



Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department

NOTA N. 11



L'entrata in vigore dell'Accordo su un'Area di Libero Scambio Continentale Africana (AfCFTA)

Luglio 2019¹

Il 30 maggio 2019 è entrato in vigore l'**Accordo su un'Area di libero scambio continentale africana (AfCFTA)** nella sigla inglese, ZLEC in quella francese)² firmato il 21 marzo 2018 da 44 paesi africani nel corso di un **vertice straordinario a Kigali** (Ruanda). L'entrata in vigore è stata resa possibile dopo che il Parlamento del Gambia ha ratificato l'accordo lo scorso 3 aprile, raggiungendo così la soglia minima richiesta dei **22 paesi** (la metà dei firmatari).

All'Accordo CFTA si è giunti **dopo tre anni di negoziati** tra le parti. Esso prevede **la graduale abolizione delle barriere tariffarie e non tariffarie e, in particolare, l'eliminazione totale dei dazi** (che attualmente si attestano intorno al 6%) **sul 90% delle merci, in un periodo tra i 5 e i 10 anni dalla sua entrata in vigore**. Ancora da definire quali saranno i prodotti oggetto della liberalizzazione. L'Accordo comprende anche misure relative alla progressiva liberalizzazione dei servizi, in settori e secondo modalità che devono essere ancora negoziati.

L'accordo nel marzo 2018 a Kigali è stato firmato da 44 dei 55 membri dell'Unione africana (UA)³. Attualmente **sono 54 gli Stati che hanno sottoscritto l'accordo (su 55 dell'UA, tranne l'Eritrea) mentre 27 l'hanno ratificato**. Arrivate

¹ Aggiornamento della [Nota n. 6](#) di febbraio 2019, a cura del Servizio Affari internazionali del Senato.

² La sigla AfCFTA sta per *African Continental Free Trade Area*. Il [testo dell'accordo](#) è reperibile sul sito dell'Unione africana.

³ L'[Unione africana](#) (UA), nel cui seno è stato negoziato il CFTA, è un'organizzazione continentale nata ufficialmente nel 2002 a Durban. L'UA ha sostituito l'Organizzazione dell'unità africana (OUA), istituita nel 1963 durante il processo di decolonizzazione. L'UA



in extremis l'adesione della Nigeria, prima economia continentale, la cui assenza avrebbe ridotto la portata dell'accordo, e del Benin. L'Egitto ha indicato come priorità della sua presidenza di turno nel 2019 l'attuazione del CFTA.

A Niamey, in Niger, il 7 luglio scorso, nel corso del [12º vertice straordinario](#) dei Capi di Stato e di Governo dell'UA, è stata lanciata la fase operativa dell'accordo ed è stata individuata in Ghana la sede del Segretariato⁴. Tre portali telematici, dedicati a concessioni tariffarie, barriere non tariffarie alla circolazione delle merci e pagamenti digitali, saranno presentati come primi strumenti al servizio di governi e imprese, per facilitare l'avvio dell'accordo, mentre un incontro tra l'UA e le diverse comunità economiche africane già esistenti, in chiusura del summit, ha dato un'ulteriore spinta all'accordo⁵.

Dovranno ora essere stabilite le modalità di riduzione tariffaria, per poter così avviare la fase esecutiva, con i relativi adempimenti tecnici. È poi prevista una seconda fase del negoziato, che include anche i settori degli investimenti, della politica di concorrenza e della proprietà intellettuale⁶.

Potenzialità e criticità

Il CFTA ha in sé il potenziale per trasformare radicalmente l'economia africana. Attraverso l'eliminazione delle barriere al commercio di merci e servizi **si dà origine alla più grande area di libero scambio del mondo, con oltre 1,2 miliardi di consumatori.** Conseguentemente, dovrebbero aumentare gli scambi intra-africani (*South-South trade*), che attualmente costituiscono appena il 17% circa del totale. L'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*, il principale organo sussidiario permanente delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo) ha calcolato che l'eliminazione dei dazi accrescerebbe questa percentuale di un terzo e il PIL totale africano di un punto percentuale⁷. Secondo l'UNECA (Commissione economica africana delle Nazioni

è attualmente composta da 55 membri. L'organizzazione, fondata sul principio dell'uguaglianza e dell'interdipendenza degli stati membri, ha tra i suoi obiettivi principali la pace e lo sviluppo sostenibile del continente; la difesa dei diritti umani e della democrazia; la promozione delle economie locali e regionali.

