

L'ITALIA NELL'ECONOMIA INTERNAZIONALE

RAPPORTO ICE 2022-2023



20
23




Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

ITCA 
ITALIAN TRADE AGENCY

L'ITALIA NELL'ECONOMIA INTERNAZIONALE

RAPPORTO ICE 2022-2023

Il Rapporto è stato redatto dal Nucleo Studi dell'Ufficio di supporto per la pianificazione strategica e il controllo di gestione dell'ICE-Agenzia (Direttrice: Laura Lauri).

Coordinamento editoriale: Roberto Monducci e Giulio Giangaspero.

Comitato editoriale del Rapporto: Beniamino Quintieri (Presidente), Mauro Battocchi, Micaela Celio, Piero Esposito, Stefano Federico, Marco Fortis, Giorgia Giovannetti, Alessandra Lanza, Laura Lauri, Antonio Majocchi, Roberto Monducci, Silvia Nenci, Paolo Quercia, Fabio Rapiti, Anna Ruocco, Lucia Tajoli, Alessandro Terzulli, Francesco Tilli e Gianfranco Viesti.

Hanno redatto il testo: Carmine Antonio Campanelli, Cristina Castelli, Silvia Efficace, Giulio Giangaspero, Elena Mazzeo, Roberto Monducci, Alessia Proietti e Stefania Spingola.

Hanno collaborato: Giulio Biagi, Laura Casi, Claudio Colacurcio, Carmela di Terlizzi, Marco Fortis, Simona Giglioli, Claire Giordano, Alessandra Lanza, Simona Mandile, Silvia Nenci, Emanuele Pallotti, Paolo Quercia, Federico Sallusti, Francesco Salustri, Lucia Tajoli, Gianclaudio Torlizzi.

Si ringraziano inoltre per la collaborazione: Rosa Buonocore, Luca Mascio, Maurizio Motta e Stefania Paladini.

Assistenza per elaborazione dati: Francesco Salierno, GPI - Agenzia ICE.

Nel Rapporto si fa riferimento anche ai dati riportati nell'Annuario statistico Istat-ICE Commercio estero e attività internazionali delle imprese - Edizione 2023. La realizzazione del Rapporto è stata possibile grazie al contributo dell'Istat e della Banca d'Italia.

Il Rapporto è stato redatto con le informazioni disponibili al 30 giugno 2023.

Contatti: studi@ice.it.

Nel sito www.ice.it sono disponibili il Rapporto e dati statistici aggiornati.

L'Annuario Istat-ICE è disponibile al collegamento: annuarioistatice.istat.it.

L'ITALIA NELL'ECONOMIA INTERNAZIONALE

RAPPORTO ICE 2022-2023

INDICE

1. LO SCENARIO ECONOMICO MONDIALE	9	2. L'ITALIA NELL'ECONOMIA INTERNAZIONALE	51
1.1 Produzione e scambi globali: la dinamica del 2022 e le previsioni della domanda per il 2023-2024	10	2.1 La performance dell'Italia nel 2022	52
Focus: Cina e India a confronto	17	Focus: Risultati dell'indagine Banca d'Italia sulla riconfigurazione delle supply chain	65
Approfondimenti		Approfondimenti	
• Le prospettive delle importazioni mondiali per mercati e settori (C. Colacurcio, A. Lanza)	22	• Alcune possibili determinanti della favorevole dinamica delle esportazioni italiane di beni nel 2022 (S. Giglioli, C. Giordano)	66
1.2 Le politiche commerciali e per gli investimenti esteri	30	• La dinamica delle imprese esportatrici manifatturiere nel 2019-22: partecipazione alle reti produttive internazionali, governance delle imprese e performance dell'export (R. Monducci)	71
Approfondimenti		• Il contributo delle esportazioni all'attività produttiva: fra resilienza alla crisi e ripresa vincolata (F. Sallusti, E. Pallotti)	94
• Negoziati commerciali e accordi di integrazione economica: sviluppi recenti (C. Castelli)	34	• La ripresa post pandemica dell'Italia merito anche del suo modello di specializzazione internazionale (M. Fortis)	105
• La crescente rilevanza delle misure non tariffarie ed il loro effetto ambiguo sul commercio internazionale (L. Tajoli, S. Nenci)	42	2.2 Le importazioni critiche e le filiere italiane	113
		Approfondimenti	
		• La bilancia commerciale italiana delle materie prime critiche (S. Mandile, F. Salustri)	114
		• Le importazioni critiche: quali filiere produttive italiane sono più a rischio? (L. Casi, C. Di Terlizzi)	120
		• Le importazioni italiane di materie prime critiche e il piano nazionale minerario (G. Biagi, P. Quercia, G. Torlizzi)	130

