



ECONOMIA

Aree di Libero Scambio e Regole di Origine

Determinanti politiche ed economiche

A cura di *Alessandro Vesprini*

30 APRILE 2021

Dall'impatto controverso sull'economia, la negoziazione delle Aree di Libero Scambio rappresenta una commistione di interessi economici e politici. Convenienza e protezionismo dettano i criteri del successo di questo strumento di policy, il cui numero è in progressivo aumento, si pensi a RCEP, e la cui funzione si inserisce nel contesto della trade war, si pensi alle modifiche del NAFTA.

Le Aree di Libero Scambio (ALS) rappresentano una delle modalità con cui gli Stati intrattengono rapporti economici, rapporti che si traducono in scambi reciproci di beni e servizi; attraverso queste aree, i Paesi che contraggono l'accordo di libero scambio abbattano tutti i dazi posti in essere tra di loro, oppure li riducono drasticamente rispetto a quelli in vigore nei confronti di Stati terzi, non coinvolti nell'accordo. Queste tariffe esterne, a differenza della ALS di riferimento, tendenzialmente prendono come riferimento la tariffa *Most Favoured Nation* (MFN), che l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) definisce come il dazio non discriminatorio alle importazioni.

Aree di Libero
Scambio

Il numero delle ALS è aumentato negli ultimi decenni e la loro funzione è diventata progressivamente più rilevante; l'aumento dell'importanza di queste aree ha fatto sì che il ruolo delle tariffe MFN sia andato riducendosi, sovvertendo così quella che doveva esserne la funzione. L'idea alla base è che, stabilite quali fossero le tariffe minime accettate dalla comunità internazionale, questa non ne avrebbe poste di più elevate; nel contesto delle ALS, tuttavia, le tariffe MFN sono diventate quelle di valore più elevato rispetto alle tariffe preferenziali che gli Stati concordano per la ALS. Ed è in questo contesto che entrano in gioco le Regole di Origine (RdO): queste rappresentano una serie di criteri che permettono ad un produttore di qualificare il proprio bene come prodotto all'interno dei Paesi della ALS e, quindi, qualificarlo come beneficiario delle tariffe preferenziali di questa area.

Criteri di attribuzione dell'origine

Regole di Origine

La principale ragione per cui le RdO sono poste in essere è rappresentata dalla necessità di prevenire quello che nella letteratura economica si definisce come "*trade diversion*", ovvero la possibilità per uno Stato terzo rispetto ad una ALS di esportare i propri prodotti verso uno Stato interno all'area con le tariffe esterne più

basse, con lo scopo di riesportare il proprio bene a tariffe preferenziali dall'interno di questo paese, con tariffe esterne meno elevate, verso un altro Stato, interno alla ALS, con le tariffe esterne più elevate.

Supponiamo che due Stati, A e B, contraggano un accordo di libero scambio, costituendo una ALS tra di loro, e che un'impresa, che produce in uno Stato terzo C, voglia esportare i propri prodotti verso A. Poiché le tariffe tra A e C sono tali per cui esportare verso A corrisponde ad un costo proibitivo, o per cui i profitti non sono alti abbastanza da coprirne i costi di produzione e trasporto¹, il commercio tra A e C non avviene. Supponiamo, inoltre, che tra B e C vi siano dazi relativamente più bassi rispetto che tra A e C; nel momento in cui A e B costituiscono la ALS, stabiliscono anche di portare a zero le tariffe nei reciproci scambi commerciali. Senza RdO non vi è nessun vincolo a cui l'impresa in C deve sottostare per esportare prima verso B, con cui gode di dazi relativamente più bassi rispetto ad A, e poi riesportare verso quest'ultimo in modo tale da aggirare i dazi che A ha posto nei confronti di B. Ma nel momento in cui A e B stabiliscono delle regole, a cui le imprese devono sottostare per far sì che i propri beni acquisiscano l'origine interna alla ALS, l'impresa in C potrebbe non riuscire a replicare il meccanismo esposto nello scenario.