⁴ <https://au.int/fr/node/36940>.

⁵ v. sul sito dell'Ispi il contributo di G. Zandonini "[Niger: al via l'accordo commerciale che rivoluzionerà l'Africa](#)".

⁶ UNECA, *Next Steps for the African Continental Free Trade Area* (<https://www.uneca.org/publications/assessing-regional-integration-africa-aria-ix>), giugno 2018.

⁷ [African Continental Free Trade Area: challenges and opportunities o tariff reductions](#), UNCTAD Research Paper n° 15, February 2018

Unite), l'interscambio intra-africano aumenterebbe in 4 anni fino al 52% del totale degli scambi⁸.

Un altro obiettivo dell'Accordo sarebbe poi quello di incidere sulla tipologia dei prodotti scambiati e di **ridurre la dipendenza del continente dal commercio extra-africano**, laddove attualmente si calcola che oltre il 60% delle esportazioni africane negli altri continenti sia costituito da materie prime mentre il 70% dell'import consiste in prodotti finiti. L'accordo, riducendo la volatilità delle economie africane - ancora troppo legate ai prezzi delle materie prime - dovrebbe agevolare l'industrializzazione interna.

Una delle conseguenze principali dell'implementazione dell'AfCFTA dovrebbe essere anche la **riduzione dei tempi del passaggio delle merci alle dogane**. La procedura è oggi estremamente lunga e costosa, poiché richiede un numero elevato di documenti non sempre facilmente reperibili, e poiché solitamente gli Stati africani applicano le tasse doganali più alte proprio agli Stati confinanti. La riduzione delle tasse doganali e la normalizzazione dei rapporti commerciali tra gli Stati africani, insieme allo snellimento delle procedure burocratiche alla dogana risulterebbe in un risparmio cospicuo di tempo e di denaro⁹.

L'accordo potrebbe anche contribuire a **rafforzare la posizione del continente africano nell'ambito delle relazioni commerciali globali**. Con la crisi dei negoziati commerciali multilaterali, nonché della stessa autorità normativa dell'Organizzazione Mondiale del Commercio - sottolinea il CeSPI¹⁰ - le più recenti decisioni sulle regole che governano il commercio sono state assunte nell'ambito di accordi preferenziali negoziati a livello bilaterale, regionale (continentale) o trans-regionale, da cui l'Africa è stata esclusa in maniera quasi sistematica. Il consolidamento del regionalismo africano può dunque rivelarsi decisivo, da un lato, per **sviluppare un potere negoziale adeguato, da far valere nei confronti di importanti partner commerciali (come Unione Europea e Cina)**; dall'altro, per promuovere economie di scala e catene di valore che possano **aiutare le società africane a competere sui mercati internazionali**. La realizzazione di tali benefici, tuttavia, è condizionata al superamento di numerose sfide politiche, giuridiche, economiche e funzionali.

Nel complesso, dunque, la realizzazione dell'Area di libero scambio continentale può certamente rappresentare un'importante opportunità di sviluppo dei Paesi africani e di miglioramento delle condizioni di vita di milioni di persone e facilitare una trasformazione strutturale inclusiva delle economie dei paesi africani, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda globale 2030 per lo sviluppo sostenibile e del quadro strategico di sviluppo dell'Agenda africana 2063.

⁸ [The Continental Free Trade Area \(CFTA\) in Africa – A Human Rights Perspective](#), Friedrich Ebert Stiftung, luglio 2017.

⁹ v. [L'Africa diventa un'area di libero scambio: pro e contro dell'accordo di Niamey](#), di Sara Nicoletti, CeSI, luglio 2019.

