CONFINDUSTRIA

Le prospettive geopolitiche e geoeconomiche dell’accordo di libero scambio tra l’Unione europea e i Paesi del Mercosur

Commissione Affari Esteri e Comunitari

Camera dei Deputati

Audizione Parlamentare

28 maggio 2025

Abstract

In un contesto globale caratterizzato da tensioni economiche e geopolitiche, dove l'ordinamento multilaterale non riesce ad offrire un'efficace governance degli scambi e degli investimenti, l'Unione Europea punta sugli accordi commerciali per rafforzare la propria autonomia strategica e diversificare l'accesso ai mercati internazionali.

Questi obiettivi sono pienamente condivisi da Confindustria, che considera queste intese essenziali per evitare i rischi di marginalizzazione e per sostenere la resilienza economica dell'industria italiana ed europea. Il Mercosur non ha ancora stretto alleanze commerciali strutturate con altri attori globali e tergiversare ulteriormente sarebbe fatale. Dopo 25 anni e 38 round negoziali, è prioritaria l'approvazione immediata dell'accordo per presidiare le relazioni con il più importante blocco economico e demografico dell'America Latina istituendo un mercato integrato di oltre 750 milioni di consumatori le cui economie rappresentano complessivamente il 20% del Pil mondiale e il 25% degli scambi mondiali.

Oltre l'81% degli scambi Ue-Mercosur riguarda i beni industriali, che costituiscono il 94% dell'export italiano verso l'area (88% delle linee tariffarie che lo componevano nel 2024) e che godrebbero di accesso preferenziale per oltre il 91% del valore: il settore industriale, dunque, è al centro degli interessi dell'Italia, che è primo esportatore europeo nel settore agroalimentare, secondo nei macchinari e prodotti elettrici (che costituiscono il 43% del totale export verso il Mercosur per un valore di 3,1 miliardi di euro nel 2024) e nei veicoli e altri mezzi di trasporto, terzo nella plastica e gomma, negli strumenti ottici, medici e di misura o precisione, quarto nei prodotti chimici e farmaceutici. Elevati picchi tariffari proteggono i mercati del Mercosur in alcuni di questi settori e in altri comparti di punta del Made in Italy, con aliquote massime che spaziano dal 18% nei settori chimico-farmaceutico, gomma-plastica e arredamento, al 35% per alcuni macchinari, prodotti elettrici, bevande e prodotti del tessile-abbigliamento. Sulla base delle performance ottenute nel quadro di simili accordi conclusi precedentemente, l'export italiano di beni dimostra di saper trarre benefici comparativamente maggiori rispetto alla media europea.

Inoltre, andando oltre la liberalizzazione tariffaria, l'accordo estende i benefici per le imprese italiane favorendo, ad esempio, l'accesso al mercato dei servizi, semplificando le procedure doganali, rimuovendo gli ostacoli tecnici, prevedendo disposizioni specifiche per le PMI, ampliando l'accesso agli appalti pubblici sia a livello federale che sub-federale, fornendo disposizioni in materia di proprietà intellettuale, dispositivi per la risoluzione delle controversie e meccanismi di correzione di eventuali distorsioni di mercato. Infine, soprattutto il Brasile, ma anche in parte l'Argentina forniscono alla Ue importanti percentuali di materie prime strategiche.

Presidente, Onorevoli,

grazie per l'opportunità di illustrare la posizione di Confindustria su un accordo commerciale di rilevanza strategica per l'industria nazionale ed europea come quello fra Ue e Mercosur.[1]

Il ruolo strategico degli accordi commerciali. Le tensioni economiche e geopolitiche stanno ridefinendo sul campo le regole del commercio internazionale; l'ordinamento multilaterale non sembra in grado di riformarsi ed assicurare la necessaria governance di un sistema sempre più frammentato e conflittuale;[2] l'Unione europea intende ridurre le vulnerabilità critiche mantenendo un approccio cooperativo nei confronti dei partner ed il grado di apertura della sua autonomia strategica è determinato in ampia parte dalla capacità di concludere ambiziosi accordi commerciali. I loro benefici sono incrementali e costituiscono il più efficace strumento contro il protezionismo e la marginalizzazione. Attraverso l'apertura di nuove rotte preferenziali, questi accordi rafforzano la proiezione internazionale dell'Unione e dell'Italia contribuendo alla competitività dell'industria, specie quella italiana, basata sulla trasformazione, l'innovazione, la qualità e l'export. Disporre della rete di accordi commerciali più estesa al mondo[3] posiziona favorevolmente la Ue, soprattutto nell'attuale fase di recrudescenza protezionistica. Secondo l'ultimo rapporto della Commissione disponibile[4], essi coprono il 45,8% del commercio estero della Ue e va osservato come i timori di incrementi anomali di importazioni di prodotti ritenuti sensibili dall'Ue sono stati puntualmente smentiti, non essendosi mai verificata l'attivazione dei meccanismi di salvaguardia previsti dagli accordi stessi.[5]

