

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE ESTUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in relazioni internazionali e  
diplomazia



DUMPING E ANTIDUMPING: UN'ANALISI  
ECONOMICA

*Relatore:* Prof. GIANLUCA TOSCHI

*Laureando:*  
FRANCESCO  
CIARMA  
matricola N.2027167

A.A. 2022/2023

# INDICE

## Introduzione

### I CAPITOLO: Dumping

- 1.1 dumping: definizioni
- 1.2 storia del dumping
- 1.3 classificazione dumping

### II CAPITOLO: Antidumping

- 2.1 motivazioni dell'antidumping
- 2.2 analisi economica e effetti dell'antidumping
- 2.3 storia legislativa dell'AD

### III CAPITOLO: Inchieste Antidumping

- 3.1 concetti chiave e base legislativa di un'indagine
- 3.2 le varie fasi delle inchieste
- 3.3 metodologie e modalità di calcolo del margine antidumping

### IV CAPITOLO: La sottile linea tra AD e protezionismo

- 4.1 AD nella realtà: casi pratici di inchieste
- 4.2 I difetti dell'AD
- 4.3 Proposte di riforma

## Conclusione

## INTRODUZIONE

La tesi analizza il fenomeno del dumping e lo strumento economico dell'antidumping. A partire dagli anni 80', sempre più Paesi hanno iniziato ad avviare inchieste antidumping, accusando le imprese straniere di danneggiare o distruggere l'industria nazionale del settore di riferimento. Questa ricerca ha l'obiettivo di analizzare i vari aspetti del dumping e dell'antidumping, individuando gli aspetti positivi e negativi del fenomeno. In particolare, le nozioni economiche e legislative a riguardo, come le teorie economiche studiate dagli economisti, che verranno poi applicate alla pratica; quindi, il mercato internazionale verrà studiato in funzione dell'uso del dumping e dell'antidumping, in modo da analizzare i benefici ed i problemi che essi causano, così come i punti di forza e le lacune delle teorie e della legislazione internazionale in materia.

Nel primo capitolo verrà esaminato il dumping dal punto di vista teorico e storico: verranno esposte le definizioni formulate da Jannaccone prima e da Viner poi, ovvero dai due economisti che hanno studiato maggiormente il dumping. Successivamente, le definizioni classiche saranno confrontate con la nuova concezione del fenomeno da parte degli economisti degli anni 80', i quali individuano degli aspetti positivi del dumping, contrariamente al passato, per cui tale fenomeno poteva avere solo delle conseguenze negative per l'economia nazionale. Poi verrà effettuata una classificazione dei vari tipi di dumping; Viner individua diverse tipologie del fenomeno basandosi su dei criteri particolari quali il grado di continuità del fenomeno e la modalità di discriminazione dei prezzi. Infine, verrà illustrata la storia del dumping, dai primi Paesi utilizzatori al fenomeno dei cartelli in Germania (Kartel) i quali hanno permesso all'ultima di crescere vertiginosamente a livello economico. Effettuando un confronto tra la Germania e l'Inghilterra di inizio Novecento si potrà notare una differenza nella condizione economica dovuta alla protezione dell'industria: la Germania, proteggendo i settori dell'industria nazionale, è cresciuta a dismisura, mentre l'economia inglese, tenendo fede alla politica liberoscambista, non ha protetto l'industria ed ha avuto una fase di regressione economica.

L'oggetto di studio del secondo capitolo, invece, sarà l'antidumping. Verranno individuate le molteplici motivazioni che portano i Paesi ad utilizzare questo strumento economico, le quali possono essere economiche, strategiche o politiche. Anche per quanto riguarda l'antidumping sarà effettuata una breve rassegna storica del fenomeno, che si è diffuso a macchia d'olio dagli anni 80' del Novecento. Più importante della storia è la storia legislativa del fenomeno, dalle legislazioni nazionali dei primi utilizzatori, come il Canada e gli Usa, ai recenti accordi GATT e la legislazione internazionale dell'OMC. Successivamente saranno individuati i principali effetti dell'AD, sia inteso come protezione, dagli studi dell'economista Bolton, che inteso come una strategia di collusione tra imprese, dalle ricerche di Prusa.