3. LE AZIONI DELL'ICE-AGENZIA	139
3.1 I servizi promozionali	141
3.2 I servizi di informazione e assistenza	145
3.3 I servizi di formazione	147
3.4 L'attrazione degli investimenti esteri in Italia	148
3.5 La valutazione dell'efficacia dei servizi offerti	149
• I risultati sulla soddisfazione della clientela	149
• L'impatto dei servizi ICE sulla capacità di esportazione delle imprese	150

+ APPROFONDIMENTO

La crescente rilevanza delle misure non tariffarie ed il loro effetto ambiguo sul commercio internazionale

di Silvia Nenci (Università Roma Tre) e Lucia Tajoli (Politecnico Milano)

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, parallelamente alla riduzione dei dazi globali, si è assistito ad un aumento del numero di misure non tariffarie (*non-tariff measures*, NTM). Le NTM sono misure diverse dalle politiche commerciali tradizionali (come, ad esempio, i dazi doganali) ma, al pari di esse, sono comunque in grado di incidere sul commercio internazionale, modificando le quantità scambiate, i prezzi o entrambi (UNCTAD, 2010). L'universo delle NTM presenta un'enorme diversità e complessità. Si va dalle misure che limitano la quantità di merci scambiate a quelle che influiscono sui prezzi, quali le misure antidumping, i sussidi, la fissazione amministrativa dei prezzi. Alcune NTM incidono sulle caratteristiche delle merci, come gli standard tecnici e i requisiti di etichettatura, mentre altre influenzano i processi, come le procedure doganali, le pratiche amministrative e le politiche degli appalti pubblici. In passato, le cosiddette NTM erano soprattutto restrizioni quantitative agli scambi tra paesi, come le quote all'importazione, le restrizioni volontarie alle esportazioni e le licenze. Il concetto di "misura non tariffaria" è cambiato nel tempo, e oggi gran parte delle NTM sono volte a raggiungere obiettivi normativi non commerciali, come la sicurezza dei prodotti, la protezione dell'ambiente, la sicurezza nazionale o la protezione della proprietà intellettuale (Cadot e Gourdon, 2016; Hoekman e Nicita, 2018).

Idealmente, l'uso di NTM potrebbe potenziare il commercio mondiale fornendo maggiori informazioni sulla qualità e sicurezza dei prodotti ai consumatori, rendendo così il mercato più trasparente possibile. Le misure sanitarie e fitosanitarie, ad esempio, possono contribuire a migliorare la qualità e anche l'accesso alle filiere della grande distribuzione per i prodotti importati; alcune barriere tecniche al commercio, come i requisiti di etichettatura, forniscono informazioni aggiuntive ai consumatori, aumentando la loro fiducia, e favoriscono il commercio. Tuttavia, un problema sorge quando gli standard imposti interferiscono con i flussi commerciali e le NTM possono ridurre significativamente gli scambi.

Le NTM sono ormai un fattore determinante del commercio internazionale, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai mercati, e sono sempre più cruciali per le negoziazioni commerciali sia bilaterali tra paesi sia all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), influenzando lo spazio politico che consente ai paesi di perseguire i loro obiettivi di sviluppo. Dal momento che spesso gli obiettivi dichiarati delle NTM non sono i volumi di scambio in quanto tali, ma la salute di consumatori e lavoratori o la tutela ambientale, non è possibile semplicemente vietarne l'uso. L'aumento dell'importanza delle NTM richiede, dunque, una comprensione più approfondita dei loro effetti.