¹⁰ v. A. Cofelice ["Integrazione regionale": la via verso lo sviluppo dell'Africa?](#), CeSPI, 12 aprile 2019

Sussistono tuttavia ancora alcune rilevanti questioni potrebbero ostacolare l'attuazione dell'Accordo e il pieno dispiegamento dei suoi benefici. Innanzitutto, i dazi che l'Accordo punta ad abolire non sono l'unico e forse nemmeno il principale ostacolo allo sviluppo del commercio intra-africano: è un dato di fatto che a essi si aggiungono le **carenze nelle infrastrutture di comunicazione**, il grosso **peso delle procedure burocratiche** e gli alti **tassi di corruzione**, nonché la **diversità degli standard merceologici e delle regolamentazioni**.

Inoltre, i vantaggi potenziali associati all'Accordo potrebbero essere ridimensionati in ragione dell'apparente non complementarietà delle economie dei Paesi africani. E, specie nella fase iniziale, **rischi e benefici potrebbero distribuirsi in maniera differenziata**, avvantaggiando maggiormente quei Paesi che hanno già una base industriale o un surplus agricolo.

I paesi economicamente più deboli, comprese le economie meno sviluppate e di piccole dimensioni, nonché i paesi privi di sbocchi sul mare, rischiano di essere maggiormente esposti alle conseguenze negative generate dalla riduzione delle tariffe, sotto forma di perdite fiscali (stimate dall'UNCTAD in complessivi 4,1 miliardi di dollari) e chiusura delle industrie locali. In questo senso, è necessario adottare politiche di coesione e misure a sostegno delle esigenze specifiche dei diversi tipi di paesi o attori nazionali, al fine di rendere l'AfCFTA un accordo inclusivo e vantaggioso per tutti ed efficace¹¹.

L'UNECA. Inoltre, ritiene necessario che vengano tenuti in debito conto la **valutazione dell'impatto dell'accordo sull'equità distributiva della ricchezza prodotta**, perché lo sviluppo del commercio intra-africano vada di pari passo con la tutela delle fasce più vulnerabili e soprattutto dei diritti umani, prevedendo misure che garantiscono **un'equa distribuzione dei vantaggi recauti dal CFTA in termini di produttività e di reddito**¹². Anche secondo l'UNCTAD occorre che l'accordo sia realizzato con la necessaria gradualità, flessibilità e prevedendo se necessario aree di temporanea esenzione¹³.

C'è un ultimo elemento da tenere in considerazione: in aggiunta all'Unione Africana, **il continente è oggi caratterizzato dalla presenza di ben diciotto accordi commerciali preferenziali in ambito economico, monetario e settoriale**. Se da un lato l'esistenza di tali accordi segnala un interesse dei paesi africani verso la promozione dell'integrazione regionale come strategia di sviluppo, i risultati sin qui raggiunti non hanno sempre rispettato le aspettative e il tasso di integrazione economica, politica ed istituzionale effettivamente raggiunto varia in maniera considerevole da comunità a comunità.

La principale sfida consiste dunque nell'assicurare l'effettiva implementazione dell'accordo. L'attuazione dell'AfCFTA avrà successo nella misura in cui si riuscirà a dar vita anzitutto ad un adeguato sistema di *governance*, fondato, come richiesto dalla Banca Africana di Sviluppo, sul primato del diritto e su una

