

I SERVIZI ED IL COMMERCIO INTERNAZIONALE

I *servizi* comprendono una serie di attività intangibili, tra loro eterogenee, ed esercitano un impatto notevole sulla performance economica di un paese, basti pensare al ruolo svolto da alcuni settori quali le telecomunicazioni, i trasporti e le attività finanziarie nel favorire il flusso di merci e di capitali. Attualmente essi contribuiscono alla formazione di più dei due terzi del Pil mondiale: il loro peso tende a salire al crescere del livello di sviluppo sfiorando il 72% nei paesi ad alto reddito e il 45% in quelli a reddito medio-basso. Anche i dati sull'occupazione confermano l'importanza del terziario: nel decennio 1995-2005 essa ha mostrato un andamento crescente non soltanto nei paesi avanzati (5% in media) ma anche in quelli a medio reddito con punte del 10% in Mauritius e del 7% in Malesia¹.

Per quanto concerne il grado di apertura agli scambi con l'estero, l'integrazione internazionale dei servizi è guidata da due forze principali: il progresso tecnologico e i processi di frammentazione internazionale della produzione. In particolare, gli sviluppi nel campo dell'elettronica hanno accresciuto il grado di commerciabilità di alcuni servizi, per esempio nei settori della finanza, delle comunicazioni e dell'istruzione. Inoltre la stessa distinzione tra beni e servizi è diventata più sfumata grazie allo sviluppo del commercio elettronico, che incorpora alcuni servizi in beni tangibili e riproducibili. L'altro fattore di integrazione chiama direttamente in causa i processi di frammentazione internazionale della produzione: il recente sviluppo di reti

globali, che interessa non solo le grandi imprese multinazionali, ma anche un numero crescente di piccole e medie imprese, richiede un volume più intenso di scambi di beni e servizi intermedi. Inoltre, le tendenze demografiche in atto nei paesi sviluppati e in via di sviluppo, nonché i cambiamenti sul mercato del lavoro, alimentano la domanda di quei settori che implicano una maggiore mobilità internazionale dei relativi fornitori. Tuttavia i servizi continuano a pesare poco meno del 20% sugli scambi mondiali, a conferma di una loro minore commerciabilità rispetto alle merci² (*v. grafico in appendice statistica*).

Nelle pagine seguenti cerchiamo di spiegare il loro basso grado di apertura internazionale, concentrando l'attenzione sulle caratteristiche proprie del settore terziario e sulla presenza di barriere commerciali agli scambi.

Caratteristiche comuni dei servizi

Come accennato in precedenza, il limitato grado di commerciabilità dei servizi può essere spiegato dalle loro caratteristiche comuni.

Infatti essi sono *intangibili*, cioè devono essere consumati nello stesso tempo e luogo in cui sono prodotti; non si possono detenere sotto forma di scorte, elemento questo che condiziona ulteriormente la possibilità di una loro commercializzazione nello spazio e nel tempo; sono *eterogenei*, i servizi presentano un elevato livello di differenziazione poiché in generale sono disegnati

¹ Fonte WTO.

² Rapporto ICE 2008-2009.

secondo le specifiche esigenze dell'utente al quale si rivolgono.

Inoltre, a differenza del commercio di manufatti, gli scambi internazionali nel terziario, secondo la classificazione adottata in sede OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), si realizzano secondo quattro modalità:

modalità 1 - *fornitura transfrontaliera*, comprende la fornitura di un servizio da un paese all'altro (per esempio i servizi di telefonia mobile);

modalità 2 - *consumo all'estero*, i consumatori utilizzano un servizio di un paese estero (es. il turismo);

modalità 3 - *presenza commerciale*, le compagnie straniere stabiliscono una filiale in un altro Stato,

modalità 4 - *presenza/movimento di persone fisiche*, coinvolge lo spostamento di lavoratori oltre i rispettivi confini nazionali per fornire servizi (es. le diverse attività di consulenza).

La **tabella 1** mostra la distribuzione delle transazioni internazionali nel terziario articolate secondo le suddette quattro modalità di fornitura: tra il 1997 e il 2004 la modalità 3 ha aumentato in misura notevole la sua importanza a scapito sia della 1 - nonostante il vigoroso sviluppo del commercio elettronico - che della 2.

