SETTEMBRE - OTTOBRE 2026

International Trade Review

Dal vendere al produrre: come le regole di origine della Convenzione PEM possono ridisegnare i rapporti economici tra Italia e Africa

Danilo Desiderio
fondatore di Desiderio Consultants, con sede in Nairobi, Trade Policy Specialist e Senior Research Associate presso l'Horn Economic and Social Policy Institute (HESPI)

Molte economie africane figurano oggi tra quelle a più rapida crescita a livello internazionale, alimentando una domanda crescente proprio nei settori in cui le imprese italiane vantano competenze consolidate: macchinari e attrezzature industriali, tecnologie agricole, impianti per la trasformazione alimentare, attrezzature per l'edilizia, sistemi energetici, tecnologie per la gestione delle risorse idriche e prodotti farmaceutici. Secondo l'African Development Bank, 12 delle 20 economie a più rapida crescita al mondo nel 2025 erano africane. E le prospettive per il 2026 restano altrettanto significative: si stima che l'economia del continente avanzerà del 4,2%, mentre l'Africa orientale dovrebbe mantenersi in testa alla classifica regionale, con un tasso di espansione previsto del 5,9%.

Per le imprese italiane, le opportunità principali consistono nel passare da una logica di puro scambio commerciale a una logica di integrazione produttiva. La vera sfida è costruire reti del valore capaci di collegare Italia, Europa, Mediterraneo e continente africano.

È proprio in questo contesto che la Convenzione Paneuromediterranea (PEM), entrata in vigore nella sua versione rivista il 1° gennaio 2025, cela un potenziale strategico di grande rilevanza. Le sue regole, infatti, possono influenzare il modo in cui le imprese italiane organizzano la produzione e distribuiscono le diverse fasi del ciclo produttivo tra più Paesi. Il quadro PEM può infatti diventare una leva per favorire la costruzione di uno spazio economico euro-mediterraneo più integrato e, indirettamente, rafforzare le connessioni produttive con le economie africane. In particolare, le regole di origine paneuromediterranee, e il meccanismo del cumulo nello specifico, possono facilitare l'organizzazione della produzione su scala transregionale. Le regole del cumulo consentono infatti alle imprese che operano nello spazio euromediterraneo di combinare input e processi produttivi localizzati in diversi Paesi. A determinate condizioni, ciò permette di mantenere per il prodotto finale il diritto al trattamento tariffario preferenziale quando entra nel mercato dell'Unione europea.

Questa prospettiva è particolarmente rilevante per l'Italia, il cui sistema produttivo é fortemente integrato nelle catene internazionali di fornitura e si caratterizza per la capacità di trasformare e valorizzare materiali, beni intermedi e componenti provenienti da diversi mercati. Una parte significativa del suo vantaggio competitivo risiede proprio nelle fasi a maggiore valore aggiunto della produzione e nella capacità di combinare input materiali, conoscenze, competenze e tecnologie provenienti da reti produttive e di fornitura distribuite su scala internazionale.

È proprio questa caratteristica a rendere le regole di origine PEM un elemento strategico. Se la competitività italiana dipende dalla capacità di combinare, trasformare e integrare fattori di produzione provenienti da luoghi diversi, allora la possibilità di distribuire le diverse fasi del ciclo produttivo tra più Paesi diventa un elemento di vantaggio strategico, purché il prodotto finale possa continuare a beneficiare del trattamento tariffario preferenziale previsto dall'accordo applicabile al momento della sua immissione in libera pratica nel mercato europeo.

In questo senso, lo strumento del cumulo diagonale rappresenta uno dei meccanismi più importanti del sistema PEM. Esso consente di considerare materiali e lavorazioni originari di diversi Paesi partner come rilevanti ai fini dell'acquisizione dell'origine preferenziale del prodotto finale. Il cumulo è definito "diagonale" perché consente di estendere il riconoscimento dei materiali e delle lavorazioni originari oltre il rapporto bilaterale tra due Paesi, coinvolgendo più Paesi collegati da una rete di accordi preferenziali. In termini concreti, ciò significa che un'impresa può distribuire le diverse fasi del processo produttivo tra più Paesi partner, facendo sì che determinati materiali originari e lavorazioni effettuate in tali Paesi possano essere presi in considerazione ai fini della determinazione dell'origine preferenziale del prodotto finale. Il cumulo diagonale può quindi rendere possibile l'organizzazione di un processo produttivo attraverso più Paesi, senza che la sua frammentazione geografica comporti, di per sé, la perdita dell'origine preferenziale del prodotto finale.

