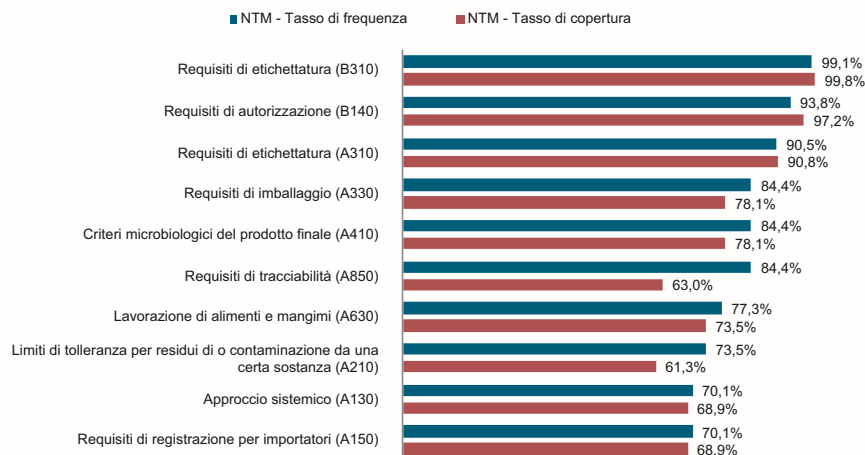
Anche l'aneddotica e l'osservazione di alcuni casi specifici, in questo settore, conferma la rilevanza delle barriere non tariffarie per accedere al mercato USA. Ma il diverso mix di NTM adottate in UE e USA sembra suggerire che la tutela dei consumatori assume rilevanza per entrambi, forse ancora di più in Europa.

Figura 8 - Tassi di frequenza e copertura di diversi tipi di NTM applicate dagli USA nel settore alimentare



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 9 - Le NTM maggiormente adottate dall'UE nel settore alimentare



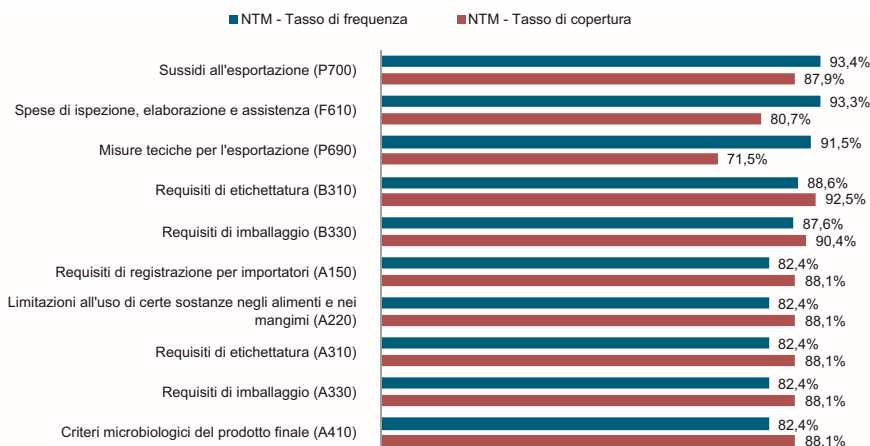
Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Le differenze appaiono anche confrontando le specifiche misure maggiormente adottate. Mentre nel caso dell'UE le misure più adottate in questo settore sono quelle tecniche e sanitarie, con una particolare rilevanza delle

questioni di etichettatura e imballaggio, per gli USA si osserva una prevalenza degli interventi sulle esportazioni e dei controlli doganali, confermando il non facile accesso al mercato alimentare americano.³

³ Una guida all'etichettatura dei prodotti alimentari per il mercato americano è reperibile su <https://www.fda.gov/food/guidanceregulation/guidancedocumentsregulatoryinformation/labelingnutrition/ucm2006828.htm>

Figura 10 - Le NTM maggiormente adottate dagli USA nel settore alimentare



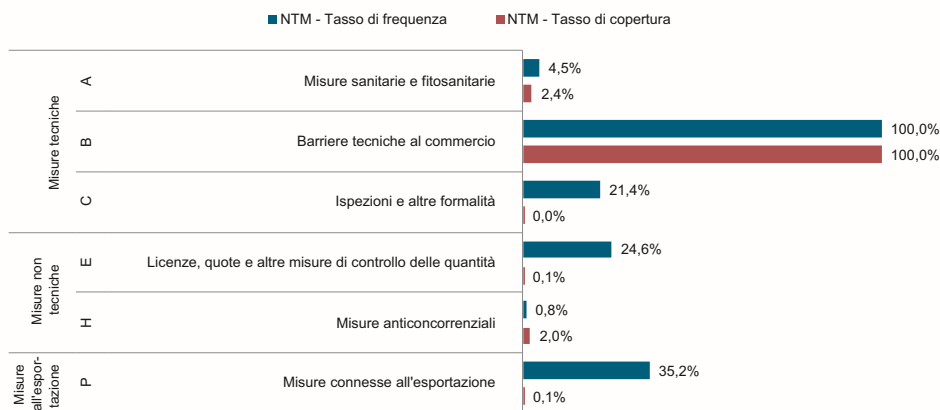
Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

2.3 NTM nel settore tessile e abbigliamento

Le NTM sono particolarmente rilevanti per i prodotti del settore tessile e abbigliamento e contengono misure relative all'etichettatura, alla protezione dell'ambiente, alle

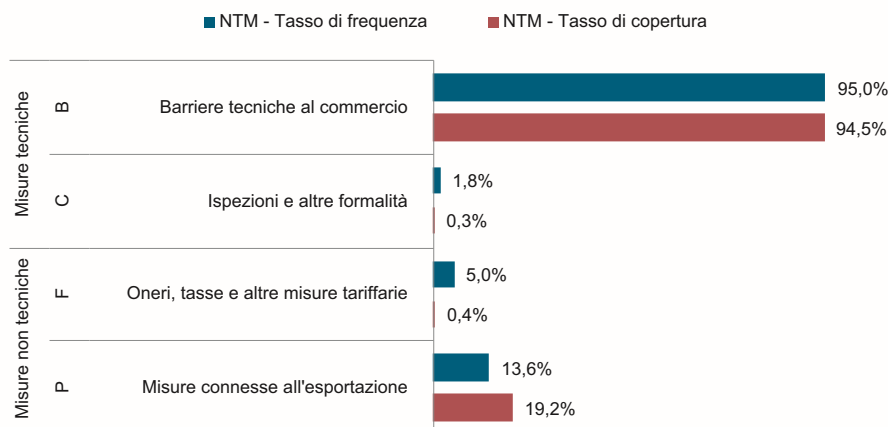
norme sulle specifiche tecniche e ai requisiti di qualità. In generale, si osserva che la categoria di misure prevalente è quella delle barriere tecniche. Nel caso dell'UE vengono applicate anche alcune misure sanitarie e fitosanitarie, e misure relative a licenze e ispezioni.

Figura 11 - Tassi di frequenza e copertura di diversi tipi di NTM applicate dall'UE nel settore tessile e abbigliamento



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 12 - Tassi di frequenza e copertura di diversi tipi di NTM applicate dagli USA nel settore tessile e abbigliamento



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

L'etichettatura del prodotto, classificata come misura tecnica, è quella più frequentemente utilizzata in questo settore. L'etichettatura viene solitamente introdotta per informare i consumatori sugli attributi dei prodotti e / o del processo di produzione. Rendendo disponibili agli utenti maggiori informazioni, l'etichettatura può migliorare il funzionamento dei mercati. Infatti, in questo settore, molti schemi di etichettatura sono volontari. Ovviamente questo miglioramento ha un costo, legato a quelli sostenuti dalle aziende per impostare e gestire il sistema di etichettatura.

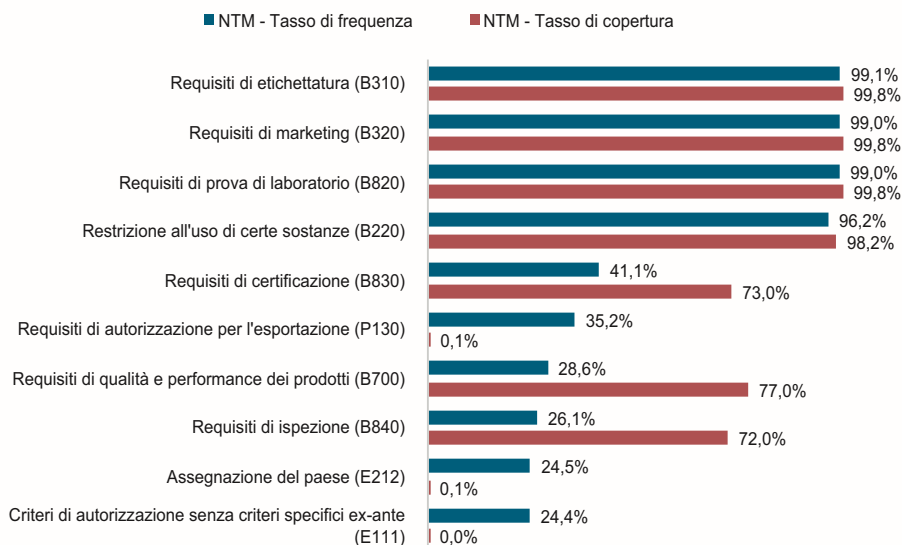
Dunque, sia i sistemi di etichettatura obbligatori che quelli volontari potrebbero diventare un ostacolo al commercio se da questi derivano costi particolarmente elevati (Borghi et. al., 2015).

All'interno dell'UE, l'etichettatura dei prodotti è obbligatoria solo relativamente alla composizione delle fibre. Per quanto riguarda l'etichettatura relativa al trattamento da applicare al prodotto (volontaria nell'UE e obbligatoria negli Stati

Uniti), nell'UE e negli Stati Uniti vengono utilizzati standard diversi (cfr. per esempio https://europa.eu/youreurope/business/product/standardisation-in-europe/index_en.htm e <https://www.usda-eu.org/trade-with-the-eu/eu-import-rules/eu-labeling-requirements/>) Nell'UE il più comune è lo standard ISO 3758: 2012, mentre negli Stati Uniti è lo standard ASTM (American Society for Testing and Materials). Negli Stati Uniti, l'etichettatura obbligatoria copre un insieme più ampio di informazioni: composizione delle fibre, paese di origine, istruzioni per la cura, fabbricante / importatore. Anche su questioni relative alla sicurezza dei consumatori, come l'infiammabilità dei prodotti tessili, ci sono delle differenze tra Europa e USA.

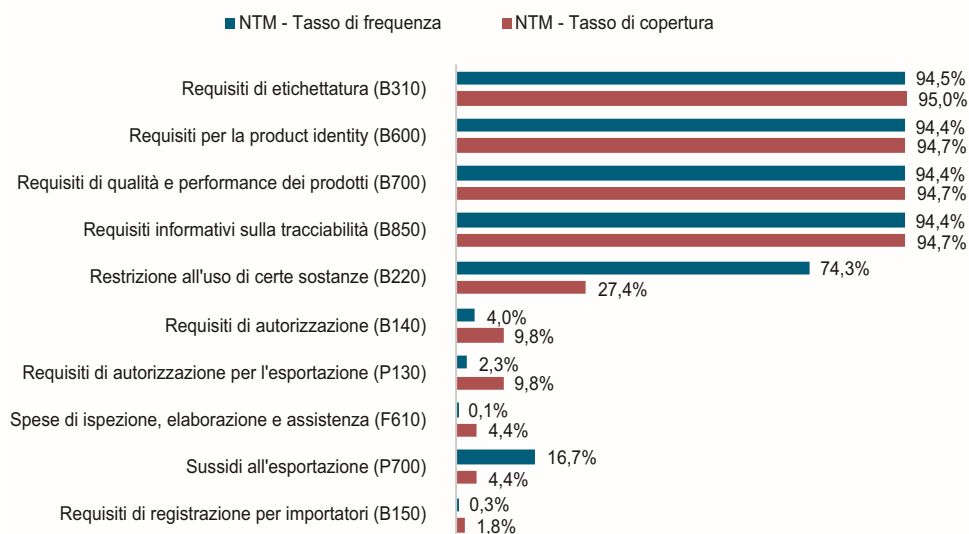
Nell'UE non esiste una regolamentazione armonizzata su questo tema, ma c'è semplicemente l'obbligo generale per le aziende di vendere prodotti sicuri. Negli Stati Uniti invece, i prodotti tessili dovrebbero essere testati quando si tratta della loro infiammabilità.

Figura 13 - Le NTM maggiormente adottate dall'UE nel settore tessile e abbigliamento



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 14 - Le NTM maggiormente adottate dagli USA nel settore tessile e abbigliamento



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

E' utile ricordare che il settore di tessile e abbigliamento è caratterizzato da una forte frammentazione internazionale della produzione e da catene globali di produzione altamente sviluppate.

Dunque, i prodotti di questo settore nel corso delle fasi intermedie della lavorazione possono attraversare le frontiere tra paesi più di una volta. Come conseguenza, il ruolo delle misure tecniche e di controllo della qualità, tende ad essere amplificato e l'utilizzo di standard internazionali armonizzati o condivisi risulta particolarmente importante.

2.4 NTM nel settore della meccanica e apparecchi elettrici

Nel settore degli apparecchi meccanici industriali ed elettrici, le NTM si concentrano sulla tipologia di barriera tecnica. La frequenza di utilizzo e la copertura risultano molto elevate nel caso dell'UE, dove le NTM riguardano la quasi totalità

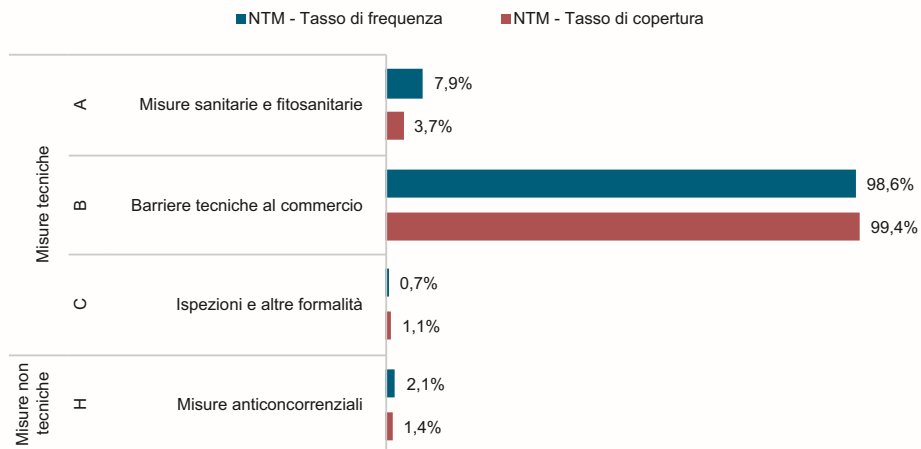
dei prodotti (Figura 15). In particolare, in questo settore la quasi totalità dei prodotti per essere importati nel mercato europeo richiede delle certificazioni di qualità e di verifica di alcuni requisiti (Figura 17).

Molto elevata è anche la frequenza con cui sono richiesti test e ispezioni sui prodotti. Inoltre, per il mercato europeo sono rilevanti le misure che fanno riferimento allo smaltimento dei prodotti.

Nel caso degli USA le certificazioni e i requisiti di qualità hanno un'incidenza relativamente bassa, dato che riguardano circa il 10% dei prodotti o meno. Le misure tecniche richieste dagli USA si concentrano soprattutto sulla regolamentazione dei processi produttivi (Figura 18).

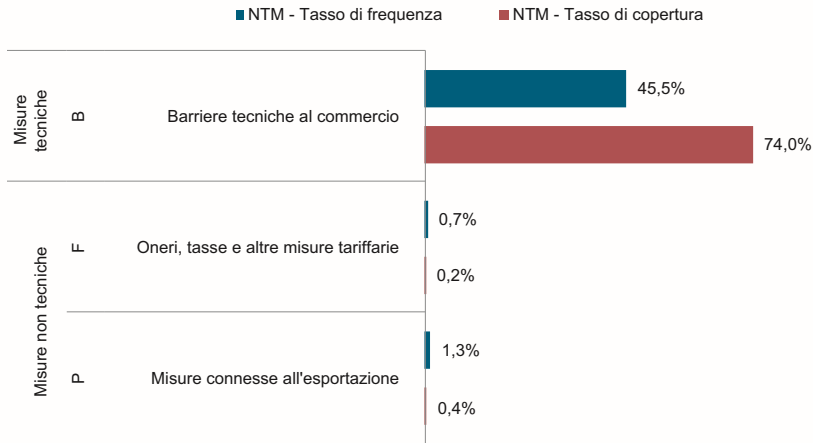
Complessivamente, il settore risulta decisamente meno regolamentato, a differenza di quanto avviene per i beni rivolti più direttamente ai consumatori, nei confronti dei quali si percepiscono maggiori esigenze di tutela della salute.

Figura 15 - Tassi di frequenza e copertura di diversi tipi di NTM applicate dall'UE nel settore meccanico



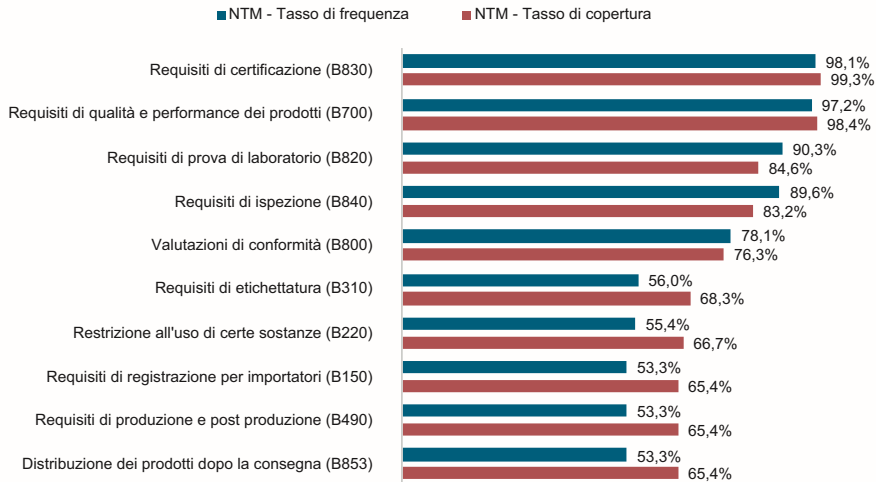
Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 16 - Tassi di frequenza e copertura di diversi tipi di NTM applicate dagli USA nel settore meccanico



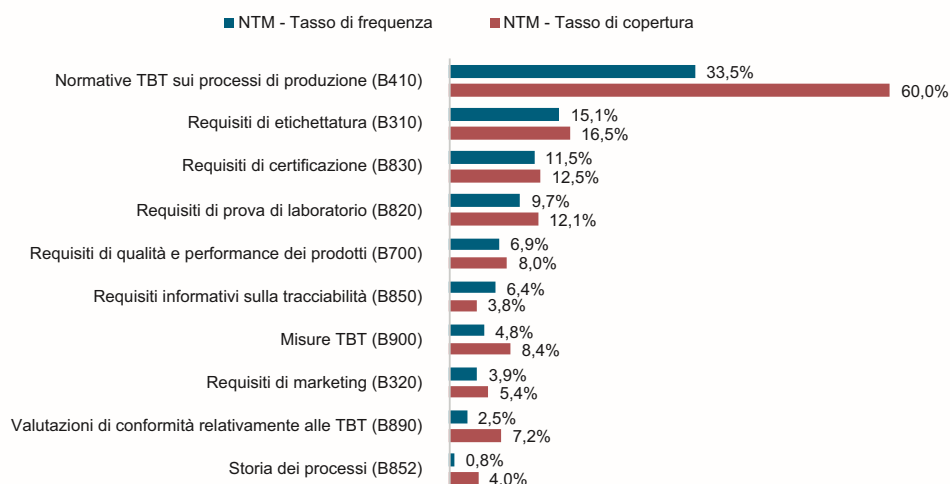
Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 17 - Le NTM maggiormente adottate dall'UE nel settore meccanico



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

Figura 18 - Le NTM maggiormente adottate dagli USA nel settore meccanico



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

2.5 La rilevanza delle NTM per le esportazioni italiane

Le esportazioni sono una voce di grande rilievo nell'economia italiana, ammontando, nel 2018, a circa 463 miliardi di euro, pari ad oltre un quarto del PIL (dati Istat). Oltre la metà delle esportazioni italiane, il 56% nel 2018, sono dirette verso i mercati dei paesi appartenenti all'Unione europea, e dunque non incontrano barriere commerciali nell'ambito del mercato unico. La restante parte è ovviamente soggetta ai dazi e alle barriere non tariffarie esistenti.

I mercati di sbocco delle esportazioni italiane che fronteggiano un numero maggiore di NTM sono l'Asia, seguita dall'America centro-meridionale e dall'America settentrionale. In tutti i mercati le misure tecniche sono quelle prevalenti.

Diversi settori di specializzazione dell'Italia sono particolarmente interessati dalle misure non tariffarie. Il primo settore di espor-

tazione dell'Italia è quello della meccanica e delle macchine industriali per varie tipologie di utilizzo. La sola sottovoce "Macchine di impiego generale" pesa per il 10% sull'export italiano, e le "Macchine per impieghi speciali" rappresentano un ulteriore 5%. Come è stato detto, in questi settori l'incidenza delle NTM è abbastanza elevata.

Un secondo settore di grande rilievo per l'export dell'Italia è quello del tessile e abbigliamento, con un peso di circa il 7% dell'export. Anche in questo settore le esportazioni dirette ai mercati avanzati extra-UE sono soggette alle misure non tariffarie. Come già detto, queste misure non sono necessariamente ostacoli, e nella misura in cui rendono più fruibile un bene da parte di un consumatore straniero, per esempio grazie ad una efficace etichettatura, possono facilitare la penetrazione dei mercati esteri. Quando però un prodotto deve essere sottoposto ad una doppia certificazione oppure richiede materiali o processi produttivi diversi per

essere commercializzato su mercati diversi, si possono generare costi aggiuntivi che scoraggiano le esportazioni. Da questo punto di vista, la presenza di accordi dell'UE che facilitano l'accesso al mercato di altri paesi anche attraverso il riconoscimento degli standard facilita l'export (si veda il cap. 5).