Nel terzo capitolo saranno esaminate le inchieste AD, ovvero le indagini che vengono effettuate dai Paesi inquirenti, i quali ritengono di aver subito un danno a spese dell'industria nazionale, nei confronti delle imprese straniere e del loro Paese di appartenenza, accusate di praticare dumping nel mercato d'importazione. L'analisi delle indagini verte su uno studio soprattutto legislativo, volto ad esplicitare le leggi alla base dell'antidumping, come la definizione di pregiudizio ed i parametri secondo cui viene valutato, il nesso di causalità tra l'attività di dumping dell'impresa o delle imprese straniere esportatrici ed il danno materiale arrecato all'industria nazionale. Fondamentali sono in questo contesto le modalità di applicazione delle misure preliminari e definitive, le quali verranno attuate alla fine delle varie fasi che caratterizzano un'indagine. Le parti più importanti del procedimento sono l'individuazione del nesso di causalità e i parametri utilizzati dalle autorità inquirenti nel calcolo del margine del dumping.

L'ultimo capitolo avrà la funzione di applicare le nozioni economiche e legislative dell'AD alla realtà. In questo senso verranno prima esposti dei casi pratici di inchieste e imposizioni di dazi AD, di conseguenza saranno analizzati i difetti dell'AD in senso pratico, ovvero tutti gli aspetti negativi e gli effetti che peggiorano la condizione di alcuni attori economici e dell'economia in generale. Nella parte finale del capitolo verrà effettuata una critica all'AD dal punto di vista morale ed etico: a questo proposito, verranno messe in dubbio le motivazioni su cui si fonda questo strumento economico. Quest'ultima parte ha lo scopo di identificare l'AD nella sua vera natura, capire come viene usata dai Paesi e determinate dinamiche (cicliche) che si verificano tra i Paesi che ritengono di ricevere dumping ed avviano l'indagine, imponendo i potenziali dazi ed i Paesi che sono il bersaglio di queste misure.

# I CAPITOLO: DUMPING

## 1.1 Dumping: definizioni

Al fine di fornire una definizione il più possibile esaustiva del dumping bisogna tener conto principalmente di due fattori: l'evoluzione dell'uso del dumping nel corso degli anni da parte delle imprese (grandi e piccole, monopoliste e non) e degli Stati, ed il cambiamento della concezione di dumping da parte degli economisti. Si può individuare una netta distinzione tra la definizione di dumping da parte degli economisti all'inizio del XX secolo e la definizione data all'inizio degli anni 80'; un cambiamento di prospettiva è avvenuto negli anni 80' del XX secolo, che porta a rielaborare e considerare tale pratica commerciale non solo come causa di effetti negativi ma, a condizione ci siano determinate circostanze, anche come produttrice di effetti benefici. Di seguito verrà analizzata prima la concezione classica.

I principali esponenti che hanno studiato e formulato quella che oggi è la definizione della prima metà del XX secolo del fenomeno del dumping sono Viner, Ricardo, Smith, Jannaccone e Robinson. In particolare, Viner e Jannaccone, che hanno effettuato e pubblicato vari studi approfonditi di tale fenomeno economico, analizzandolo dal punto di vista più oggettivo possibile. Tali economisti definiscono il dumping come la vendita di prodotti "eccedenti" in un mercato straniero ad un prezzo inferiore rispetto al prezzo nazionale. Tuttavia, è necessario tracciare una linea, circoscrivere tale fenomeno in un campo più limitato e specifico, in quanto tale definizione, oltre ad apparire vaga, può essere confusa o attribuita a pratiche di prezzo differenti dal dumping. In relazione a ciò, l'economista Viner effettua un tentativo, facendo rientrare il concetto di dumping nell'area di quattro pratiche commerciali simili ma differenti: la vendita a prezzi inferiori ai prezzi del mercato estero, la vendita a prezzi che la concorrenza estera non è in grado di sostenere, la vendita all'estero a prezzi inferiori rispetto ai prezzi nazionali e la vendita a prezzi non remunerativi per i venditori (Viner, 1922, p. 37). In realtà, tra le pratiche appena menzionate, solo una si avvicina alla definizione di inizio Novecento di dumping, ovvero, la vendita all'estero a prezzi inferiori rispetto ai prezzi correnti nel paese d'origine; poiché gli altri casi individuati da Gregory, come detto in precedenza, renderebbero poco specifico e quindi vago il fenomeno del dumping. In sostanza, l'elemento fondamentale perché sussista il dumping è la discriminazione di prezzo tra gli acquirenti. Inoltre, gli economisti classici, nel definire il dumping, considerano che l'impresa dumper controlli il mercato interno relativo ad uno o più prodotti oggetto di dumping; quindi, l'impresa viene considerata monopolista nel mercato interno. In assenza di monopolio viene considerato un oligopolio, ovvero un numero ridotto di imprese che controlla il mercato interno. Oppure la concezione di inizio Novecento considera la formazione di cartelli (corporations) o di sindacati che istituiscono dei premi alle esportazioni (come avvenne all'inizio del XX secolo in Germania) al fine di incentivare l'esportazione stessa anche da parte di piccole e medie imprese.

