

## **L'accordo commerciale con il Mercosur: un test fondamentale per l'Europa**

di Paolo Guerrieri<sup>1</sup>

Il regime di dazi “à la carte” imposto dal Presidente Trump sembra destinato a durare, con tutta la sua imprevedibilità: tariffe imposte e rimodulate per le motivazioni più diverse, talora poco attinenti all'economia. Nessun accordo con Washington in tali condizioni può valere come polizza di assicurazione in quanto può essere rimesso in discussione in qualunque momento. In questa prospettiva l'Unione e i Paesi europei devono accelerare la costruzione di accordi e sbocchi alternativi con altre aree del mondo, contando sul fatto che la rete degli scambi al di fuori degli Stati Uniti rappresenta circa l'85% del commercio mondiale.

Un banco di prova che si porrà a breve, di grande rilevanza, sarà l'accordo commerciale con i Paesi del Mercosur (Brasile, Argentina, Uruguay, Paraguay), approvato politicamente a dicembre dello scorso anno e presentato dalla Commissione alla ratifica del Consiglio e del Parlamento europeo all'inizio di settembre. Raramente un negoziato commerciale ha impiegato così tanto – oltre due decenni – per giungere a questo punto.

I ritardi riflettono una combinazione di difficoltà tecniche, alternanze politiche in Europa e in Sud America e mutamenti nelle percezioni pubbliche della globalizzazione. Tuttavia, proprio il fatto che il processo è sopravvissuto a crisi ricorrenti testimonia l'importanza dell'intesa per entrambe le parti.

Una rilevanza che è anzitutto commerciale: l'accordo darà vita a una delle più grandi aree di libero scambio del mondo, con oltre settecento milioni di abitanti, e aprirà nuove opportunità per l'industria, l'agroalimentare e i servizi dei due raggruppamenti di paesi. Ma per l'Europa è molto più di un'intesa tariffaria: è uno strumento di diversificazione strategica, che riduce dipendenze critiche e rafforza la resilienza europea in un'economia globale altamente instabile. È inoltre un accordo che innova sulla sostenibilità, elevando l'Accordo di Parigi a clausola essenziale, oltre a coniugare apertura e garanzie per gli attori più esposti. La posta in gioco è anche geopolitica: un maggiore radicamento europeo in America Latina segnalerebbe la volontà

---

<sup>1</sup> Paris School of International Studies, Sciences Po.

dell'UE di restare protagonista in un mondo segnato dalla rivalità tra grandi potenze.

Questo articolo prende in esame queste varie dimensioni, mostrando come l'approvazione dell'accordo rappresenta più in generale un banco di prova della capacità dell'Europa di agire da potenza globale evitando di ripiegarsi su un regionalismo puramente difensivo.

### **Impatto e diversificazione commerciali**

L'importanza commerciale dell'accordo è indubbia. Si avrà un abbattimento progressivo dei dazi, che interesserà il 91% delle tariffe del Mercosur relative all'import dall'Unione e il 95% di quelle europee sull'import dai paesi sudamericani, con periodi di transizione fino a 15 anni per i comparti più sensibili. Per gli esportatori europei di beni e servizi si apriranno nuovi rilevanti sbocchi di mercato, che consentiranno alle aziende di rafforzare la loro presenza in una regione latino-americana di quasi 300 milioni di abitanti e con domanda in crescita. A trarne vantaggio saranno in particolare i comparti industriali europei – automotive, macchinari, farmaceutico, tecnologie per le rinnovabili – grazie a una significativa riduzione dei dazi (l'America Latina è una delle aree più protette) e a una cooperazione regolatoria più prevedibile. Le imprese europee otterranno anche accesso ad appalti pubblici e una tutela rafforzata della proprietà intellettuale, in particolare per le indicazioni geografiche: saranno oltre 340 le denominazioni europee riconosciute e protette, un primato per un accordo UE.

Oltre al potenziale incremento dei flussi commerciali, l'accordo UE-Mercosur contribuirà a rafforzare la strategia europea di diversificazione commerciale, tesa a rafforzare la resilienza e ridurre le dipendenze critiche dell'Unione.

Gli shock degli ultimi anni — la pandemia di COVID-19, la guerra in Ucraina e le interruzioni nelle catene di fornitura globali — hanno costretto l'Europa a confrontarsi con le proprie vulnerabilità. La dipendenza eccessiva da un singolo fornitore, sia per l'energia che per le materie prime e le tecnologie strategiche, ha esposto l'UE a rischi che vanno oltre l'economia e toccano la sicurezza. Il concetto di “de-risking” è entrato ormai stabilmente nel dibattito politico, indicando un orientamento verso diversificazione e resilienza dell'Europa.

