



Protezione anti-dumping e liberalizzazione del commercio internazionale

di Maurizio Zanardi*

Introduzione

Il processo di globalizzazione, inteso in senso ampio come l'abbattimento di barriere che permette una più libera circolazione di merci, servizi, capitale e persone, pare avanzare inesorabilmente e recentemente viene essere accusato di molte colpe, come ad esempio disoccupazione e disuguaglianze sociali. Tale malcontento sembrerebbe anche spiegare, seppur parzialmente, il risultato elettorale che ha portato Donald Trump alla Casa Bianca e ha visto partiti di tendenza nazionalista avanzare in vari paesi europei. Se ci si fermasse a queste semplici e superficiali considerazioni, si potrebbe trarre la conclusione che la globalizzazione sia un fenomeno deleterio per la maggior parte delle persone, indomabile, artefice di se stesso e quindi incontrollabile. Una più attenta analisi rivela invece la complessità del fenomeno e, al tempo stesso, la sua fragilità, in quanto politiche poco oculate possono fermare e anche far regredire tale processo, che non è per niente inesorabile.

Al tempo stesso, il sistema include la possibilità di usare varie misure di salvaguardia, il cui fine è quello di soddisfare un genuino bisogno di limitare alcuni aspetti indesiderati della globalizzazione senza minarne l'intero sistema. Focalizzandosi sul processo di liberalizzazione del commercio internazionale, l'idea di base è quella di permettere alcune forme temporanee di protezionismo se, in loro assenza, il risultato sarebbe un più generalizzato aumento di barriere doganali. La teoria del *managed trade*¹ razionalizza il bisogno di valvole di sfogo, così che le pressioni circoscritte di alcuni settori industriali non facciano venir meno il supporto per una più generale spinta alla liberalizzazione. Il problema è che troppo spesso misure che dovrebbero rappresentare l'eccezione ed essere usate solo sporadicamente e per periodi limitati, diventano invece una norma e vengono usate per fini diversi da quelli per cui erano state concepite. Il sistema *anti-dumping*, la cui origine risale agli inizi del 1900, è forse l'esempio più chiaro di questo abuso ed è, allo stesso tempo, ritenuto insufficiente da parte di molte organizzazioni industriali nel raggiungere gli obiettivi prefissati. È importante capirne il funzionamento, così da comprendere come possa generare critiche per essere troppo o troppo poco protezionista e quali possano essere i rischi nell'usufruire di altre politiche commerciali ancor meno strutturate (come ad esempio i dazi unilaterali introdotti recentemente dal Presidente degli Stati Uniti).

* Università di Lancaster.

¹ Si veda Bagwell e Staiger (1990).



Cos'è l'*anti-dumping*?

Come il termine stesso lascia intendere, il sistema *anti-dumping* si pone l'obiettivo di eliminare gli effetti del *dumping* inteso come quella pratica commerciale per cui produttori esteri esportano ad un prezzo inferiore a quello praticato nel loro paese d'origine oppure vendono sottocosto. Tali pratiche sono considerate sleali da parte dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) che permette quindi l'introduzione di dazi *anti-dumping* (oltre ai normali dazi²) così da eliminare il differenziale di prezzo. L'esistenza del *dumping* è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'imposizione di tali misure in quanto l'OMC richiede che si verifichi anche l'esistenza di danni materiali per i produttori nazionali e che questi danni siano dovuti al *dumping* (cosa tutt'altro che facile da dimostrare).

La prima legge *anti-dumping* fu introdotta nel 1904 in Canada, seguita nell'ordine da Australia, Sud Africa, Stati Uniti, Giappone, Francia, Nuova Zelanda, e nel 1921 dalla Gran Bretagna. Questo impeto legislativo può essere attribuito a vari fattori: il timore che i produttori tedeschi potessero ricorrere al *dumping* all'indomani della Prima guerra mondiale, l'euforia del periodo per la regolamentazione dei mercati,³ dazi doganali già elevati e la scoperta di un nuovo sistema di protezione che facesse appello a un senso di equità. A partire dagli anni cinquanta e in concomitanza con l'introduzione del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) molti altri paesi hanno iniziato a dotarsi di tali leggi, tanto che ad oggi solo pochissimi paesi non hanno una legge *anti-dumping* (ma non tutti i paesi utilizzano sistematicamente tali leggi).⁴