---

[1] Il *Mercado Comun del Sur*-MERCOSUR si costituì nel 1991 con la firma del Trattato di Asunción tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay e divenne operativo nel 1994.

[2] La paralisi dell'organo d'appello per la risoluzione delle controversie, l'inefficacia delle funzioni di notifica e monitoraggio, la farraginosità dei negoziati e l'obsolescenza dei processi decisionali della OMC sono la punta dell'iceberg di un deterioramento in corso da tempo. Con ciò non si intende disconoscere l'importanza dell'Organizzazione, né si intravedono alternative viabili al suo ruolo. Confindustria, al pari di tutte le omologhe dei Paesi membri, sostiene da anni una profonda riforma che restituisca credibilità all'Organizzazione.

[3] Oltre 40 con un totale di oltre 75 Paesi. Fonte: DG Trade

[4] Relazione della Commissione sull'attuazione e sull'applicazione degli accordi commerciali dell'Ue – ottobre 2024. Con l'accordo con la Nuova Zelanda e la modernizzazione di quello con il Cile, la percentuale è probabilmente più elevata. A testimonianza del loro impatto sull'accesso al mercato, nel 2023, l'export Ue di beni cresceva del 1,2% rispetto all'anno precedente verso i partner preferenziali rispetto all'anno precedente con una crescita quasi doppia nel comparto agroalimentare (+2,3%), mentre diminuiva del 2,2% verso quelli non preferenziali.

[5] Nel caso del Mercosur, le misure di salvaguardia possono essere adite sia tra i due blocchi che bilateralmente, nei confronti dei membri del Mercosur, e possono consistere in una sospensione temporanea della tabella di riduzione tariffaria del prodotto interessato o in una riduzione della preferenza tariffaria.

Pertanto, Confindustria ritiene fondamentale che l'Italia sostenga l'approvazione al più presto dell'accordo Ue-Mercosur. Confindustria ritiene altresì necessario rivitalizzare l'agenda negoziale europea concludendo quello con l'Australia, approfondendo ed accelerando i negoziati in corso con l'India e con alcuni Paesi ASEAN[6] ed esplorando approcci più pragmatici rispetto alle formule "di ultima generazione", che si prefiggono obiettivi ambiziosi,[7] ma richiedono lunghi negoziati. In tal senso, appaiono interessanti alcuni approcci flessibili con partner che possono contribuire ad attenuare le dipendenze critiche dell'Unione.[8]

La loro importanza geopolitica e geoeconomica. A gennaio 2025, erano notificati alla OMC 615 Regional Trade Agreements - RTAs, di cui poco più della metà (373) sono in vigore. In questo fitto reticolo di accordi, spesso sovrapposti e assai sovente dai contenuti limitati, con numerosi settori esclusi e relativa portata di liberalizzazione, la Ue ne è leader numericamente, ma per qualità e completezza degli accordi che conclude.[9] Con il Mercosur scalerebbe significativamente la classifica anche per magnitudo geoeconomica ed integrerebbe partner che non hanno ancora aderito a formazioni concorrenti nel quadrante dove si svolge la competizione più interessante, nell'Asia-Indo-Pacifico, dove si stanno addensando blocchi integrati come la *Regional Comprehensive Economic Partnership* - RCEP[10] e la *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership* – CPTPP.[11] La Ue ha già, opportunamente, concluso accordi bilaterali "di ultima generazione" con importanti partner appartenenti anche a queste formazioni [12] innervando le alleanze esistenti con teste di ponte attraverso le quali, con un uso strategico dei regimi di cumulo delle regole di origine, può accedere triangolando - ovviamente in maniera legittima – ad un'area complessiva di oltre 3 miliardi di consumatori, ed una volta concluso l'accordo con l'India, i prodotti italiani ed europei avrebbero accesso preferenziale ad oltre la metà della popolazione mondiale.