L'accordo Mercosur si inserisce direttamente in questa agenda. L'America Latina è ricca di risorse naturali, incluse materie prime critiche come litio, cobalto e terre rare, indispensabili per le transizioni verde e digitale

dell'Europa. Ottenere un accesso stabile e prevedibile a tali risorse non è solo un vantaggio economico, risponde anche a una necessità strategica.

In sostanza, la diversificazione non riguarda solo l'accesso ai mercati, quanto la capacità dell'Europa di agire in modo indipendente in un contesto sempre più turbolento. L'accordo va dunque inteso come parte della più ampia strategia di sicurezza economica: come l'UE riduce la dipendenza dall'energia russa o da singoli fornitori di semiconduttori, così deve costruire partnership diversificate sulle materie prime e mercati. Ratificare l'accordo significa investire nella resilienza, rafforzando insieme autonomia e competitività dell'Europa.

### **Il contenuto geopolitico**

L'accordo con i paesi del Mercosur riveste anche un significato geopolitico profondo per l'Europa. Il commercio non è mai solo dazi: è presenza e influenza. L'America Latina ha un peso crescente nel mondo non solo per le sue risorse, ma anche per la definizione degli equilibri globali. La Cina ha espanso notevolmente la sua presenza nell'America latina con investimenti in infrastrutture, tecnologia e materie prime; gli Stati Uniti intendono rilanciare il loro coinvolgimento nell'area, pur se il rapporto con il Brasile si è irrigidito con l'imposizione da parte di Trump di super dazi per ragioni eminentemente politiche.

In questo scenario l'Europa non può restare ai margini. Ratificare l'accordo serve a garantire che l'UE resti un partner rilevante e rispettato in America Latina. Una partnership che non riguarda solo il commercio, ma interessa tradizioni democratiche, legami culturali e un comune impegno per il multilateralismo. Particolarmente importante, quest'ultimo, in una fase in cui gli stessi Stati Uniti, oltre a molte potenze autoritarie, stanno rimettendo in discussione il sistema commerciale internazionale fondato sulle regole.

Per l'UE si tratta di dimostrare che l'ambizione di difendere apertura e regole dei mercati non è velleitaria. Soprattutto dopo il duro colpo d'immagine legato all'accettazione, sotto pressione, di misure unilaterali statunitensi in violazione di regole multilaterali tuttora in vigore e rispettate, quali la clausola della nazione più favorita.

### **Le resistenze all'accordo**

Nonostante gli indubbi vantaggi dell'accordo le resistenze restano. L'apertura dei mercati e la liberalizzazione degli scambi di un paese e/o di un'area non sono un processo meramente economico. Hanno un impatto sulla vita di imprese, lavoratori, agricoltori e comunità locali, con vincitori e

vinti. Nel caso dell'accordo con il Mercosur, l'agricoltura è il comparto politicamente più sensibile benché minoritario nell'export europeo. In comparti come carne bovina, pollame e zucchero si teme la concorrenza di prodotti sudamericani a prezzi più bassi, consentita da costi di produzione e standard ambientali spesso più favorevoli. Ciò pesa particolarmente in paesi come Francia e Polonia, dove il comparto e la politica agricola hanno particolare rilevanza.

L'UE ha predisposto per l'agricoltura difese e garanzie mirate. Quote di importazione limiteranno i volumi nei settori delicati, evitando aumenti incontrollati. Più di recente all'inizio di ottobre la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che rafforza le tutele attraverso: la revoca temporanea delle preferenze tariffarie in caso di impatti negativi, l'introduzione graduale di quote mirate concordate con il Mercosur per i settori sensibili, e meccanismi di monitoraggio e intervento più rapidi. A ciò si affiancherà un fondo di compensazione di circa un miliardo di euro per sostenere l'adattamento degli agricoltori.

È interessante ricordare che anche in occasione della ratifica dell'accordo con il Canada (CETA) venne stanziato un analogo fondo. Ma poi non venne mai utilizzato perché nonostante gli allarmismi, anche allora, degli agricoltori europei, l'accordo con il Canada si è rivelato un grande affare per l'agroalimentare Ue e i suoi esportatori.

Gli strumenti predisposti saranno vincolanti e permetteranno di gestire l'accesso al mercato europeo in modo prevedibile ed equilibrato. È il riconoscimento, peraltro, che la politica commerciale non deve e può ignorare i costi dell'apertura, anche quando colpiscono minoranze.

Offrendo sostegno diretto, l'UE segnala che nessun comparto sarà lasciato indietro nella realizzazione degli obiettivi strategici. Con quote, clausole di salvaguardia e fondi di adeguamento, si cerca di evitare l'alternativa secca tra presenza nei mercati globali e tutela delle comunità rurali, arrivando a distribuire i benefici dell'apertura in modo più equo. Solo il tempo potrà dire, tuttavia, se tutto questo sarà sufficiente a convincere un numero adeguato di oppositori, garantendo così la ratifica dell'accordo.