Per ottenere l'imposizione di dazi *anti-dumping*, un'industria richiede protezione al proprio governo (all'Unione Europea nel caso dell'Italia visto che le politiche commerciali sono una prerogativa dell'UE). A tale richiesta fa seguito un'indagine e le misure protezioniste vengono introdotte se si verifica l'esistenza di *dumping* e di danni causati dal *dumping* ai produttori nazionali (e se si ritiene che tali misure siano nell'interesse dell'Unione Europea, nel caso dell'UE). L'utilizzo di questo strumento è cresciuto notevolmente nel tempo con un'impennata a partire dagli anni ottanta. Fino a quegli anni i cosiddetti *traditional users* (Australia, Canada, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Unione Europea) erano di fatto gli unici paesi a utilizzare questo strumento e gli esportatori giapponesi erano quelli più spesso colpiti da tali misure. Questo gruppo si è modificato notevolmente nel tempo e a partire dagli anni novanta molti altri paesi (in via di sviluppo) si sono uniti. Di fatto, negli ultimi anni l'India è il paese che fa maggior uso dell'*anti-dumping* (grafico 1) e anche la Cina è diventata particolarmente attiva pur avendo introdotto una legge *anti-dumping* solo nel 1997. Probabilmente l'attivismo cinese è dovuto al fatto che ad oggi è il paese più colpito da tali misure (quasi 57 per cento di tutte le misure introdotte nel periodo 1995-2016, grafico 2).

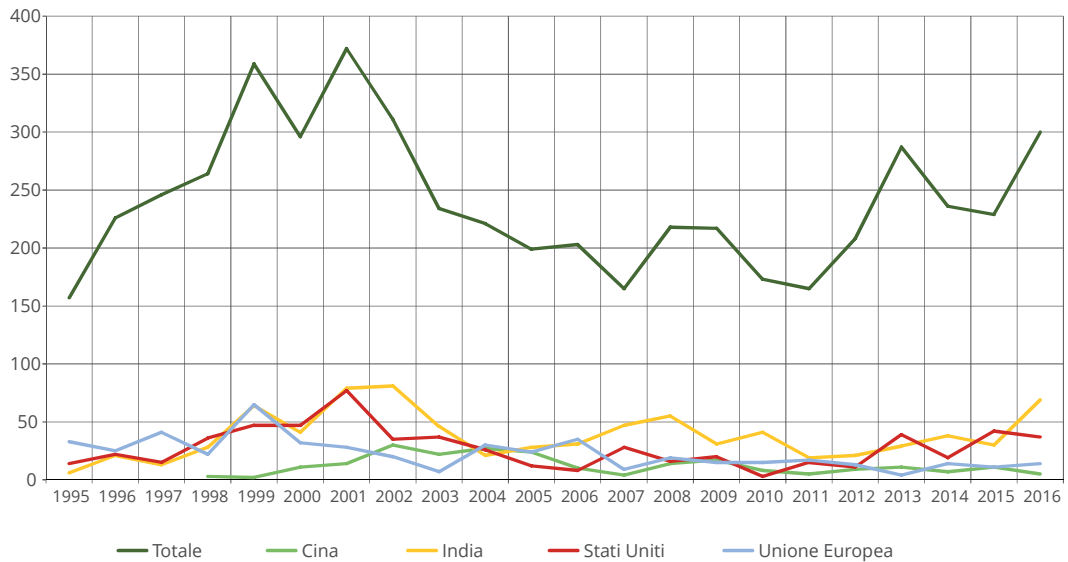
² La protezione *anti-dumping* può prendere forme diverse: dazi specifici, dazi *ad valorem*, o accordi di prezzo con cui gli esportatori si impegnano ad aumentare i prezzi che praticano nei paesi importatori.

³ Le leggi antitrust canadese e statunitense furono le prime al mondo e furono introdotte rispettivamente nel 1889 e 1890.

⁴ Si veda Zanardi (2006) per una discussione dettagliata dell'evoluzione storica dell'*anti-dumping* nel mondo.