Anche il settore agro-alimentare è importante per le esportazioni italiane, con un peso analogo a quello del tessile e abbigliamento. Come accennato, in questo settore i prodotti sono spesso soggetti a diversi tipi di misure per accedere ad un mercato estero.

Come si può osservare dalla Tabella 5, l'insieme dei settori agro-alimentari raccoglie il 40% delle NTM a cui sono soggette le esportazioni italiane, si tratta in prevalenza di misure sanitarie e fitosanitarie, ma anche di diverse misure tecniche. Le esportazioni di prodotti chimici sono quelle che registrano un numero di NTM

tra i più elevati, ed elevata risulta anche l'incidenza nel settore dei macchinari e apparecchi elettrici.

Secondo l'analisi svolta da Orefice e Suverato (2018) sull'effetto delle NTB sulle esportazioni italiane, queste possono rappresentare un ostacolo insormontabile all'esportazione. Infatti, questi autori trovano che la presenza di misure sanitarie e fitosanitarie riduce la probabilità di esportare un particolare prodotto verso uno specifico mercato in un dato anno, ma non ha effetti sull'ammontare esportato se l'esportazione ha luogo. Al contrario le barriere tecniche tendono a produrre un effetto modesto ma negativo sia sulla probabilità di esportare sia sull'ammontare esportato. La rilevanza di queste barriere per l'Italia è probabilmente accentuata dalla diffusa presenza di aziende esportatrici di piccole e medie dimensioni che trovano in queste misure un ostacolo non sempre facilmente superabile.

Tabella 5 - Numero di NTM effettive ad aprile 2018 per esportazioni dall'Italia, per tipologia e prodotto

Tipologia di prodotto	TBT	SPS	INSP	CTPM	QC	PC	EXP	OTH	Peso % su totale
Animali	1.770	4.627	201	9	158	251	1.276	56	12
Vegetali	2.076	4.206	193	7	182	289	1.210	68	11
Prodotti alimentari	4.209	5.293	269	8	230	520	1.650	122	17
Minerali	2.031	655	113	3	137	237	511	73	5
Prodotti chimici	6.500	1.674	223	45	319	376	1.375	103	15
Plastica e gomma	1.941	299	98	26	96	154	329	53	4
Pelli e cuoio	422	254	51	2	41	131	342	36	2
Legno	449	479	74	4	40	131	429	40	2
Carta e cellulosa	576	148	64	4	112	121	208	43	2
Tessile e abbigliamento	898	420	85	17	94	145	387	46	3
Calzature	394	87	46	1	41	113	220	38	1
Pietra e cemento	858	111	65	7	44	117	220	43	2
Pietre preziose	530	60	61	1	66	136	421	47	2
Metalli	1.549	155	83	22	88	137	368	49	3
Macchinari ed apparecchi elettrici	3.169	84	115	14	160	202	317	58	6
Mezzi di trasporto	1.762	57	79	4	133	179	211	43	3
Varie	3.810	461	218	12	222	543	1.220	155	9
Peso % sul totale	46,0%	27,0%	3,0%	0,0%	3,0%	5,0%	15,0%	1,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni di Orefice e Suverato (2018) su dati Unctad Trains



3. Accordi multilaterali e barriere tecniche agli scambi internazionali

3.1 Il WTO e le regole del commercio internazionale

L'Organizzazione Mondiale del Commercio, o World Trade Organization (WTO, www.wto.org) governa il principale sistema di accordi multilaterali che regolamenta gli scambi internazionali tra paesi e l'utilizzo di strumenti di politica commerciale. Il WTO nasce come organizzazione multilaterale nel 1995 al termine di un lungo round negoziale, iniziato quasi dieci anni prima in Uruguay sotto l'egida del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT); un accordo internazionale sulle regole degli scambi commerciali siglato subito dopo la Seconda Guerra Mondiale dalle principali economie del tempo. Lo scopo dell'accordo GATT, firmato su base volontaria inizialmente da una ventina di paesi, era quello di promuovere scambi commerciali ordinati tra i paesi membri, prevenire le guerre commerciali e promuovere la liberalizzazione degli scambi. Nel complesso, l'accordo GATT ha funzionato bene, anche se con alti e bassi e risultati diversi tra settori di scambio, portando nel corso della seconda metà del XX secolo ad una notevole riduzione dei dazi medi nei settori manifatturieri e allargando notevolmente il numero di paesi aderenti.

Sulla base di questo successo, alla fine del secolo scorso i tempi risultavano maturi per passare da un accordo multilaterale sulle regole degli scambi a un assetto istituzionale più formale e complesso per ge-

stire le regole degli scambi internazionali, e questo è infatti avvenuto con la creazione del WTO nel 1995. Il WTO è un'istituzione che gestisce l'accordo GATT (aggiornato e rivisto rispetto all'accordo originale) e una serie di altri accordi multilaterali che regolamentano gli scambi internazionali tra paesi in diversi ambiti. Lo scopo principale dichiarato è quello di favorire il commercio internazionale creando per imprese e consumatori un mercato che funzioni in modo ordinato e corretto, senza disparità tra membri. Tra i principi fondanti il precedente accordo GATT e il WTO vi sono infatti la non discriminazione e la trasparenza (Bagwell e Staiger, 2001). Il principio di non discriminazione viene applicato prima di tutto attraverso la regola della "nazione più favorita" (o Most Favorite Nation, MFN) la quale sancisce che ogni paese membro del WTO debba dare a tutti gli altri membri lo stesso accesso al mercato che garantisce alla nazione più favorita. Questo, sia in termini di tariffe, che per ogni paese devono quindi essere imposte allo stesso livello nei confronti delle merci che arrivano da tutti gli altri paesi membri del WTO, sia per le barriere non tariffarie, che devono essere le stesse indipendentemente dalla provenienza delle merci. La seconda regola contro la discriminazione è quella del "trattamento nazionale" che sancisce, per le merci che entrano nel paese, l'applicazione dello stesso trattamento e delle stesse regolamentazioni applicate alle merci nazionali.

Queste regole possono essere più o meno severe, e un paese ha diritto di imporre le limitazioni che preferisce, ma queste non devono discriminare sulla base dell'origine geografica dei beni.

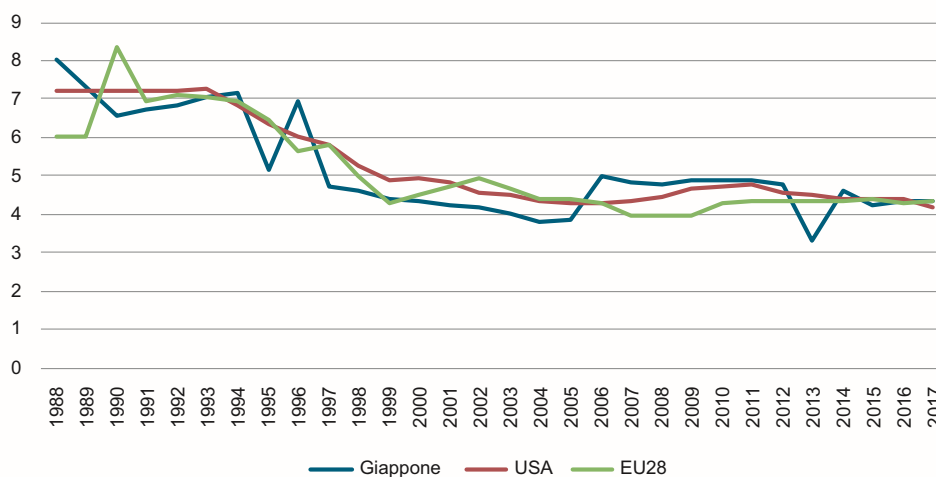
Anche l'adesione al WTO è su base volontaria da parte dei paesi, che diventando membri e sottoscrivendo i diversi accordi gestiti dal WTO, si impegnano a rispettare una serie di regole nell'impiego delle politiche commerciali per favorire la trasparenza e la non discriminazione tra i paesi membri nel dare accesso al proprio mercato, in cambio, ovviamente, di un trattamento analogo da parte di tutti gli altri membri sulla base di un meccanismo di reciprocità. Attualmente il WTO include la grande maggioranza dei paesi esistenti, contando oltre 160 membri.

Fino dalla sua nascita, il WTO si è occupato delle barriere non tariffarie e delle cosiddette barriere tecniche agli scambi. Infatti, vista la diminuzione delle barriere tariffarie negli anni successivi alla nascita del GATT (Figura 19), l'attenzione, anche dal punto

di vista delle regolamentazioni multilaterali, si è progressivamente spostata verso misure non tariffarie (NTM). La rilevanza di queste ultime è cresciuta nel tempo sia per il maggiore ricorso da parte dei paesi a standard e regolamentazioni, sia perché la loro importanza relativa è aumentata in corrispondenza della diminuzione delle tariffe che, in media, alla fine del XX secolo, si attestavano per i paesi avanzati intorno al 5%. L'immagine suggerita dal WTO è quella delle rocce e scogli sul fondo marino che appaiono evidenti quando la marea cala. Dunque anche questi ostacoli, forse non immediatamente evidenti, agli scambi internazionali sono diventati oggetto degli accordi multilaterali.

L'inclusione esplicita delle NTM negli accordi multilaterali ha aperto ovviamente una serie di problemi. Misure normative quali ostacoli tecnici agli scambi (TBT) e misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) nei beni e nella regolamentazione interna dei servizi creano notevoli sfide per la cooperazione internazionale del 21° secolo che include paesi con caratteristiche profonda-

Figura 19 - Tariffe medie (MFN) sui beni manifatturati importati applicate dai principali mercati avanzati. Valori percentuali rispetto al totale delle importazioni



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

mente diverse. Più di molte altre misure, le NTM riflettono obiettivi di politica pubblica (come garantire la salute, la sicurezza e il benessere dei consumatori) che non sempre sono condivisi in modo analogo da tutti i membri del WTO. Gli effetti sul commercio internazionale di queste misure potrebbero in alcuni casi (incidentalmente o volontariamente) ostacolare il commercio. Secondo recenti studi, normalmente queste misure risultano avere un impatto positivo sugli scambi, ma questo vale in particolare per i paesi avanzati (Kang e Ramizo, 2017). Nella maggior parte dei paesi avanzati infatti esiste un'infrastruttura della qualità che aumenta l'affidabilità dei prodotti e facilita le transazioni anche a livello internazionale, aumentando la trasparenza dei mercati. Le NTM pongono una serie di problemi di trasparenza nel valutare l'accessibilità dei vari mercati soprattutto per governi e imprese nei paesi in via di sviluppo, spesso poco attrezzati per affrontare la regolamentazione di altri paesi. La questione ha notevole rilevanza per il WTO, e tutto questo rende complessa la regolamentazione delle NTM da parte dell'organizzazione. Il WTO dunque si è posto in modo generalmente cauto nell'intervenire su questa materia.

3.2 Regolamentazione del WTO sulle misure sanitarie e fitosanitarie

L'articolo 20 dell'Accordo GATT incorporato nel WTO consente ai governi dei paesi membri di agire sul commercio internazionale al fine di proteggere la vita o la salute umana, animale o vegetale, a condizione che non discriminino o utilizzino questi interventi come protezionismo mascherato. Per cercare di fare maggiore chiarezza su questo tipo di interventi, esistono due spe-

cifici accordi del WTO riguardanti la sicurezza alimentare e la salute e la sicurezza degli animali e delle piante (**Accordo sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie, SPS**), e gli standard dei prodotti in generale (**Accordo sugli Ostacoli Tecnici agli Scambi, TBT**). Entrambi cercano di identificare come soddisfare la necessità dei paesi di applicare specifici standard e allo stesso tempo evitare comportamenti protezionistici. In entrambi i casi, l'applicazione degli standard internazionali negli accordi commerciali e nelle regole di accesso ai mercati è di più difficile contestazione da parte del WTO.

L'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS)⁴ stabilisce le regole di base applicabili sulla sicurezza alimentare e sugli standard di salute animale e vegetale. Nell'ambito dell'accordo i paesi possono stabilire i propri standard, ma viene ribadito anche che i regolamenti devono essere basati sull'evidenza scientifica e dovrebbero essere applicati solo nella misura necessaria a proteggere la vita o la salute umana, animale o vegetale. In particolare, gli standard non dovrebbero discriminare arbitrariamente o ingiustificatamente tra paesi in cui prevalgono condizioni identiche o simili.

Per ridurre i possibili ambiti di discriminazione, i paesi membri sono incoraggiati a utilizzare gli standard, le linee guida e le raccomandazioni internazionali laddove esistono. Tuttavia, i membri possono utilizzare misure che si traducono in standard più elevati se esiste una giustificazione scientifica. Possono anche stabilire standard più elevati basati su un'adeguata valutazione dei rischi, purché l'approccio sia coerente e non arbitrario. E in una certa misura possono applicare il "principio di precauzione", una sorta di approccio "safety first" per affrontare l'incertezza scientifica.

⁴ https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries4_sps_e.pdf

A questo proposito, l'articolo 5, paragrafo 7 dell'accordo SPS prevede anche che sia possibile introdurre misure "cautelari" temporanee.

L'accordo SPS include disposizioni sulle procedure di controllo, ispezione e approvazione. I governi devono fornire un preavviso di nuove o modificate normative sanitarie e fitosanitarie e istituire uno sportello nazionale per fornire informazioni su queste procedure. L'accordo consente comunque ai paesi di utilizzare standard diversi e diversi metodi di ispezione dei prodotti. Questa diversità può ovviamente creare degli ostacoli allo scambio internazionale, in quanto non è certo a priori per un paese esportatore sapere che le pratiche applicate ai suoi prodotti siano accettabili in un paese importatore. Ma se un paese esportatore può dimostrare che le misure applicate alle sue esportazioni raggiungono lo stesso livello di protezione sanitaria del paese importatore, si presume che il paese importatore accetti le norme e i metodi del paese di esportazione. Si può avere quindi, pur mantenendo diversità di standard tra paesi, un mutuo riconoscimento degli standard reciproci. Il mutuo riconoscimento può essere agevolato dalla presenza di una Infrastruttura della Qualità che aumenti la trasparenza delle informazioni e della conoscenza dei prodotti. Questo facilita evidentemente lo scambio internazionale, senza richiedere di arrivare alla completa armonizzazione degli standard tra paesi.

3.3 Regolamentazione del WTO sugli ostacoli tecnici al commercio

La posizione del WTO su normative e standard tecnici è di riconoscerne l'importanza e la necessità per molti validi motivi, dalla protezione ambientale, alla sicurezza nazio-

nale, alle informazioni per i consumatori. Si sottolinea che se utilizzati in modo trasparente, gli standard possono anche facilitare il commercio internazionale. Tuttavia, viene anche ricordato che quando gli standard variano significativamente da paese a paese, questo rende la vita difficile per i produttori e gli esportatori e i diversi standard possono diventare degli ostacoli agli scambi, anche se non sono concepiti come tali. Pertanto la questione è come garantire che gli standard siano realmente utili, e non arbitrari o una forma di protezionismo nascosto.

Con queste finalità è stato siglato l'**Accordo sugli Ostacoli Tecnici agli Scambi (TBT)** che cerca di garantire che norme, standard, procedure di collaudo e certificazione non creino ostacoli inutili. L'accordo TBT siglato nell'ambito della creazione del WTO⁵ mira a garantire che i regolamenti tecnici, le norme e le procedure di valutazione della conformità non siano discriminatorie e non creino ostacoli inutili agli scambi internazionali. Allo stesso tempo, riconosce il diritto dei membri del WTO di attuare misure per raggiungere obiettivi politici legittimi, come la protezione della salute e della sicurezza umana o la protezione dell'ambiente. L'accordo TBT incoraggia vivamente i membri a basare le loro misure sugli standard internazionali come mezzo per facilitare il commercio. Attraverso le sue disposizioni sulla trasparenza, mira anche a creare un ambiente di scambi internazionali prevedibile.

Dunque anche questo accordo riconosce il diritto dei paesi di adottare tutti gli standard che ritengono appropriati per tutelare i propri cittadini e soddisfare gli interessi dei consumatori e di implementare le misure necessarie al loro rispetto. Allo stesso tempo, pur garantendo in ogni caso i livelli di tutela della salute e sicurezza tipici di ciascun paese,

⁵ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm

L'accordo incoraggia l'utilizzo di standard internazionali, dal momento che in presenza di questi la gestione degli scambi internazionali può essere semplificata. In ogni caso, qualunque normativa venga utilizzata da un paese, un elemento fondamentale è che questa non dovrebbe essere discriminatoria a seconda del paese di origine.

L'accordo stabilisce inoltre un codice di buone pratiche sia per i governi che per gli enti non governativi per predisporre, adottare e applicare standard volontari. Attualmente, oltre 200 organismi che stabiliscono gli standard applicano il codice suggerito dall'accordo TBT.

L'accordo afferma che le procedure utilizzate per decidere se un prodotto è conforme agli standard pertinenti devono essere eque e scoraggia tutti i metodi che conferirebbero un vantaggio sleale ai beni di produzione nazionale. L'accordo incoraggia inoltre i paesi a riconoscere le rispettive procedure per valutare la conformità di un prodotto agli standard stabiliti. Senza il mutuo riconoscimento, i prodotti potrebbero dover essere testati due volte, prima dal paese esportatore e poi dal paese importatore.

L'accordo mette anche molta enfasi sulla trasparenza. I produttori e gli esportatori devono sapere quali sono gli standard più recenti nei loro potenziali mercati. Per garantire che queste informazioni siano rese disponibili, tutti i governi membri del WTO sono tenuti a istituire punti di informazione nazionali e a tenersi reciprocamente informati attraverso il WTO. Seguendo questa procedura, circa 900 nuovi regolamenti o modifiche a regolamenti esistenti vengono notificati ogni anno. La Commissione per le barriere tecniche al commercio (Technical Barriers to Trade Committee) istituita presso il WTO è il principale centro di coordinamento per i membri che condividono le informazioni

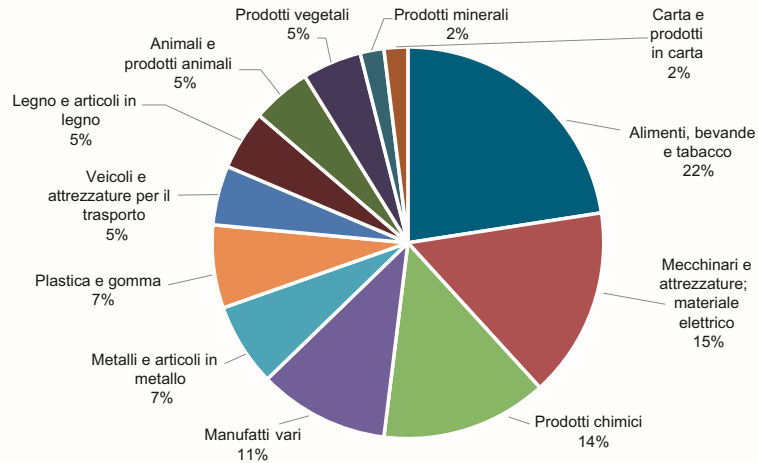
e il principale forum per discutere delle preoccupazioni in merito ai regolamenti, alla loro attuazione, e all'impatto che questi possono avere su imprese e consumatori.

Queste discussioni possono essere aperte da qualsiasi paese membro, possono riguardare qualsiasi settore, e sono chiamate "specific trade concerns" (STC). Nel 2015, nell'arco di 20 anni, la TBT Committee aveva discusso oltre 500 specific trade concerns. Il settore agro-alimentare e quello di meccanica, macchinari e apparecchi elettrici sono quelli maggiormente coinvolti in queste discussioni (Figura 20).

Alcune delle istituzioni dell'Infrastruttura di Qualità, IQ, sono membri osservatori della TBT Committee, per esempio l'International Organization of Legal Metrology (OIML) e l'International Organization for Standardization (ISO), ma anche alcuni enti regionali, come l'African Organization for Standardization (ARSO). Il WTO infatti riconosce esplicitamente il ruolo della certificazione e dell'Infrastruttura della Qualità nel facilitare in molti casi gli scambi internazionali e superare le barriere tecniche. Altri enti come IAF e ILAC hanno fatto domanda per acquisire lo status di osservatori in questa Commissione, ma non è ancora stata presa una decisione definitiva in merito.

Una caratteristica importante dell'accordo TBT adottato con il WTO è quella di coprire non solo le caratteristiche intrinseche del prodotto ma anche gli standard relativi ai metodi di lavorazione e produzione del prodotto stesso (per esempio, le tecniche di pesca di una particolare specie). La copertura delle procedure di valutazione della conformità è ampliata e le discipline rese più precise rispetto all'accordo in vigore in precedenza. Inoltre le disposizioni di notifica applicabili alle amministrazioni locali e agli organismi non governativi vengono elaborate in modo più dettagliato.

Figura 20 - Distribuzione tra settori degli "specific trade concerns" sollevati presso la TBT Committee nel 2015



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD

3.4 Le differenze principali tra accordo SPS e accordo TBT

Sebbene ci siano diversi punti di contatto tra i due principali accordi del WTO sulle misure non tariffarie, ci sono anche importanti differenze. In primo luogo, i due accordi riguardano ambiti diversi. L'accordo SPS copre tutte le misure il cui scopo è proteggere:

- ❖ salute umana o animale da rischi alimentari;
- ❖ salute umana da malattie trasportate da animali o piante;
- ❖ animali e piante da parassiti o malattie.

L'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT) copre tutte le regolamentazioni tecniche, le norme volontarie e le procedure per garantire che esse siano soddisfatte, tranne quando si tratti di misure sanitarie o fitosanitarie, così come definite dall'accordo SPS. È quindi il tipo di misura che determina se questa sia disciplinata dal-

l'accordo TBT, ma è lo scopo della misura che è rilevante nel determinare se una misura è soggetta all'accordo SPS.