EVOLUZIONE, COMPOSIZIONE ED INCIDENZA SETTORIALE DELLE NTM ADOTTATE DAI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

Il crescente ricorso alle NTM caratterizza la gran parte delle economie, inclusi i paesi dell'Unione Europea. La Figura 1 mostra l'evoluzione delle diverse tipologie di NTM adottate dai paesi Ue nei confronti dei paesi partner membri dell'OMC²⁸. All'inizio dello scorso decennio, le misure adottate dai paesi Ue erano piuttosto diversificate. Oltre alle barriere tecniche, vi erano le misure sanitarie e fitosanitarie, le salvaguardie speciali, le misure antidumping, le compensazioni e le restrizioni quantitative. Nel corso degli anni, le barriere tecniche hanno mantenuto la loro rilevanza mentre le altre NTM hanno registrato una generale riduzione, ad eccezione delle misure sanitarie e fitosanitarie che hanno mostrato una crescita significativa, come evidenziato dal numero rilevante di nuove notifiche all'OMC²⁹. Tale andamento è in linea con quello evidenziato a livello globale, che mostra un ricorso sempre più marcato a misure volte a raggiungere obiettivi normativi non commerciali.

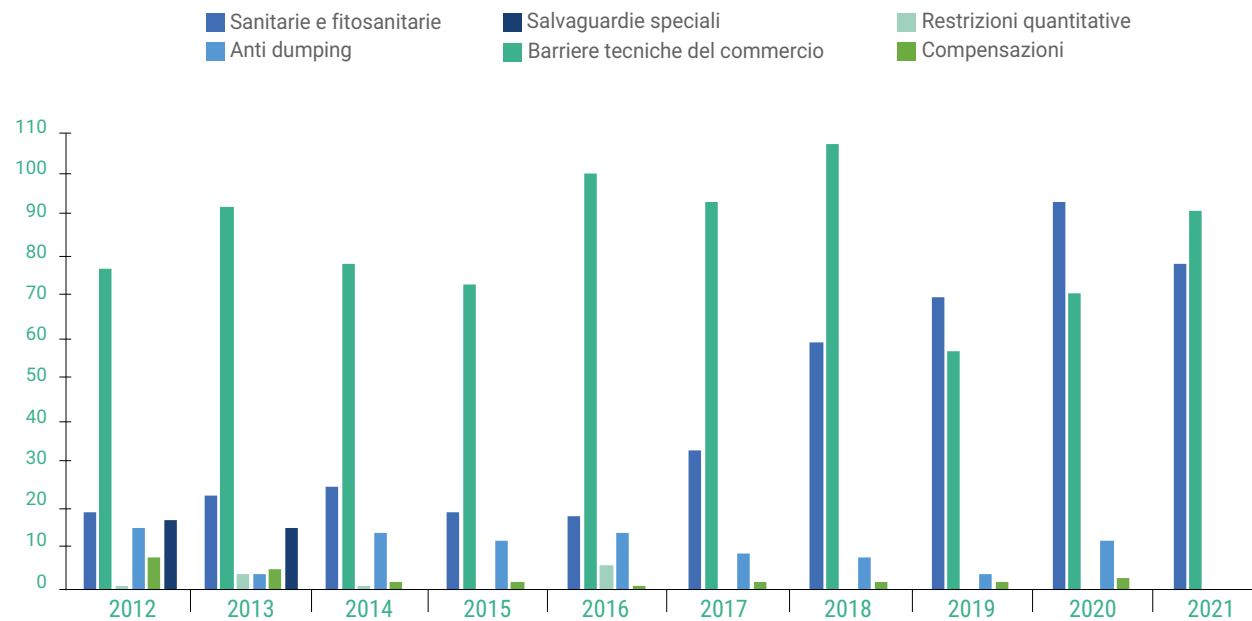
²⁸ I dati relativi alle NTM utilizzati e commentati in questo contributo sono tratti dal dataset WTO I-TIP Goods. Il dataset fornisce informazioni sulle NTM applicate dai membri dell'OMC al commercio di merci e notificate alla stessa Organizzazione.