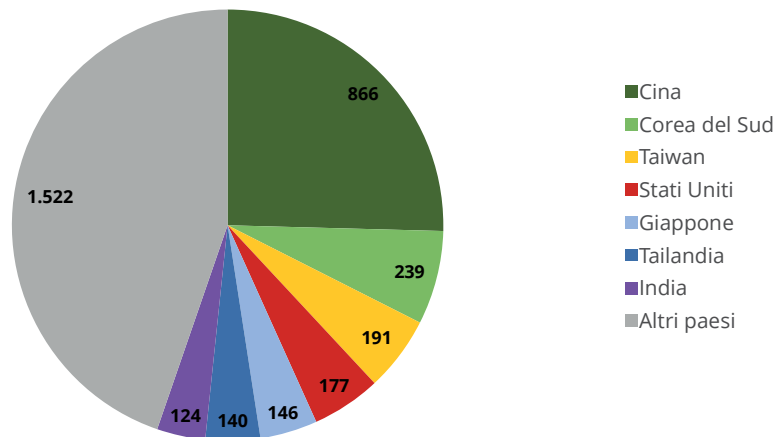


Grafico 1 - Numero di indagini *anti-dumping*, per paese importatore



Fonte: elaborazioni su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio (https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByRepMem.xls)

Grafico 2 - Numero di misure *anti-dumping* introdotte, per paese colpito (1995-2016)

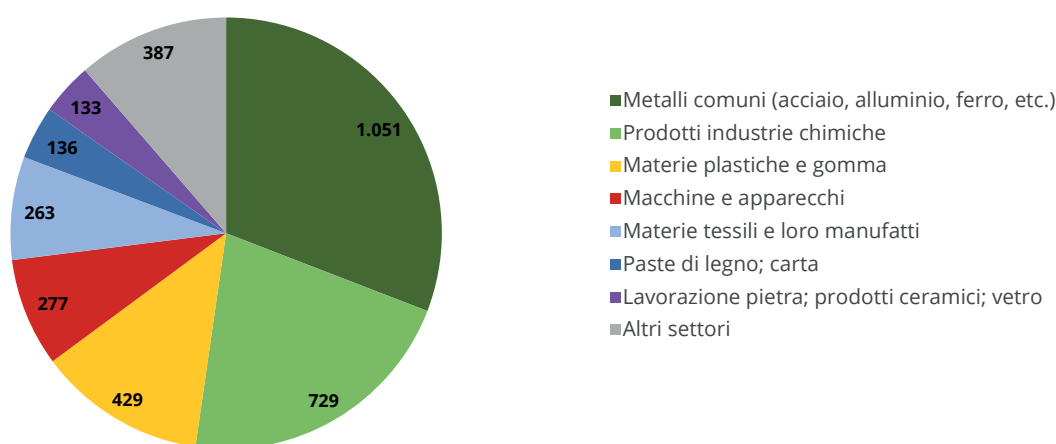


Fonte: elaborazioni su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio (https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByExpCty.xls)

Anche se l'origine del sistema *anti-dumping* fa riferimento a ciò che si ritiene una pratica commerciale sleale, la letteratura economica sul tema è concorde nel concludere che tali dazi sono giustificati (in termini di massimizzazione del benessere sociale di un paese importatore) solo nei casi di *dumping* predatorio volto ad eliminare l'industria locale, così che gli esportatori possano poi comportarsi come monopolisti (e imporre prezzi ben più alti del costo marginale di produzione). Tali evenienze sono particolarmente rare e la motivazione del *dumping* non è mai presa in considerazione per decidere l'introduzione dei dazi. In ogni altro caso, è facile dimostrare che i consumatori nel paese importatore guadagnano più di quel che i produttori locali

perdono quando un esportatore vende sottocosto o applica discriminazione di prezzi a favore dei consumatori esteri (che generalmente presentano una più alta elasticità della domanda al prezzo). Le regole circa il calcolo del *dumping* sono tuttavia così vaghe che già nel 1993 Finger concludeva che *"Dumping is whatever you can get the government to act against under the antidumping law."* E nel corso degli anni, le industrie di vari paesi hanno perfezionato la loro capacità organizzativa ed efficacia nell'ottenere qualche forma di protezione grazie all'*anti-dumping*, con i settori dell'acciaio e della chimica in cima alla classifica con il maggior numero di misure (insieme più del 50 per cento del totale, grafico 3).

Grafico 3 - Numero di misure *anti-dumping* introdotte, per settore (1995-2016)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Organizzazione mondiale del commercio (https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByExpCty.xls)

Un aspetto interessante e peculiare dell'*anti-dumping* è la sua implementazione. Infatti, l'applicazione di tali misure è il risultato di un iter amministrativo apparentemente senza ingerenze politiche, a dimostrazione del fatto che si tratta di uno strumento volto a colpire una pratica commerciale illegale (cioè il *dumping*).⁵ Ciononostante pochi credono nell'indipendenza delle agenzie governative che svolgono le indagini e vari studi hanno messo in luce i canali tramite i quali si manifestano le ingerenze politiche negli Stati Uniti.⁶ Analisi sistematiche per l'UE non esistono a causa della mancanza di informazioni dettagliate su come la Commissione (e, prima, il Consiglio) raggiungano la decisione finale anche se indiscrezioni sembrano suggerire l'esistenza di chiare preferenze politiche (Nordström et al., 2011).