---

[6] Indonesia, Tailandia, Filippine, Malesia.
[7] Più ampi degli impegni già assunti dalle parti in sede multilaterale.
[8] Come i "Clean Trade International Partnerships".
[9] Infografica interattiva WTO dicembre 2024.
[10] RCEP. Annovera i 10 ASEAN, Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda che integra oltre 2,4 miliardi di consumatori, ossia circa il 30% della popolazione mondiale, ed il 28% degli scambi mondiali
[11] CPTTT. Evolutosi dal TTP che si negoziava come controcanto al TTIP transatlantico nella metà della scorsa decade, a cui la prima Amministrazione Trump decise di non aderire. Rappresenta oltre il 13% del PIL mondiale ed il 15% degli scambi mondiali. Consta di 12 membri: Australia; Brunei; Giappone; Canada; Cile; Malesia, Messico; Nuova Zelanda; Singapore; Perù; Vietnam. Di recente, e suscitando qualche interrogativo sulla contiguità geografica, si è unito anche il Regno Unito.
[12] Come Canada, Corea del Sud, Giappone, Vietnam, Nuova Zelanda, Singapore, Cile, Messico,

Gli accordi commerciali sono particolarmente vantaggiosi per l'Italia. L'indice di diversificazione industriale italiano è il più alto dell'Unione europea ed una variegata matrice dell'offerta produttiva è suscettibile di tradurre la liberalizzazione tariffaria in un vantaggio comparato e di ridurre il rischio per le imprese italiane. Analisi del Centro Studi di Confindustria confermano, ad esempio, come dall'entrata in vigore degli Accordi con la Corea del Sud (2011); con il Canada (2017) e con il Giappone (2018) l'export di beni italiani è cresciuto sensibilmente più della media europea: con la Corea del Sud, del +147,2% a fronte di una media Ue del 127%; con il Canada del +61% rispetto ad una media Ue del 49,3%; con il Giappone di un ancor più netto +27,4% rispetto al 15,7% della media Ue. Coerentemente, e per rafforzarne l'impatto positivo degli FTA sull'export nazionale, Confindustria è da tempo impegnata nel promuoverne l'utilizzo presso le imprese, migliorando la conoscenza dei due principali istituti doganali necessari a valorizzarli: la classifica e l'origine delle merci, peraltro, estremamente importanti per gestire gli effetti delle spirali tariffarie attualmente in corso.

L'accordo Ue-Mercosur va ben oltre i dazi. I suoi benefici superano la sfera tariffaria favorendo l'accesso al mercato attraverso una molteplicità di strumenti. L'accordo contiene oltre 20 capitoli che trattano dal commercio di beni e servizi, alle regole di origine, alle semplificazioni doganali e amministrative, agli ostacoli tecnici, alle misure sanitarie e fitosanitarie, agli strumenti di difesa commerciale, a disposizioni sulla concorrenza e sui sussidi statali, allo sviluppo sostenibile, alla tutela dell'ambiente[13], dei diritti umani e dei lavoratori, alle agevolazioni per le PMI, alla cooperazione e risoluzione delle controversie. Di particolare rilievo le disposizioni sugli appalti pubblici,[14] che liberalizzano l'accesso per beni e servizi sia a livello federale che sub-federale.

L'accordo contiene meccanismi di correzione di eventuali distorsioni di mercato e prevede disposizioni in materia di proprietà intellettuale, contemplando impegni che riguardano l'intero spettro dei diritti, inclusi i diritti d'autore, marchi, disegni industriali. In tema di Indicazioni Geografiche, quello con il Mercosur è fra gli accordi commerciali di ultima generazione a riconoscerne in maggior numero all'entrata in vigore.[15]

---

[13] Le parti ribadiscono il loro impegno per l'attuazione dell'Accordo di Parigi.
[14] Anche in considerazione del fatto che i Paesi del Mercosur non sono parti dell'Accordo multilaterale (GPA).
[15] Con il CETA furono 42, con il Giappone 44, con il Vietnam 38. Nell'accordo con il Mercosur, le denominazioni italiane a cui sarà garantito un livello di protezione assimilabile a quello Ue saranno 57 su un totale di 355, prevedendo misure contro l'uso ingannevole di simboli, bandiere o immagini che suggeriscano una falsa origine geografica potenzialmente ingannevole. La maggior parte delle IG dell'Ue godrà del massimo livello di protezione al momento dell'entrata in vigore. Sono previsti periodi transitori affinché i produttori locali cessino l'utilizzo di nomi preesistenti ed è prevista la coesistenza con marchi registrati per una durata limitata. Basato