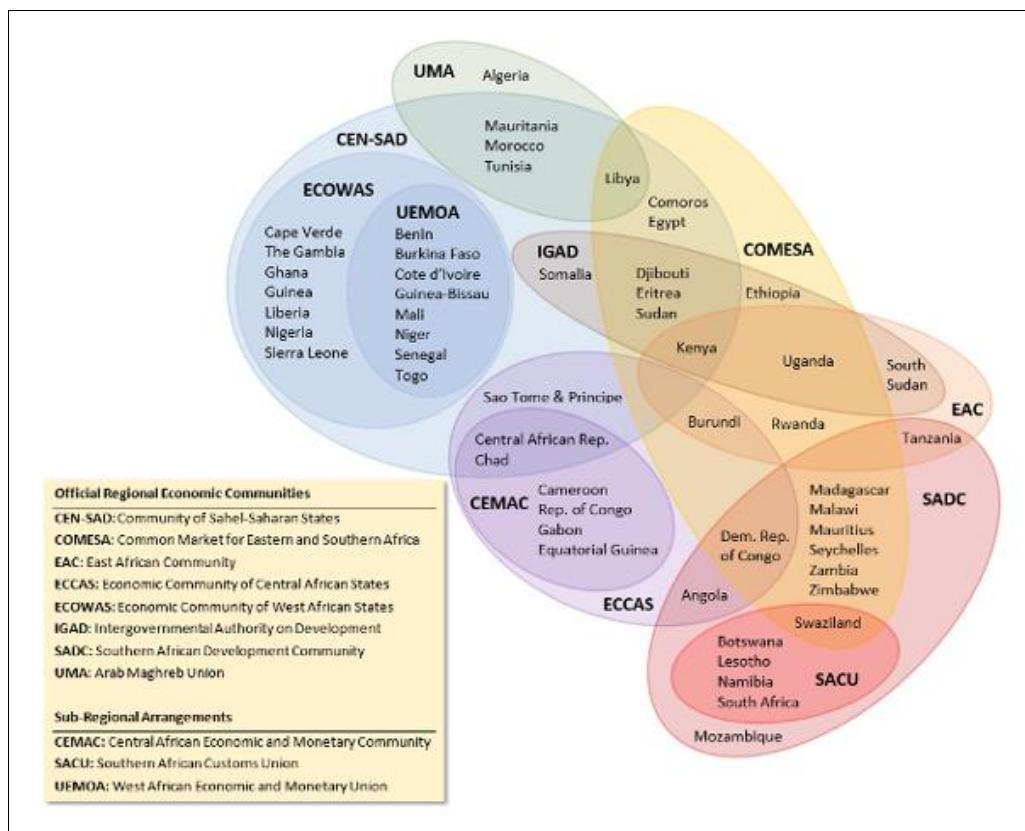
¹¹ S. Nicoletti, cit.

¹² UNECA, cit..

¹³ UNCTAD, cit.

solida architettura istituzionale, che sia in grado di promuovere obiettivi di armonizzazione, coerenza e prevedibilità¹⁴.

Figura 1. Accordi regionali di libero scambio in Africa



Nel continente africano esistono già numerosi accordi regionali, noti come Comunità economiche regionali (RECs), dal diverso livello di integrazione economica. Fonte: UNECA

Il sostegno dell'Unione europea

L'UE è già uno dei principali sostenitori del processo di integrazione africana attraverso istituzioni come la Banca europea per gli investimenti, il Fondo europeo di sviluppo (2014-2020), il Fondo fiduciario Ue-Africa per le infrastrutture e i programmi di sviluppo dell'Accordo di partenariato economico¹⁵. I principali strumenti per la promozione degli scambi commerciali tra l'UE e le regioni africane sono gli accordi commerciali denominati «**accordi di partenariato economico** (APE)». I negoziati di tali accordi, tuttavia, avviati nel 2002, hanno incontrato difficoltà. L'UE ha quindi adottato un regolamento sull'accesso al mercato per garantire disposizioni in materia di accesso temporaneo al mercato fino al 2014, poi prorogato¹⁶.

¹⁴ A. Cofelice, cit.

¹⁵ Sulle prospettive dell'Ue in relazione alla creazione di un'area di libero scambio africana v. [A vision of africa's future](#), a cura di Ispi, settembre 2018.

¹⁶ v. la [Nota tematica](#) del Parlamento europeo sull'Africa.

Il 22 marzo 2018, all'indomani del vertice di Kigali, l'Unione Europea - con una dichiarazione congiunta¹⁷ dell'Alto Rappresentante per gli affari internazionali e le politiche di sicurezza, del Commissario per il commercio e del Commissario per lo sviluppo e la cooperazione internazionale - ha commentato molto positivamente l'adozione dell'Accordo, manifestando disponibilità a sostenere il processo di creazione dell'area di libero scambio.