Un sistema nato per fronteggiare il *dumping* e inizialmente addirittura non apprezzato dai produttori canadesi (in quanto toglieva loro uno dei motivi per richiedere dazi più elevati), è cresciuto a dismisura negli anni sia per il numero di paesi che ne fanno uso regolare che per il numero di casi. A fronte della flessibilità del suo utilizzo, gli economisti ritengono che *"[anti-dumping] is simply a modern form of protection"* e che *"all but [anti-dumping]'s staunchest supporters agree that [anti-dumping] has nothing to do with keeping trade 'fair'..."* (Blonigen e Prusa, 2003). Rispetto

⁵ Fino al 2013 era il Consiglio dell'Unione Europea a decidere sull'introduzione di misure *anti-dumping*; da allora tale decisione è stata trasferita alla Commissione europea.

⁶ Lo studio più recente in materia (Aquilante, 2018) dimostra come i commissari americani si schierino sistematicamente in linea con la loro affiliazione politica.



ai dazi doganali, però, l'*anti-dumping* è chirurgico nella sua precisione in quanto ha la capacità di colpire anche solo alcuni produttori (quelli che hanno fatto *dumping*) in alcuni paesi e con dazi differenziati per impresa. Diversamente dai dazi doganali tradizionali, che colpiscono tutti i paesi allo stesso modo, la discriminazione operata dall'*anti-dumping* può dar luogo a diversi effetti. Per esempio, la riduzione delle importazioni dalle fonti colpite dalle misure può essere più o meno compensata grazie all'aumento di importazioni da altri paesi. Questo fenomeno di diversione commerciale può parzialmente neutralizzare l'*anti-dumping* e spronare i produttori a cercare di aggirare le misure esportando via paesi terzi. Dazi *anti-dumping* differenti per produttori dello stesso paese possono innescare forze competitive a vantaggio delle imprese soggette a dazi inferiori e, per assurdo, portare a una riduzione della competizione nel paese esportatore con la possibilità di ulteriori e negative ripercussioni per il paese importatore. Questi e altri effetti strategici fanno dell'*anti-dumping* uno strumento particolarmente pericoloso e alle volte imprevedibile.

Cos'è la posta in gioco?

Al di là delle cifre riportate nei grafici precedenti, quanto è importante l'*anti-dumping*? Non è facile rispondere a questa, che pure sembra una semplice domanda. Dati statistici alla mano, risulta che meno del 4 per cento delle importazioni annuali dell'UE erano soggette a dazi *anti-dumping* nel periodo 1990-2009 (Bown, 2011). Ma con una percentuale annuale di poco superiore al 4 per cento negli Stati Uniti all'inizio degli anni novanta, Gallaway et al. (1999) concludevano che le misure *anti-dumping* e anti-sussidio statunitensi rappresentavano la forma protezionistica più costosa (in termini di benessere sociale) dopo l'Accordo Multifibre (che venne eliminato nel 2005) con un costo netto di circa 4 miliardi di dollari.⁷ Certamente, il ruolo dell'*anti-dumping* è maggiore di quanto le percentuali appena riportate lascerebbero intendere. Con la riduzione dei dazi tariffari sull'onda di varie iniziative di liberalizzazione multilaterale e bilaterale, tale strumento di politica commerciale è emerso come un sostituto versatile ed efficace. Diversi studi (si veda, tra gli altri, Feinberg e Reynolds, 2007 e Moore e Zanardi, 2011) hanno evidenziato tale sostituzione, soprattutto per i paesi in via di sviluppo, mentre non hanno messo in luce un ruolo positivo dell'*anti-dumping* nel favorire ulteriori diminuzioni di barriere doganali (Moore e Zanardi, 2009). Questi risultati e la mole di casi *anti-dumping* non sembrerebbero avvalorare la tesi che queste misure siano usate come valvole di sfogo per situazioni circoscritte e temporanee. Inoltre, l'evidenza empirica (si veda Vandebussche e Zanardi, 2010) evidenzia come l'*anti-dumping* possa ridurre le importazioni totali di un paese anche se le tali misure sono introdotte solo su alcuni prodotti specifici. Questo *chilling effect* si manifesta infatti per quei paesi che hanno iniziato a usare l'*anti-dumping* in maniera sistematica a partire dagli anni novanta. Vari canali possono spiegare gli effetti su importazioni non direttamente colpite (per esempio la reputazione dei paesi importatori che scoraggia gli esportatori) ma il risultato più importante è che per alcuni paesi queste riduzioni erodono una parte significativa dei benefici ottenuti dalla liberalizzazione del commercio internazionale (grazie a riduzioni tariffarie unilaterali e multilaterali).