Questa concezione del dumping, quindi, tende a minimizzare gli elementi costitutivi del fenomeno, in modo da inquadrarlo e circoscriverlo in una definizione il più possibile essenziale e specifica. Questo avvenne perché gli economisti di inizio Novecento pensarono che prendere in considerazione altri elementi (in verità parte integrante del fenomeno) - quali, per esempio, il rapporto tra i prezzi di vendita dell'impresa che pratica il dumping in un mercato estero ed il costo di produzione del bene esportato, oppure la concorrenza di prezzi tra le imprese del paese di importazione e l'impresa che pratica il dumping - avrebbe condizionato l'esattezza della definizione.

Al fine di un'esplicazione quanto più possibile esaustiva del dumping è necessario menzionare il contributo di Jannaccone; un economista italiano che viene considerato come il precursore di Viner nella teorizzazione del fenomeno. In questo senso, nel 1914, nella rivista "Riforma sociale", un gruppo di economisti italiani aprì un dibattito relativo alla battaglia contro i monopoli ed il protezionismo in Italia; in particolare, il problema riguardò i protezionisti, ovvero i produttori di acciaio, che giustificarono le loro richieste di dazi contro la presunta politica di dumping esercitata dai cartelli tedeschi sul mercato italiano. Quindi, gli economisti Cabiati e Jannaccone aprirono un dialogo sulle loro rispettive idee concernenti il dumping, mettendo a confronto rispettivamente due teorie: una teoria in un quadro di equilibrio generale e l'altra in un contesto di concorrenza imperfetta (Marchionatti, 2023, p. 8). La teorizzazione di Cabiati in circostanze di equilibrio generale si ispira e riprende il lavoro di un altro economista italiano, Pareto, nel suo libro il "Manuale", e può sintetizzarsi in diversi assunti sulla discriminazione dei prezzi: innanzitutto sia la nascita di trust che il dumping non richiedono come condizione necessaria l'imposizione di barriere che fungono da ostacolo alla concorrenza internazionale. Inoltre, secondo Cabiati, il dumping è un caso di discriminazione di prezzo utilizzato da industrie caratterizzate da costi di produzione decrescenti; tali industrie cercano di massimizzare il loro profitto. Lo stesso non vale per quanto riguarda le industrie che operano nel mercato a costi di produzione costanti o crescenti. L'ultima affermazione considera il dumping come vantaggioso sia per i consumatori nazionali che per i consumatori dei mercati esteri in cui opera il dumper.

Al contrario, la teorizzazione di Jannaccone dimostra che il quadro scientifico più naturale per il dumping è la concorrenza imperfetta (Marchionatti, 2023, p. 9); inoltre, per essere sia attuato che vantaggioso, il dumping ha bisogno di barriere all'entrata in un determinato mercato e di altri ostacoli, che possono derivare da altre situazioni legate all'imperfezione dei mercati. Il punto di partenza della teoria di Jannaccone è la legge del prezzo unico: il prezzo di ogni unità di merce in qualsiasi istante di tempo non può essere lo stesso all'interno dello stesso mercato. Secondo l'economista italiano, esistono diverse condizioni che garantiscono il funzionamento della legge del prezzo unico, e sono: la libera mobilità delle materie prime sui mercati; la perfetta trasferibilità della domanda, la negoziazione libera, la condizione che le unità di prodotto sono tutte uguali e perfettamente sostituibili tra loro, che le merci devono essere vendute simultaneamente, e, come ultima

condizione, la libertà dei consumatori di poter scegliere la quantità di prodotto da acquistare ad un determinato prezzo, stabilito dai produttori. Di conseguenza, per Jannaccone, il dumping si verifica quando almeno una delle condizioni appena elencate è alterata; al contrario, quando ad essere alterata non è una delle condizioni di garanzia della legge del prezzo unico la discriminazione di prezzo non si verifica, poiché tale cambiamento viene compensato dall' "arbitraggio". Inoltre, qualsiasi deviazione temporanea della legge del prezzo unico sarebbe controbilanciata da altre forze contrarie. Un'altra controargomentazione da parte di Jannaccone riguardo la teoria di Cabiati è che il dumping può essere redditizio non solo per le imprese che presentano costi di produzione decrescenti, ma anche per quelle che hanno costi crescenti e costanti. Questa affermazione è il frutto di un'analisi accurata del ciclo di vita dell'impresa e del suo ruolo all'interno del mercato: un'impresa ha diverse fasi del ciclo di vita, fasi in cui variano i costi di produzione e la redditività della discriminazione di prezzo attuata.