Ogni ALS stabilisce all'interno del trattato o dell'accordo di formazione della stessa quali siano i requisiti a cui un produttore deve sottostare affinché il proprio bene possa essere considerato come originante all'interno della ALS. Nella letteratura si identificano due macro-categorie di RdO: *Regime-Wide* (RWRO) e *Product-Specific* (PSRO). Come è facile intuire dal nome, le prime si riferiscono alla totalità dei beni, mentre le seconde si riferiscono ai singoli beni, identificati secondo la nomenclatura HS, che vedremo più nel dettaglio in seguito. Le due non sono mutualmente escludibili: delle

¹ Includiamo i dazi nei costi di trasporto.

PSRO possono essere applicate anche nel caso in cui vi siano delle RWRO poste in essere. Lo stesso vale per le sotto-categorie di entrambe, che possono coesistere simultaneamente.

Queste sono ulteriormente divise in cinque sotto-categorie:

- i. il criterio *de minimis*, che stabilisce la percentuale dell'input domestico che deve essere impiegato nella produzione di un altro bene affinché quest'ultimo si qualifichi come originante all'interno della ALS;
- ii. Regole di Cumulazione (RdC), che consentono l'utilizzo di input provenienti da altri Paesi senza che ciò che ne comprometta l'origine;
- iii. il *roll-up*, che analogamente alle RdC permette di utilizzare materiali esterni alla ALS, posto che essi abbiano subito un processo di trasformazione che permetta loro di acquisire l'origine all'interno della ALS;
- iv. il *duty-drawback*, che prevede il rimborso della tariffa pagata per importare materiali esterni;
- v. il *metodo di certificazione*, cioè come l'esportatore certifica l'origine del proprio prodotto.

Inoltre, esistono tre varianti di RdC:

- i. *bilaterali*, che consentono di utilizzare gli input provenienti dai Paesi firmatari dell'accordo, posto che siano entrambi sottoposti alle stesse RdO;
- ii. *diagonali*, che consentono di utilizzare beni provenienti da Stati terzi esterni alla ALS, posto che questi siano sottoposti alle stesse RdO dei firmatari;
- iii. *piene*, che consentono a tutti i vari stadi di produzione o di trasformazione di un prodotto all'interno della ALS di contare come contenuto

conferente origine a prescindere dal fatto che la produzione o la trasformazione in questione siano capaci di conferire origine al bene intermedio impiegato.

Queste, come vedremo più avanti, sono un elemento preponderante nella determinazione della restrittività delle RdO.

Harmonized
Commodity Description
and Coding System

Le PSRO si applicano a specifici beni in base alla loro nomenclatura HS (*Harmonized System*); quest'ultima rappresenta un sistema internazionale standardizzato di nomenclatura delle tariffe doganali, diviso in diverse sezioni, divise a loro volta in diversi capitoli, ripartiti in titoli e, in alcuni casi, sottotitoli. Per fare un esempio, le sezioni dalle HS01 alle HS05 fanno parte della categoria "Animali e Prodotti Animali": il capitolo 01 della sezione 01 è relativa alla categoria "Animali Vivi"; il titolo 01 del capitolo 01 della sezione 01 si riverisce a "Cavalli, Asini e Muli, vivi", mentre il titolo 02 del medesimo capitolo si riferisce agli "Animali Bovini, vivi" e via scorrendo. Secondo questa classificazione, dunque, un bovino che dovesse venir esportato da una dogana all'altra, sarebbe classificato come HS0101.02, in gergo definita come "Nomenclatura HS a 6 cifre" (*HS 6-digit*).

Vi sono cinque sotto-categorie di PSRO:

- i. *Change of Tariff Classification* (CTC), che consente l'utilizzo di beni non originanti all'interno della ALS solamente nel caso in cui appartengano ad una classificazione diversa rispetto a quella del bene finale;
- ii. *Requisito di Contenuto Domestico* (CD), che richiede una percentuale minima di valore aggiunto locale del paese di esportazione;
- iii. *Requisiti Tecnici* (TECH), che richiedono, o proibiscono, determinati procedimenti manifatturieri per potere ottenere lo status di originante;

- iv. possono essere fatte *Eccezioni* (EXC) a particolari CTC, per proibirne l'utilizzo;
- v. analogamente, possono essere concesse Allowances (ALLOW), che al contrario consentono l'utilizzo di alcuni input con la stessa classificazione del bene finale.