Non sono solo le cifre totali a essere significative. Alcuni episodi di *anti-dumping* raggiungono le prime pagine dei giornali, per l'importanza (politica) dei prodotti e dei produttori. È stato questo il caso, per esempio, per le misure introdotte dall'UE nel 2006 su scarpe di cuoio provenienti dalla Cina e dal Vietnam. Grazie a una campagna politica portata avanti dal ministro italiano per gli Affari europei, Emma Bonino, un accordo è stato raggiunto all'ultimo minuto quando sem-

⁷ I dazi anti-sussidio si applicano sulle importazioni che hanno ricevuto sussidi illegali da parte del paese esportatore.



brava che non ci sarebbe stata la maggioranza al Consiglio dell'UE. Più recentemente, l'indagine europea del 2012 sulle importazioni di pannelli solari dalla Cina ha riguardato 21 miliardi di euro di merci, pari al 7 per cento delle esportazioni totali cinesi dirette all'Europa, e ha portato all'introduzione di dazi *anti-dumping* tra il 27,3 e il 64,9 per cento (oltre che a dazi anti-sussidio). Numeri questi che illustrano come la posta in gioco possa essere molto elevata, sia per i produttori nazionali che competono con gli esportatori che per i consumatori (finali ma non solo) che vengono a pagare prezzi più cari per i prodotti.

Ancor più recentemente, il sistema *anti-dumping* si è trovato al centro di dibattiti politici ad altissimo livello a fronte della scadenza di un paragrafo del protocollo di accesso della Cina all'OMC. Fino al 2016, i produttori cinesi sono stati considerati parte di un'economia non di mercato, e di conseguenza il calcolo del *dumping* era basato sui prezzi praticati in altri paesi (con economia di mercato).⁸ Questa pratica fa sì che i dazi *anti-dumping* contro la Cina siano in media molto più alti di quelli imposti per altri paesi. La scadenza dell'articolo in oggetto ha dato vita a un dibattito legale per capire se implicasse o meno che la Cina dovesse essere considerata automaticamente come economia di mercato, con una riduzione notevole dei dazi. Si noti che il dibattito non è se la Cina sia o meno un'economia di mercato, in quanto la maggior parte degli economisti è concorde che la Cina non lo sia, ma se l'interpretazione legale del protocollo d'accesso all'indomani della scadenza dell'articolo 15d faccia sì che la Cina debba essere considerata tale. Gli Stati Uniti hanno da subito dichiarato che non avrebbero cambiato le regole per il calcolo del *dumping* per la Cina, mentre l'Unione Europea ha recentemente modificato la legislazione in materia, che non fa più riferimento a economie non di mercato ma parla di distorsioni sostanziali del mercato come criterio per eventualmente usare una metodologia diversa. In pratica, non sembra che questi cambiamenti siano ritenuti sufficienti dalla Cina, che ha iniziato un giro di consultazioni con UE e Stati Uniti in seno all'OMC, da cui potrebbe derivare un processo formale per valutare se le disposizioni vigenti contravvengano agli accordi multilaterali.

Questa discussione è parte di un più generale dibattito sul ruolo della Cina nei mercati mondiali, che include il problema del deficit commerciale degli Stati Uniti, la capacità produttiva della Cina nel settore dell'acciaio e la protezione della proprietà intellettuale negli investimenti diretti esteri. Si tratta di temi caldi, che vanno al cuore della pubblicità negativa che la globalizzazione sta ricevendo negli ultimi anni e la cui risposta politica va anche oltre l'*anti-dumping*. Infatti, il presidente americano Donald Trump continua a ribadire che la Cina è responsabile per la perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero e di come l'OMC sia "*unfair to U.S.*" (da un suo *post* su Twitter il 6 aprile 2018). D'altro canto, l'*anti-dumping* fa la sua parte nel proteggere i posti di lavoro (ben oltre l'esistenza di *dumping*) come evidenziato in un lavoro empirico, che dimostra che in assenza di misure *anti-dumping* l'effetto negativo della competizione cinese sull'occupazione sarebbe stato più del doppio (Trimarchi, 2018). Evidentemente questo non è sufficiente per la retorica politica, tanto che Trump ha introdotto nel marzo 2018 (con eccezioni per alcuni paesi) dazi unilaterali sull'acciaio e alluminio appellandosi alla sicurezza nazionale. Seppur gli accordi OMC permettano l'utilizzo di tale motivazione per aumentare le barriere tariffarie, si tratta di una clausola poco usata perché particolarmente problematica: non è chiaro cosa si intenda per sicurezza nazionale e questo può portare a un facile abuso di tale strumento al di fuori delle re-