In questo senso, lo strumento del cumulo diagonale rappresenta uno dei meccanismi più importanti del sistema PEM. Esso consente di considerare materiali e lavorazioni originari di diversi Paesi partner come rilevanti ai fini dell'acquisizione dell'origine preferenziale del prodotto finale. Il cumulo è definito "diagonale" perché consente di estendere il riconoscimento dei materiali e delle lavorazioni originari oltre il rapporto bilaterale tra due Paesi, coinvolgendo più Paesi collegati da una rete di accordi preferenziali. In termini concreti, ciò significa che un'impresa può distribuire le diverse fasi del processo produttivo tra più Paesi partner, facendo sì che determinati materiali originari e lavorazioni effettuate in tali Paesi possano essere presi in considerazione ai fini della determinazione dell'origine preferenziale del prodotto finale. Il cumulo diagonale può quindi rendere possibile l'organizzazione di un processo produttivo attraverso più Paesi, senza che la sua frammentazione geografica comporti, di per sé, la perdita dell'origine preferenziale del prodotto finale.

Per verificare se il cumulo diagonale è concretamente applicabile, occorre innanzitutto consultare la matrice PEM aggiornata, che indica tra quali Paesi esistono le condizioni per applicare tale forma di cumulo. La verifica deve poi proseguire sul prodotto specifico. A tale proposito è necessario identificarne la classificazione tariffaria e consultare la relativa regola di origine specifica, contenuta nelle cosiddette "regole di lista" (list rules). Queste regole, contenute nell'Allegato II dell'Appendice I della Convenzione PEM, stabiliscono quali lavorazioni o trasformazioni devono essere effettuate sui materiali non originari incorporati in un dato prodotto finale affinché quest'ultimo possa essere considerato di origine preferenziale. A seconda della tipologia di prodotto, la regola può richiedere, per esempio, un cambiamento di classificazione tariffaria, il rispetto di un limite massimo per l'impiego di materiali non originari nella composizione del prodotto finito, oppure l'effettuazione di una specifica lavorazione o trasformazione.

Un esempio può rendere più chiaro il meccanismo. Si immagini un'impresa italiana che produce tessuti e li esporti in Tunisia, dove vengono utilizzati per la confezione di un capo di abbigliamento. Una parte degli altri materiali impiegati nella produzione del capo proviene dal Marocco. Se le condizioni previste dal sistema PEM per il cumulo diagonale tra Unione europea, Marocco e Tunisia sono soddisfatte, i materiali originari dell'Unione europea e del Marocco possono essere considerati, secondo le modalità previste dalle regole applicabili, ai fini della determinazione dell'origine preferenziale del prodotto finito realizzato in Tunisia.

In questo caso, il processo produttivo si sviluppa attraverso tre Paesi: l'Italia fornisce il tessuto, il Marocco altri materiali originari e la Tunisia realizza le successive fasi di trasformazione e confezionamento. Per verificare se il prodotto finito può beneficiare del trattamento preferenziale all'atto dell'immissione in libera pratica nell'Unione europea, occorre innanzitutto accertare, attraverso la matrice PEM vigente, che esistano le condizioni per applicare il cumulo diagonale tra i Paesi coinvolti (UE, Tunisia e Marocco). Occorre poi identificare la classificazione tariffaria del prodotto finito e verificare la relativa regola di origine specifica prevista nell'Allegato II dell'Appendice I della Convenzione PEM, accertando che le lavorazioni effettuate in Tunisia soddisfino i requisiti stabiliti da tale regola.

Se tutte le condizioni previste sono rispettate, i materiali originari dell'Unione europea e del Marocco possono essere trattati, ai fini dell'origine preferenziale, secondo le regole del cumulo applicabili alla relazione commerciale considerata. Il prodotto finito realizzato in Tunisia potrà quindi acquisire l'origine preferenziale prevista dall'accordo pertinente (purché siano soddisfatte tutte le condizioni previste dalle regole di origine applicabili) e beneficiare, all'importazione nell'Unione europea, del trattamento tariffario preferenziale previsto dall'accordo applicabile.