²⁹ Le misure sanitarie e fitosanitarie includono tutte le normative e le procedure riguardanti i criteri relativi al prodotto, ai processi e ai metodi di produzione; le procedure di test, ispezione, certificazione e approvazione; i trattamenti di quarantena; le disposizioni relative alle procedure statistiche e ai metodi di valutazione del rischio; e i requisiti di confezionamento e etichettatura direttamente correlati alla sicurezza alimentare. Anche le barriere tecniche al commercio definiscono i regolamenti tecnici obbligatori sui prodotti, così come sulle procedure di valutazione della conformità, test e certificazione, ma mentre le prime si focalizzano sulla salute e sulla sicurezza degli animali, delle piante e degli esseri umani, le seconde si occupano di un insieme molto più ampio di beni che include tutti i prodotti industriali, le misure per proteggere l'ambiente, salvaguardare i consumatori e tutelare il benessere degli animali (Hoekman e Nicita, 2018).

A livello settoriale (Figura 1), i prodotti attualmente più interessati dalle NTM adottate dai paesi Ue risultano: animali vivi e prodotti di origine animale; prodotti alimentari, bevande, alcolici e tabacco; prodotti vegetali. Si tratta di produzioni importanti per molti paesi UE, tra i quali l'Italia. Su questi prodotti incidono soprattutto le misure sanitarie e fitosanitarie, le barriere tecniche e le misure speciali di salvaguardia (dati WTO I-TIP). Significativa la presenza di NTM anche sui prodotti dell'industria chimica - principalmente barriere tecniche ma anche misure anti dumping - e, sebbene meno marcata, sui prodotti del settore macchinari ed apparecchiature elettriche, anche questi interessati soprattutto da barriere tecniche. Meno diffusa appare l'adozione di NTM negli altri settori del manifatturiero.

Riguardo ai partner interessati dalle NTM applicate dai paesi Ue, la quasi totalità delle misure (92%) è stata adottata a livello multilaterale (nei confronti di tutti i partner OMC). La parte restante riguarda misure applicate nei confronti di partner bilaterali. Di queste, sono le misure anti dumping le più numerose (144 su 219, dati WTO I-TIP).

Figura 1. Numero e tipologia di misure non tariffarie adottate dai paesi dell'Unione Europea



Nota: NTM introdotte e in vigore. Le misure anti dumping e compensative sono aggiornate fino al 2020.
Fonte: WTO I-TIP dataset, <http://i-tip.wto.org/> (accesso giugno 2023)

Relativamente alle NTM specificamente adottate dall'Italia, risultano 38 le misure totali notificate all'OMC al 31 dicembre 2022. Di queste, 35 sono barriere tecniche al commercio e 3 sono misure sanitarie e fitosanitarie. La Figura 2 mostra l'applicazione di queste misure a livello di prodotto³⁰. Le misure sanitarie e fitosanitarie interessano i beni quali animali vivi e prodotti di origine animale e prodotti alimentari. Relativamente alle barriere tecniche, per quelle identificabili con codice HS³¹ si evidenzia una maggiore eterogeneità. Sebbene il numero delle NTM sia contenuto, è il settore dei macchinari ed apparecchiature elettriche - industria di punta dell'economia italiana - ad essere quello più interessato.