Negoziazioni e barriere tariffarie

Oltre alla citata *trade diversion*, le RdO sembrerebbero avere un effetto protezionistico delle imprese interne alle ALS rispetto a quelle esterne. Questo effetto è evidente nel caso della *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), ora *Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada* (USMCA): secondo uno studio condotto da Conconi² et al., le RdO della ALS nordamericana hanno impattato sulla scelta di provvigione dei beni intermedi – quei beni che non vengono venduti al consumatore finale, ma vengono invece utilizzati nella produzione di altri beni, che a loro volta possono sia essere intermedi sia destinati al consumo finale – da parte delle imprese messicane tra il 1991, anno precedente l'adesione del Messico all'accordo, e il 2003, anno della riduzione totale – a 0 % o al limite minimo accordato – delle tariffe tra i tre Paesi. Il loro studio econometrico dimostra che in quegli anni le imprese messicane hanno optato per beni intermedi provenienti dall'interno della ALS, riducendo notevolmente l'importazione di input da Stati terzi.

Beni intermedi e
integrazione verticale

I due terzi del commercio internazionale consistono in beni intermedi; comprenderne i trend, quindi, significa anche comprendere come avvengono gli scambi tra Paesi. Nel loro paper, Conconi et al. (2018) sottolineano l'importanza di considerare per lo studio delle RdO non solamente beni intermedi, ma soprattutto quelli che

² Conconi, P., García-Santana, M., Puccio, L., & Venturini, R. (2018). From final goods to inputs: the protectionist effect of rules of origin. *American Economic Review*, 108(8), 2335–65.

effettivamente fanno parte di una catena produttiva integrata verticalmente. Le RdO implementate nel NAFTA sono prevalentemente di tipo CTC, ma sporadicamente alcuni beni consentono l'alternativa CD per il conseguimento dello status di prodotto originante. Gli autori trovano che i beni sottoposti solamente a RdO CTC sono quelli soggetti al vincolo di produzione maggiore, di conseguenza proteggendo le imprese produttrici integrate verticalmente e rendendo così più costoso l'approvvigionamento di beni intermedi sul mercato internazionale da parte di quelle che lo fanno.

Sistema di Cumulazione
Pan-Europeo

Se effettivamente le RdO implementate in Nord America hanno l'effetto protezionistico che abbiamo appena avuto modo di vedere, quelle messe in pratica dal Sistema di Cumulazione PanEuro (SCPE), ora Convenzione Pan-Euro-Mediterranea (PEM), sembrerebbero aver avuto un effetto decentrante sulle catene produttive verso Paesi periferici dell'Unione Europea, tra il 1995 e il 2002. Bombarda e Gamberoni³ utilizzano il modello econometrico di Conconi et al. (2019) per stimare l'impatto del SCPE sui Paesi della Baltic Free Trade Area (BAFTA) e della Central European Free Trade Area (CEFTA). Gli Stati di questi due accordi erano soggetti alle stesse RdO con l'UE, più eterogenee rispetto quelle del NAFTA, e, allo stesso tempo, soggetti a RdC diagonali – mentre la ALS nordamericana prevede RdC bilaterali.

La restrittività delle
Regole di Origine

Bombarda e Gamberoni (2019) spiegano questa discrepanza tra la struttura della “*Factory America*” e della “*Factory Europe*” proprio tramite la differenza tra le due RdC implementate, piuttosto che attraverso la natura delle RdO in sé. Infatti, sebbene l'indice di restrittività⁴ su cui si basano le autrici consideri le RdO europee più restrittive rispetto a quelle americane,

³ Bombarda, P., & Gamberoni, E. (2019). Diagonal cumulation and sourcing decisions. *The World Bank*.

⁴ Cadot, O., Carrère, C., De Melo, J., & Turmurchudur, B. (2006). Product-specific rules of origin in EU and US preferential trading arrangements: an assessment. *World Trade Rev.*, 5, 199.

empiricamente l'effetto protezionistico maggiore lo si riscontra nel Nuovo Continente, dal momento che nel Vecchio il sistema di accordi preferenziali ha condotto ad una decentralizzazione della catena produttiva, oltre che ad un *displacement* della provvigione di beni intermedi dall'esterno della ALS all'interno.