A dimostrazione della validità della sua critica, l'economista ha elaborato due argomentazioni principali: la prima riguarda proprio il ciclo di vita delle imprese in relazione ai suoi costi di produzione, mentre la seconda concerne la massimizzazione del profitto da parte del dumper (Marchionatti, 2023, p. 18). In relazione alla prima argomentazione, incentrata sui costi marginali, i costi di produzione di un'impresa variano a seconda della combinazione dei fattori produttivi impiegati nella produzione; per cui, nell'ipotesi di un regime di concorrenza perfetta, la combinazione di fattori impiegata sarà che permetterà di produrre una maggiore quantità di beni ad un costo totale di produzione inferiore rispetto alle altre combinazioni. Ai fini dell'esplicazione delle differenti fasi di vita delle imprese è importante analizzare la relazione tra costo marginale di produzione, ovvero il costo aggiuntivo necessario per produrre un'addizionale unità di prodotto, ed il prodotto marginale: all'inizio, aumentando le unità prodotte, la funzione di costo marginale sarà decrescente, ma raggiunto un determinato punto, essa diventerà crescente. Il contrario avviene per quanto riguarda il prodotto marginale, che inizialmente è crescente, per poi diventare decrescente.

“Per l'imprenditore non ha importanza che il costo marginale aumenti, a condizione che rimanga al di sotto del prezzo unitario di vendita del prodotto; al contrario, la sua ricerca di profitto lo spinge a passare dall'intervallo di costi marginali decrescenti a quello di costi marginali crescenti, fino ad arrivare nel punto in cui il costo marginale unitario ed il prezzo unitario sono diventati uguali, che è il punto in cui ottiene il massimo profitto possibile” (Marchionatti, 2023, p. 22)

Quindi, l'impresa continuerà ad aumentare la produzione finché il prezzo di vendita è superiore al costo marginale.

Nell'ipotesi in cui un'impresa abbia dei potenziali concorrenti, invece, sia il prezzo unitario che i costi cambieranno, poiché cambiano le circostanze del mercato in cui opera l'impresa. Il prezzo unitario di vendita comincerà a diminuire a causa dell'aumento della produzione totale dell'economia, mentre il costo dei fattori produttivi crescerà, facendo aumentare di conseguenza anche il costo di produzione marginale. In questo contesto il punto in cui il prezzo unitario è uguale al costo

marginale arriverà prima per le imprese. Al fine di competere con le altre imprese, quindi, un'impresa utilizza il dumping come strumento per massimizzare il profitto; infatti, l'applicazione di una discriminazione dei prezzi permette di influenzare le variabili che determinano il profitto di un'impresa; vale a dire il livello dei costi marginali, il prezzo di vendita del prodotto ed il costo dei fattori produttivi impiegati nella produzione. Per questo motivo, il dumping è uno strumento utile per le imprese soprattutto nella fase in cui i costi di produzione aumentano e diventano crescenti.

Jannaccone, oltre a fornire una definizione di dumping, ne analizza gli effetti sia nel mercato interno del dumper sia nei mercati esteri in cui viene praticata la discriminazione dei prezzi. Partendo dal presupposto che le imprese che praticano il dumping sono principalmente quelle che producono fattori di produzione (all'epoca dell'economista italiano), e che sono organizzate in aggregazioni, ovvero in trust, ci saranno due effetti nel mercato interno: le industrie clienti che impiegano quel fattore di produzione oggetto di discriminazione saranno più esposte alla concorrenza internazionale, ed il prezzo nazionale, più alto rispetto al prezzo del fattore di produzione venduto nei mercati esteri, danneggerà le industrie clienti in termini assoluti. A questo punto, si crea un effetto a catena: le industrie danneggiate nel mercato interno si organizzeranno a loro volta in trust, chiedendo compensazioni al dumper, con la conseguenza che il dumper sarà costretto a condividere parte dei propri profitti con i concorrenti nazionali. Il sistema economico, quindi, si adatta a questo meccanismo minimizzando le perdite tramite l'integrazione industriale. Causa dell'integrazione è l'interdipendenza generata dal particolare rapporto tra le industrie danneggiate ed i trust. In sostanza, questo effetto a catena è la causa principale di un aumento dei prezzi nel mercato interno.