La modalità 4 continua a esercitare un peso marginale ma la sua importanza politica è maggiore tenuto conto del vantaggio comparato dei paesi in via di sviluppo e delle resistenze protezionistiche legate alle politiche migratorie in atto in gran parte dalle economie avanzate.

In assenza di informazioni statistiche più aggiornate, sulla scia del trend positivo di crescita degli investimenti diretti esteri, almeno fino al 2007, e del vincolo alla commerciabilità internazionale dei servizi, che richiede la presenza

sullo stesso territorio di consumatori e produttori, è ragionevole presumere che la presenza commerciale (modalità 3) abbia continuato a crescere anche negli ultimi anni.

Le barriere commerciali allo scambio di servizi

Poiché le transazioni internazionali nei servizi avvengono primariamente attraverso l'investimento diretto estero e solo in misura residuale mediante lo scambio transfrontaliero, le barriere commerciali prendono la forma di strumenti di tipo non tariffario, quali restrizioni quantitative, sussidi, limiti alle quote di capitale straniero consentiti nelle imprese domestiche di servizi, ecc...

Una particolare attenzione merita poi un ampio ventaglio di misure di carattere amministrativo, come gli *standards* e/o le certificazioni di qualità, che, seppur motivati dalla necessità di tutelare alcuni interessi legittimi, come l'ambiente e la salute pubblica, possono avere un impatto restrittivo sui flussi commerciali.

Al pari di qualsiasi strumento protezionistico, le misure indicate riducono il volume del commercio, favoriscono la crescita del prezzo dei servizi nazionali, creando un cuneo tra i prezzi interni e quelli mondiali. Inoltre, poiché i servizi rappresentano spesso un input fondamentale per la produzione di manufatti, ignorare il loro ruolo può comportare il rischio di sovrastimare gli effetti in termini di prezzo e quantità della liberalizzazione commerciale relativa alle sole merci.

Sovente, le barriere commerciali discriminatorie (*trade discriminatory measures*) sono di solito accompagnate da misure non discriminatorie (*non discriminatory measures*). Queste ultime colpiscono i fornitori di un servizio indipendentemente dalla loro nazionalità e possono similmente produrre effetti restrittivi sul commercio e sugli investimenti. Per esempio, regole amministrative che fissano

limiti al numero di licenze concesse per un determinato servizio, anche se non sono discriminatorie, possono di fatto favorire le aziende nazionali già operative. Infatti, anche una rigorosa applicazione del principio di non discriminazione, nelle due forme della clausola della *nazione più favorita (MFN)* e del *principio del trattamento nazionale*, può non essere sufficiente a garantire la contendibilità dei mercati. Se il potere monopolistico delle imprese nazionali è protetto dall'assenza o dall'inefficacia della politica della concorrenza, l'entrata di nuovi operatori, indipendentemente dalla loro nazionalità, rischia di essere comunque preclusa. In queste circostanze per avere un mercato più aperto è necessario un coordinamento tra le politiche commerciali e della concorrenza.

Le informazioni di carattere qualitativo e quantitativo sulle politiche restrittive che si applicano ai servizi sono limitate: questa situazione da un lato riflette la difficoltà di identificare e quantificare le barriere commerciali esistenti, dall'altro è una naturale conseguenza del fatto che per molto tempo i servizi sono stati ritenuti internazionalmente non commerciabili e di conseguenza hanno attratto scarso interesse da parte degli istituti statistici³.

Nelle righe seguenti riportiamo in sintesi i risultati di uno studio, precedentemente realizzato dall'autore, nel quale si deriva una stima del grado di protezione sui servizi mediante l'applicazione empirica del modello gravitazionale al commercio⁴. La **tabella 2** descrive l'andamento del livello di apertura medio sul terziario nei paesi sviluppati:

³ Per una rassegna sull'argomento si veda il lavoro di Giovannini e Caves (1996).