Le misure sanitarie e fitosanitarie possono essere imposte solo nella misura necessaria per proteggere la salute umana, animale o vegetale, sulla base di informazioni scientifiche. I governi possono, tuttavia, introdurre regolamenti TBT quando necessario per raggiungere una serie di obiettivi, come la sicurezza nazionale o la prevenzione di pratiche ingannevoli. Poiché gli obblighi che i governi hanno accettato sono diversi in base ai due accordi, è importante sapere se una misura è una misura sanitaria o fitosanitaria o una misura soggetta all'accordo TBT.

Sebbene l'obiettivo di evitare inutili barriere commerciali sia comune a entrambi gli accordi, i diritti e gli obblighi che comportano sono piuttosto diversi.

Le misure TBT, infatti, potrebbero coprire qualsiasi argomento, dalla sicurezza delle automobili ai dispositivi per il risparmio

energetico, fino alla forma dei pacchi alimentari. Per fornire alcuni esempi relativi alla salute umana, le misure TBT potrebbero includere restrizioni sui prodotti farmaceutici o l'etichettatura delle sigarette. La maggior parte delle misure relative al controllo delle malattie umane rientrano nell'accordo TBT, a meno che non riguardino la sicurezza alimentare o le malattie trasportate da piante o animali. In termini di alimenti, i requisiti di etichettatura relativi alle indicazioni nutrizionali, alla qualità e ai regolamenti sugli imballaggi non sono considerati misure SPS e quindi sono normalmente soggetti all'accordo TBT, ad eccezione dei requisiti di etichettatura relativi alla sicurezza alimentare che sono considerati misure SPS.

L'accordo SPS si applica a un insieme di misure di protezione della salute strettamente definito, ma impone requisiti molto severi su tali misure, ad esempio che siano sempre basate su principi scientifici. L'accordo TBT, d'altra parte, si applica a una vasta gamma di requisiti tecnici e rileva unicamente che le informazioni scientifiche disponibili sono uno degli elementi rilevanti da prendere in considerazione nella valutazione dei rischi. Alcuni di questi requisiti tecnici sono introdotti per motivi di salute o sicurezza, ma altri sono introdotti per standardizzare i prodotti, garantire la qualità o evitare pratiche ingannevoli per il consumatore.

Anche se i due accordi presentano alcuni elementi comuni, tra cui obblighi basilari di non discriminazione e requisiti simili per la notifica preventiva delle misure proposte e la creazione di uffici di informazione ("Punti di indagine"), molte delle regole sostanziali sono diverse. Ad esempio, entrambi gli accordi incoraggiano l'uso di standard internazionali. Tuttavia, ai sensi dell'accordo SPS, l'unica giustificazione per non utilizzare tali standard per la sicurezza alimentare e la protezione della

salute animale / vegetale sono argomenti scientifici derivanti da una valutazione dei potenziali rischi per la salute. Al contrario, in base all'accordo TBT i governi possono decidere che gli standard internazionali non sono appropriati per altri motivi, inclusi problemi tecnologici fondamentali o fattori geografici.

3.5 Il trade facilitation agreement e il superamento delle barriere amministrative agli scambi

Vi sono prove crescenti del fatto che le barriere burocratiche - definite come ostacoli al commercio che non generano entrate di bilancio o rendite - rappresentano un elemento di costo importante (Maggi et al., 2018). In genere le barriere burocratiche assumono la forma di ostacoli procedurali nello sdoganamento o nell'applicazione di misure non tariffarie. Secondo il sondaggio 2016 del International Trade Center tra gli esportatori UE (ITC, 2016), gli ostacoli procedurali più comuni sono rappresentati dai ritardi nello sdoganamento o nell'ottenimento di una licenza di importazione o certificazione del prodotto, o da tempi troppo ridotti per la presentazione della documentazione richiesta. Nonostante la letteratura accademica si sia concentrata su altri tipi di NTM, le barriere burocratiche hanno un'importanza crescente: ad esempio, Djankov et al. (2010) stimano che il 75% percento dei ritardi nei trasporti marittimi siano dovuti a ostacoli amministrativi, come procedure doganali, fiscali o ispezioni.

A prescindere dalla giustificazione economica e legittimità delle NTM, i loro effetti dipendono anche (se non soprattutto) da come vengono gestite. Garantire il rispetto degli standard genera costi sia per i consumatori, attraverso un aumento dei prezzi, sia per il bilancio pubblico che deve farsi carico dei controlli.

Per cercare di risolvere il problema generato agli scambi internazionali da questi ostacoli burocratici e amministrativi, nell'ambito del WTO è stato negoziato un accordo multilaterale di facilitazione degli scambi. La riduzione dei costi di transazione associati all'applicazione delle NTM è l'obiettivo principale dell'Accordo sulla facilitazione degli scambi (TFA) che è entrato in vigore a febbraio 2017.

Il TFA ha due componenti principali: quella relativa al miglioramento delle infrastrutture per il commercio (ad esempio i porti) e quella relativa alla riduzione delle barriere burocratiche. Con riferimento a quest'ultima componente, le principali disposizioni sono (WTO, 2014):

- ❖ pubblicazione di informazioni. E' richiesto di pubblicizzare, anche attraverso la rete internet e la creazione di centri di informazione, la normativa relativa alle procedure commerciali, imposte o tasse;
- ❖ possibilità di commentare eventuali nuove proposte di regolamentazione in materia di movimentazione dei beni;
- ❖ impegno a prendere decisioni tempestive in materia di classificazione tariffaria e regole di origine e possibilità di appello contro decisioni considerate illegittime;
- ❖ procedure per garantire imparzialità e assenza di discriminazioni nei controlli relativi alle misure SPS;
- ❖ misure relative allo sdoganamento delle merci: possibilità di controlli preventivi, adozione e uso di sistemi di gestione del rischio; adozione/utilizzo di verifiche a posteriori; misure di agevolazione per "operatori autorizzati" sulla base del soddisfacimento di criteri pre-stabiliti e delle verifiche passate; sdoganamento accelerato delle merci deperibili;
- ❖ formalità associate alla circolazione transfrontaliera di merci: accettazione di copie di documenti già forniti; uso di standard internazionali ove possibile; creazione di sistemi a 'sportello unico';
- ❖ cooperazione tra agenzie doganali per la condivisione delle informazioni.

Molte di queste disposizioni non sono obbligatorie e quindi i governi nazionali sono liberi di decidere se e in che misura adottare le 'buone pratiche' di cui vengono a conoscenza grazie al TFA. D'altra parte vale la pena di sottolineare che gli altri accordi dell'OMC relativi alle NTM entrano nel merito discutendo la necessità e discriminatorietà degli standard tecnici e fitosanitari. Il TFA, invece, si occupa dell'applicazione delle NTM e questo può avere una notevole importanza in quanto la trasparenza e l'efficienza dei controlli possono ridurre sostanzialmente i costi per i consumatori e i governi.

4. L'Infrastruttura della Qualità come elemento di competitività ed efficienza. Il caso del mercato unico in Europa

4.1 Regolamentazione e libera circolazione di beni e servizi in Europa

Il mercato unico è un potente motore che alimenta la prosperità dell'Unione e dei suoi abitanti. Svolge un'importante funzione sociale ed è alla base di un'area di condivisione, non solo economica, basata su regole comuni. In tempi recenti, in seguito agli anni di crisi, i cittadini europei sono diventati sempre più consapevoli del fatto che le decisioni adottate dalle istituzioni europee possono avere ed effettivamente hanno un effetto diretto su di loro e sulle loro vite. I recenti sviluppi politici ed economici, a livello sia globale che europeo, li conducono a prediligere nettamente un intervento congiunto a livello europeo piuttosto che singole risposte nazionali (Lavorando per l'Europa, Eurobarometro, 2018).

Parallelamente a questa crescente consapevolezza in merito ai risultati raggiunti, anche se non mancano tendenze autonomistiche, o addirittura di rifiuto della costruzione europea, numerosi stakeholders e cittadini dei paesi membri continuano a invocare una maggiore azione di coordinamento politico ed economico dell'UE.

A partire dal 1985 l'evoluzione delle regole per la libera circolazione delle merci in Europa si è basata sull'armonizzazione delle direttive. L'obiettivo della prima armonizzazione era l'eliminazione delle

barriere tecniche agli scambi; tale obiettivo, negli anni, è stato esteso ad una politica globale orientata ad assicurare un contesto in cui cittadini e imprese possano sentirsi sicuri ed in cui principi come la tutela dei lavoratori e dell'ambiente siano alla base dell'azione economica.

Data l'estrema complessità e diversificazione dei prodotti immessi ogni giorno sul mercato europeo e la difficoltà di ottenere l'unanimità nell'approvazione di direttive dall'elevato contenuto tecnico, il Consiglio dei Ministri della Comunità ha adottato, il 7 Marzo 1985, una risoluzione con cui veniva indicato un "nuovo approccio" per la stesura delle norme e per l'armonizzazione tecnica. Mentre prima del 1985 ciascuna direttiva doveva coprire tutti gli aspetti legati ad un singolo prodotto, in seguito alla risoluzione l'atto legislativo si doveva limitare alla fissazione dei requisiti essenziali di sicurezza e non delle specifiche tecniche della produzione. Il funzionamento dell'impianto normativo, su cui tutt'oggi si basa il mercato unico, è basato sulla "presunzione di conformità" ai requisiti essenziali riportati nelle direttive garantita dalle norme europee armonizzate. La stesura delle specifiche tecniche, invece, è demandata agli organismi di normazione europei: Comitato Europeo di Normazione - CEN, Comitato Europeo di Normazione Elettrotecnica - CENELEC e l'Istituto Europeo per gli Standard nelle Telecomunicazioni - ETSI.

I primi due sono di fatto federazioni di Enti Nazionali di Normazione (in Italia rappresentati rispettivamente da UNI e CEI) e svolgono un'attività di coordinamento operativo quale segreteria centrale unificata.

La validità del modello di armonizzazione del mercato europeo dei prodotti è stata successivamente sancita con l'emanazione del Regolamento 1025/2012 che ha riconosciuto il ruolo determinante della normazione europea nel governo del mercato unico e nella libera circolazione di prodotti sicuri a tutela dei cittadini europei, estendendone il ruolo all'Unione europea dei servizi.

Il quadro legislativo di riferimento si basa su due atti promulgati dal Parlamento europeo nel 2008 con cui vengono promosse le attività di accreditamento e vigilanza del mercato, entrambe fondamentali per la realizzazione del mercato unico: il Regolamento 765/2008 e la Decisione 768/2008

Viene inoltre fortemente raccomandata la verifica di conformità da parte degli Organismi notificati di specifici prodotti - dagli ascensori, alle macchine; dai dispositivi medici alle caldaie - per i quali è obbligatoria un'azione rigorosa a garanzia di interessi generali come la salute e la sicurezza dei consumatori europei. I due documenti portano insieme un quadro di regole globali per operare efficacemente per la sicurezza e la conformità dei prodotti industriali, con l'obiettivo di proteggere il pubblico interesse e per il corretto funzionamento del mercato unico.

Secondo le disposizioni del Regolamento 765/2008, gli Stati membri nominano un unico organismo nazionale che fornisce l'accREDITAMENTO degli organismi di valutazione della conformità. In Italia il Regolamento ha trovato attuazione con la

Legge 99/2009, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", e con i due decreti interministeriali del 22 dicembre 2009 che hanno determinato la nascita di Accredia, quale Ente unico nazionale di accreditamento.

Il ricorso a norme armonizzate a livello europeo mira a creare il livello di trasparenza necessario, la fiducia nella competenza degli organismi di valutazione della conformità e a garantire che il sistema europeo di accreditamento sia compatibile con il sistema internazionale di accreditamento attraverso gli accordi globali di mutuo riconoscimento (IAF - MLA, ILAC - MRA).

Il Regolamento prevede un approccio uniformemente rigoroso in tutti gli Stati membri. Pertanto, il beneficio del sistema di accreditamento in Europa è legato al fatto che una volta emesso un certificato di accreditamento, questo debba essere obbligatoriamente riconosciuto dalle autorità degli Stati membri in base agli accordi di mutuo riconoscimento per i quali l'Ente nazionale di riferimento che lo ha emesso è firmatario.

Per assicurare l'equivalenza del livello di competenza delle valutazioni di conformità eseguite in paesi diversi, è previsto infatti un rigoroso sistema di valutazione inter pares, organizzato dall'European cooperation for Accreditation (EA), riconosciuta dall'Unione europea, ai sensi del Regolamento 765/2008, quale infrastruttura europea di accreditamento. In base a tale sistema, gli enti di accreditamento nazionali si sottopongono ogni 4 anni ad una "visita ispettiva". Dal superamento delle verifiche di peer assessment discende lo status di firmatario degli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento (EA - MLA), che garantiscono la competenza, il rigore procedurale e l'uniformità del modo

di operare di tutti gli Enti nazionali di accreditamento membri di EA. Grazie agli Accordi, i certificati di conformità e di taratura e i rapporti prova e di ispezione emessi dai soggetti a loro volta accreditati dagli Enti firmatari sono validi all'interno del mercato unico.

Ciò elimina il sovraccarico superfluo di essere accreditati separatamente in ogni stato membro e di far controllare i prodotti da diversi organismi di valutazione della conformità.

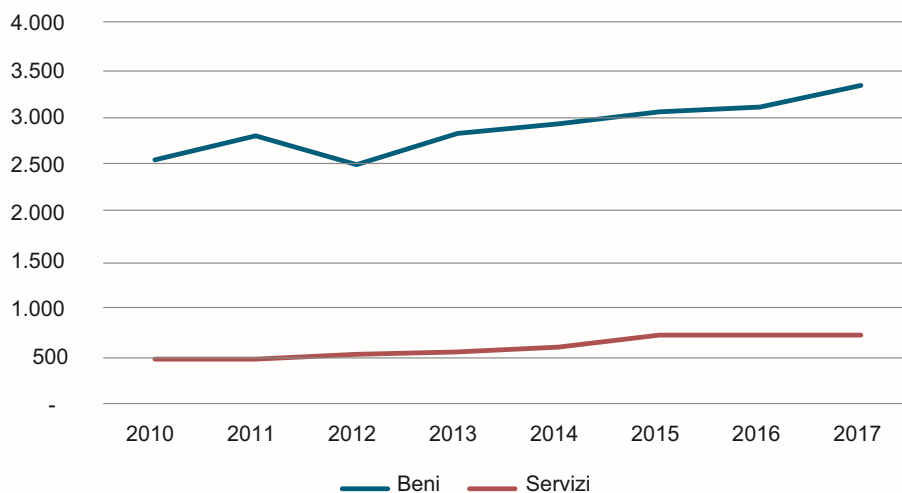
In questa maniera vengono tutelati gli interessi dei cittadini europei regolando l'immissione di prodotti nel mercato, garantendo al contempo la libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi nel rispetto della salute e sicurezza dei lavoratori, dell'ambiente e dei consumatori.

Il nuovo approccio, prerogativa del mercato unico, ha avuto un'influenza positiva sull'innovazione e sulla concorrenza, ha migliorato il funzionamento del mercato

interno e ha notevolmente facilitato l'accesso al mercato alle aziende degli Stati membri, riducendo allo stesso tempo gli oneri per i produttori.

Grazie all'armonizzazione delle norme nazionali, attraverso il principio del mutuo riconoscimento, 512 milioni di consumatori hanno oggi libero accesso a prodotti e servizi all'interno dei confini dell'Unione europea. Nonostante si tratti in buona sostanza di un'economia di servizi (il 70% del prodotto interno lordo dell'Unione), il commercio tra paesi membri riguarda principalmente i beni. A 5 anni dall'emanazione del Regolamento 1025/2017 solo il 20% dei servizi veniva infatti scambiato mentre il commercio di beni intra-UE arrivava a valere 3.300 miliardi di euro e mostrava una crescita continua negli anni. Allo stesso tempo i volumi di scambio ancora contenuti dell'altra componente del commercio, i servizi, dimostrano che la loro liberalizzazione ha lasciato ampi margini di crescita (Figura 21).

Figura 21 - Commercio di beni e servizi intra-UE – miliardi di euro



Fonte: Eurostat

Tanto più che i servizi alle imprese, ad esempio, diventano sempre più importanti per la produzione: circa l'80% degli output provenienti da servizi legali, contabili, ingegneristici e architettonici vengono infatti utilizzati come input intermedi per altri settori, incluse le attività manifatturiere (Commissione europea, 2018).

Le azioni per stimolare il mercato unico dell'Unione europea sono continuate negli anni e, nel 2015, la Commissione ha presentato una roadmap per valorizzarne appieno le potenzialità. L'armonizzazione delle norme tecniche continua ad essere una delle principali azioni a sostegno dello sviluppo di un quadro economico di prosperità inclusivo e sostenibile.

Le attività per rafforzare l'armonizzazione degli standard tecnici sono proseguite lo scorso dicembre con la presentazione di due proposte legislative della Commissione europea: un nuovo regolamento sul reciproco riconoscimento delle merci finalizzato a rendere più facile per le imprese, in particolare le PMI, vendere i propri prodotti in Europa (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26975>), e un progetto di regolamento sulla conformità alla normativa di armonizzazione e sulla sua applicazione volto a rafforzare i controlli da parte delle autorità nazionali per impedire la vendita di prodotti non sicuri (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26976>).

La diversificazione, la dimensione e l'innovazione che il mercato unico rende possibili, sono tutti fattori di produttività per le imprese e sono quindi utili per aiutare a sostenere la competizione internazionale in un mondo globalizzato.

Gli ostacoli regolamentari sono stati rimossi per oltre l'80% e il mercato unico ha creato la possibilità per tutte le im-

prese, piccole e grandi, di attrarre investimenti consentendo l'accesso ai mercati internazionali. In più la produzione internazionale è sempre più organizzata all'interno di catene del valore globali in cui il processo di innovazione e produzione si estende su diversi paesi. Grazie al mercato unico, le imprese dell'Unione hanno accesso a input più diversificati, di più alta qualità e più economici diventando più competitive a livello globale. L'integrazione delle imprese all'interno di catene del valore europee, contribuisce inoltre a garantire che l'attività economica rimanga all'interno dell'Unione.

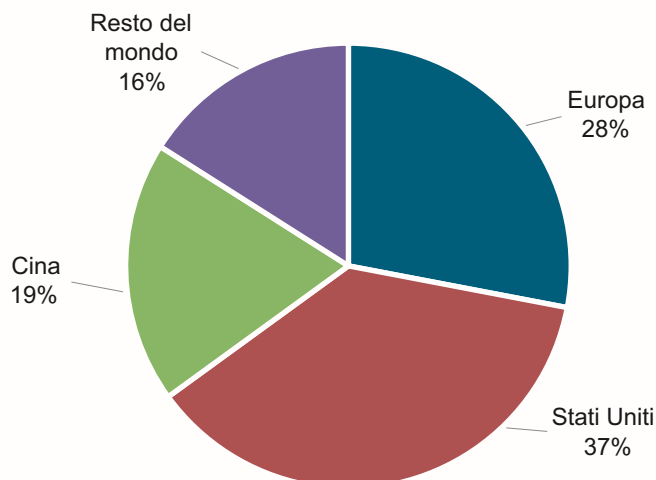
Non è infatti un caso che il 28% delle 100 più grandi aziende per livello di capitalizzazione a livello globale siano europee (Figura 22).

Il mercato unico consente all'Unione di parlare con una sola voce nei negoziati commerciali internazionali. La sua dimensione, 15.300 miliardi di euro di prodotto interno lordo (Commissione europea, 2018), garantisce una forza contrattuale negli Accordi che i singoli Paesi non potrebbero sostenere. Le condizioni di scambio definite, ad esempio, negli accordi di libero scambio con il Giappone dimostrano tale "peso" negoziale.

Inoltre, le norme europee armonizzate elaborate da CEN, CENELEC ed ETSI sono spesso diventate un modello di riferimento per gli standard globali in ambito ISO, IEC e ITU e la politica commerciale dell'Unione li promuove negli accordi preferenziali di libero scambio.

Il mercato unico è infine un potente strumento per diffondere l'innovazione e le nuove tecnologie che rendono le economie europee più produttive e generano un progresso sociale per i cittadini. È stato stimato che migliorando il funzionamento del mercato unico dei prodotti

Figura 22 - Top 100 aziende globali 2017 per capitalizzazione – distribuzione % per area economica



Fonte: Fortune

manifatturieri, già di per sé un successo, si potrebbero generare fino a 183 miliardi di euro all'anno (Commissione europea, 2018). I maggiori benefici, tuttavia, dovrebbero derivare da una maggiore integrazione del mercato dei servizi e delle professioni, in particolare dei servizi alle imprese.

4.2 Effetti sull'innovazione e sulla crescita dell'applicazione di standards omogenei

Lo studio dell'interazione tra normazione, innovazione e crescita economica è spesso un esercizio empirico complesso basato su valutazioni d'impatto multidimensionali.

Gli effetti della normazione su innovazione e, più in generale, sull'attività economica dipendono da un equilibrio di diversi fattori favorevoli e sfavorevoli legati al costo di conformarsi a standard precostituiti. Non è un caso che diverse

analisi nazionali ed internazionali sull'impatto economico delle norme tecniche tendano a misurare il costo di adeguamento alle nuove specifiche mettendolo poi in relazione al beneficio economico ottenuto dall'applicazione degli standards arrivando a calcolare una sorta di moltiplicatore della normazione.

Secondo alcuni studi, una regolamentazione più rigida e prescrittiva può essere di ostacolo all'innovazione riducendo l'incentivo ad investire in ricerca e sviluppo e aumentando i costi. Si creerebbero così effetti distortivi che potrebbero portare i mercati ad equilibri subottimali. Al contrario, più l'approccio alla normazione sarà flessibile, ad esempio legandone l'applicazione a obiettivi prestazionali, maggiore sarà la capacità di stimolare l'innovazione e la crescita. Nella definizione dei criteri di performance legati a target di risultato, viene così lasciata la libertà ai produttori/fornitori di progettare i propri prodotti e servizi.