Per quanto riguarda il mercato estero, invece, l'economista italiano ha distinto due effetti: la discriminazione dei prezzi danneggia le imprese straniere appartenenti allo stesso settore del prodotto oggetto di dumping; dall'altra parte, però, tutte le imprese che utilizzano quel prodotto come fattore di produzione sono favorite dal prezzo più basso (Marchionatti, 2023, p. 30). In questo senso bisognerebbe operare un'analisi dei costi e dei benefici del dumping: in particolare quanto il costo del primo effetto sia superiore o inferiore ai benefici del secondo. Secondo Jannaccone, anche se il prezzo più basso favorirebbe in un primo momento l'economia del paese oggetto di dumping, l'instabilità dei prezzi, e l'incertezza che ne deriva, potrebbe essere superiore ai benefici.

Jannaccone gettò le basi per un'analisi più approfondita del dumping, che verrà fatta qualche anno dopo da Viner. Infatti, lo studioso italiano viene considerato come il precursore dell'economista canadese per quanto riguarda la teorizzazione del fenomeno. In questo senso, in seguito all'esposizione della teoria del dumping secondo Viner, si potranno notare delle analogie tra i due, ma anche delle differenze, che hanno portato poi ad un'elaborazione più esaustiva del dumping.

Jacob Viner ha cercato di definire tale fenomeno individuando anche ciò che non fosse dumping; o meglio, tutte quelle pratiche commerciali che risultano simili al



fenomeno oggetto di studio ma che non lo sono. L'economista canadese, quindi, differenzia tre tipi diversi di dumping "illusorio": il primo, detto dumping spurio (o falso, falsificato), si verifica quando, a causa di una serie di fattori, la vendita a prezzi diversi ad acquirenti appartenenti a diversi mercati nazionali non comporta una discriminazione di prezzo (Viner, 1922, p. 41). Tali fattori possono essere, per esempio: la diversa qualità delle merci simili o identiche nel paese estero oggetto di vendita; la contrattazione delle spese di trasporto e di imballaggio, le differenze nella quantità e nell'entità degli ordini di un determinato tipo di merce da una molteplicità di paesi oppure la durata dei crediti ed il rischio degli ultimi. La seconda tipologia è il cosiddetto "dumping di scambio" (Viner, 1922, p. 48), ovvero quando il dumping si verifica in relazione alle valute; se la valuta nazionale dell'impresa che pratica dumping subisce un deprezzamento avrà l'effetto di fungere da premio sulle esportazioni, dal momento che la diminuzione del potere d'acquisto all'estero avviene in maniera immediata mentre la diminuzione dello stesso potere d'acquisto in termini nazionali si verifica in ritardo. In questo senso, i prezzi delle esportazioni risultano bassi in termini di valute estere. Tuttavia, tale pratica, anche se può sembrare dumping non lo è, quando gli esportatori di un paese avente la moneta in fase di deprezzamento non applicano prezzi di vendita discriminatori, sia tra acquirenti nazionali ed esteri che in valuta nazionale ed estera. La terza pratica commerciale, che potrebbe essere confusa con il dumping, è individuata da Viner come il cosiddetto "dumping delle merci" (Viner, 1922, p. 50), che si verifica quando lo Stato applica delle tariffe preferenziali per le merci destinate all'esportazione, stimolando le esportazioni in un modo che si avvicina molto al dumping ma che, oltre a non esserlo, lo disincentiva. Le tariffe preferenziali, quindi, permettono di ridurre i costi di trasporto per determinate merci in modo che l'esportatore può vendere nei mercati esteri senza effettuare concessioni nel mercato nazionale. L'ultimo caso di pratica commerciale è lo stesso fenomeno del dumping, praticato però in maniera velata, nascosta; viene definito da Viner come "dumping occulto". Esistono molteplici metodi di occultamento: l'applicazione degli stessi prezzi in mercati esteri che presentano condizioni di vendita e tenore di vita diversi, per esempio, oppure, quando l'esportatore non addebita agli acquirenti dei mercati esteri le spese per merci meglio rifinite o di qualità superiore rispetto alle merci vendute nel mercato del dumper, o, ancora, quando non si addebitano agli acquirenti esteri le spese di imballaggio o i costi di trasporto; se l'esportazione avviene con condizioni di credito più lunghe rispetto a quelle nazionali.