Le determinanti politiche

Quali sono, dunque, le ragioni che spingono gli Stati a stabilire queste regole di produzione? Sicuramente, evitare la *trade diversion* rappresenta una delle ragioni principali. Tuttavia, la letteratura economica – e non solo – ha identificato un'altra serie di ragioni, principalmente di natura politica. Tra queste figurano sia le attività di *lobbying* da parte di imprese più o meno integrate verticalmente e più o meno orientate ad avere una catena produttiva globale, sia la fattibilità politica degli accordi di libero scambio da un punto di vista di protezione del *welfare* e di guadagni economici.

Per quanto riguarda l'aspetto delle attività di *lobbying* delle imprese che hanno da guadagnare o da perdere dall'imposizione di RdO restrittive o lasche, in realtà è difficile comprendere quale possa esserne effettivamente l'impatto. Durante le negoziazioni del NAFTA si sono viste delle dinamiche che contraddicono in parte queste ipotesi. Le ricerche⁵ spiegano questi risultati contro intuitivi col fatto che gli Stati Uniti abbiano una struttura federale per cui ciò che potrebbe essere contrario alla logica sottostante l'analisi, non lo è nel momento in cui si prendono in considerazione le attività di *lobbying* nei confronti dei singoli Stati.

Diverso discorso, invece, è da condurre per ciò che riguarda le determinanti della fattibilità politica degli accordi di libero scambio. La letteratura⁶ trae due conclusioni rilevanti. La prima è che una ALS inizialmente rifiutata, adducendo motivazioni relative alla diminuzione del benessere conseguente l'accordo,

⁵ Chase, K. A. (2008). Protecting free trade: The political economy of rules of origin. *International Organization*, 507-530.

⁶ Duttagupta, R., & Panagariya, A. (2007). Free trade areas and rules of origin: Economics and politics. *Economics & politics*, 19(2), 169-190.

possa in seguito trovare terreno fertile grazie alla presenza di RdO. La seconda conclusione, invece, è che una ALS, apportante dei benefici in termini di welfare, ma che non riesce ad essere finalizzata, potrebbe, al contrario, trovare consensi con l'aggiunta di RdO all'accordo. Quest'ultimo caso, tuttavia, potrebbe risultare peggiorativo in termini di *welfare* una volta aggiunte le RdO. Chiaramente le due motivazioni politiche, così come quella economica, non sono mutualmente escludibili.

Le aree di libero scambio ai tempi della *trade war* tra la Cina e gli Stati Uniti

Nel 2017 il presidente americano Donald Trump ritirava gli Stati Uniti dal Partenariato Trans-Pacifico e metteva in moto il processo di revisione del NAFTA; in quest'ultimo caso, la revisione riguardava proprio le regole di origine. Il presidente statunitense ha domandato che venisse aumentata la percentuale di Contenuto Domestico richiesto per ottenere il conferimento dell'origine dei beni. Tuttavia, alla luce del seguente report, viene da domandarsi l'efficacia di tali misure, dal momento che abbiamo avuto modo di vedere come le RdO più stringenti siano proprio quelle che non prevedono l'alternativa CD. Tuttavia, il proposito principale dell'allora Capo di Stato statunitense sembrava essere proprio quello di escludere le aziende cinesi dal mercato messicano.

Integrazione economica
nell'Indo-Pacifico

L'Associazione degli Stati Asiatici del Sud-Est (ASEAN) rappresenta la piattaforma principale dei futuri commerci dell'Indo-Pacifico⁷: è dell'ASEAN l'iniziativa di raggruppare tutti gli Stati con cui aveva una ALS, in un'unica area, la *Regional and Comprehensive Economic Partnership*⁸ (RCEP). La firma della più grande ALS del

⁷ Gabusi, G. (2021) Regionalismo e liberalizzazione commerciale nell'Asia-Pacifico: la Regional Comprehensive Economic Partnership, *Osservatorio di politica internazionale*, 88.

⁸ Si veda <https://www.itasean.org/rcep-laccordo-che-cambiera-gli-equilibri-mondiali/>

pianeta, in termini di volume di scambi, infatti, è avvenuta a fine 2020 e la ratifica dell'accordo dovrebbe giungere in tempi relativamente brevi. Le RdO dell'ASEAN sono state principalmente negoziate da Stati il cui peso politico è distribuito più equamente tra loro: non vi è, quindi, una potenza principale che ne detta le condizioni, a differenza di quelle negoziate tra gli Stati Uniti⁹, l'Unione Europea e i rispettivi partner commerciali coinvolti nei loro sistemi preferenziali. Quest'ultima tipologia di accordi è fortemente dominata dall'asimmetria tra il Nord e il Sud del pianeta, più forte politicamente ed economicamente il primo, economicamente più dipendente da questo il secondo¹⁰.