Le norme tecniche possono servire una serie di funzioni tra cui:

- ❖ trasmettere informazioni tecniche in modo trasparente e coerente, consentendo alle imprese di confrontare le prestazioni dei loro prodotti/servizi con quelle dei loro competitors;
- ❖ garantire che i nuovi prodotti, servizi e tecnologie siano compatibili con quelli esistenti, promuovendo in tal modo mercati aperti e competitivi;
- ❖ informare i consumatori sui livelli minimi di qualità e sicurezza socialmente desiderati, ad es. salute, sicurezza e norme ambientali;
- ❖ promuovere la conformità tra prodotti, servizi e tecnologie, consentendo ai produttori di sfruttare le economie di scala;
- ❖ alimentare la fiducia dei consumatori in fase di scelta di un prodotto.

Swann (2010) ha fornito un aggiornamento completo dello stato dell'arte nell'economia della normazione, riportando, sulla base di una dettagliata analisi della letteratura esistente, i risultati conseguiti da diversi studi econometrici su Regno Unito, Germania, Francia, Canada e Australia, evidenziando una chiara connessione a livello macroeconomico tra normazione, produttività e crescita economica.

In Italia, una recente ricerca ha messo in evidenza l'impatto economico, organizzativo e concorrenziale delle norme tecniche in determinati settori del Made in nazionale con grande presenza sui mercati internazionali (quali arredamento e macchine utensili), per i quali l'utilizzo nelle norme tecniche può fare aumentare fino al 14% il fatturato.

La normazione come elemento fondante dell'Infrastruttura di Qualità consente l'accesso a nuovi mercati alle imprese, riducendo i costi di transazione. Più in generale è in grado di rendere i mercati internazionali e domestici più efficienti anche aumentando il clima di fiducia tra partner commerciali di paesi diversi.

5. Le misure non tariffarie nei recenti accordi di libero scambio dell'UE

Negli ultimi anni, gli accordi commerciali bilaterali sono diventati sempre più frequenti nel panorama internazionale. Ciò è in gran parte dovuto alle difficoltà riscontrate nelle negoziazioni per accordi multilaterali nell'ambito del WTO. Molti paesi hanno così 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. Ciò complica non poco l'analisi economica degli effetti di tali accordi, per loro natura discriminatori; molti economisti hanno sottolineato che i potenziali effetti distorsivi rispetto ad una situazione di liberalizzazione multilaterale degli scambi potrebbero limitare fortemente i benefici attesi, contribuendo per di più a creare contrasti con i paesi discriminati.

Peraltro, la proliferazione del bilateralismo, accanto a quella del regionalismo, ha implicato un grado crescente di complessità degli assetti giuridici e istituzionali, tanto che spesso si parla di spaghetti bowl (termine introdotto dall'economista Jagdish Bhagwati negli anni '90), proprio per indicare la matassa intricata creatasi con gli accordi preferenziali esistenti a livello mondiale.

Gli accordi recenti inoltre sono particolarmente articolati, in quanto trattano tematiche più ampie, numerose e complesse di quelle affrontate (e forse affrontabili) a livello multilaterale (WTO 2011). L'am-

piezza 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.

Notiamo, peraltro, che 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. Pensiamo, ad esempio, alle conseguenze derivanti dalla definizione di nuovi standard e regolamenti concordati a livello internazionale. Allo stesso tempo occorre però ricordare che se correttamente definite, le "regole del gioco" sugli scambi tra paesi incluse in un accordo preferenziale "profondo" e articolato, possono ridurre alcuni effetti collaterali negativi della maggiore integrazione tra mercati, riducendo la possibilità di concorrenza sleale tra le imprese o il rischio di una corsa al ribasso negli standard introdotti tra paesi (Tajoli, 2017).

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-tarifarie. 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.

Evidenziamo dunque un aumento della complessità su due margini che potremmo chiamare (usando una terminologia comune in letteratura) estensivo e 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 agreement).

Rispetto ad altri paesi, l'UE si distingue in entrambi i margini, ovvero per il numero e l'ampiezza degli accordi raggiunti.

In seguito alla comunicazione "Europa Globale" del 2006, la Commissione Europea (CE) ha manifestato l'intenzione di negoziare vari accordi commerciali di ampia portata. Più recentemente, nel 2015, 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.

Per esempio, sono da poco entrati in vigore gli accordi con il Canada e con la Corea del Sud, il primo siglato con un paese asiatico. Una novità dell'accordo, che ne evidenzia l'ampiezza, 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 ne ha "solamente" 15. 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 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. Gli accordi si concludono con uno o due capitoli recanti le disposizioni istituzionali e finali.

In quanto segue analizziamo alcuni dei principali contenuti degli accordi con particolare riferimento alle misure non-tariffarie: procedure doganali, barriere tecniche, misure sanitarie e fitosanitarie, indicazioni geografiche approfondendo, seguendo l'articolato, il richiamo alle valutazioni della conformità, agli standard e all'accreditamento.

5.1 Tratti comuni nei recenti accordi

Gli accordi di libero scambio si pongono tipicamente come fine ultimo la completa liberalizzazione degli scambi, prevedendo l'abbattimento della quasi totalità dei dazi. Tuttavia, in un contesto internazionale in cui i dazi sono già mediamente bassi, l'ostacolo maggiore agli scambi riguarda le misure non-tariffarie.

Gli accordi di nuova generazione e, in particolare, i recenti accordi dell'UE, seguono un nuovo approccio alla facilitazione e liberalizzazione degli scambi tra paesi in cui si dà sempre maggiore peso alle misure di tipo non-tariffario nonché al mutuo riconoscimento, alla convergenza e all'uniformazione degli standard e delle procedure di valutazione della conformità attraverso l'utilizzo dell'accreditamento. Si disciplina, in questo modo, la reciproca accettazione dei risultati delle valutazioni di conformità. È possibile pertanto evidenziare come i recenti accordi presentino alcune caratteristiche comuni nel modo in cui si affronta la questione.

Procedure doganali

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 delle 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. A tal fine, gli accordi includono disposizioni circa la creazione di un sito internet dedicato e la pubblicazione on-line di informazioni e moduli. Tutti gli accordi, inoltre, prevedono l'istituzione di un comitato responsabile della cooperazione in materia di dogane e con lo scopo di promuovere lo scambio di informazioni.

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". Il calcolo del grado di lavorazione "sufficiente" è precisato dall'accordo e può variare in base al prodotto. Tra i criteri chiave previsti dai nuovi accordi ricordiamo: la non-alterazione, certificazione e autocertificazione, il cumulo di origine, il traffico di perfezionamento. Di interesse per il presente studio, il ricorso alla certificazione nazionale fa in modo che gli esportatori possano ottenere dei certificati di origine presso le dogane nazionali e che tali certificati siano riconosciuti dalle dogane estere; per facilitare ulteriormente gli scambi si consente agli esportatori che effettuano spedizioni inferiori ad una certa soglia (per es. 6.000 euro in Corea del Sud) di autocertificare l'origine del prodotto.

L'accordo con il Canada prevede che gli esportatori si registrino presso le autorità doganali locali al fine di ricevere lo status di esportatore registrato (codice REX) che consente loro di utilizzare la dichiarazione di origine.

L'accordo con la Corea del Sud è stato il primo accordo dell'UE a prevedere la possibilità di autocertificazione dell'origine. Per beneficiare dell'accordo, le imprese devono ottenere lo status di esportatore approvato. In questo caso la procedura per l'approvazione avviene a livello nazionale e sono pertanto gli uffici doganali nazionali a dover verificare il soddisfacimento dei criteri.

Barriere tecniche e misure sanitarie e fitosanitarie

I nuovi accordi affrontano esplicitamente il tema delle regolamentazioni tecniche, degli standard e delle misure sanitarie e fitosanitarie in quanto possibile ostacolo agli scambi e fonte di costi, a fronte dei quali non sempre vi è una reale esigenza di utilità sociale.

L'approccio dell'UE è di promuovere l'adozione di standard internazionali, forte anche dell'ampio uso che se ne fa in ambito europeo, o di ottenere il mutuo riconoscimento basato sul principio dell'equivalenza dei risultati ottenuti attraverso standard diversi, secondo il quale vanno considerati equivalenti gli standard che producono effetti pratici analoghi. Il mutuo riconoscimento, e ancor più l'adozione di standard comuni, rappresentano una grande semplificazione e un significativo abbassamento dei costi di commercio, poiché si evitano procedure lunghe e poco trasparenti, e in particolare si evita il problema dei doppi test, nonché la necessità di dover differenziare la produzione. Negli accordi, la questione delle barriere tecniche è stata affrontata includendo degli al-

legati settoriali e in alcuni casi istituendo una serie di gruppi di lavoro settoriali.

Tra i settori più colpiti dalle barriere tecniche rientra quello dei motoveicoli, economicamente molto rilevante: negli accordi sono previste disposizioni specifiche per facilitare gli scambi. Il Canada è il primo paese del Nord America a riconoscere unilateralmente l'equivalenza di una serie di standard internazionali adottati dall'UE (Regolamenti UNECE - United Nations Economic Commission for Europe). Si prevede il mutuo riconoscimento dei certificati di valutazione di conformità accreditati per quanto riguarda i prodotti elettrici, le apparecchiature elettroniche e radiofoniche, i giocattoli, i macchinari e gli strumenti di misurazione.

Le misure sanitarie e fitosanitarie, oltre a rispondere a questioni di salute nazionale e sicurezza dei consumatori, rappresentano spesso barriere agli scambi, specialmente per prodotti di origine animale e vegetale. I recenti accordi affrontano la questione prevedendo una lista di aziende abilitate all'esportazione e procedure semplificate per ottenere l'abilitazione. La gestione delle malattie e degli eventuali problemi sanitari è affrontata riconoscendo la regionalizzazione ovvero definendo precisamente le zone colpite e quelle sicure, evitando così che un problema relativo ad aree circoscritte causi l'interruzione degli scambi con l'intera UE.

L'UE e il Canada hanno raggiunto il mutuo riconoscimento dei controlli veterinari e, grazie all'accordo, hanno semplificato notevolmente le procedure per l'approvazione delle importazioni di piante, frutta e verdura. In particolare, l'autorizzazione da parte del Canada avverrà una sola volta a livello UE, avendo valore per tutti gli Stati membri, e non più separatamente per ogni singolo Stato.

Indicazioni geografiche

Le indicazioni geografiche 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. Ferma restando la libertà degli altri produttori di produrre prodotti simili, la protezione di determinati termini specifici migliora la trasparenza dell'informazione ed evita confusioni malevole o addirittura frodi.

In Europa la fiducia dei consumatori sulla qualità dei prodotti è garantita da un sistema di controllo teso a verificare la conformità al disciplinare di produzione riconosciuto. Tale sistema è basato oltre che sulla vigilanza affidata all'Autorità pubblica e all'autocontrollo dei produttori, sulle attività di soggetti privati accreditati dall'Ente di accreditamento di riferimento.

L'approccio dell'UE è stato, in tutti gli accordi, molto chiaro. Si è negoziato il riconoscimento delle indicazioni geografiche europee ottenendo un livello di protezione analogo a quello garantito all'interno dell'Unione. Il Canada riconosce e tutela 143 indicazioni geografiche europee, di cui 41 italiane, mentre la Corea del Sud ne riconosce 165, di cui 16 italiane.

Standard, valutazioni di conformità e accreditamento

La riduzione delle barriere non-tariffarie al commercio si raggiunge soprattutto tramite l'adozione di standard comuni e la reciproca accettazione dei risultati delle valutazioni di conformità su prodotti e servizi che attestano

la rispondenza ai requisiti stabiliti. Questo avviene attraverso l'accreditamento di organismi e laboratori e al mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità rilasciate. A tal fine i recenti accordi dell'UE sono molto espliciti nel promuovere la cooperazione internazionale nel campo delle norme, delle regolamentazioni e delle procedure. Gli accordi infatti includono disposizioni volte a facilitare procedure di valutazione di conformità e accreditamento, nonché a semplificare le regolamentazioni tecniche ove possibile.

Come detto il principio di fondo è quello del mutuo riconoscimento delle attestazioni rilasciate da organismi e laboratori accreditati. La reciproca accettazione dei risultati delle valutazioni di conformità poggia sul riconoscimento del ruolo degli enti di accreditamento, in Europa previsti dal Regolamento (CE) 765/2008.

Nell'accordo più recente e più ampio, quello con il Canada (CETA), si riconosce al tema un ruolo di primaria importanza, tanto da prevedere un intero "Protocollo sulla reciproca accettazione dei risultati della valutazione della conformità".

Il protocollo disciplina l'accettazione dei risultati delle prove di laboratorio e delle certificazioni di prodotto rilasciate dagli organismi accreditati in UE e Canada. Gli organismi di valutazione della conformità devono essere accreditati presso un ente di accreditamento nazionale firmatario degli accordi di mutuo riconoscimento. Le disposizioni per il riconoscimento sono definite nel protocollo. Al fine di facilitare il riconoscimento degli organismi di valutazione e di accreditamento e con la finalità di implementare le disposizioni del protocollo, EA-European Cooperation for Accreditation e SCC-Standards Council of Canada hanno firmato un Accordo per gestire il mutuo riconoscimento degli organismi di certificazione e dei laboratori di prova accreditati previsto dal CETA.

Tale accordo garantirà l'accettazione reciproca, da parte del Canada e dei paesi dell'Unione, delle certificazioni di prodotto e delle prove accreditate in Canada da SCC e in Europa dai vari Enti nazionali di accreditamento che operano secondo il Regolamento (CE) 765/2008.

5.2 L'accordo con la Corea del Sud

L'accordo con la Corea del Sud è uno dei migliori esempi della nuova generazione di accordi commerciali preferenziali firmati dall'UE.

L'accordo, applicato in via provvisoria dal 1° luglio 2011 e ufficialmente entrato in vigore dal 13 dicembre 2015, ha una natura molto più ampia degli accordi 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 dell'OMC. 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 e degli appalti pubblici, la protezione della proprietà intellettuale, la rimozione delle barriere non-tarifarie, lo sviluppo sostenibile.

Una novità 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. Vi è poi un capitolo sui servizi e l'e-commerce, e uno sullo sviluppo sosteni-

nibile. Un aspetto rilevante dell'accordo riguarda gli assetti istituzionali e la creazione di comitati e gruppi di lavoro che si riuniscono regolarmente.

Per quanto riguarda le barriere non-tarifarie, l'accordo prevede l'istituzione di una serie di comitati specializzati, due dei quali particolarmente rilevanti per quanto riguarda le NTM. Si tratta del comitato sul commercio di beni, con la funzione di promuovere il commercio, anche attraverso consultazioni sull'accelerazione e l'ampiamiento delle riduzioni tariffarie e delle misure non-tarifarie. Vi è inoltre un Comitato sulle misure sanitarie e fitosanitarie che si occupa delle procedure e dei preparativi per la loro applicazione, 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.

L'accordo di libero scambio UE-Corea contiene una serie di impegni generali in materia di barriere tecniche al commercio (TBT), compresa la cooperazione su norme e questioni regolamentari, la trasparenza e la marcatura/etichettatura, che vanno ben oltre gli obblighi contenuti nell'accordo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio sul TBT. Si tratta inoltre del primo accordo di libero scambio negoziato dall'UE, comprensivo di una specifica disciplina settoriale sugli ostacoli non tariffari.

L'articolo 4.9 dell'accordo riguarda specificamente la questione della marcatura e dell'etichettatura. I requisiti per contrassegnare o etichettare i prodotti devono essere ridotti al minimo, per quanto possibile, e non dovrebbero essere più restrittivi del necessario per raggiungere un obiettivo legittimo.

È nel carattere (discriminatorio) di un accordo di libero scambio che solo i prodotti originari di una delle parti possono beneficiare delle preferenze concesse ai sensi dell'accordo: le norme di origine sono necessarie per fornire una definizione esatta dell'origine a tale riguardo. Queste regole sono diventate sempre più importanti in presenza di catene di produzione internazionali che si estendono su un certo numero di paesi, alcuni dei quali potrebbero non appartenere allo stesso accordo commerciale preferenziale. Le disposizioni pertinenti per gli scambi tra l'UE e la Corea sono stabilite nel protocollo sulle norme di origine.

I negoziati tra l'UE e la Corea del Sud hanno portato a semplificare le norme di origine rispetto ai precedenti accordi; tuttavia, in alcuni settori sensibili, compresi quelli tessili e dell'abbigliamento, sono state applicate norme dell'UE.

Le analisi economiche del potenziale impatto dell'FTA sottolineano la rilevanza degli ostacoli non tariffari e mostrano che più le NTB iniziali sono elevate, maggiore è l'impatto dell'FTA.

Gli studi condotti durante i negoziati (cfr., ad esempio, Decreux et al., 2010) hanno calcolato l'equivalente medio tariffario delle barriere non tariffarie esistenti, dimostrando che la protezione dovuta alle barriere non tariffarie supera in larga misura la protezione tariffaria, specialmente in Corea. Inoltre, la maggior parte dei prodotti manifatturieri mostra livelli di NTB più alti in Corea che nell'UE; in particolare nel tessile, abbigliamento in pelle, metalli, macchinari e soprattutto auto e camion, nonché altri mezzi di trasporto. Ciò è dovuto principalmente agli standard coreani e ai processi di certificazione lunghi e costosi. L'impatto di questi ostacoli è sicuramente sottostimato, e può essere tutt'altro che trascurabile: è stato calcolato

che le NTB iniziali applicate dalla Corea erano equivalenti - per i tessili - a un livello tariffario del 51%. I processi standard e di certificazione nell'UE possono anche spiegare l'equivalente valore medio del valore tariffario riscontrato nei prodotti tessili, sebbene alcune altre spiegazioni sulle elevate barriere possano essere riscontrate, ad esempio, nelle norme di origine.

Non sorprende quindi che le analisi effettuate dimostrino che le NTB svolgono un ruolo cruciale nella misurazione degli effetti dell'accordo di libero scambio UE-Corea. La conclusione generale è che entrambe le aree aumenteranno le loro esportazioni nei rispettivi settori di vantaggio comparativo: l'UE può migliorare la propria posizione in diversi settori (prodotti chimici, macchinari, altri prodotti manifatturieri e alimentari) nonché in servizi specifici per una minore entità (affari, assicurazioni e servizi di trasporto). D'altro canto, la Corea si avvale dell'accordo per prodotti 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 si nota chiaramente una performance positiva di entrambi rispetto all'interscambio con 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.

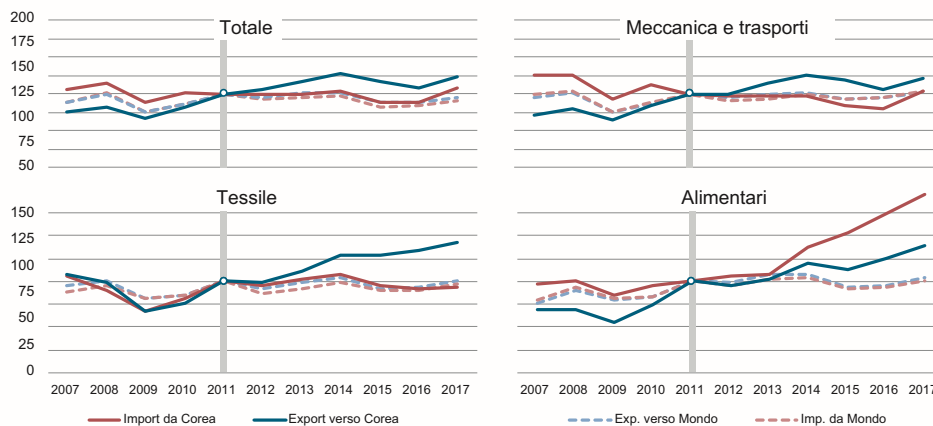
Il confronto, benché semplice, è particolarmente suggestivo perché si vede bene che l'andamento del commercio con la Corea era sostanzialmente allineato all'andamento del commercio con il mondo fino al 2011, l'export tuttavia risultava più dinamico già nel periodo pre-accordo; inoltre, a partire dall'entrata in vigore dell'accordo l'export verso la Corea continua a crescere più rapidamente dell'import e più rapidamente dell'export verso il mondo (Figura 23).

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 e export) dell'UE era negativo nel 2007 e sostanzialmente si azzerava a pochi anni dall'entrata in vigore dell'accordo (Figura 24). 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, i saldi tuttavia mostrano una chiara tendenza al miglioramento.

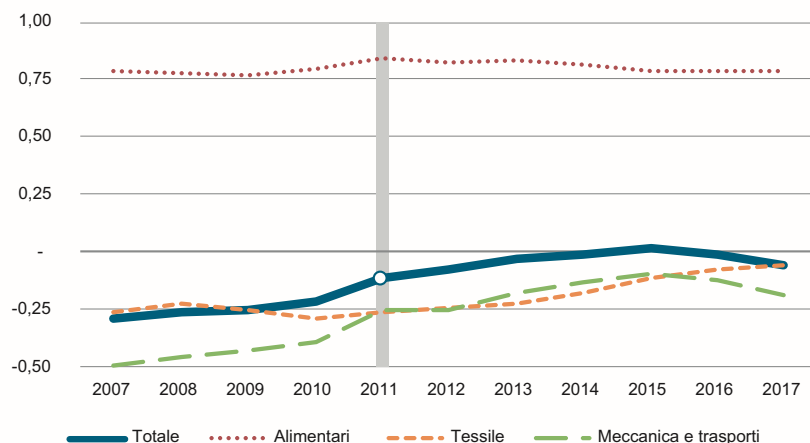
L'Italia ha un saldo positivo nell'interscambio con la Corea del Sud, con un saldo normalizzato che nel 2017 si attestava intorno al 12%. Da notare il fatto che il saldo passa da negativo a positivo proprio nel 2011-2012 con l'entrata in vigore dell'accordo. Nel tessile-abbigliamento il saldo normalizzato 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).