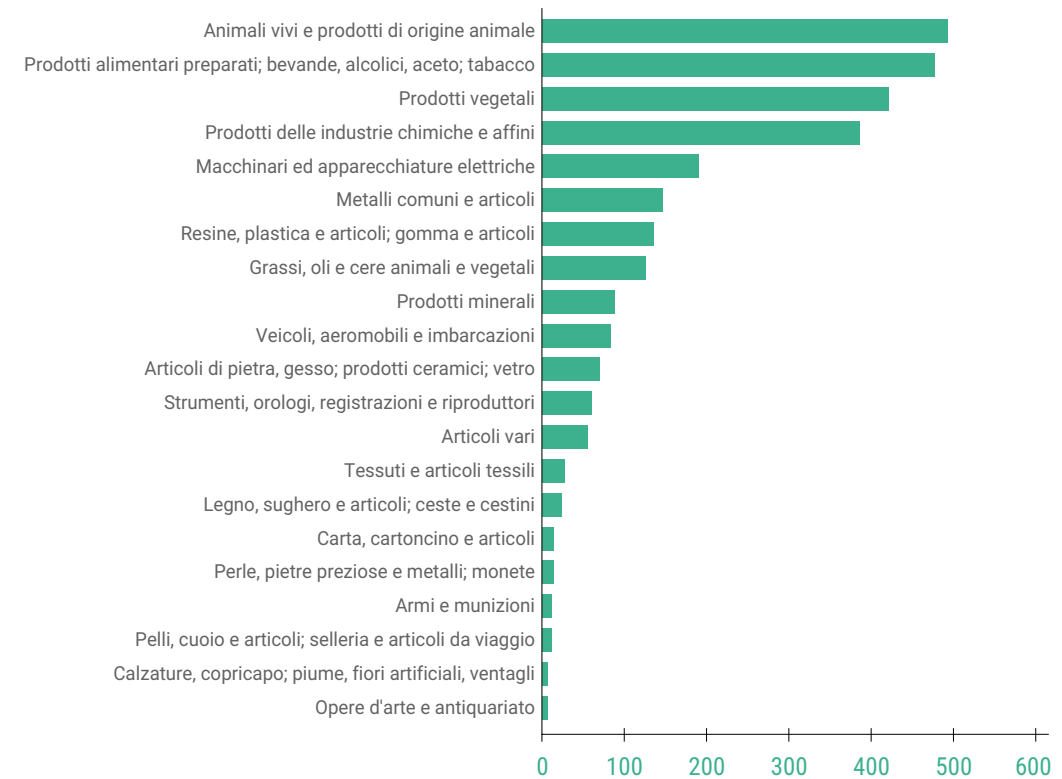


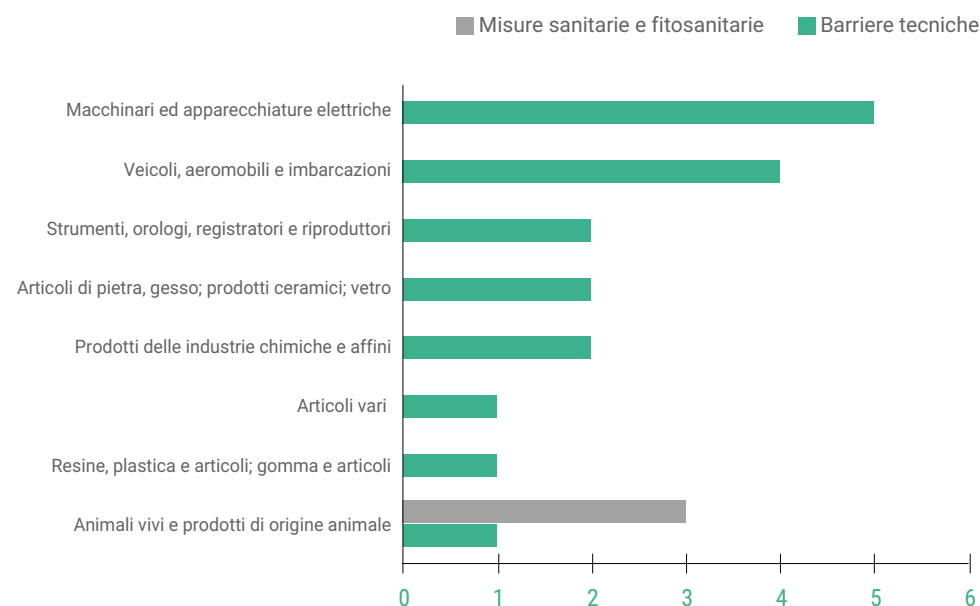
Figura 2. Misure non tariffarie adottate dai paesi Ue per prodotto (al 31/12/2022)

Nota: Numero NTM introdotte e in vigore sui prodotti classificati secondo il sistema armonizzato (HS).
Fonte: WTO I-TIP dataset, <http://i-tip.wto.org/> (accesso giugno 2023)

³⁰ Una stessa NTM può essere applicata a più prodotti all'interno dello stesso capitolo HS.

³¹ Molte barriere tecniche sono notificate senza indicazione del codice HS relativo al prodotto interessato.

Figura 3.
Misure non tariffarie adottate dall'Italia per prodotto (al 31/12/2022)



Nota: Numero NTM introdotte e in vigore sui prodotti HS.