Abbattimento tariffario e vantaggi stimati. L'accordo prevede la quasi totale liberalizzazione del commercio fra le parti: il Mercosur abbatterà completamente i dazi sul 91% delle proprie linee tariffarie, mentre la Ue procederà all'abbattimento per una percentuale lievemente superiore, pari al 95% delle linee tariffarie, eliminando il 100% dei dazi sui prodotti industriali nell'arco di 10 anni. Per quanto riguarda il settore agroalimentare, il Mercosur liberalizzerà il 93% delle linee tariffarie (che corrisponde al 95% del totale export Ue del settore); mentre l'abbattimento da parte dell'Ue sarà minore, pari al 82% delle linee tariffarie. I vantaggi prefigurati dalla Commissione europea ammontano ad un risparmio di circa 4 miliardi di euro di dazi l'anno. L'importanza dell'accordo può essere misurata comparando le medesime stime effettuate per l'accordo con la Corea (1,5 miliardi), quello con il Giappone (1 miliardo), quello con il Canada (600 milioni).

L'importanza strategica dell'area. Con un Pil complessivo di poco inferiore ai 3 trilioni di dollari[16], il Mercosur rappresenta il blocco commerciale più importante in termini economici e demografici dell'America Latina, con i due principali mercati previsti crescere nell'anno in corso rispettivamente del 5,5% (Argentina) e del 2% (Brasile)[17]. L'accordo costituirebbe un mercato integrato di quasi un decimo della popolazione mondiale (oltre 750 milioni di consumatori) le cui economie rappresentano complessivamente il 20% del Pil mondiale e il 25% degli scambi mondiali.[18] Fra le ragioni che rendono urgente la sua approvazione vi è la riluttanza a legarsi a partner internazionali che rende il Mercosur un'eccezione a livello planetario: la maggior parte degli accordi in vigore hanno portata regionale[19] e quelli con partner non continentali si limitano a Egitto, India e Israele. Tuttavia, nessuno di essi è anche soltanto lontanamente comparabile per campo di applicazione, livello di ambizione e carattere cogente degli impegni a quello negoziato con la Ue. E nessun'altra area commerciale integrata offre affinità culturali simili a quelle che legano questi quattro Paesi all'Italia.

Si è fatto riferimento in precedenza all'importanza di stringere alleanze commerciali con partner in grado di lenire il fabbisogno europeo di materie prime critiche. Il Mercosur, oltre a rappresentare un mercato ad alto potenziale come destinazione del nostro export, soddisfa in parte anche questo importante profilo.

---

sul principio delle "liste aperte", l'accordo consentirà alle parti di aggiungere nuove denominazioni di IG anche dopo l'entrata in vigore. La Ue proteggerà 220 IG dal Mercosur.

[16] Di cui circa oltre 2,1 imputabili al Brasile.

[17] Fondo Monetario Internazionale.

[19] Bolivia, Cile, Colombia, Cuba, Equador, Messico e Perù.

Le due maggiori economie del blocco, infatti, sono importanti produttori o trasformatori di materie prime critiche: il Brasile processa l'88% del Niobio mondiale e soddisfa l'82% del fabbisogno della Ue. Dal Brasile la Ue importa anche il 16% del Tantalio, il 12% della Bauxite, il 13% della Grafite naturale, il 9% del Silicio metallico, l'8% del Manganese, il 7% del Vanadio. Mentre l'Argentina, che processa l'11% del litio mondiale, fornisce alla Ue il 6% del suo fabbisogno.[20]

Rischi di altre Sfere d'influenza. Tergiversare ulteriormente sulla decisione di concludere l'accordo sarebbe fatale. Dopo 25 anni e 38 round negoziali, l'Unione europea ha la possibilità di affermare il proprio presidio in un'area ambita da agguerriti concorrenti: dal 2014 al 2024 l'interscambio Mercosur-Cina è aumentato del 60%; quello con la Ue soltanto del 3,8%.[21] La Ue non può competere con un'economia non di mercato e, essendo impermeabile ad alleanze commerciali strutturate, nel Mercosur vigono livelli di protezione tariffaria estremamente elevati, che l'accordo abbatterebbe rendendo assai più competitivi i prodotti italiani.