Figura 23 - Flussi normalizzati di import e export dell'UE verso la Corea del Sud (2011=100)



Fonte: elaborazioni su dati Comtrade

Figura 24 - Saldi normalizzati dell'UE con la Corea del Sud



Fonte: elaborazioni su dati Comtrade

L'accordo ha sicuramente contribuito a facilitare l'interscambio dell'Italia con la Corea. L'export italiano sembra averne beneficiato particolarmente avendo fatto registrare una crescita di quasi il 18% nel periodo 2011-2017.

Nel settore alimentare l'export italiano in Corea è addirittura più che raddoppiato contro una crescita del nostro export a livello mondiale di poco superiore al 10%. Analogamente, l'export italiano in Corea di prodotti tessili è aumentato del 59% mentre a livello mondiale il nostro export ha subito una contrazione del 7%. Meno netta la forbice nel caso di meccanica e trasporti, settore in cui l'export italiano in Corea è cresciuto solo del 3,4% dall'entrata in vigore dell'accordo, risultato comunque positivo (dati WITS).

5.2.1 Barriere tecniche e misure sanitarie e fitosanitarie

Gli allegati settoriali al capitolo 2 e l'allegato sull'agricoltura (capitolo 3) rappresentano delle vere e proprie novità nell'ambito degli accordi di libero scam-

bio in quanto vi è un'esplicita disciplina delle barriere non-tarifarie, cioè di tutti quegli impedimenti al commercio diversi dai dazi come, per esempio, regolamenti, standard tecnici, certificazioni ecc. Notiamo che queste misure, benché normalmente introdotte dai singoli paesi per ragioni che non riguardano il commercio internazionale, come la sicurezza dei consumatori, dei lavoratori o dell'ambiente, finiscono spesso per rappresentare di fatto l'ostacolo maggiore agli scambi, anche contro la stessa volontà del paese regolatore. Per questa ragione, oltre agli allegati settoriali, il capitolo 4 è interamente dedicato alle barriere tecniche al commercio.

Nel capitolo si prevede che UE e Corea si impegnino a facilitare l'accesso ai rispettivi mercati rafforzando la cooperazione sugli standard, le regolamentazioni tecniche e le procedure per le valutazioni di conformità. Con lo stesso spirito, il capitolo 5 disciplina le misure sanitarie e fitosanitarie con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli al commercio e allo stesso tempo garantire la protezione della salute e salvaguardare piante e animali.

Tabella 6 - Barriere non tariffarie tra UE e Corea, settori selezionati

Settore	Barriere non-tariffarie
Automobilistico	<ul style="list-style-type: none"> · Armonizzazione insufficiente tra i regolamenti coreani e quelli UNECE · Esclusione delle automobili a benzina dall'allegato sui motoveicoli (allegato 2-C) · Specifici requisiti coreani per veicoli e accessori · Specifiche certificazioni, standard coreani
Agricoltura	<ul style="list-style-type: none"> · Il Sistema di regionalizzazione UE non è riconosciuto dalla Corea per quanto riguarda focolai di malattia animali · Mancanza di trasparenza dei requisiti sanitari coreani sugli animali e i prodotti di origine animale · L'UE non è considerata un'entità unica, con conseguenti problemi per le certificazioni veterinarie · La Corea proibisce le importazioni di formaggi a pasta molle a latte crudo · Procedure complesse per le valutazioni di rischio sull'export di frutta e verdura in Corea
Elettronica	<ul style="list-style-type: none"> · I test di laboratorio fatti nell'UE devono seguire gli standard coreani · L'Agenzia Coreana per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro richiede certificazioni di terze parti per tutti i beni importati
Beni e servizi ambientali	<ul style="list-style-type: none"> · Armonizzazione insufficiente tra regolamenti coreani e standard internazionali
Servizi postali	<ul style="list-style-type: none"> · I requisiti e le procedure di sbarco e ispezione previste all'aeroporto internazionale di Incheon creano ritardi

La Commissione europea ha effettuato un'indagine basata su analisi dei dati ufficiali, consultazioni pubbliche e interviste al fine di individuare, per alcuni casi studio di particolare interesse, le principali barriere non tariffarie percepite dagli esportatori dell'UE e della Corea del Sud. I principali risultati sono riassunti nella Tabella 6.

Le barriere non-tariffarie implicano spesso dei costi indiretti o impliciti che finiscono con l'essere anche maggiormente gravosi dei più visibili e misurabili dazi. Tuttavia la difficoltà di attribuire un valore a questi costi impliciti rende complessa la valutazione dell'effetto dell'Accordo su questo tipo di barriere al commercio. Alcune stime della Commissione europea, basate su un esercizio econometrico, permettono di assegnare un ordine di grandezza al risparmio di costo derivante dall'abbassamento delle barriere non tariffarie in termini di dazio ad valorem equivalente, ovvero esprimendo le grandezze in percentuale del valore dei beni importati. I risultati disponibili si riferiscono all'anno 2014 (Tabella 7).

Va sottolineato che a differenza dei dazi, le regolamentazioni nazionali non consentono di essere applicate in maniera preferenziale: qualsiasi standard, infatti, si applica a tutti i prodotti nazionali o esteri. Se l'UE e la Corea del Sud si accordano per armonizzare le proprie normative, ciò rappresenta un vantaggio per le imprese europee e coreane ma la medesima normativa si applicherà a tutte le imprese del mondo. L'unica eccezione sarebbe rappresentata dal mutuo riconoscimento degli standard nazionali che consentirebbe ai soli prodotti legalmente fabbricati nell'UE (in Corea del Sud) di essere commercializzati in Corea del Sud (nell'UE).

A titolo di esempio, consideriamo alcuni casi specifici del settore automobilistico. Le regolamentazioni di UE e Corea differiscono nel calcolo della massa o per quanto riguarda i limiti alla larghezza dei veicoli. Nell'UE il calcolo della massa prevede l'esclusione del peso di ogni accessorio opzionale in linea con il regolamento UNECE 83, mentre in Corea questa sottrazione non è prevista, per cui lo stesso veicolo può rientrare in categorie diverse nei due paesi

Tabella 7 - Stime delle riduzioni dei costi di commercio ottenute grazie all'abbassamento delle barriere non tariffarie (2014)

Settore	Riduzioni di costo per l'export della Corea (%)	Riduzioni di costo per l'export dell'UE (%)
Agricoltura	7.8	2.9
Automobilistico	5.6	2.6
Servizi commerciali	5.5	0.0
Chimica	5.5	1.2
Costruzioni	3.2	5.4
Apparecchiature elettroniche	0.0	25.3
Energia	9.2	14.6
Servizi finanziari e assicurativi	1.9	7.8
Pesca	0.0	6.3
Meccanica	1.5	9.3
Manifatturiero	0.0	0.9
Metalli	12.5	6.6
Altri servizi	0.2	5.5
Alimentari	3.1	5.1
Materie prime	9.5	13.0
Telecomunicazioni	0.0	6.2
Tessile	4.7	0.0
Commercio	3.3	6.8
Trasporti	2.2	8.1
Utilities	4.0	19.1
Legno, carte e minerali	5.4	4.8

e i produttori possono vedersi costretti a effettuare modifiche specifiche sui vari mercati. Per quanto riguarda la larghezza, il limite coreano è di 2,5 metri, mentre lo standard europeo per gli autobus è di 2,55-2,66 metri. Gli autobus dell'UE quindi non possono essere esportati in Corea a causa di una discrepanza di 5-10 centimetri rispetto agli standard coreani. In questi casi, sia un'armonizzazione degli standard che il mutuo riconoscimento rappresentano facilitazioni al commercio per le parti dell'accordo di libero scambio, ma evidentemente le due soluzioni implicano possibili effetti diversi su paesi terzi.

5.2.2 Diritti di proprietà intellettuale e indicazioni geografiche

L'accordo stabilisce che le parti debbano assicurare un'adeguata e efficace applicazione dei trattati internazionali sottoscritti

in materia di proprietà intellettuale. I paesi si impegnano a intrattenere un dialogo regolare al fine di accertare l'applicazione dell'accordo e dirimere eventuali questioni.

Le disposizioni sui diritti di proprietà intellettuale presenti nell'accordo si basano sull' "Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale" (trade-related aspects of intellectual property rights, TRIPS) per la protezione e l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale.

Tale accordo fu firmato al termine dell'Uruguay Round del GATT: sono pertanto previsti dei meccanismi per lo scambio e la cooperazione in materia di proprietà intellettuale; sono disciplinati gli standard per la protezione dei diritti degli autori e degli artisti, e le procedure per la registrazione dei marchi commerciali e per garantire efficaci azioni di difesa contro potenziali violazioni.

Le indicazioni geografiche estere possono essere registrate secondo le stesse procedure e con gli stessi criteri validi per i beni nazionali, e devono ricevere la stessa protezione accordata a questi ultimi. UE e Corea riconoscono e si impegnano a proteggere le indicazioni geografiche elencate negli allegati. In totale sono elencate 165 indicazioni geografiche dell'UE e 63 coreane, con la possibilità di aggiungerne altre in futuro. Per l'UE, alcune di queste sono: Champagne, Scotch, Irish Whisk(e)y. Per l'Italia, in particolare, rientrano nell'elenco 16 indicazioni agroalimentari, quali Aceto balsamico Tradizionale di Modena, Prosciutto di Parma, Parmigiano Reggiano, Pecorino Roma, Mozzarella di Bufala Campana, e 22 bevande, principalmente vini, come Chianti, Barolo, Franciacorta e Grappa.

5.3 L'accordo con il Canada (CETA)

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 considerazione, 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.

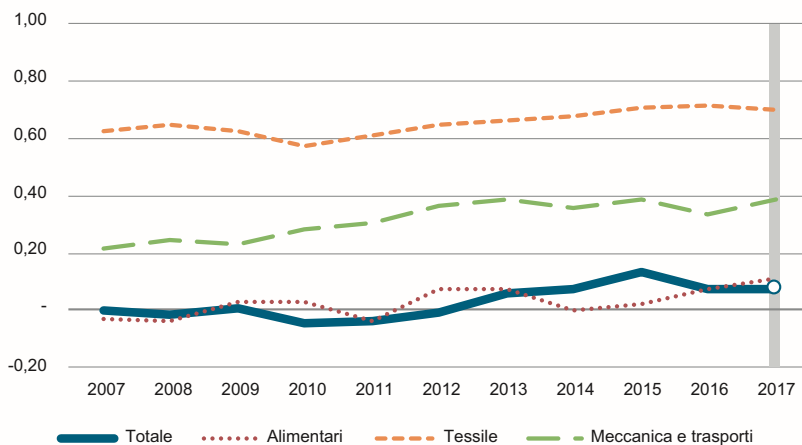
Per quanto riguarda l'abbattimento dei dazi doganali, il CETA si pone l'ambizioso obiettivo di una liberalizzazione praticamente completa, prevedendo l'eliminazione del 99% dei dazi. È importante tuttavia ricordare che i dazi tra i due paesi sono tendenzialmente già piuttosto bassi per la maggior parte 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 (Figura 25).

L'Italia è storicamente un paese esportatore nei confronti del Canada che 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).

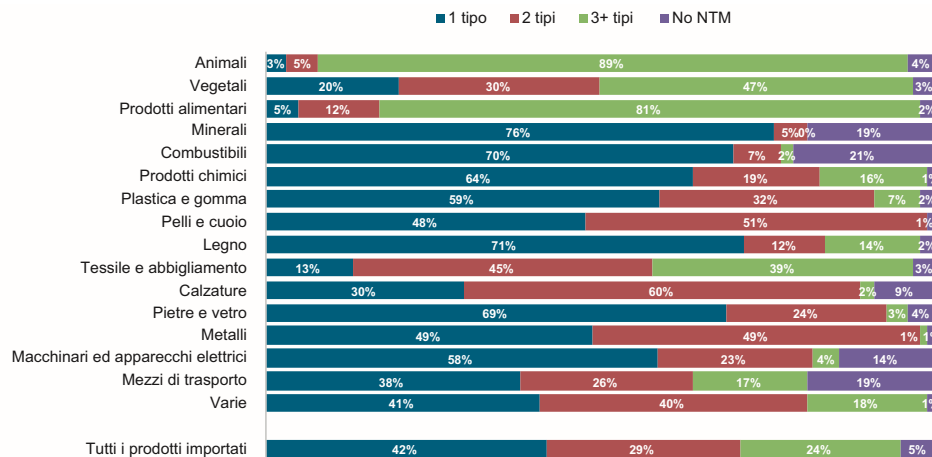
Di fatto l'ostacolo maggiore al commercio con il Canada è costituito dalle misure non-tariffarie. La prevalenza di questo tipo di misure è particolarmente alta, considerato che oltre il 95% dei prodotti deve ri-

Figura 25 - Saldi normalizzati dell'UE con il Canada



Fonte: elaborazioni su dati Comtrade

Figura 26 - Prevalenza delle NTM (percentuali del totale dei prodotti)

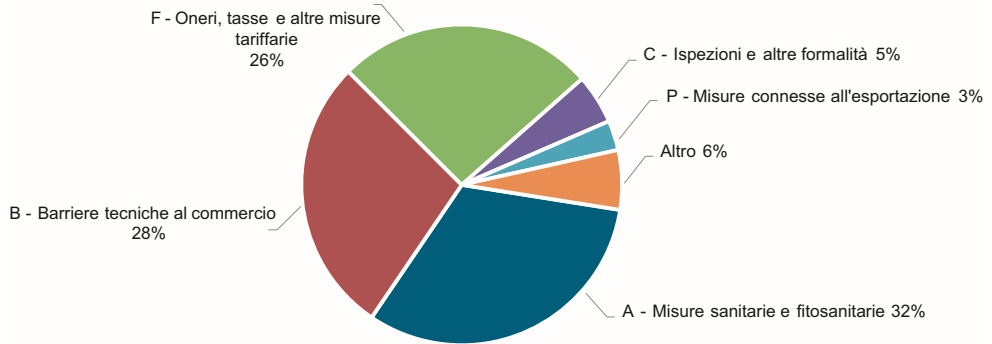


Fonte: elaborazioni su dati WITS

spettarne almeno una e che oltre la metà dei prodotti ne deve rispettare due o più (Figura 26). I settori più colpiti sono, non sorprendentemente, quelli dei prodotti animali, vegetali e alimentari, ma anche il settore tessile-abbigliamento è caratterizzato da un forte peso delle misure non tariffarie con quasi l'80% dei prodotti che

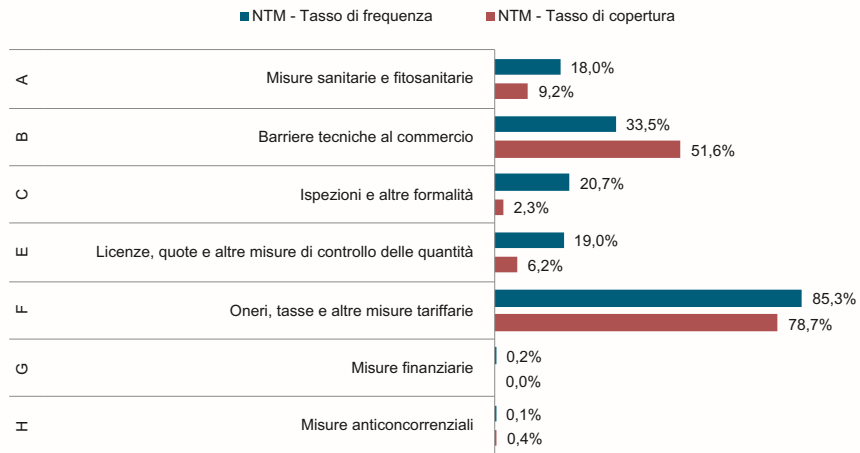
deve soddisfarne almeno due. Le misure più utilizzate (Figura 27) sono le misure sanitarie e fitosanitarie (32% delle misure applicate) e le barriere tecniche (28%). Il Canada si caratterizza poi per uno spiccato uso di altre misure di tipo fiscale, che includono tasse, commissioni e misure paratariffarie (26%).

Figura 27 - Distribuzione delle NTM



Fonte: elaborazioni su dati WITS

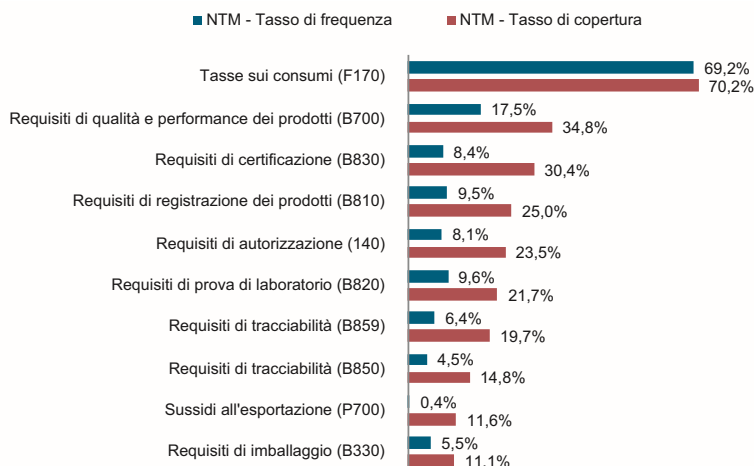
Figura 28 - Frequenza e tasso di copertura delle NTM per tipo di misura



Fonte: elaborazioni su dati WITS

La frequenza dei prodotti affetti da NTM e il tasso di copertura sul valore importato per tipo di misura (Figura 28) evidenzia la diffusione delle misure sanitarie e fitosanitarie (18% dei prodotti e 9,2% dell'import), delle barriere tecniche (33,5% dei prodotti e 51,6% dell'import), e soprattutto delle altre misure di tipo fiscale (85,3% dei pro-

dotti e 78,7% dell'import). Le 10 misure più utilizzate riguardano le tasse sul consumo - la prima - mentre le altre 9 rientrano tutte tra le barriere tecniche al commercio (Figura 29). Di particolare rilevanza tra queste sono i requisiti di qualità e di performance, le certificazioni e la registrazione e autorizzazione dei prodotti.

Figura 29 - Prime 10 NTM del Canada


Fonte: elaborazioni su dati WITS

Considerato pertanto il quadro che emerge, non sorprende che la facilitazione e la liberalizzazione degli scambi debbano prima di tutto affrontare il problema delle barriere non-tarifarie.

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 ai regolatori dei due paesi di cooperare efficacemente scambiandosi informazioni ed esperienze. Il Forum ha ruolo puramente consultivo e può dare consigli non vincolanti.

Il capitolo sulle barriere tecniche al commercio (TBT) 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 per la certificazione 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, sugli 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, il Canada si impegna a seguire le norme UE per tali prodotti quando tali deroghe vengono superate. Nel caso dei tessuti, il Canada ha anche concesso deroghe che prevedevano regole di origine più lasche alle esportazioni dell'UE.

5.3.1 Barriere tecniche e misure sanitarie e fitosanitarie

Il CETA prevede che l'eliminazione dei dazi sia accompagnata da una serie di liberalizzazioni riguardanti le barriere non-tarifarie e le barriere tecniche al commercio.

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 UNECE). Il Canada ha accettato di riconoscere questi regolamenti nell'ambito della cooperazione sulla convergenza regolamentaria, 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. L'accordo si basa sulle principali disposizioni OMC sulle barriere tecniche al commercio, rafforzando la coo-

operazione tra UE e Canada in materia di determinazione degli standard, test e certificazioni. UE e Canada si impegnano al mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità emesse dagli enti competenti dei rispettivi paesi in settori quali apparecchiature elettriche, l'elettronica, i giocattoli, la meccanica e gli strumenti di misurazione. Il mutuo riconoscimento rappresenta una grande semplificazione e un significativo abbassamento dei costi di commercio poiché si evitano procedure lunghe e poco trasparenti, e in particolare si evita il problema dei doppi test.

L'accordo prevede l'uniformazione dei certificati di valutazione di conformità in base ai quali si stabilisce che un prodotto è stato sottoposto a verifica ed è risultato conforme a standard e regolamentazioni tecniche, nonché alle eventuali norme sanitarie e di sicurezza. L'uniformazione è avvenuta tramite il mutuo riconoscimento dei certificati di valutazione di conformità per quanto riguarda i prodotti elettrici, le apparecchiature elettroniche e radiofoniche, i giocattoli, i macchinari e gli strumenti di misurazione. Questo rappresenta per le imprese una grande semplificazione poiché per esportare in Canada i prodotti appartenenti a questi settori sarà sufficiente ottenere il certificato nell'EU che avrà quindi piena validità sul mercato canadese.

Tradizionalmente, all'interno del comparto agroalimentare, i principali prodotti di esportazione dell'UE in Canada sono vino e alcolici, per un valore di oltre un miliardo di euro nel 2015 pari a circa 2/3 di tutto l'export agroalimentare. La rimozione delle barriere non-tarifarie è quindi di particolare rilievo per questi prodotti, anche in considerazione del fatto che in Canada esiste un sistema di monopoli provinciali per quanto riguarda la vendita di bevande alcoliche. Le principali disposizioni introdotte dal CETA sono: il blocco del numero di rivenditori privati, i quali sono l'unica al-

ternativa ammessa a monopoli provinciali e riguardano solo produttori canadesi, per cui la norma facilita l'accesso al mercato per gli esportatori dell'UE; le commissioni (cost-of-service-differential) imposte dai Liquor Boards on Imported Wines and Spirits non saranno più calcolate in percentuale del valore dei prodotti (ad-valorem), ma in base ai volumi, favorendo l'uguaglianza di trattamento tra prodotti simili e in molti casi favorendo i prodotti europei, tipicamente di maggior valore; l'abolizione dell'obbligo di miscelare alcolici importati all'ingrosso con alcolici locali prima dell'imbottigliamento (obbligo che tra l'altro impediva l'utilizzo delle indicazioni geografiche).

Per quanto riguarda le misure sanitarie e fitosanitarie, il CETA mantiene diritti e doveri di EU e Canada previsti dall'accordo OMC in materia. L'obiettivo del CETA in questo caso è la semplificazione delle procedure e la cooperazione per il mutuo riconoscimento, senza interferire con le legislazioni nazionali. Pertanto tutti i prodotti devono rispettare gli standard del paese importatore.