Fonte: WTO I-TIP dataset, <http://i-tip.wto.org/> (accesso giugno 2023)

L'IMPATTO DELLE NTM SUGLI SCAMBI TRA PAESI

Tutte le NTM, intenzionalmente o involontariamente, hanno effetti diretti o indiretti sui costi commerciali, modificando il volume, la direzione o la composizione degli scambi internazionali (De Melo e Nicita, 2018). Quando una NTM viene imposta su un determinato prodotto, l'esportatore di quel prodotto deve conformarsi al regolamento in vigore per entrare nel mercato. Ciò può imporre all'esportatore un costo aggiuntivo per adeguare le sue procedure produttive e rispettare la normativa, o anche semplicemente per dimostrare (per esempio con le opportune certificazioni) che il bene è prodotto ed esportato in conformità con il regolamento e gli standard pertinenti. In questo caso, l'imposizione della NTM può avere un effetto equivalente a quello di una tariffa sul costo di entrata in un particolare mercato, riducendo i flussi di scambio. In particolare, se le regolamentazioni e le normative sono utilizzate in modo discriminatorio tra paesi e quando non c'è armonizzazione o riconoscimento reciproco tra i paesi, le imprese per esportare in più paesi devono soddisfare diversi requisiti, che si traducono in costi elevati da sostenere. I paesi più colpiti da tali misure sono spesso quelli meno sviluppati. Vulnerabili le piccole e medie imprese, in quanto potrebbero non disporre delle strutture e delle capacità adeguate a rispettare gli standard fissati.

Quando però l'esportatore è produttivo ed efficiente, sia i costi di conformità sia il costo dell'eventuale cambiamento di tecnologia produttiva e delle procedure burocratiche diventano più sostenibili (Fontagné et al., 2015) e aumenta la fiducia dei consumatori nei confronti dei beni importati, portando a un aumento del volume delle esportazioni di prodotti di alta qualità. Studi empirici confermano che grazie a questa conformità alla regolamentazione, la qualità complessiva delle merci importate migliora dopo l'imposizione di alcune normative (Ghodsì e Stehrer, 2022). Dunque, alcune NTM possono avere un impatto positivo, pur aumentando i costi di accesso ad un mercato. Soprattutto in presenza di imperfezioni del mercato, le NTM potrebbero svolgere un ruolo importante riducendo le esternalità negative.

La letteratura economica discute da tempo circa gli effetti prodotti dalle NTM sugli scambi tra paesi, cercando di stimare l'entità e il segno di questi effetti (Disdier et al., 2008). I numerosi studi empirici sul tema pubblicati negli ultimi dieci anni non arrivano ad un risultato conclusivo unico sugli effetti delle NTM. Beghin et al. (2015) esaminano diverse tipologie di NTM e mostrano effetti diversificati proprio per via della complessità di questi interventi, concludendo che è quindi anche difficile ottenere delle chiare prescrizioni normative su questo tema. Bratt (2017) mostra che gli effetti variano a seconda del paese esportatore e importatore e del prodotto, proprio perché sono le specifiche caratteristiche dell'accoppiata produttore-mercato di sbocco che possono creare elevati costi aggiuntivi e fungere da barriera, piuttosto che favorire lo scambio eliminando alcune esternalità negative. Anche a livello di specifici settori, l'effetto appare ambiguo: in un recente studio che confronta le stime ottenute per l'impatto delle NTM negli scambi agricoli, Santeramo e Lamonaca (2019) mostrano che gli effetti non sono univoci e variano di entità e di segno a seconda del tipo di misura e degli specifici prodotti.

L'ambiguità degli effetti delle NTM si ripresenta in modo particolarmente evidente nell'ambito degli scambi che avvengono all'interno delle catene globali del valore (CGV). Il buon funzionamento delle CGV richiede l'allineamento degli standard tecnici al fine di produrre beni finali in modo efficiente. Pertanto, le NTM possono generare barriere particolarmente elevate in un contesto di CGV (Korwatanasakul e Baek, 2021). D'altra parte, la presenza di standard esigenti in un determinato mercato può favorire l'allineamento negli standard di produzione dei fornitori anche all'estero.

Vista la crescente rilevanza di queste misure, molti accordi commerciali recenti per facilitare il reciproco accesso ai mercati dei paesi firmatari si concentrano su una vasta gamma di NTM, complicando notevolmente i negoziati; spesso se l'accordo non viene raggiunto è per la mancanza di convergenza in materia di NTM. Nonostante il loro ruolo di primo piano negli accordi commerciali, non è però chiaro se gli accordi commerciali preferenziali debbano effettivamente ridurre le NTM.