⁴ Il modello gravitazionale è uno degli approcci sviluppati sul tema dalla letteratura empirica a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Si vedano in particolare i lavori di Hoekman, (1996); Deardorff, (1998); Francois e Hoekman (1999); Australian Productivity Commission, (2000).

l'equivalente tariffario⁵ oscilla tra il 17% e il 33%. I paesi che hanno aderito all'Unione Europea nel maggio 2005 (UE 10), il Giappone e l'area OCE (Australia e Nuova Zelanda) presentano il grado maggiore di protezione. Più marcate invece appaiono le differenze tra i servizi: il relativo equivalente tariffario è infatti oscillato tra un 2% dei servizi idrici e un 39% del settore distributivo. Nei singoli servizi le discrepanze tra mercati appaiono più nette di quanto emerge dalle medie globali: nella distribuzione l'equivalente tariffario oscilla tra il 28% dell'area REUR (Albania e Svizzera) e il 46% di Canada e Stati Uniti.

Il nostro paese presenta un dazio equivalente superiore alla media dell'Unione Europea a 14 (UE 14)⁶ imputabile a un maggiore grado di protezione in tutti i servizi ed in particolare in quelli finanziari e nei trasporti. In sintesi, i settori che esercitano un ruolo strategico nella politica economica, il cui grado di apertura agli scambi comporta una maggiore mobilità della forza lavoro (es. costruzioni), risultano più protetti dalla concorrenza internazionale.

I paesi in via di sviluppo (PVS) presentano una maggiore variabilità del tasso di protezione sui servizi (**v. tabella 3**): l'equivalente tariffario medio varia tra il 28% della Turchia e dell'area MENA (Marocco e Tunisia) e il 61% della regione RSA (Sri Lanka e Bangladesh). I mercati asiatici si rivelano nel complesso relativamente più aperti di quelli americani, mentre più sfumate appaiono le differenze tra settori: il dazio medio oscilla tra il 17% nei trasporti e il 53% nelle costruzioni.

⁴ Il modello gravitazionale è uno degli approcci sviluppati sul tema dalla letteratura empirica a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Si vedano in particolare i lavori di Hoekman, (1996); Deardorff, (1998); Francois e Hoekman (1999); Australian Productivity Commission, (2000).

⁵ L'equivalente tariffario è la corrispondente tassa applicata sul fornitore estero di un certo servizio, che ha lo stesso effetto sul mercato interno di quello causato dalle barriere non tariffarie effettivamente in vigore.

⁶ Si intende tutti i paesi della "vecchia" U.E. a 15 ad esclusione dell'Italia.

Conclusioni

Alla luce del ruolo strategico dei servizi nel commercio mondiale, emerge la necessità di sostenere con rinnovato vigore il processo di liberalizzazione in corso.

Tuttavia le difficoltà nelle quali versano i negoziati, nell'ambito della *Doha Development Agenda (DDA)*, ci inducono a prevedere modesti risultati relativi agli impegni di liberalizzazione sul terziario. I paesi in via di sviluppo non sembrano intenzionati ad assumere oneri vincolanti in tema di maggiore accesso al mercato per i servizi, non solo perché si aspettano più ampie concessioni da parte dei paesi sviluppati (PS) sull'agricoltura, ma anche perché ritengono limitati i benefici della liberalizzazione, non disponendo di significativi vantaggi comparati. Inoltre, spesso i PVS non dispongono delle necessarie competenze tecniche per una positiva conclusione dei negoziati commerciali sui servizi.

Nelle economie avanzate, i sostenitori del processo di apertura internazionale nel terziario non riescono a prevalere sui gruppi sociali che vi si oppongono: gli effetti della recessione mondiale e la paura di perdere il lavoro, a causa del possibile trasferimento internazionale (*international outsourcing*) della fornitura di alcuni servizi, hanno accresciuto la domanda di protezione.

E' dunque evidente il paradosso dei servizi, che pur avendo un ruolo preminente nella gran parte delle economie rimangono ostaggio di altri settori nelle negoziazioni commerciali.