A settembre 2018 l'allora Presidente della Commissione europea Juncker ha lanciato l'[Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs](#), un piano di azione per rilanciare i rapporti commerciali, spingere gli investimenti e creare opportunità di lavoro in Africa, con **uno stanziamento di 50 milioni di euro nel biennio 2018-2020 a sostegno dell'AfCFTA**, considerato un pilastro del piano. Il 18 dicembre 2018 è stato firmato un accordo con l'UNECA, con l'erogazione di un primo finanziamento di 3 milioni di euro, per sviluppare strategie di implementazione dell'accordo¹⁸, mentre sempre nel 2018, 5 milioni di euro sono andati a progetti specifici a sostegno dell'Accordo, nell'ambito del Programma panafricano (PANAF), istituito per la strategia congiunta Ue-Africa (2014-2020)¹⁹, per un finanziamento complessivo finora di 62,5 milioni di euro²⁰. A [febbraio 2019](#), 4 milioni di euro sono stati destinati dall'Ue per la creazione di un *Osservatorio sul commercio nell'Unione Africana*, sempre in ambito PANAF.

Per approfondire:

- [Niger: al via l'accordo commerciale che rivoluzionerà l'Africa](#), Giacomo Zandonini, ISPI, 6 luglio 2019.
- [Dall'Unione Africana una lezione per l'Ue](#), Gianfranco Marcelli, Avvenire, 4 giugno 2019.
- ["Integrazione regionale": la via verso lo sviluppo dell'Africa?](#), Andrea Cofelice, CeSPI, 12 aprile 2019.
- [CFTA: How we'll protect Nigerian economy – Chief Negotiator](#), Vanguard, 3 luglio 2018;
- [Il grande potenziale commerciale dell'Africa](#), Francis Mangeni, Il Sole 24 ore, 11 giugno 2018
- [Ratification of African Continental Free Trade Area Gets Underway](#), International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 24 maggio 2018;
- [La nuova Africa del libero scambio](#), Brendan Vickers, Focus Ispi, 24 maggio 2018
- [Sguardo sulla geo-economia di un continente in crescita](#), a cura dell'Osservatorio Geo-economia dell'ISPI, 24 maggio 2018
- [Africa has a new free trade area. This is what you need to know](#), L. Signé, World Economic Forum, 3 aprile 2018;

¹⁷ [Joint Statement by HR/VP Federica Mogherini, EU Commissioner for Trade Cecilia Malmström and EU Commissioner for Development and International Cooperation Neven Mimica on the launch of the African Continental Free Trade Area](#)

¹⁸ Un bilancio a tre mesi dal lancio dell'*Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs* è stato tracciato da Juncker al Forum Africa-Europa a Vienna il 18 dicembre scorso: https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/africa-europe-alliance-eu-supports-african-continental-free-trade-area-eu50-million_en

¹⁹ Nell'ambito di quanto previsto dal Regolamento (UE) N. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020.

²⁰ <https://www.africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/news/africa-europe-alliance-eu-support-african-continental-free-trade-area>

Et si l'Afrique relançait un libre-échange contesté?, Les Echos, 28 marzo 2018;
L'Afrique pose les fondations d'une zone de libre-échange, Le Monde, 22 marzo 2018;
Le Nigeria suspend sa participation au traité, Le Monde, 22 marzo 2018;
[African Continental Free Trade Area: challenges and opportunities o tariff reductions](#),
UNCTAD Research Paper n° 15, February 2018
[How a single market would transform Africa's economy](#), S. Akorede, World Economic
Forum, 28 febbraio 2018;
[Africa's greatest economic opportunity: trading with itself](#), K. Makhubela, World Eco-
nomic Forum, 16 gennaio 2018;
[Africa countries are building a giant free-trade area](#), The Economist, 7 dicembre
2017;
[The Continental Free Trade Area \(CFTA\) in Africa – A Human Rights Perspective](#), Frie-
drich Ebert Stiftung, UNECA, luglio 2017;
[Fast-tracking the Continental Free Trade Area: Regional Economic Communities
\(RECs\) as Building Blocks](#), P. Sebahizi, African Union Commission, novembre 2016;

*Fonti: Unione Africana, Commissione europea, Servizio di azione esterna Ue, UNECA
(Commissione economica africana delle Nazioni Unite), UnCTAD (United Nations Confe-
rence on Trade and Development), Economist Intelligence Unit, Ispi, CeSPI, stampa ita-
iana ed estera.*