### **Sostenibilità e apertura commerciale**

Il tratto forse più innovativo dell'accordo UE–Mercosur riguarda l'ambiente. Per la prima volta l'UE rende il rispetto dell'Accordo di Parigi un elemento essenziale di un grande accordo commerciale: non un gesto simbolico, ma obblighi giuridici con possibili sospensioni parziali se gli impegni venissero violati.

L'ambizione è tenere insieme commercio e sostenibilità. L'accesso al mercato è condizionato a pratiche ambientali responsabili. Nel caso Mercosur l'attenzione si concentra sull'Amazzonia, ecosistema cruciale per clima e biodiversità. I critici temono che l'aumento degli scambi incentivi pratiche non sostenibili e, indirettamente, la deforestazione, o indebolisca il Green Deal europeo.

Per rispondere, l'accordo integra monitoraggio e cooperazione: sorveglianza satellitare della deforestazione, comitati congiunti sulle catene di approvvigionamento sostenibili, parametri chiari di rendicontazione. L'obiettivo è fare della politica commerciale una forma di diplomazia climatica.

Se avrà successo, l'accordo potrà diventare un modello per intese future in cui la sostenibilità sia condizione vincolante, non una semplice aspirazione: dimostrando che gli accordi commerciali possono sostenere la governance ambientale invece di minarla. In un mondo in cui il cambiamento climatico resta una sfida decisiva, nonostante il negazionismo dilagante, questo legame può essere uno dei contributi più significativi dell'UE alla governance commerciale globale.

### **L'urgenza della ratifica**

A questo punto l'urgenza dell'approvazione dell'accordo è evidente. L'UE si vuole presentare come un attore capace di fissare standard e difendere un sistema commerciale aperto, ma la sua capacità di tradurre le iniziative in risultati concreti è spesso messa in discussione. Troppi dossier – trattati sugli investimenti, quadri regolatori – si trasformano in negoziati infiniti. Se l'accordo con il Mercosur subisse la stessa sorte, crescerebbero i dubbi sulla capacità dell'Europa di agire con decisione.

All'inizio di settembre la Commissione ha rotto gli indugi e anziché attendere un consenso difficile ha trasmesso l'accordo alla ratifica del Consiglio e del Parlamento europeo. Come per altri dossier commerciali – si pensi al CETA – la Commissione ha diviso in due l'accordo: da un lato l'*Interim Trade Agreement* (ITA), limitato al solo commercio e di competenza esclusiva UE, che potrà essere approvato con maggioranza qualificata in Consiglio (almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione UE) e con il consenso del Parlamento; dall'altro l'*EU-Mercosur Partnership Agreement* (EMPA), la parte mista con finalità politiche e di cooperazione, che richiederà unanimità in Consiglio e le ratifiche di tutti gli Stati nazionali.

L'ITA, una volta ratificato, potrebbe essere applicato subito pur se provvisoriamente, come già avvenuto con il CETA, in attesa che si compia

il percorso di approvazione dell'EMPA, che sarà più lungo per via delle ratifiche nazionali. Nel caso del CETA, tale seconda fase è ancora da completare perché dieci paesi, tra cui l'Italia, non lo hanno ancora ratificato. L'esito del processo di ratifica dell'accordo con il Mercosur resta incerto: oltre alla Francia, anche la Polonia ed altri paesi si sono opposti al testo nella forma attuale. Sulla ratifica della parte commerciale è comunque consentito un cauto ottimismo. Nello scenario più favorevole, il voto di Consiglio e Parlamento potrebbe arrivare entro l'estate del prossimo anno, con l'entrata in vigore dell'ITA già nell'autunno. Il valore strategico dell'accordo potrebbe convincere anche i più riluttanti. A partire dalla Francia, che da tempo sostiene l'esigenza di un'UE più geopolitica e che troverebbe qui un passaggio coerente con tale ambizione. Anche perché la non approvazione dell'accordo, dopo vent'anni di negoziati, costituirebbe la prova di un'Europa sempre più in difficoltà nel rispettare i propri impegni.

Per concludere, l'accordo UE–Mercosur è più di una semplice intesa commerciale: è un test sulla capacità dell'Europa di conciliare obiettivi molteplici e talvolta in conflitto. Nel breve periodo, la ratifica metterà alla prova la capacità dell'UE di mantenere gli impegni a lungo termine, garantendo al contempo accesso e protezione concreti. Nel medio, rafforzerà la resilienza europea con partner affini in una regione strategica. Nel lungo, servirà a fissare uno standard per accordi che integrano davvero clima, lavoro e biodiversità. La decisione sulla ratifica inciderà pertanto ben oltre il perimetro commerciale, influenzando credibilità, ruolo economico e capacità d'incidere dell'Europa sul sistema economico internazionale negli anni a venire.