Paesi o blocchi commerciali come l'Ue spesso subordinano le concessioni tariffarie negli accordi preferenziali al fatto che i partner commerciali aggiornino le loro normative per eliminare i vantaggi ritenuti "sleali" derivanti da standard non elevati. In un recente lavoro, Felbermayr e Teti (2023), mentre confermano il ruolo sempre fortemente inibitore delle tariffe, esaminano l'impatto delle disposizioni non tariffarie negli accordi commerciali preferenziali. I risultati dell'analisi non permettono di confermare in modo inequivoco l'effetto di creazione di nuovi scambi a seguito dell'introduzione di queste misure, anche se concordate, perché il maggior numero di disposizioni e regolamenti può essere dannoso per il commercio.

POLITICHE NEI CONFRONTI DELLE NTM

La tipologia e l'entità delle NTM riferite al caso dei paesi Ue, inclusa l'Italia, sembra evidenziare un ricorso abituale, come avviene in altri paesi, alle misure sanitarie e fitosanitarie e alle misure tecniche per il conseguimento di obiettivi di politica pubblica, come la protezione della salute umana, animale e vegetale, così come la protezione dell'ambiente. L'impiego di queste misure è di particolare rilievo per gli esportatori italiani, dato che a livello globale ricadono in buona parte su settori centrali per l'Italia, come l'agro-alimentare e i macchinari, e hanno degli effetti sul posizionamento qualitativo dei prodotti sui mercati. Inoltre, si tratta di misure che hanno un impatto particolarmente rilevante per gli esportatori di piccole dimensioni, con un effetto di selezione.

Avendo spesso la finalità di migliorare il funzionamento dei mercati rispetto ad una situazione di completo laissez-faire, la loro completa eliminazione potrebbe non essere la soluzione ottimale. Pertanto, piuttosto che eliminarle, i responsabili delle politiche potrebbero cercare di ridurre i costi ad esse associati, quali i costi informativi, i costi di verifica della conformità ed i costi di specificazione, attraverso un maggiore livello di trasparenza e notifica, attraverso accordi di riconoscimento reciproco e cooperazione, e attraverso l'armonizzazione internazionale delle NTM.

BIBLIOGRAFIA

Beghin J.C., Maertens M., Swinnen J. (2015), *Nontariff Measures and Standards in Trade and Global Value Chains*, Annual Review of Resource Economics 2015 7:1, 425-450

Bratt M., *Estimating the bilateral impact of nontariff measures on trade*. Rev Int Econ. 2017; 25: 1105 - 1129. <https://doi.org/10.1111/roie.12297>

Cadot O., Gourdon J. (2016), *Non-tariff measures, preferential trade agreements, and prices: new evidence*. Review of World Economics, 152(2), 227-249

De Melo J., Nicita A. (Eds.) (2018), *Non-tariff measures: economic assessment and policy options for development*. United Nations Conference on Trade and Development

Fontagné L., Orefice G., Piermartini R., Rocha N. (2015), *Product Standards and Margins of Trade: Firm-Level Evidence*, Journal of International Economics, 97(1): 29-44

Ghodsi M., Stehrer R. (2022), *Non-Tariff Measures and the Quality of Imported Products*. World Trade Review, 21(1), 71-92. doi:10.1017/S1474745621000392

Hoekman B., Nicita A. (2018), *Non-tariff measures and trade facilitation: WTO disciplines and policy space for development*. In De Melo J., Nicita A. (Eds.) (2018), *Non-tariff measures: economic assessment and policy options for development*, United Nations Conference on Trade and Development

Korwatanasakul U., Baek Y. (2021), *The Effect of Non-Tariff Measures on Global Value Chain Participation*, Global Economic Review, 50:3, 193-212, DOI: 10.1080/1226508X.2020.1862694

Santeramo F.G., Lamonaca E. (2019), *The Effects of Non-tariff Measures on Agri-food Trade: A Review and Meta-analysis of Empirical Evidence*, J Agric Econ, 70: 595-617. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12316>

UNCTAD (2010), *Non-tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda*, United Nations publication, New York and Geneva, p. 99