⁸ I produttori cinesi potevano chiedere di essere considerati come operanti in un'economia di mercato, ma tali richieste non erano spesso accolte dall'UE o dagli Stati Uniti.



gole degli accordi multilaterali.⁹ Nel caso specifico delle misure appena adottate, la farsa è che la Cina è il paese che ne soffre di meno... in quanto la maggior parte delle importazioni dalla Cina sono già colpite da dazi *anti-dumping* che ne hanno ridotto drasticamente il volume (tanto che solo il 6 per cento delle importazioni soggette a tali misure arrivano dalla Cina)! L'Unione Europea e la Corea del Sud sono i paesi tra i più penalizzati (visto che Canada e Messico sono esclusi da questi dazi) ed è difficile pensare che questi alleati politici e militari pongano un rischio alla "sicurezza" degli Stati Uniti.

Ma allora forse è la politica dei compromessi (mancati) per l'esonero da queste misure che può spiegare la scelta per l'utilizzo di questi dazi unilaterali, come ulteriore meccanismo per ottenere concessioni commerciali. Questo approccio rientra nella decisione di Donald Trump di ridefinire la politica commerciale statunitense (multilaterale e di vari accordi di libero scambio). Il problema di questo approccio è che si gioca al di fuori degli schemi del *managed trade*, che hanno permesso la continua liberalizzazione del commercio internazionale da quando è stato firmato il GATT nel 1948 con enormi benefici economici (almeno in aggregato) per i paesi che vi hanno partecipato.

Nota bibliografica

Aquilante T. (2018), *Undelected pressure? The protectionist effect of political partisanship on US antidumping policy*, "European Journal of Political Economy".

Bagwell K. e Staiger R.W. (1990), *A theory of managed trade*, "American Economic Review", 80(4), pp. 779-795.

Blonigen B.A. e Prusa T.J. (2003), *Antidumping* in "Handbook of international trade", a cura di E.K. Choi et al., Blackwell Publishing.

Bown C.P. (2011), *Taking stock of antidumping, safeguards and countervailing duties, 1990-2009*, "World Economy", 34(12), pp. 1955-1998.

Feinberg R. e Reynolds K. (2007), *Tariff liberalization and increased administrative protection: is there a quid pro quo?*, "World Economy" 30(6), pp. 948-961.

Finger J.M. (1993), *Antidumping: how it works and who gets hurt*, University of Michigan Press.

Gallaway M.P. et al (1999), *Welfare costs of the U.S. antidumping and countervailing duty laws*, "Journal of International Economics" 49, pp. 211-244.

Moore M.O. e Zanardi M. (2011), *Does antidumping use contribute to trade liberalization in developing countries?*, "Canadian Journal of Economics", 42(2), pp. 469-495.

Moore M.O. e Zanardi M. (2011), *Trade liberalization and antidumping: is there a substitution effect?*, "Review of Development Economics", 15(4) pp. 601-619.

Nordström H. et al. (2011), *The political economy of EU anti-dumping policy: decoding member states votes*, mimeo scaricabile a https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop11_e/nordstrom_e.pdf

⁹ Questo abuso ricorda la petizione satirica, inviata da Bastiat al Parlamento francese nel 1845, dei fabbricanti di candele contro la concorrenza sleale del sole: "C'è un rivale straniero che sta inondando di luce il mercato interno a un prezzo incredibilmente basso. Il governo deve proteggerci" approvando "una legge che richieda la chiusura di tutte le finestre, abbaini, lucernari, persiane interne ed esterne...".



Vandenbussche H. e Zanardi M. (2010), *The chilling trade effects of antidumping proliferation*, "European Economic Review", 54(6), pp. 760-777.

Trimarchi L. (2018), *Trade policy and the China syndrome*, mimeo scaricabile a <https://ltrimarchi.wixsite.com/site/research>

Zanardi M. (2006), *Antidumping: a problem in international trade*, "European Journal of Political Economy", 22(3), pp. 591-617.