L'esempio in questione mostra in modo concreto la logica del cumulo diagonale: un'impresa può distribuire le diverse fasi del processo produttivo tra più Paesi collegati da una rete di accordi preferenziali, utilizzando materiali originari di partner diversi, senza che tale frammentazione geografica comporti necessariamente la perdita dell'origine preferenziale del prodotto finale. È proprio questa possibilità che rende il cumulo diagonale potenzialmente rilevante per l'organizzazione delle catene del valore nello spazio paneuromediterraneo.

È tuttavia necessaria una precisazione. L'applicabilità delle regole di origine della Convenzione PEM rivista dipende



dall'accordo preferenziale pertinente e, in particolare, dal fatto che quest'ultimo contenga un riferimento alla Convenzione tale da consentire l'applicazione della versione rivista delle sue regole di origine. Sebbene tali regole siano entrate in vigore il 1° gennaio 2025, la loro operatività non è uniforme in tutte le relazioni commerciali preferenziali. Occorrerà pertanto verificare, per ciascun caso concreto, quale versione delle regole di origine sia applicabile ai Paesi interessati e al prodotto considerato.

Il meccanismo del cumulo può quindi influenzare le decisioni delle imprese su dove localizzare le diverse fasi della produzione e, di conseguenza, contribuire a ridisegnare la geografia delle catene del valore. Per l'Italia, questo apre una prospettiva particolarmente interessante: il Mediterraneo può essere concepito non soltanto come un mercato di sbocco o un'area di transito, ma come uno spazio produttivo integrato, nel quale imprese localizzate in Paesi diversi possono svolgere funzioni complementari all'interno di uno stesso processo produttivo.

La PEM, tuttavia, non estende il proprio sistema di cumulo alle economie dell'Africa subsahariana in quanto tali. Il suo potenziale nei confronti dell'Africa risiede piuttosto nella possibilità di rafforzare l'integrazione produttiva euro-mediterranea e, attraverso le connessioni commerciali ed economiche che legano questo spazio alle economie africane, creare nuove opportunità per l'inserimento di imprese e produzioni africane nelle catene del valore che collegano Europa, Mediterraneo e Africa. In altre parole, sebbene la PEM non costituisca un ponte diretto verso l'Africa subsahariana, essa può contribuire a costruire una delle sponde normative e produttive attraverso cui tale connessione può svilupparsi.

A questa architettura si aggiunge oggi una nuova dimensione: la nascita dell'Area Continentale Africana di Libero Scambio (AfCFTA). L'AfCFTA sta progressivamente creando le condizioni per un mercato africano più integrato, nel quale la produzione, gli investimenti e le reti di distribuzione possono essere organizzati su scala continentale. Per le imprese italiane, questo modifica la logica di ingresso nei mercati africani. Invece di considerare ogni Paese come una destinazione isolata, diventa possibile guardare all'Africa come a un insieme di mercati progressivamente più interconnessi, nei quali sviluppare strategie produttive e distributive focalizzate su hub regionali, corridoi economici e reti produttive transfrontaliere.

È qui che emerge una possibile interazione strategica tra l'architettura commerciale euro-mediterranea e quella africana. Il sistema PEM può facilitare l'integrazione produttiva nello spazio euro-mediterraneo. L'AfCFTA può rafforzare la circolazione di beni, servizi e investimenti tra i Paesi africani. L'interazione tra queste due architetture può offrire alle imprese un quadro più ampio entro cui organizzare catene del valore capaci di attraversare lo spazio euro-mediterraneo e il continente africano. Non si tratta, naturalmente, di un processo automatico. Ma la convergenza tra questi due quadri regolamentari può contribuire a creare condizioni più favorevoli per la formazione di una nuova geografia della produzione.



La Convenzione PEM, da sola, non può creare un'area di libero scambio euro-africana. Né può eliminare le barriere pratiche che le imprese incontrano alle frontiere, lungo i corridoi di trasporto o nei sistemi logistici. La sua funzione è più specifica. Può rappresentare uno degli elementi regolamentari di un'architettura più ampia, nella quale reti produttive europee, mediterranee e africane possano diventare progressivamente più interconnesse. Il suo valore, dunque, non risiede nella capacità di creare da sola l'integrazione tra tali ambiti geografici, ma nella possibilità di rendere più agevole, quando le condizioni normative e commerciali lo consentono, l'organizzazione transfrontaliera della produzione.