Una possibile spiegazione potrebbe essere dovuta al fatto che, diversamente da quanto accade per l'agricoltura, il processo di liberalizzazione del terziario sembra procedere su base unilaterale, sospinto in prevalenza dal progresso tecnologico e da potenti forze economiche. Questo chiarirebbe la ragione per cui il grado di apertura effettivo dei

servizi è maggiore di quanto si desume dagli impegni specifici assunti in ambito GATS (*General Agreement on Trade in Services*). Un fenomeno simile si osserva in altri settori, dove i dazi effettivi (*applied rates*) sono più bassi del livello massimo stabilito (*bound rates*).

Un altro importante fattore di successo dei negoziati commerciali sui servizi è legato al tempo richiesto affinché i guadagni dell'apertura commerciale possano materializzarsi e mitigare così l'impatto negativo dei costi di aggiustamento. Infatti, almeno in una fase iniziale, la liberalizzazione dei mercati comporta l'erosione delle quote di mercato degli operatori nazionali a vantaggio di quelli esteri. Tuttavia l'evidenza empirica dimostra che le imprese straniere accrescono le loro quote di mercato offrendo servizi che gli operatori nazionali non sono in grado di fornire e per i quali la domanda interna è ridotta. Per questa via dunque le imprese straniere contribuiscono ad aprire la strada all'ingresso di nuovi soggetti e a espandere il mercato.

Nella battaglia per le riforme accade spesso che gli oppositori siano più rapidi nel sottolineare l'impatto negativo del cambiamento di quanto lo siano i sostenitori nello spiegarne i vantaggi. Quindi l'auspicio è quello di fornire una corretta e consapevole informazione, cercando di evidenziare soprattutto i vantaggi che si possono trarre dall'apertura internazionale del mercato dei servizi, anche in termini di effetti positivi sulla crescita economica.

Giuseppe Pace

(Ministero dello Sviluppo Economico -
Esperto Osservatorio Economico)