Il CETA incorpora le disposizioni del preesistente Accordo Veterinario UE-Canada in materia di carni e prodotti derivati, inoltre i paesi si sono impegnati a semplificare il processo di approvazione per gli impianti abilitati all'esportazione. UE e Canada hanno raggiunto un elevato livello di fiducia in materia di sicurezza sanitaria e di mutuo riconoscimento dei controlli veterinari, tanto che le procedure in caso di malattie o altri problemi sanitari circoscrivono le restrizioni commerciali alle aree geografiche colpite.

Il CETA semplifica notevolmente le procedure per l'approvazione di piante, frutta e verdura. Il Canada sostituirà le attuali procedure che avvengono a livello di singolo paese e singolo prodotto, richiedendo in-

genti risorse, con procedure di approvazione a livello dell'UE. Sono previste inoltre procedure velocizzate per alcuni prodotti identificati come prioritari.

5.3.2 Diritti di proprietà intellettuale e indicazioni geografiche

In materia di diritti di proprietà intellettuale, il CETA si basa sulle disposizioni OMC contenute nell'accordo TRIPS (Trade-Related aspects of Intellectual Property rights). L'accordo comporta un aumento della protezione per le imprese dell'UE che esportano prodotti a contenuto innovativo o artistico. La protezione del copyright in Canada sarà allineata a quella garantita in base ai trattati del WIPO (World Intellectual Property Organization). I cosiddetti "Trattati Internet" del WIPO disciplinano l'accesso non autorizzato e l'uso di opere creative su internet o altre reti digitali, attribuendo ai legittimi proprietari la tutela nei confronti di usi non autorizzati tramite le nuove tecnologie e sistemi di comunicazione digitali come internet.

Saranno rafforzati i controlli doganali in fine di contrastare il commercio di prodotti contraffatti, piratati o che violino le norme sulle indicazioni geografiche, con la possibilità per le dogane di trattenere d'ufficio i beni ritenuti falsi. Quest'ultima possibilità aumenta molto la flessibilità e la facilità delle procedure di controllo, e risulta particolarmente utile alle piccole e medie imprese dell'UE che esportano in Canada, in quanto non sarà necessario registrare ogni marchio presso le dogane canadesi per ottenere la protezione; queste ultime infatti potranno intervenire di propria iniziativa o su segnalazione degli aventi diritto, bloccando o trattenendo i prodotti, in tutti i casi in cui vi sia il ragionevole sospetto di una violazione della proprietà intellettuale.

Un altro aspetto importante riguarda la protezione delle varietà di piante. Con il CETA, il Canada si è impegnato a rafforzare la protezione secondo la Convenzione Internazionale per la Protezione delle Nuove Varietà di Piante (UPOV). Per l'UE ciò implica che le nuove piante saranno protette e la loro introduzione sul mercato canadese potrà essere più rapida.

Nel settore farmaceutico, il Canada adotterà un sistema simile a quello europeo, facilitando la ricerca e assicurando il bilanciamento tra l'innovazione e il mantenimento di un sistema sanitario sostenibile. I possessori di brevetto avranno diritto di appello in materia di autorizzazioni alla vendita al pari degli altri produttori. La protezione dei dati di 6+2 anni, attualmente garantita in Canada, sarà mantenuta anche con l'applicazione del CETA così da consentire un congruo termine alla remunerazione degli investimenti in innovazione. Infine è previsto un sistema di compensazione nel caso di ingiustificati ritardi nel processo di approvazione alla vendita, similmente a quanto già previsto nell'UE, che può prolungare la durata del brevetto fino a 2 anni.

Il Canadian Intellectual Property Office è l'ufficio canadese competente per la risoluzione delle controversie riguardanti marchi protetti in Canada.

Il Protocollo CETA sulle regole di origine e le procedure di origine disciplina l'accesso dei vari prodotti al regime tariffario preferenziale e ne stabilisce i criteri. Lo scopo delle regole di origine è la definizione univoca dell'origine dei prodotti così da evitare che paesi terzi beneficino dell'accordo preferenziale. In base all'accordo i prodotti sono considerati originari di un dato paese se: interamente ottenuti, fabbricati esclusivamente con materiali originari del paese, o se è vi è stata una lavorazione effettuata nel paese "sufficiente" in base a criteri definiti nell'accordo stesso.

Il CETA segue un approccio moderno alla questione delle regole di origine dei prodotti, specialmente per i prodotti manifatturieri più facilmente soggetti a più fasi di lavorazione a livello internazionale. L'accordo fa riferimento al concetto di "cumulo d'origine" in base al quale i prodotti dell'UE che incorporano parti di origine canadese, o viceversa, vedono riconosciuto il diritto a ricevere il regime tariffario preferenziale. Un produttore dell'UE può quindi importare parti e componenti dal Canada e nel momento in cui esporta il prodotto finito in Canada, il valore degli input canadesi viene conteggiato ai fini dell'accesso al regime preferenziale rendendo quest'ultimo più facile. Questa disposizione ha il preciso scopo di riconoscere l'esistenza della frammentazione produttiva e di incentivare la creazione di catene del valore tra UE e Canada, aumentando la cooperazione produttiva tra i paesi e sfruttando le complementarità esistenti tra le economie.

Oltre ai dazi, è rilevante in questo senso la rimozione degli ostacoli di natura regolamentare, specialmente per quanto riguarda le indicazioni di origine di prodotti alimentari e bevande come vino e alcolici.

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 a nomi di specifici prodotti noti siano scambiati 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" ecc..

Vi sono però alcune eccezioni per prodotti particolarmente noti in Canada; nello specifico, cinque formaggi finora non protetti riceveranno protezione: Asiago, Gorgonzola, Feta, Fontina e Munster; resta salva la possibilità di usare tali nomi da parte di produttori preesistenti, mentre i nuovi produttori potranno utilizzarli solo se accompagnati da "imitation", "style", "kind" ecc. Altre eccezioni riguardano, per esempio, alcuni nomi che saranno protetti come indicazioni geografiche, ma ne sarà consentito l'uso in forma di traduzioni inglesi o francesi purché non si crei confusione circa la vera origine del prodotto; i nomi sono: Black Forest Ham/Jambon Forêt Noire; Tiroler Bacon; Parmesan; St. George; Valencia Orange; Comté/County seguito da nomi delle regioni canadesi. Escluse tali poche eccezioni, in Canada diventa pertanto illegale l'uso di nomi geografici per prodotti che non provengono dalla località indicata o che, pur provenendo da essa, non rispettano il disciplinare previsto per le indicazioni di origine. Lo scopo è chiaramente quello di riconoscere l'originalità di alcune produzioni locali, aumentare la trasparenza per i consumatori e allo stesso tempo

non ostacolare il mercato né ridurre le possibilità di scelta degli acquirenti.

A poco più di un anno dalla chiusura dell'accordo CETA, è difficile avere un quadro completo dell'impatto che questo ha avuto sugli scambi tra i membri dell'UE e il Canada. Quello che si può rilevare dal punto di vista dell'Italia sono i dati dello scambio con il Canada per lo scorso anno. Ovviamente questi sono influenzati da diversi fattori, anche congiunturali, oltre che dall'accordo CETA. Possiamo però osservare che l'export dell'Italia verso il Canada nel 2018 ha superato i 4.100 miliardi di euro, con un aumento del 4,5% rispetto all'anno precedente, a fronte di un incremento complessivo delle esportazioni italiane verso il mondo pari a circa il 3%. Al contrario, nel 2018 le importazioni complessive dell'Italia dal Canada sono leggermente diminuite.

È anche interessante segnalare che alcuni settori particolarmente rilevanti per l'export italiano e interessati dalle misure non tariffarie, quali i prodotti alimentari, l'abbigliamento e macchinari e apparecchiature hanno visto un aumento del valore delle esportazioni verso il Canada nel 2018 pari a circa il 10%.

5.4 Gli accordi preferenziali come esempio di condivisione degli standards

I recenti accordi commerciali dell'UE presentano alcune somiglianze grazie alle quali è possibile ritrovare una strategia comune dell'UE. Gli accordi di nuova generazione includono disposizioni che vanno oltre le riduzioni tariffarie e riguardano sempre più le barriere tecniche, le misure sanitarie e fitosanitarie, la disciplina della concorrenza e altri temi non direttamente o non solamente di rilevanza bilaterale.

Questi nuovi accordi rappresentano per le imprese europee e italiane un'opportunità per accedere con maggiore facilità e trasparenza ai mercati esteri. Le imprese possono beneficiare di incrementi di efficienza tramite riduzioni sui costi di adattamento di prodotti e processi produttivi ai vari mercati di destinazione, anche tramite l'adozione di standard internazionali, il mutuo riconoscimento e l'uniformazione di regolamenti e procedure, nonché riduzioni sui costi degli input importati. I consumatori europei potranno beneficiare di riduzioni di prezzo e di una maggiore e più ampia offerta di beni e servizi. Le stime contenute negli studi della Commissione europea⁶ confermano questi effetti positivi e mostrano sostanzialmente come i benefici siano complessivamente superiori agli eventuali costi.

Se è vero che gli impatti complessivi sono positivi, restano possibili effetti distorsivi di varia natura e soprattutto di più difficile valutazione rispetto alle più esplicite misure tariffarie. Prendiamo il caso delle barriere tecniche: è evidente che l'uniformazione e il mutuo riconoscimento degli standard implicano una riduzione dei costi di transazione, ma è anche possibile che standard diversi rispecchino preferenze sociali legittimamente diverse.

Ciò fa ritenere che la cooperazione internazionale e un più ampio coinvolgimento di tutti i possibili portatori di interessi siano necessari per il raggiungimento di accordi efficaci e soprattutto condivisi da imprese e cittadini.

Da questo punto di vista è importante individuare tra le diverse misure non-tarifarie quelle che effettivamente costituiscono delle barriere, ovvero ostacolano gli scambi senza che a ciò corrisponda un reale beneficio, e quelle che invece rispondono a interessi sociali legittimi. La distinzione non può avvenire senza un adeguato coinvolgimento delle parti, il cui contributo nella definizione e nell'individuazione di standard comuni e nel mutuo riconoscimento dei risultati delle valutazioni di conformità accreditate è quanto mai auspicabile. In molti casi il mutuo riconoscimento sembra preferibile o di più facile e rapida realizzazione rispetto all'armonizzazione, che per sua natura implica modifiche negli standard vigenti per almeno una delle parti. La trasparenza è poi fondamentale per evitare possibili casi di disinformazione; ne consegue, per esempio, che l'etichettatura può contribuire a informare correttamente i consumatori lasciando a questi ultimi la possibilità di effettuare scelte consapevoli e informate. La facilitazione degli scambi tramite la riduzione delle NTM passa dall'adozione di standard, regolamenti e procedure di valutazione della conformità il più possibile condivisi dei quali siano chiari i benefici per tutti.

⁶ Si vedano le analisi di impatto e gli altri documenti disponibili sul sito della Commissione europea. Ne ricordiamo qui alcuni: CE (2017) *EU-Japan Free Trade Agreement. A new EU trade agreement with Japan*; CE (2017) *Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea*; CE (2017) *The Economic Impact of the Comprehensive Economic and Trade Agreement*; Vietnam EU delegation (2016) *Guide to the EU-Vietnam Free Trade Agreement*. Per una lista completa rimandiamo agli studi sui quali si basa questo contributo.

6. La relazione tra infrastruttura della qualità e regolamentazione nel contesto del commercio internazionale: alcuni esempi

Il ruolo degli standard e delle certificazioni è molto importante anche in mercati internazionali “non tradizionali”. Fino a non molti anni fa, si pensava al commercio internazionale soprattutto in termini di scambio di beni finali di consumo (o di investimento) oppure di materie prime. In realtà, oggi una parte molto consistente degli scambi internazionali è costituita da input intermedi o semi-lavorati che imprese collocate in paesi diversi scambiano tra di loro per organizzare complessi processi produttivi, non sempre attraverso le consuete relazioni di mercato ma anche attraverso contratti specifici di sub-fornitura. In questo particolare ambito, l'importanza dell'Infrastruttura di Qualità nelle sue componenti di standard, certificazione, accreditamento e metrologia è ancora maggiore, e questi fattori non possono essere dati per scontati in presenza di relazioni economiche tra imprese di paesi con caratteristiche diverse. In presenza di questa organizzazione della produzione in processi che attraversano le frontiere, tutte le barriere tariffarie e ancor più non tariffarie – risultano ancora più rilevanti. Il primo caso qui riportato relativo alla partecipazione di imprese del Nord Africa alle catene internazionali di produzione illustra come il sistema di certificazione può ridurre queste barriere.

Il secondo caso presentato fa riferimento ad un mercato che in parte è ancora in fase di creazione e sviluppo, ovvero il mer-

cato internazionale dell'e-commerce. Come suggerito dalla teoria economica da tempo (Akerlof, 1970), un mercato si sviluppa e funziona correttamente solo in presenza di informazione adeguata da parte di chi compera e di chi vende (si veda su questo anche il cap.1).

Questo risulta particolarmente evidente nel caso dei mercati digitali, in cui il sistema di regolamentazione internazionale, di certificazione e di definizione degli standards di qualità è ancora in fieri. Ma si tratta di un mercato che potrebbe notevolmente beneficiare dello sviluppo di una appropriata Infrastruttura di Qualità che, attraverso l'accreditamento, può garantire trasparenza e affidabilità al mercato.

6.1 I benefici delle certificazioni per le imprese del Nord Africa coinvolte nelle catene globali di produzione

Negli ultimi due decenni il progresso tecnologico, il forte calo delle barriere commerciali, dei costi di trasporto e di informazione hanno cambiato il modo in cui i beni e i servizi vengono prodotti e scambiati. Diverse fasi degli stessi processi di produzione, precedentemente eseguite in stretta prossimità geografica, possono ora avvenire in paesi diversi, portando a una sempre più fine frammentazione della produzione.

Nonostante alcuni osservatori evidenzino un rallentamento del fenomeno negli ultimi anni, in corrispondenza di un'accreciuta incertezza a livello internazionale, la produzione di molti beni è ormai coinvolta nelle cosiddette catene globali del valore (Global Value Chains, GVC). Le GVC comprendono l'intera gamma di attività necessarie per portare un bene o servizio al consumatore finale, dalla progettazione del prodotto alla distribuzione. Le GVC comportano una frammentazione verticale del processo di produzione: parti e componenti sono prodotti in diversi paesi da diverse imprese, integrate o non all'interno del confine aziendale di un gruppo, e quindi assemblate in sequenza lungo la catena o secondo configurazioni anche più complesse. Le reti di produzione risultanti coinvolgono diversi attori le cui funzioni variano dalle attività di produzione alla logistica e ai trasporti, ma riguardano anche, per esempio, gli agenti doganali e altri servizi accessori. Il coinvolgimento di molti attori, a sua volta, implica elevati costi di coordinamento e intensi flussi di informazioni, soprattutto quando gli input di più parti devono ordinarsi e riunirsi in un modo specifico e presentano caratteristiche altamente personalizzate in base alle esigenze dell'acquirente. Data la complessità di queste relazioni nello scambio di input personalizzati e i costi che un input inadeguato può avere per tutte le aziende a valle lungo la catena, la conformità con gli standard internazionali e l'affidabilità dei produttori sono diventati una condizione strettamente necessaria per l'ingresso in reti di produzione globali. Ciò è tanto più vero per le imprese operanti nei paesi in via di sviluppo (Nadvi, 2008). Nella misura in cui la fiducia è cruciale negli scambi globali, la certificazione di qualità, soprattutto se accreditata, può essere considerata un importante strumento per segnalare credibilmente al mercato il livello qualitativo dell'impresa.

Un recente studio (Del Prete, Giovannetti e Marvasi, 2018) ha indagato il ruolo delle certificazioni come strumento di partecipazione alle GVC per le imprese dei paesi del Nord Africa e ha evidenziato un effetto positivo sulla produttività delle imprese coinvolte. I risultati dell'analisi mostrano che le imprese coinvolte nelle GVC (import-export di prodotti intermedi) che ottengono una certificazione internazionale (per es. quelle della serie ISO 9000) beneficiano di una maggiore produttività in due modi: innanzitutto è più probabile che siano le imprese più produttive a essere internazionalizzate, a partecipare alle GVC e a richiedere e ottenere le certificazioni e pertanto si osserva che le imprese in possesso di certificazioni sono tendenzialmente più produttive già nel periodo che precede il loro ottenimento. Inoltre, lo studio evidenzia un secondo e, forse più importante, effetto: nonostante il vantaggio iniziale di produttività, le imprese che si inseriscono nelle GVC e ottengono una certificazione beneficiano di ulteriori guadagni di produttività a posteriori.

In altre parole, le certificazioni e più in generale l'utilizzo di standard di vario tipo sembrano essere effettivamente strumenti di facilitazione degli scambi internazionali, non solo di beni, ma anche di informazioni e conoscenza. Questi strumenti, sebbene inizialmente costosi da acquisire, come dimostra il fatto che soprattutto le imprese più efficienti riescono a entrarne in possesso, risultano efficaci nel ridurre i costi di transazione contribuendo a facilitare l'internazionalizzazione e, tramite questa, a generare ulteriori benefici per le imprese coinvolte.

GVC e certificazioni in Marocco e in Egitto

La letteratura sulle GVC ha esaminato alcuni casi interessanti che riguardano il Marocco. La partecipazione delle imprese marocchine alle GVC si concentra soprat-

tutto nell'industria della moda (Zara e Armani tra gli altri), nell'aerospaziale, nelle automobili, nei fosfati e nella produzione di agrumi e prodotti derivati. L'industria tessile marocchina è ben integrata nelle reti di produzione globali, tanto che il paese è ormai diventato un fornitore chiave di capi d'abbigliamento per l'Unione europea - o meglio per alcune imprese dell'UE - grazie, soprattutto, alla vicinanza geografica, ai bassi costi del lavoro e ai legami storici. Una questione primaria nel settore dell'abbigliamento marocchino, strettamente legata al suo inserimento nelle GVC, è la conformità agli standard di qualità, che sono divenuti più severi dopo l'introduzione nel 2003 di un codice di condotta guidato dal settore e del relativo marchio, denominato Fiber Citoyenne, progettato e implementato dall'associazione dell'industria dell'abbigliamento marocchino (Rossi, 2013). Inoltre, tutti i macchinari per aeromobili Airbus consegnati in tutto il mondo volano con componenti fabbricati dall'industria aeronautica marocchina. Date le elevate competenze richieste nel settore aeronautico, le certificazioni di qualità garantiscono e segnalano la capacità dell'azienda di soddisfare gli standard internazionali tipicamente richiesti dalle principali aziende dei paesi sviluppati e spesso necessarie per il coordinamento di processi produttivi frammentati verticalmente (Beghin et al., 2015). Ad esempio, la società Aircelle ha la certificazione MRP2 Classe A di eccellenza industriale; mentre la SMES ha molte certificazioni tra cui DAC, EASA, FAA, ISO 9001-EN 9110, ISO 14001 (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile dell'ONU, 2014). Anche le imprese egiziane hanno registrato la rilevanza di avere alcune certificazioni. Un sondaggio condotto nel 2002 mostra che le ragioni più importanti per la certificazione, tra le imprese egiziane, sono: "pressioni da parte di concorrenti / partner stranieri" e "per soddisfare i requisiti dei clienti" (Magd e Curry, 2003). Ciò vale anche nel settore

tessile e dell'abbigliamento, dove l'Egitto è impegnato in diverse fasi delle GVC dalla coltivazione del cotone alla produzione di tessuti e abbigliamento pronto, e deve competere a livello globale in un mondo in cui contano non solo i costi, ma sempre più la fiducia e l'affidabilità che sono ora diventate fattori determinanti della competitività (UNECA, 2016). Riassumendo, come suggerito da Nadvi (2008), per essere coinvolti nelle GVC, in particolare come fornitori di input intermedi, le aziende devono conformarsi agli standard internazionali ed essere in grado di portare tempestivamente agli acquirenti beni competitivi di alta qualità, altrimenti probabilmente saranno sostituiti.

L'effetto sulla produttività

Uno dei motivi che possono spingere un'azienda, specialmente in paesi in via di sviluppo, a sostenere i costi di una certificazione è la necessità di soddisfare (e segnalare) particolari requisiti di affidabilità e qualità, così da poter interagire e collaborare con le imprese multinazionali dei paesi sviluppati. Pertanto è possibile identificare le aziende coinvolte nelle attività di GVC come quegli operatori internazionali che hanno ricevuto una certificazione di qualità riconosciuta a livello internazionale (Beghin et al., 2015; Nadvi, 2008). In linea con questa definizione Del Prete, Giovannetti e Marvasi (2018) analizzano un campione di 930 imprese manifatturiere attive in Egitto e Marocco negli anni 2004 e 2007 (dati della Banca Mondiale) e studiano l'effetto di certificazioni e partecipazione alle GVC sulla produttività delle imprese. La dimensione temporale permette agli autori di confrontare le imprese che ottengono una certificazione e entrano nelle GVC durante il periodo con le altre. Utilizzando metodologie statistiche è possibile ottenere una stima controfattuale di come si sarebbero evolute le imprese nel caso in cui non avessero partecipato alle GVC e ottenuto la certificazione.

Ciò permette di effettuare una stima dell'effetto causale della partecipazione alle GVC tramite certificazioni sulla produttività delle imprese (vendite per addetto, valore aggiunto per addetto e produttività totale dei fattori). I risultati sono particolarmente suggestivi: nonostante le imprese siano già più produttive in partenza, l'ingresso nelle GVC accompagnato dal possesso di certificazioni fa crescere la produttività di un ulteriore 30-60%; ovvero, se un'impresa non fosse entrata nelle GVC nel periodo 2004-2007, a fine periodo quella stessa impresa avrebbe una produttività notevolmente inferiore a parità di altre caratteristiche. I meccanismi sottostanti a questo effetto sono molteplici e non sono ancora del tutto chiari. Una ragione dell'incremento dell'efficienza produttiva delle imprese è da ricercarsi nell'aumento della specializzazione, un altro nella trasmissione di conoscenza dovuta all'aumentato scambio di informazioni con imprese estere di paesi sviluppati. Entrambi i canali possono contribuire a determinare un aumento dell'intensità con cui le imprese necessitano di lavoratori qualificati. In questo caso sarebbe lecito aspettarsi che le imprese che aumentano il proprio capitale umano (quota di lavoratori qualificati) siano quelle che stanno beneficiando di più dalla partecipazione alle GVC e che quindi stanno sfruttando meglio le certificazioni ottenute. Questo è proprio ciò che emerge dall'analisi dei dati: le imprese che hanno incrementato il proprio capitale umano presentano guadagni di efficienza ancora superiori, in media pari al 70%.