Per l'Italia, questo richiede un ripensamento della diplomazia economica in Africa. L'obiettivo non dovrebbe essere limitato alla promozione delle esportazioni italiane, ma dovrebbe essere quello di posizionare le imprese italiane all'interno dei sistemi produttivi che l'Africa sta costruendo. Ciò significa individuare i settori nei quali le capacità industriali e tecnologiche italiane e il potenziale produttivo africano possono essere complementari. Significa collegare la promozione delle esportazioni alla promozione degli investimenti; combinare finanza commerciale e partnership industriali; aiutare le imprese a orientarsi tra regole di origine e accordi commerciali preferenziali; e, al tempo stesso, lavorare con i partner africani per migliorare standard produttivi, capacità industriali e competenze tecniche, rafforzando le condizioni necessarie affinché le imprese possano integrarsi in catene del valore regionali e internazionali.

Il contributo più importante che l'Italia può offrire all'economia africana potrebbe, in futuro, non essere soltanto quello di fornire beni ai mercati africani, ma di contribuire a rafforzarne la capacità produttiva.

Un'impresa italiana che esporta genera semplicemente una transazione. Un'impresa che investe nella produzione locale, trasferisce tecnologie e competenze, e costruisce partnership industriali, contribuisce invece a creare un ecosistema produttivo. Ed è proprio questo ecosistema che può generare nel tempo nuove transazioni, mobilitare ulteriori investimenti e creare le condizioni per un radicamento stabile delle imprese italiane nei mercati africani e nelle loro catene del valore.

La Convenzione PEM andrebbe pertanto considerata non semplicemente come uno strumento tecnico di politica commerciale, ma come parte dell'infrastruttura regolamentare che sostiene l'integrazione economica. Il suo valore strategico sta nella capacità di rendere più praticabile, a determinate condizioni, la produzione transfrontaliera. Questo potenziale, tuttavia, potrà essere pienamente sfruttato soltanto se imprese, decisori politici e istituzioni di supporto al commercio inizieranno a considerare le regole di origine non soltanto come requisiti amministrativi necessari per ottenere preferenze tariffarie, ma come strumenti attraverso i quali organizzare e ottimizzare le reti del valore.

È qui che si impone un cambio di paradigma. L'Italia non dovrebbe guardare all'Africa soltanto come a un insieme di mercati verso i quali esportare, così come l'Africa non dovrebbe essere considerata soltanto come una fonte di materie prime da importare. L'opportunità più grande risiede nella costruzione di una relazione economica nella quale tecnologia e capacità industriali italiane, risorse e fattori produttivi africani, mercati regionali africani e domanda europea possano diventare componenti complementari di una stessa architettura produttiva.

La Convenzione PEM può contribuire a rendere possibili alcune di queste connessioni. L'AfCFTA può rafforzarle all'interno dell'Africa. Ma la vera trasformazione non sarà prodotta dagli accordi in sé. Arriverà solo se le imprese su entrambe le sponde del Mediterraneo saranno capaci di utilizzare questi quadri regolamentari per organizzare la produzione attraverso le frontiere.

Ed è forse qui che si trova la dimensione meno esplorata delle regole di origine. Esse non servono soltanto a stabilire da dove proviene un prodotto, ma possono contribuire a determinare dove conviene produrlo, quali fasi del processo produttivo è opportuno localizzare in ciascun Paese e come distribuire il valore lungo determinate catene produttive. Possono quindi influenzare non soltanto i commerci già esistenti, ma anche le scelte delle imprese relative all'organizzazione territoriale della produzione, contribuendo così a plasmare una nuova geografia industriale.

Il prossimo capitolo dei rapporti economici tra Italia e Africa non sarà scritto chiedendosi quanto l'Italia possa vendere all'Africa o quanto l'Africa possa esportare verso l'Italia. Sarà scritto chiedendosi come organizzare la produzione affinché Italia e Africa possano diventare parti interconnesse di uno stesso sistema produttivo. In questa prospettiva, le regole di origine cessano di essere una nota tecnica nei trattati commerciali e diventano una delle infrastrutture invisibili che contribuiscono ad orientare le scelte su dove produrre e dove creare valore.