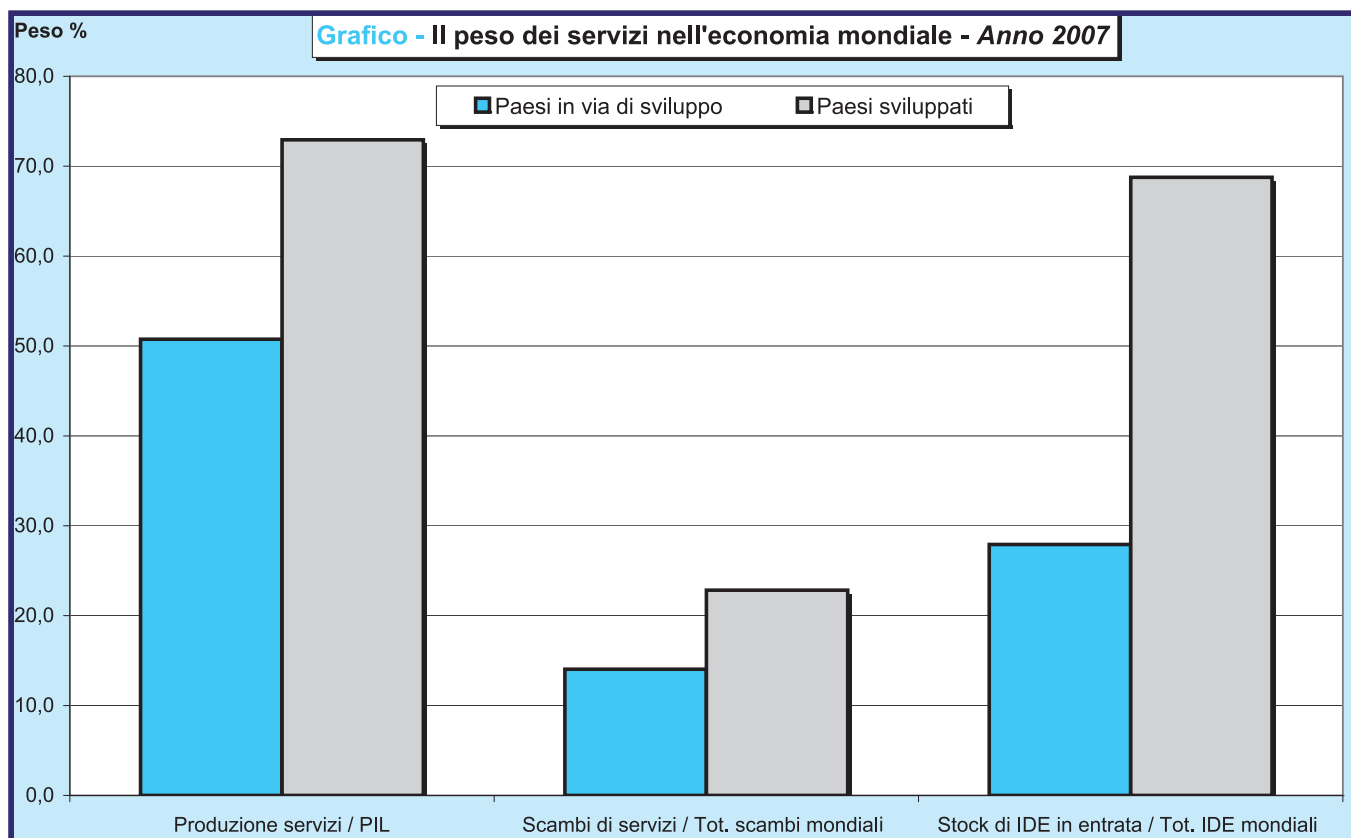


Tabella 1 - Stima del commercio internazionale dei servizi articolato per modalità di fornitura

Modalità di fornitura	1997	2004
1. Fornitura transfrontaliera	41	35
2. Consumo all'estero	20	10 - 15
3. Presenza commerciale	38	50
4. Presenza / Movimento di persone fisiche	1	1 - 2
Commercio totale nei servizi	100	100

Fonti:

1997-G. Karsenty, *Assessing Trade by Mode of Supply in P. Sauvé e R. Stern GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Harvard University Press

2004-International Trade Statistics, World Trade Organization, Ginevra, 2005

Tabella 2 - Equivalenti tariffari nei Paesi Sviluppati - Anno 2005

PAESE	SERVIZI							TOTALE
	COMUNICAZIONI	COSTRUZIONI	FINANZIARI ASSICURATIVI	DISTRIBUZIONE	TRASPORTI	SERVIZI IDRICI	ALTRI SERVIZI	
UE10	19	38	39	43	26	20	22	33
UE 14	8	28	24	29	12	5	8	18
ITALIA	9	29	31	30	18	10	16	26
STATI UNITI	12	36	31	46	16	-3	-1	24
CANADA	10	36	20	46	18	5	9	23
GIAPPONE	28	12	36	37	22	18	25	28
OCE*	15	48	35	40	23	0	9	29
REUR**	2	54	14	28	11	-1	-1	17
TOTALE	13	29	29	39	16	2	7	23

* OCE: Australia e Nuova Zelanda

** REUR: Albania e Svizzera.

Tabella 3 - Equivalenti tariffari nei Paesi in Via di Sviluppo - Anno 2005

PAESE	SERVIZI							TOTALE
	COMUNICAZIONI	COSTRUZIONI	FINANZIARI ASSICURATIVI	DISTRIBUZIONE	TRASPORTI	SERVIZI IDRICI	ALTRI SERVIZI	
ARGENTINA	20	67	51	52	24	13	19	37
ACP*	5	58	42	26	16	28	29	32
ASEAN**	13	44	23	31	13	12	17	24
BRASILE	26	75	40	52	30	31	35	46
CILE	9	66	42	41	16	27	31	35
CINA	21	41	49	15	12	21	38	29
INDIA	55	95	54	43	30	60	55	54
MENA***	22	55	56	47	15	25	16	28
MESSICO	11	43	38	41	18	26	23	31
RAME****	15	85	52	56	25	23	31	45
RSA*****	36	88	72	70	37	50	43	61
TURCHIA	30	44	51	31	8	32	26	28
URUGUAY	16	66	45	47	17	21	17	33
TOTALE	19	53	39	33	17	25	28	33

* ACP: Tanzania e Zimbabwe

**ASEAN: Corea del Sud, Indonesia, Filippine, Singapore e Thailandia

*** MENA: Marocco e Tunisia

****RAME: Colombia, Perù e Venezuela

*****RSA: Bangladesh e Sri Lanka.