Quindi, è in questo contesto, quello cioè della *trade war* tra la Cina e gli Stati Uniti e il contesto economico multipolare dell'ASEAN, che ha preso vita la RCEP. Senza ombra di dubbio, l'armonizzazione delle RdO tra l'ASEAN e i suoi partner commerciali, ovvero Australia, Cina, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda, rappresenta il principale motore di integrazione della catena produttiva dell'Indo-Pacifico, dal momento che adeguarsi alle RdO di un singolo Paese coinvolto nella RCEP significa adeguarsi a quelle di tutti gli altri¹¹. Il peso commerciale di un Paese come la Cina riveste certamente un'importanza maggiore rispetto a quello del Brunei, per citare il Paese demograficamente più leggero dell'ASEAN, ma dal punto di vista delle RdO della RCEP, produrre in uno dei due Stati piuttosto che nell'altro vuol dire essere sottoposti agli stessi criteri produttivi per ottenere lo status di bene originante all'interno dell'ALS.

⁹ Cadot, O., & Ing, L. Y. (2016). How Restrictive Are ASEAN's Rules of Origin?. *Asian Economic Papers*, 15(3), 115-134.

¹⁰ Cadot, O., Carrère, C., De Melo, J., & Turmurchudur, B. (2006). Product-specific rules of origin in EU and US preferential trading arrangements: an assessment. *World Trade Rev.*, 5, 199.

¹¹ <https://www.itasean.org/the-asean-way-il-ruolo-degli-ftas-nellintegrazione-regionale-dellindo-pacifico/>

Il futuro del commercio internazionale

Le ALS sono diventate lo strumento principale con cui gli Stati decidono di scambiare beni e servizi tra di loro; ragioni economiche – impedire il fenomeno denominato *trade diversion* – e ragioni politiche – gruppi di pressione e fattibilità degli accordi – influenzano il successo di questi accordi. Le caratteristiche tecniche che gli Stati decidono per conferire l'origine di beni prodotto in un determinato territorio possono portare a risultati economici di natura diversa tra di loro.

La RCEP viene celebrata come la vittoria dell'integrazione commerciale regionale e i vari autori che abbiamo avuto modo di citare in questo report identificano nelle RdO un fattore determinante della scala geografica di questo fenomeno. Sempre più rilevanza, infatti, acquista la dimensione regionale negli accordi commerciali: si pensi che ad inizio 2021 è entrata in vigore l'*African Continental Free Trade Area*, la più grande ALS per numero di Stati partecipanti, comprendente tutti i Paesi del continente africano, tranne l'Eritrea. Si comprende, quindi, come l'integrazione economica stia sempre più avvenendo su base regionale e come le RdO siano parte integrante di questo fenomeno.

Alessandro Vesprini

Laureato in Economia Politica a Sapienza Università di Roma, attualmente è studente del Master in Diplomacy presso ISPI. Collabora con Geopolitica.info da settembre 2020 e si occupa di integrazione economica nell'Indo-Pacifico, decoupling tra Cina e Stati Uniti e politica interna ed estera della Repubblica di Corea; inoltre, cura la rubrica sulle organizzazioni regionali "A World of Regions".

Il Centro Studi

Il Centro Studi Geopolitica.info nasce nel 2004 con l'obiettivo di offrire un contributo al dibattito sulla politica estera, la geopolitica e le relazioni internazionali dalla prospettiva dell'Italia. Le attività del Centro Studi si articolano in tre filoni principali: la pubblicazione della Rivista online *Geopolitica.info* e la ricerca in materia di politica internazionale e geopolitica; la formazione attraverso i corsi in presenza e i corsi online sulla piattaforma www.onlineducation.it; l'organizzazione di momenti di dibattito pubblico sui temi dell'agenda politica italiana relativi alle relazioni internazionali. Tutte le attività sono consultabili sul sito web www.geopolitica.info.

Centro Studi Geopolitica.info

www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info