Integrazione produttiva e certificazioni

L'internazionalizzazione e ancora di più la partecipazione alle GVC implica il soddisfacimento di elevati requisiti di qualità e affidabilità. Tuttavia, la complessità e l'eterogeneità degli standard e delle certificazioni di qualità, spesso richiesti dai paesi

sviluppati e dalle loro imprese, rappresentano un ostacolo agli scambi, in particolare per i paesi in via di sviluppo e le loro PMI. Le imprese a monte che forniscono input intermedi a più destinazioni potrebbero dover duplicare i processi di produzione per conformarsi agli standard in conflitto, o dover sostenere procedure di certificazione gravose più volte per lo stesso prodotto (Miroudot et al., 2013). Al riguardo, la cooperazione normativa internazionale (convergenza di standard, requisiti di certificazione e accordi di reciproco riconoscimento, anche attraverso l'accreditamento) può alleviare l'onere della conformità e migliorare la partecipazione delle imprese al commercio internazionale, specializzandosi in compiti specifici lungo una catena di approvvigionamento.

L'evidenza empirica mostra che le certificazioni possono effettivamente avere un ruolo positivo nel facilitare gli scambi. In particolare le certificazioni possono agevolare il coinvolgimento delle imprese nelle reti di produzione internazionali. Affinché le certificazioni, tramite una maggiore partecipazione alle GVC, abbiano un impatto positivo sulla produttività delle imprese e sulla competitività del paese, è necessario un contesto adeguato: per esempio gli studi citati evidenziano, per i paesi in via di sviluppo, la necessità di aumentare il livello del capitale umano e, più in generale, l'utilità di un quadro normativo adeguato che per esempio riconosca gli standard internazionali e eviti costi non necessari. Se tali condizioni sono soddisfatte, le certificazioni possono diventare uno strumento importante per collegare tra loro paesi, anche in diverse fasi dello sviluppo, alla produzione e al commercio globale, con possibili conseguenze positive sull'efficienza.

Più in generale, in un mondo in cui la partecipazione alle reti di produzione interna-

zionali sta alla base della competitività, le politiche dovrebbero puntare a ridurre i costi per le imprese e a far funzionare meglio le catene globali del valore.

Ciò comporta l'agevolazione degli impegni a lungo termine tra le imprese (compratori e venditori) garantendo che i prodotti intermedi e i prodotti su misura che soddisfano standard siano consegnati tempestivamente. Comporta inoltre la facilitazione dei flussi di merci, persone e idee attraverso regole adeguate. In sintesi, sono necessarie politiche coordinate a livello internazionale volte ad aumentare la fiducia e l'impegno.

6.2 Il cross-border e-commerce, qualità dei prodotti e regolamentazione internazionale

Lo sviluppo del cross-border e-commerce

La cosiddetta economia digitale o internet economy è cresciuta esponenzialmente negli ultimi due decenni e almeno dalla metà degli anni '90, l'e-commerce è diventato una parte rilevante degli scambi economici sia nazionali che internazionali. L'OECD definisce l'e-commerce come "...la vendita o l'acquisto di beni e servizi effettuato attraverso reti informatiche con metodi specificamente disegnati per effettuare o ricevere ordinativi", indipendentemente dal fatto che il pagamento o la consegna finale siano effettuati online (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4721>).

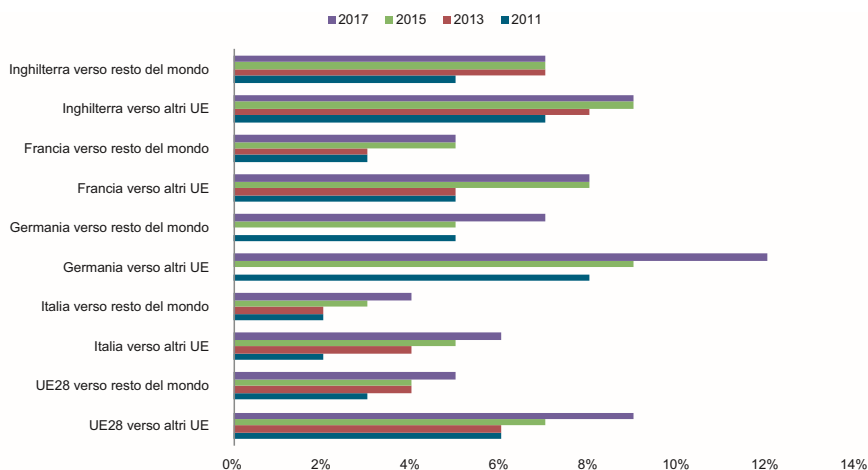
Questo mezzo di effettuare vendite e acquisti è cresciuto rapidamente anche a livello internazionale, ma permangono molte barriere agli scambi internazionali, soprattutto dal punto di vista dei consumatori.

Secondo i dati UNCTAD, il cosiddetto "Cross-border e-commerce" nel 2015 ammontava solo al 7% del totale degli scambi online tra imprese e consumatori, ovvero delle vendite online business-to-consumer (B2C), mentre gli scambi tra imprese, o business-to-business (B2B) rappresentano la parte di gran lunga più consistente di un mercato stimato pari a 25,3 trilioni di dollari, e in forte crescita.

Il peso dell'e-commerce sulla spesa dei consumatori è molto diseguale tra paesi e tra aree. Sempre sulla base dei dati UNCTAD, negli USA rappresenta circa il 13% della spesa per beni di consumo, in Europa la percentuale media è intorno al 10%, con livelli maggiori nel Regno Unito e in Germania; nei paesi emergenti o in via di sviluppo il divario si presenta ancora maggiore: le percentuali sono molto alte in Cina, che è attualmente il maggior mercato mondiale per e-commerce B2C, e in altri paesi asiatici, mentre la percentuale è molto bassa in Africa. Le ragioni per queste differenze sono molte, e vanno dalla qualità delle infrastrutture e delle connessioni ICT, all'abitudine all'impiego degli strumenti digitali, ai problemi logistici, alla disponibilità di mezzi di pagamento appropriati.

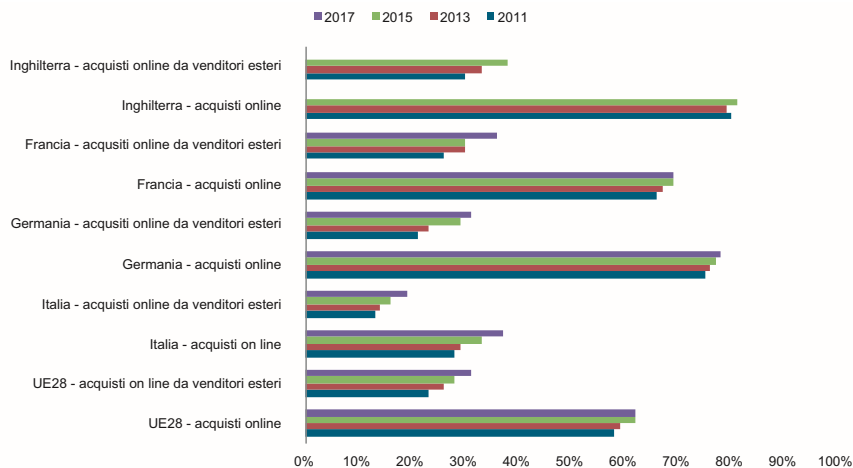
In ambito europeo è possibile osservare che la percentuale di imprese che effettua vendite online sul mercato internazionale è ancora piuttosto bassa (Figura 30), sebbene in netta crescita negli ultimi anni. E' anche possibile osservare che guardando alle vendite online, l'orientamento delle imprese dei paesi UE verso il mercato unico europeo risulta ancora maggiore rispetto alle esportazioni tradizionali, a indicazione del fatto che per questo tipo di transazioni le barriere esistenti agli scambi internazionali, presenti soprattutto uscendo dall'ambito UE, sono particolarmente rilevanti.

Figura 30 - Percentuale di imprese di alcuni paesi UE che vende online all'estero



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Figura 31 - Percentuale di individui che acquista on line in alcuni paesi UE



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

La diffusione del canale digitale per fare acquisti è molto diversificata tra i maggiori paesi europei (Figura 31), ma per tutti i paesi si evidenzia un elevato divario tra l'acquisto on line all'interno del mercato nazionale piuttosto che all'estero. Anche dal punto di vista dei consumatori quindi sembra esserci la percezione di barriere significative tra i

mercati dei vari paesi, anche quando si accede ai mercati tramite il canale digitale.

Il ruolo cruciale della fiducia e della protezione delle transazioni online

Una barriera significativa comune a tutti i mercati per lo sviluppo dell'e-commerce

soprattutto per i consumatori a livello internazionale è la percezione che le transazioni cross-border online siano poco sicure e che sia difficile risolvere eventuali problemi⁷.

Anche l'International Trade Center (ITC) sottolinea il ruolo cruciale della fiducia nelle transazioni online soprattutto a livello internazionale e per le imprese di dimensione medio-piccola⁸. Secondo uno studio della University of Southern California citato da ITC, la quasi totalità delle imprese intervistate dichiara che il rischio di frodi è una delle preoccupazioni principali nel cross-border e-commerce. Analogamente, per gli acquirenti, avere qualche strumento di protezione risulta cruciale per fare acquisti online dall'estero. In questo senso progetti come quello promosso da IAF per la realizzazione di un database pubblico di tutte le certificazioni esistenti⁹ rilasciate sotto accreditamento può contribuire a migliorare il livello di fiducia e affidabilità nei mercati e, segnatamente, nelle transazioni cross-border online. In generale, il problema della fiducia tra acquirente e venditore o distributore è maggiore nel caso delle transazioni on line che nel caso delle transazioni tradizionali. Le transazioni online sono più "disperse nel tempo e geograficamente" e sono svincolate dalla presenza fisica e da una relazione personale. Dunque l'esperienza dell'acquisto on line è diversa da quella dell'acquisto tradizionale. I consumatori spesso devono rivelare informazioni sensibili e dati personali alla piattaforma o all'intermediario digitale, e soprattutto nel caso di transazioni internazionali in cui la conoscenza della controparte è scarsa, il problema della fiducia nella qualità e nelle caratteristiche dello scambio diventa cruciale. La tecnologia può aiutare a risolvere alcuni problemi, per esempio aumentando i livelli

di sicurezza con la crittografia e garantendo servizi informativi di maggiore qualità. Ma la crescita della fiducia nell'e-commerce, soprattutto a livello internazionale richiede lo sviluppo di istituzioni, come un sistema legale, che faccia sentire i consumatori tutelati. Dunque, anche nel (relativamente) nuovo mercato digitale internazionale si assiste allo sviluppo di un sistema di standard e regolamentazioni che possa consentire al mercato di svilupparsi correttamente e di coinvolgere un numero crescente di imprese e consumatori.

Regolamentazioni e standard nel mercato online internazionale

Molti governi hanno emanato regolamenti per cercare di garantire la protezione online dei consumatori e dei loro dati, per evitare possibili frodi e problemi relativi alle questioni di concorrenza all'interno delle loro giurisdizioni. Alcuni governi hanno scelto di affidare ad organismi regolatori indipendenti, come gli enti per la tutela della privacy o le autorità per la concorrenza, il compito di sorvegliare i mercati online. Tuttavia le difficoltà aumentano quando si tratta di sviluppare la fiducia nelle transazioni on line soprattutto nel caso di acquisti cross-border e quando una delle parti della transazione proviene da paesi con un'alta incidenza di contraffazioni o un debole stato di diritto. Se i consumatori percepiscono di non beneficiare dello stesso livello di protezione o di non avere accesso a mezzi di ricorso equivalenti in un mercato estero - come la restituzione delle merci ricevute, la corretta gestione di dati personali sensibili o adeguata sicurezza dell'e-payment - la loro fiducia nelle transazioni internazionali potrebbe diminuire.

⁷ cfr. White Paper del World Economic Forum, March 2019 http://www3.weforum.org/docs/WEF_consumer_protection.pdf

⁸ <http://www.intracen.org/SMEOutlook/The-standards-and-regulations-of-cross-border-e-commerce-trade-and-their-effect-on-SME-competitiveness/>

⁹ https://www.accredia.it/app/uploads/2019/03/IAFCertSearch_Brochure_CE.pdf

Anche la mancanza di familiarità con il sistema legale di un altro paese per la protezione dei consumatori e dei dati può influire sulla fiducia.

Nel 1998, il WTO ha lanciato un programma sull'e-commerce. Tra gli altri obiettivi, il programma di lavoro era stato creato per sostenere l'impegno delle PMI nella globalizzazione attraverso il mercato digitale, ed è specificamente volto ad aprire opportunità per i paesi in via di sviluppo e meno sviluppati attraverso la diffusione della tecnologia internet. Le problematiche del programma di lavoro comprendono "migliorare la connettività internet e l'accesso alle informazioni e alle telecomunicazioni, disponibilità di tecnologie e siti Internet pubblici, la crescita del e-commerce su mobile, cloud computing, la protezione dei dati riservati, della privacy e dei consumatori". Un risultato concreto di questa attività è l'introduzione di tariffe nulle sulle transazioni e-commerce. Ma in realtà le barriere principali a questa tipologia di scambi spesso non sono le tariffe. Nonostante il supporto generale delle PMI ad includere nella discussione altre questioni rilevanti come i flussi di dati, la privacy, e le procedure di firma elettronica, negoziazioni effettive su questi aspetti non sono state avviate.

Secondo il WTO, attualmente quasi un terzo degli accordi commerciali preferenziali tra paesi notificati all'organizzazione includono normative relative al cross border e-commerce, e spesso vi sono esplicite disposizioni sulla protezione del consumatore online. Queste disposizioni hanno origine nell'ampio dibattito in corso anche in ambito di organismi internazionali (come il WTO o l'Unione europea) su come "facilitare l'e-commerce", e in generale gli scambi online. Questo dibattito si ricollega anche all'esigenza di sviluppare un'infrastruttura legale internazionale sull'e-commerce. I governi stanno discutendo sempre più sugli strumenti di facilitazione dell'e-commerce

cross-border, che è la nuova dimensione rilevante degli scambi internazionali. Nel dibattito, oltre che ridurre le barriere frizionali agli scambi, emerge appunto l'importanza di aumentare la fiducia dei consumatori che abitualmente acquistano online. Sullo specifico punto della protezione dei consumatori, sono già in atto alcune iniziative di cooperazione nella regolamentazione in ambito OECD, che possono fornire le basi per un sistema più ampio di regole.

Nella conferenza ministeriale del WTO del dicembre 2017, circa 70 membri hanno creato un gruppo di lavoro per avviare la discussione sulle restrizioni al commercio digitale. I temi inclusi nella discussione riguardano la facilitazione dell'e-commerce, per esempio attraverso semplificazioni delle procedure doganali, firme digitali e pagamenti digitali, ma anche questioni relative ai flussi di dati e utilizzo di dati personali degli acquirenti, e la trasparenza delle misure e regolamentazioni dell'e-commerce.

Dal punto di vista del rappresentante per il commercio estero dell'amministrazione USA (parte di questo gruppo), le principali barriere al commercio internazionale digitale vengono da leggi e regolamentazioni che limitano i flussi di dati tra paesi, o l'impiego di servizi ICT come il cloud computing. Ovviamente molte di queste restrizioni non sono di tipo protezionistico ma sono introdotte per esempio per tutelare la privacy di chi fornisce dati on line quando effettua una transazione. Ma vi sono anche paesi (come la Russia o la Turchia) che pongono dei limiti all'utilizzo e alla trattazione all'estero di dati dei loro cittadini e questo ostacola le transazioni internazionali online.

Ma oltre all'avvio di negoziazioni al livello di governi e di istituzioni internazionali per agevolare scambi sicuri online tra diversi paesi, anche in questo ambito si stanno sviluppando regolamentazioni "private" o "volontarie".

Molte piattaforme per gli scambi online applicano regole severe che venditori e acquirenti devono rispettare per effettuare transazioni attraverso quelle piattaforme. Le regole proibiscono, per esempio, lo scambio internazionale online di alcune merci illegali o pericolose (droga, bevande alcoliche, armi ...) ma richiedono anche a chi accede di seguire alcune procedure di sicurezza, di poter effettuare verifiche sui venditori, e così via. L'introduzione volontaria di standard e regolamentazioni vuole esplicitamente aumentare la fiducia dei partecipanti allo scambio per incrementare il livello degli accessi.

Il caso della Cina

È interessante osservare alcune recenti evoluzioni del mercato cinese dell'e-commerce in merito alla regolamentazione sulle transazioni internazionali. In media, si osserva infatti che l'Infrastruttura della Qualità risulta meno sviluppata nei mercati dei paesi emergenti rispetto a quelli avanzati, e il livello medio delle regolamentazioni e degli standard implementati sui beni importati è più basso. Tuttavia questo non si verifica in tutti i paesi e in tutti i mercati, e il mercato e-commerce della Cina è in parte un'eccezione di rilievo.

Il mercato cinese dell'e-commerce è il maggiore del mondo per quanto riguarda le transazioni B2C e cresce in modo rapidissimo. Si stima che oltre il 40% della popolazione cinese, quasi 600 milioni di persone, faccia acquisti online e di questi, oltre 200 milioni facciano acquisti cross-border, con una crescita del valore degli acquisti online sul mercato internazionale che, nel 2017, è risultata del 29% rispetto all'anno precedente (cfr. Giuffrida et al. 2018, <https://www.ice.it/it/repository/pdf/Rapporto%20E-Commerce.pdf>). A fronte di questo sviluppo tumultuoso, e anche di alcuni scandali e problemi legati a prodotti alimentari in particolare per l'infanzia, già

dal 2015 la Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ) cinese ha introdotto una specifica regolamentazione per la Supervisione della Sicurezza e Amministrazione del cross-border e-commerce di alimenti importati. Questa misura ha consolidato un trend crescente di misure introdotte per regolamentare il cross-border e-commerce in questo mercato, in modo simile a quanto avviene per le importazioni tradizionali. Infatti l'AQSIQ ha indicato che una serie di prodotti (in particolare alimentari, cosmetici e medicinali) importati tramite e-commerce devono rispettare determinati requisiti e devono ottenere gli appropriati certificati doganali per entrare nel paese. Questo tipo di regolamentazioni, sebbene possa essere recepito come una barriera dalle imprese estere interessate a vendere sul mercato cinese, ha però il ruolo di rassicurare i consumatori cinesi, la cui fiducia era stata scossa da alcuni gravi episodi.

La regolamentazione cinese però non si limita alle caratteristiche dei prodotti acquistati online. I flussi di dati collegati a queste transazioni, e in generale tutto il traffico digitale, sono anch'essi fortemente regolamentati dal governo cinese. Dunque, alcuni paesi e in particolare gli USA, vedono nell'aumento delle regolamentazioni sulle transazioni elettroniche con l'estero un tentativo del governo cinese di aumentare le barriere all'ingresso del proprio mercato interno, e ritengono che il controllo sui flussi di dati digitali sia un freno allo sviluppo del mercato digitale internazionale. Come in molti altri casi, le misure non tariffarie sugli scambi internazionali che introducono norme e regolamenti possono essere barriere di tipo protezionistico, ma nella misura in cui aumentano la trasparenza e le informazioni disponibili potrebbero in realtà garantire che il mercato (dell'e-commerce in questo caso) continui a svilupparsi in modo sostenuto e regolare.



7. Conclusione: prospettive di una maggiore armonizzazione o di una crescente frammentazione regionale degli standards?

Il commercio internazionale nel 21° secolo si è dimostrato un traino fondamentale per l'economia mondiale, crescendo mediamente più del PIL mondiale. Tuttavia negli ultimi anni gli scambi internazionali hanno mostrato alcuni segni di rallentamento nella loro crescita. Questo può essere dovuto a molti fattori, di tipo sia congiunturale che strutturale. Gli scambi internazionali sono oggi facilitati dai continui miglioramenti della tecnologia di comunicazione e di trasporto, ma allo stesso tempo incontrano nuovi ostacoli. Questo perché è cresciuta notevolmente la varietà dei beni scambiati tra paesi così come il numero di mercati coinvolto negli scambi. La complessità dei prodotti è aumentata ed è cresciuta l'eterogeneità dei paesi che hanno un ruolo significativo nel commercio mondiale. Inoltre, oramai, gli scambi riguardano non solo beni di consumo destinati a consumatori sempre più esigenti ma, in larghissima parte, beni intermedi destinati al processo produttivo di imprese estere che richiedono una elevata affidabilità sia per quanto riguarda le specifiche degli inputs che le modalità e i tempi di consegna. Tutto questo fa sì che, nonostante la riduzione dei costi di commercio, l'accesso ai mercati internazionali sia probabilmente oggi più selettivo che in passato.

In un simile contesto, un'Infrastruttura di Qualità (IQ) efficiente ed efficace nella sua azione è un ingrediente essenziale per la competitività, l'accesso a nuovi mercati, il

miglioramento della produttività e l'innovazione garantendo, al contempo, la protezione dell'ambiente e della salute delle popolazioni. In breve, l'IQ non è solo la chiave per la crescita di un paese, ma è anche essenziale per creare un ambiente più sicuro, più pulito, più equo a beneficio di una maggiore integrazione dei mercati.