I benefici per l'Italia. L'Italia parte da una solida base, con un interscambio di beni nel 2024 di 13,2 miliardi di euro ed un saldo positivo di oltre 1 miliardo. Anche nei servizi, gli scambi registrano un netto surplus in favore dell'Italia, con 1,9 miliardi di export a fronte di un import di 975 milioni. Sono presenti oltre 1.400 imprese italiane (controllate oltre il 51%) ed oltre 8.000 imprese esportatrici si rivolgono a questi mercati dall'Italia. Nel 2023, il Mercosur rappresentava il terzo mercato extra-UE per stock di IDE italiani in uscita, con un valore di € 15,1 Mld di euro, dopo il Regno Unito e gli Stati Uniti.

La centralità dell'industria. Oltre l'81% degli scambi fra UE e Mercosur riguarda i beni industriali, che costituiscono il 94% dell'export italiano verso l'area. L'accesso preferenziale previsto dall'accordo interessa oltre il 91% del valore del nostro export totale di beni.[22] Il settore industriale, dunque, è al centro degli interessi dell'Italia.

Aliquote elevate proteggono l'accesso al mercato del Mercosur in settori di punta del Made in Italy con picchi che spaziano dal 18% nei settori chimico-farmaceutico, gomma-plastica e arredamento, al 35% per alcuni macchinari, prodotti elettrici, bevande e prodotti del tessile-abbigliamento.

---

[20] Enhancing Trade and Investment in Critical Raw Materials.
[21] Elaborazioni Confindustria sul database Trademap.
[22] Corrispondenti all'88% delle linee tariffarie che compongono il nostro export verso il Mercosur. Le percentuali si riferiscono a dati sull'export italiano aggiornati al 2024.

Non di meno, l'Italia è primo esportatore europeo nel settore agroalimentare, il secondo nei macchinari e prodotti elettrici (che costituiscono il 43% del totale export verso il Mercosur per un valore di 3,1 miliardi di euro nel 2024) e nei veicoli e altri mezzi di trasporto, il terzo nella plastica e gomma, negli strumenti ottici, medici e di misura o precisione, il quarto nei prodotti chimici e farmaceutici.

Secondo un'analisi d'impatto commissionata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale[23], nel periodo considerato dalla simulazione[24], le esportazioni totali di beni e servizi dell'Ue aumenterebbero di circa 25 miliardi di dollari e l'Italia sarebbe il Paese membro a trarne il maggior beneficio con una quota del 14% (3,5 miliardi di dollari), soprattutto nei macchinari ed apparecchiature, prodotti chimici e farmaceutici, tessile e abbigliamento, ed un miglioramento netto del saldo commerciale rispetto a tutti e quattro i mercati, con i miglioramenti più consistenti con Brasile (+ 6 miliardi USD) e Argentina (+1 miliardo di dollari).

Secondo stime più recenti basate sulla attuale composizione del nostro export, sulla presenza in questi mercati di beni e prodotti importati da altri partner con caratteristiche simili[25] e sulle previsioni circa l'andamento della domanda interna, il potenziale di ulteriore export realizzabile ammonta a 1,1 miliardi di euro.

In una fase estremamente delicata della congiuntura internazionale, l'immediata diversificazione delle alleanze strategiche non appare più un'opzione ma una stringente necessità, soprattutto in America Latina dove, dopo la recente "modernizzazione" degli accordi commerciali con Cile e Messico, l'entrata in vigore di quello con il Mercosur rafforzerebbe l'integrazione fra i due Continenti fornendo alle produzioni italiane mercati di sbocco ad alto potenziale di crescita. Il sostegno di Confindustria è, pertanto, fermo sia per ragioni di posizionamento geopolitico dell'Italia e dell'Europa che per gli evidenti benefici in termini di export.

[23] Centro Rossi-Doria dell'Università Roma Tre. Studio sulla valutazione degli effetti dell'accordo di libero scambio Ue-Mercosur sul commercio estero italiano, 2021.
[24] 2036.
[25] Quali: quota di mercato, prezzi in valori medi unitari, struttura dei costi, distanza geografica, grado di specializzazione diversificazione dell'export, grado di "unicità" (sostituibilità) ed altri.