Il moltiplicarsi delle varietà di beni scambiati e di paesi di origine dei beni prodotti aumenta i potenziali benefici del commercio internazionale. Allo stesso tempo la complessità crescente ha portato ad un aumento delle regolamentazioni relative alla trasparenza e sicurezza sui mercati. Tutto ciò può comportare un aumento dei costi di produzione ed implica sicuramente un aggravio dei costi necessari per la valutazione della conformità. Questo può portare a un rallentamento degli scambi a meno che la standardizzazione e/o il miglioramento delle informazioni fornite ai mercati non favoriscano un aumento della domanda di importazioni.

Se è vero che gli impatti complessivi possono essere positivi, restano possibili effetti distorsivi di varia natura e soprattutto di più difficile valutazione rispetto alle più esplicite misure tariffarie. Di conseguenza questo tipo di misure (NTM) sono considerate potenzialmente assai pericolose in quanto la tutela dei consumatori può essere invocata strumentalmente per garantire una maggiore protezione ai produttori nazionali.

Oggi giorno praticamente tutti i paesi utilizzano misure non tariffarie in tutti i settori, ma se ne osserva una prevalenza nei paesi avanzati, dove la regolamentazione a tutela dei consumatori è mediamente maggiore. I settori più interessati dalle NTM sono infatti proprio quelli in cui le problematiche legate alla sicurezza dei consumatori sono più rilevanti. Da un lato, i prodotti agroalimentari, animali e vegetali sono particolarmente regolamentati, specialmente per quanto riguarda le misure sanitarie e fitosanitarie; dall'altro, per i prodotti del tessile abbigliamento e per i complessi prodotti della meccanica e i mezzi di trasporto si fa largo uso di regolamentazioni e misure tecniche di vario tipo. Queste misure in molti casi finiscono col rappresentare la barriera principale agli scambi internazionali.

Per far sì che le regolamentazioni svolgano il loro ruolo di aumentare la sicurezza e la trasparenza del commercio internazionale senza rappresentare un ostacolo ingiustificato agli scambi, gli accordi multilaterali inclusi nel WTO prevedono disposizioni sulle NTM e il loro utilizzo, cercando di promuovere una convergenza tra paesi che porti ad una maggiore semplificazione.

A livello globale il processo di armonizzazione appare molto difficile per l'eterogeneità di preferenze ed esigenze nei diversi mercati. Proprio la complessità e l'eterogeneità a cui si è fatto riferimento in precedenza fanno però sì che l'armonizzazione non sia sempre possibile, e forse neanche auspicabile. Prendiamo il caso delle barriere tecniche; è evidente che l'uniformazione degli standard implichi una riduzione dei costi di transazione, ma è anche possibile che standard diversi rispecchino preferenze sociali legittimamente diverse e condizioni di produzione oggettivamente eterogenee. In tal caso la soluzione più efficiente sarebbe rappresentata dal mutuo riconoscimento dell'equivalenza delle legislazioni nazionali ed è proprio questo l'approccio adottato negli

accordi regionali di nuova generazione che si affidano all'accreditamento per rendere equivalenti i risultati delle valutazioni di conformità agli standard internazionali di riferimento. In ambito internazionale, i livelli più avanzati di armonizzazione e mutuo riconoscimento sono sicuramente quelli previsti dal mercato unico europeo. A distanza di circa 25 anni dalla sua creazione, questo caso di integrazione profonda è sicuramente ritenuto un notevole successo, con vantaggi evidenti per imprese e consumatori.

L'UE potrebbe diventare un modello a livello globale sui temi di armonizzazione e regolamentazione degli standard, soprattutto in questa fase in cui gli USA appaiono in ritirata rispetto allo storico ruolo di leadership che hanno avuto sui mercati mondiali. Dove si è riusciti a trovare accordi sulle NTM gli effetti positivi per gli scambi sono stati evidenti: oltre al citato caso dell'Unione europea, anche gli accordi di nuova generazione dell'UE con altri paesi vanno infatti nella stessa direzione.

La strada aperta dall'inclusione di regole comuni e condivise che prevedano la conformità di prodotti e servizi a standard internazionali volontari e obbligatori verificati attraverso le valutazioni di conformità accreditate può essere un primo passo nella direzione della convergenza auspicabile. Questi nuovi accordi rappresentano per le imprese europee e italiane un'opportunità per accedere con maggiore facilità e trasparenza ai mercati esteri. Le imprese possono beneficiare di incrementi di efficienza tramite riduzioni sui costi di adattamento di prodotti e processi produttivi ai vari mercati di destinazione, tramite l'adozione di standard internazionali, il mutuo riconoscimento dei processi di accreditamento e l'uniformazione di regolamenti e procedure, nonché riduzioni sui costi degli input importati. I consumatori europei potranno beneficiare di riduzioni di prezzo e di una maggiore e più ampia offerta di beni e ser-

vizi. Le stime contenute negli studi della Commissione europea confermano questi effetti positivi e mostrano sostanzialmente come i benefici siano complessivamente superiori agli eventuali costi. Dato lo sviluppo delle economie e delle preferenze dei consumatori, è facile prevedere che le regolamentazioni tenderanno ad aumentare in molti campi. Infatti, indipendentemente da un coordinamento internazionale, diversi paesi anche emergenti hanno già sviluppato o stanno sviluppando la propria Infrastruttura della Qualità. Si tratta di un fatto positivo, ma se le direzioni di sviluppo sono diverse, potrebbe portare alla frammentazione dei mercati mondiali. Adempiere a molte regole, tutte diverse, può risultare complicato per le imprese.

Ciò fa ritenere che la cooperazione internazionale e un più ampio coinvolgimento di tutti i possibili portatori di interessi siano necessari per il raggiungimento di accordi efficaci e soprattutto condivisi da imprese e cittadini. Da questo punto di vista è importante individuare tra le diverse misure non tariffarie quelle che effettivamente costituiscono delle barriere, ovvero ostacolano gli scambi senza che a ciò corrisponda un reale beneficio, e quelle che invece rispondono a interessi sociali legittimi. La distinzione, come detto, non può avvenire senza un adeguato coinvolgimento delle parti, il cui contributo nella definizione e nell'individuazione di standard comuni o nel mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità è quanto mai auspicabile. In molti casi il mutuo riconoscimento sembra preferibile o di più facile e rapida realizzazione rispetto all'armonizzazione, che per sua natura implica modifiche negli standard vigenti per almeno una delle parti. La trasparenza è poi fondamentale per evitare pos-

sibili casi di disinformazione; ne consegue, per esempio, che l'etichettatura può contribuire a informare correttamente i consumatori lasciando a questi la possibilità di effettuare scelte consapevoli e informate.

Sebbene l'attenzione dell'opinione pubblica e dei negoziati commerciali sia attratta dall'armonizzazione delle regolamentazioni nazionali, le imprese esportatrici sono (giustamente) preoccupate anche e soprattutto dalla procedura e dai costi necessari per dimostrare la conformità dei prodotti. Tali costi vanno sostenuti anche in presenza di regolamentazioni armonizzate o riconosciute equivalenti e l'integrazione dell'IQ all'interno dell'UE rappresenta uno dei più importanti risultati raggiunti nell'ambito dell'integrazione europea.

Nell'ambito dell'IQ, un ruolo importante è svolto dall'accreditamento, fondamentale a causa del suo ruolo di facilitatore del commercio attraverso la garanzia di terza parte dell'affidabilità dei sistemi di valutazione della conformità. Sebbene l'obiettivo di standard unici, o universalmente accettati, rimanga lontano molto si può fare per garantire che i prodotti non debbano essere sottoposti a molteplici ispezioni, valutazioni e certificazioni.

Le ampie differenze nei livelli di sviluppo delle diverse Infrastrutture della Qualità e nella valutazione della loro affidabilità fanno sì che l'obiettivo finale di prodotti 'esaminati una volta e venduti ovunque' non sia facilmente raggiungibile. Si tratta però di un obiettivo che da una parte risulta politicamente meno controverso dell'armonizzazione delle regolamentazioni nazionali, dall'altra può portare benefici sostanziali tanto ai consumatori quanto ai produttori.

Glossario

ACCORDI COMMERCIALI PROFONDI: accordi che comprendono disposizioni che vanno al di là delle riduzioni reciproche delle tariffe.

DAZIO (o tariffa): un dazio (tariff in inglese) è una tassa sui beni importati. Esistono due tipologie principali di dazi: i) ad valorem, se il dazio è espresso in percentuale del valore importato; ii) specifico, se il dazio è calcolato per unità fisica del bene importato (per esempio euro/kg o euro/litro).

DAZIO EFFETTIVO APPLICATO (effectively applied tariff): è il dazio effettivamente applicato all'import di un bene da un dato paese. Il dazio effettivo è minore o uguale al dazio MFN applicato (MFN, most favored nation).

DAZIO MEDIO: il dazio medio di un insieme di prodotti, un settore o dell'intera economia è calcolato come media dei dazi sui singoli prodotti. Il calcolo della media può avvenire in due modi: i) media semplice delle linee tariffarie; ii) media ponderata per il valore dei beni importati.

DAZIO NAZIONE PIÙ FAVORITA (most favored nation, MFN): il dazio MFN è il dazio che i paesi membri dell'OMC si impegnano ad applicare all'import degli altri membri, salvo che vi siano accordi preferenziali che prevedono dazi inferiori. In pratica il dazio MFN è il dazio più alto applicabile dal paese importatore agli altri membri dell'OMC in condizioni di non-discriminazione tali per cui ogni nazione deve ricevere un trattamento equivalente a quello della nazione più favorita negli scambi, salvo accordi preferenziali.

DAZIO PREFERENZIALE: dazi minori di quelli MFN previsti in base ad accordi preferenziali per cui i prodotti che soddisfano determinati criteri, per esempio in termini di regole di origine, possono essere importati a dazi minori di quelli MFN.

DIRITTI DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE (intellectual property rights): sono l'insieme dei diritti di cui è titolare l'autore di un'opera intellettuale o un inventore. Includono il diritto d'autore (copyright), le invenzioni (brevetti) e i segni distintivi dei prodotti di un'impresa commerciale (marchi o trademark).

EQUIVALENTE AD VALOREM (ad valorem equivalent, AVE): l'equivalente ad valorem è la percentuale del valore importato corrispondente a un dazio specifico, misto, composto o di altro tipo contenente un elemento di tipo specifico. Per esempio, a un dazio specifico di 1 euro/kg per un bene del valore unitario di 10 euro/kg corrisponde un AVE del 10%.

INDICAZIONI GEOGRAFICHE (geographical indications): sono i nomi dei luoghi di produzione originari di determinati prodotti tipici, di elevata qualità e con caratteristiche peculiari, o altri eventuali termini ad essi associati, spesso utilizzati per identificare i prodotti stessi (per esempio Chianti o Pecorino Romano). Gli accordi di libero scambio spesso includono una lista di indicazioni geografiche protette all'estero.

INFRASTRUTTURA DELLA QUALITÀ (IQ): quadro di riferimento per la definizione e lo sviluppo di regole necessarie ad assicurare e dimostrare ai mercati la qualità di prodotti e servizi. Ne fanno parte metrologia, normazione, accreditamento e valutazione di conformità.

MARGINE ESTENSIVO (extensive margin): una variazione dell'interscambio può essere dovuta ad una variazione dell'export medio per prodotto (margine intensivo) o del numero di prodotti esportati (margine estensivo): Nello specifico, il margine estensivo indica l'ampiezza del commercio internazionale in termini di numero di prodotti esportati a livello di impresa, settore o paese.

MARGINE INTENSIVO (intensive margin): una variazione dell'interscambio può essere dovuta ad una variazione dell'export medio per prodotto (margine intensivo) o del numero di prodotti esportati (margine estensivo). Nello specifico, il margine intensivo indica l'intensità del commercio internazionale in termini di volumi e/o valori esportati a livello di impresa, settore o paese a parità di numero di prodotti.

MISURE DI SALVAGUARDIA (safeguard measures): azioni effettuate con lo scopo di difendere uno specifico settore da un aumento inatteso delle importazioni tale da creare problemi significativi all'industria nazionale. Le misure di salvaguardia sono generalmente disciplinate dall'art. 19 del GATT.

MISURE SANITARIE E FITOSANITARIE (sanitary and phytosanitary measures, SPS): includono tutte quelle disposizioni che riguardano la sicurezza alimentare, e il benessere animale e vegetale. Le misure sanitarie si riferiscono alla salute umana e animale. Le misure fitosanitarie si riferiscono alla sicurezza dei prodotti di origine vegetale.

NTB, BARRIERA NON TARIFFARIA: qualsiasi politica con fini protezionistici, diversa dalle tariffe, che altera le condizioni del commercio internazionale.

NTM, MISURA NON TARIFFARIA: qualsiasi politica, diversa dalle tariffe, che altera le condizioni del commercio internazionale.

QUOTA TARIFFARIA (tariff rate quota, TRQ): tale limite può essere stabilito in maniera tassativa oppure può essere previsto uno schema tariffario tale per cui, al superamento di una determinata soglia di volumi importati, il dazio diventa talmente alto da risultare di fatto proibitivo.

QUOTA, CONTINGENTAMENTO: una quota o contingentamento è un limite legale imposto dal paese importatore alla quantità di beni che è possibile importare nel paese.

REGOLE DI ORIGINE (rules of origin): sono tutte quelle leggi, regolamenti e procedure amministrative che determinano il paese di origine dei prodotti. Le regole di origine servono a determinare a quale regime doganale è soggetto a un prodotto importato ovvero se sono applicabili eventuali preferenze tariffarie o se il prodotto rientra in eventuali contingentamenti.

RAPPORTO DI COPERTURA: la percentuale di scambi interessati da una misura o una serie di misure.

TBT, TECHNICAL BARRIERS TO TRADE: ostacoli tecnici al commercio.

WTO: World Trade Organization o Organizzazione mondiale del commercio.

Riferimenti bibliografici

- Akerlof, G. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, issue 3, pp.488-500.
- Bagwell K., R. W. Staiger, (2001). Reciprocity, non-discrimination and preferential agreements in the multilateral trading system, *European Journal of Political Economy*, Volume 17, Issue 2, pp.281-325.
- Beghin J., Anne-Célia Disdier, Stéphan Marette and Frank Van Tongeren (2012). Welfare costs and benefits of non-tariff measures in trade: a conceptual framework and application, *World Trade Review*, 11: 3, pp. 356-375.
- Beghin J.C. (2017). Nontariff Measures and International Trade, *World Scientific Books*, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., number 10150.
- Beghin, J., M. Maertens, and J. F. M. Swinnen (2015). Non-Tariff Measures and Standards in Trade and Global Value Chains, *Annual Review of Resource Economics* 7.
- Blind, K. (2013). The Impact of Standardization and Standards on Innovation, *Nesta Working Paper No. 13/15*, London.
- Blind K., Mangelsdorf A., Niebel C., Ramel F. (2017). Standards in the global value chains of the European Single Market, *Review of International Political Economy*, 25:1, pp. 28-48.
- Borghi E., Helg R., Tajoli L. (2015). The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): challenges and opportunities for the internal market and consumer protection in the area of textiles and labelling, *In-depth Analysis*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/IMCO/2014-14, <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
- Chen, N. E Novy, D. (2012). Measuring trade costs - Direct vs. indirect approaches to quantify technical regulations, *World Trade Review* 11(3), pp. 401-414.
- Cipollina, M., Salvatici L. (2008). Measuring Protection: Mission Impossible?, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 22, Issue 3, pp. 577-616.
- European Commission (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, the Single Market in a changing world, A unique asset in need of renewed political commitment.
- Decreux Y., C. Milner e N. Peridy (2010), The economic impact of the free trade agreement between the European Union and Korea, *CEPII Research Report n. 2010-02*.
- Del Prete, D., Giovannetti, G. and Marvasi, E. (2017). Global value chains participation and productivity gains for North African firms. *Review of World Economics*, 153(4), pp. 675-701.
- Del Prete, D., Giovannetti, G., and Marvasi, E. (2018). Global value chains: New evidence for North Africa, *International economics*, 153, pp. 42-54.
- Djankov, S., C. Freund, and C. S. Pham (2010). Trading on Time, *Review of Economics and Statistics*, 92, pp. 166-173.
- European Commission (2017). Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea, *Interim Technical Report, Part 1*.
- Fisher, R., Serra, P. (2000). Standards and Protection, *Journal of International Economics* 52, pp. 377-400.

- Fliess, B., Schonfeld, R. (2006), Trends in Conformity Assessment Practices and Barriers to Trade: Final Report on Survey of Cabs and Exporters, OECD Trade Policy Papers, No. 37, OECD Publishing, Paris.
- Fontagné, L., Orefice, G., Piermartini, R. and Rocha, N. (2015). Product standards and margins of trade: firm-level evidence, *Journal of International Economics* 97(1), pp. 29–44.
- Grossman, G.M., Shapiro, C. (1988). Foreign Counterfeiting of Status Goods, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 103, No. 1, pp. 79-100.
- Giovannetti, G., Marvasi, E. and Sanfilippo, M. (2015). Supply chains and the internationalization of small firms, *Small Business Economics* 44 (4), pp. 845–865.
- Giuffrida M., Mangiaracina, R., Marvasi, E. e Tajoli, L. (2018). Esportazioni e E-Commerce delle imprese italiane. Analisi e Prospettive, Rapporto Italian Trade Agency e Osservatori Digital Innovation del Politecnico di Milano.
- Giunta A., Mantuano, M., Marvasi, E., Nenci, S., e Salvatici, L. (2018). Gli accordi di libero scambio: opportunità per le imprese italiane – Casi studio: Corea del Sud e Canada, Rapporto ICE-Dentro Rossi-Doria.
- ITC (2016). Navigating Non-Tariff Measures: Insights From A Business Survey in the European Union, Geneva: International Trade Centre.
- Jovanovic, Miroslav, N. (1998). *International Economic Integration*, Routledge, London and New York, 2nd Edition.
- Kang Jong Woo, Dorothea M. Ramizo, (2017). Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures and Technical Barriers on International Trade, *Journal of World Trade*, Issue 4, pp. 539–573.
- Lancaster, K. (1971). *Consumer demand: A new approach*. New York: Columbia University Press.
- Li, Y., Beghin, J.C. (2014). Protectionism indices for non-tariff measures: An application to maximum residue levels, *Food Policy* 45, pp. 57-68.
- Magd, H., Curry, A. (2003). An empirical analysis of management attitudes towards ISO 9001: 2000 in Egypt, *The TQM Magazine*, 15(6), pp. 381-390.
- Maggi G., Mrázová, M. and Neary, P. (2018). Choked By Red Tape? The Political Economy of Wasteful Trade Barriers, NBER Working Paper No. 24739.
- Marette S., Beghin, J. (2010). Are Standards Always Protectionist?, *Review of International Economics*, vol. 18, issue 1, pp. 179-192.
- Marvasi E., Nenci, S. e Salvatici, L. (2018). Gli accordi di nuova generazione dell'UE, L'Italia nell'economia internazionale, Rapporto ICE-Istat 2018, pp. 117-124.
- Miesner U. (2009). Contributions of quality infrastructure to regional economic integration: Insights and experiences gained from Technical Cooperation of PTB, *Physikalisch Technische Bundesanstalt*, Discussion Paper No. 2.
- Miroudot, S., Rouzet, D. and Spinelli, F. (2013). Trade Policy Implications of Global Value Chains, OECD Trade Policy Paper.
- Nadvi, K. (2008). Global standards, global governance and the organization of global value chains, *Journal of Economic Geography* 8 (3), pp. 323–343.

- Nicita, A., Gourdon, J. (2012). A Preliminary Analysis on Newly Collected Data on Non-Tariff Measures. In United Nations Conference on Trade and Development, Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series (No. 53).
- Orefice, G., Suverato, D. (2018). Misure non tariffarie: quali sono e quanto costano alle imprese italiane? In Rapporto ICE 2017-2018, L'Italia nell'economia internazionale.
- Pelkmans J. (2012). The Economics of Single Market Regulation, College of Europe, Bruges European Economic Policy Briefing No. 25.
- Pelkmans, J., Renda, A. (2014). Does EU regulation hinder or stimulate innovation?, CEPS Special Report No. 96.
- European Commission (2017). Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the implementation of Regulation (EC) No. 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products and repealing Regulation (EEC) No. 339/93.
- Risoluzione del Consiglio, del 7 maggio 1985, relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione, Gazzetta ufficiale n. C 136 del 04/06/1985 pag. 0001 – 0009.
- Rossi, A. (2013). Does Economic Upgrading Lead to Social Upgrading in Global Production Networks? Evidence from Morocco, World Development, Volume 46, June 2013, pp 223-233.
- Taghoutia, I., Martinez-Gomez, V. and Martia, L. (2016). Sanitary and Phytosanitary measures in agri-food imports from the European Union: Reputation effects over time, Economía Agraria y Recursos Naturales, ISSN: 1578-0732, e-ISSN: 2174-7350, Vol. 16, pp. 69-88.
- Tajoli L. (2017). Internazionalizzazione delle imprese, crescita economica e accordi commerciali, Stato e Mercato, DOI: 10.1425/86196, Il Mulino, 1/2017, aprile, pp. 51-78.
- UNCTAD (2013). Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries.
- UNECA (2016). Promoting Regional Value Chains in North Africa, Addis Ababa, Ethiopia.
- Von Lampe, M., Deconinck, K., and Bastien, V. (2016). Trade-Related International Regulatory Co-operation: A Theoretical Framework, OECD Trade Policy Papers, No. 195, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/3fbf60b1-en>.
- World Trade Organization (1995). Agreement on Technical Barriers to Trade, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf.
- World Trade Organization (2005). Annual Report 2005, <https://doi.org/10.30875/b4e4c25f-en>.
- World Trade Organization (2011). World Trade Report 2011, The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence.
- World Trade Organization (2012). World Trade Report 2012, Trade and public policies: a closer look at non tariff measures in the 21st century.
- World Trade Organization (2014). Agreement on trade facilitation, WT/L/931.



www.accredia.it



Osservatorio ACCREDIA



Via Guglielmo Saliceto, 7/9
00161 Roma - Italy

Tel. +39 06 844099.1
Fax. +39 06 8841199

info@accredia.it
www.accredia.it