L'utilizzo di tali pratiche può essere sia parte di un disegno organizzato, architettato, sia la conseguenza casuale che emerge dalle differenze dell'economia rispetto alle economie dei mercati esteri. Nel primo caso il dumper ha diverse motivazioni che lo portano a decidere di nascondere il dumping: in primo luogo, i produttori nazionali che acquistano materiali dal dumper per una produzione successiva destinata al mercato interno possono lamentarsi del fatto che tale discriminazione di prezzo indebolisce il loro potere concorrenziale nei confronti dei produttori stranieri a cui il dumper vende gli stessi materiali a prezzi più bassi (Viner, 1922, p.

52). Altra motivazione che giustifica l'occultamento è che il dumping aperto può causare delle proteste in capo ai consumatori nazionali, che accuserebbero l'impresa dumper di applicare prezzi troppo alti nel mercato nazionale rispetto ai mercati esteri. Tuttavia, se gli esportatori che producono anche per il mercato interno esportano prodotti che in qualche modo differiscono da quelli che vendono nel mercato nazionale per i primi sarà molto facile occultare la discriminazione dei prezzi. Le ultime due motivazioni sono correlate al paese di destinazione del dumping; il dumper può nascondere la pratica sia al fine di eludere la legislazione antidumping vigente negli Stati in cui opera sia nel timore che i produttori nazionali concorrenti dei mercati a cui è destinata la discriminazione di prezzo reagiscano chiedendo allo Stato di applicare dazi compensativi; a quel punto, la pratica del dumping non avrebbe più l'effetto desiderato dal dumper.

Gli economisti di inizio Novecento hanno teorizzato una definizione del dumping che sarà il pilastro della formulazione della definizione del dumping negli anni 80': il dumping "inverso". Tale fenomeno si verifica se il mercato interno per un determinato prodotto è inesistente oppure relativamente scarso o poco importante rispetto ai mercati esteri, nei quali, quindi, viene venduto principalmente il prodotto. In questo caso i prezzi risultano più bassi nel mercato nazionale e più alti nei mercati esteri; quindi, il mercato nazionale diventa terreno di dumping. Sulla base di questa logica si può affermare che il dumper applica i prezzi più alti nei mercati principali (a prescindere che sia il mercato nazionale o dei mercati esteri), e prezzi più bassi (dumping) nei mercati secondari o occasionali.

Nell'evoluzione di questo ragionamento nasce il cambiamento di concezione del dumping negli anni 80' del XX secolo: secondo la teoria classica, si può affermare che una concezione del dumping veda tale fenomeno sempre come negativo, come potenziale pericolo alle imprese del mercato interno e dei mercati esteri, come causa dell'erosione e della distruzione delle industrie nazionali per ragioni non legate alla normale concorrenza di mercato e come distruzione delle imprese dei mercati esteri a causa di prezzi troppo bassi che stroncano la concorrenza (il "dumping predatorio" verrà analizzato in seguito, nell'ultimo paragrafo del capitolo). Gli effetti negativi del dumping sono dunque dovuti a distorsioni del mercato, cioè da fattori che rendono possibile il dumping, piuttosto che dalla competitività relativa dei singoli produttori; tale distorsione avviene per due motivi o, meglio, la discriminazione dei prezzi influenza due aspetti importanti nelle economie sia nazionale che estere: la capacità produttiva e gli investimenti (Howell, 1997, p. 330). Per quanto riguarda il primo aspetto, un'impresa che pratica dumping tenderà ad avere costi unitari più bassi rispetto alle imprese comparabili nei mercati in cui si verifica il dumping, poiché le imprese dumper possono far funzionare i loro impianti a tassi più elevati o, addirittura, al massimo della loro capacità produttiva. Invece le imprese appartenenti al mercato estero che subisce il dumping non possono aumentare la loro produzione in quanto il mercato del dumper è chiuso per loro, poiché risulta un mercato protetto. Di conseguenza è possibile che l'impianto di produzione del dumper, anche se poco efficiente, viene utilizzato al massimo della sua capacità produttiva, mentre l'impianto tecnologicamente più avanzato collocato nel mercato

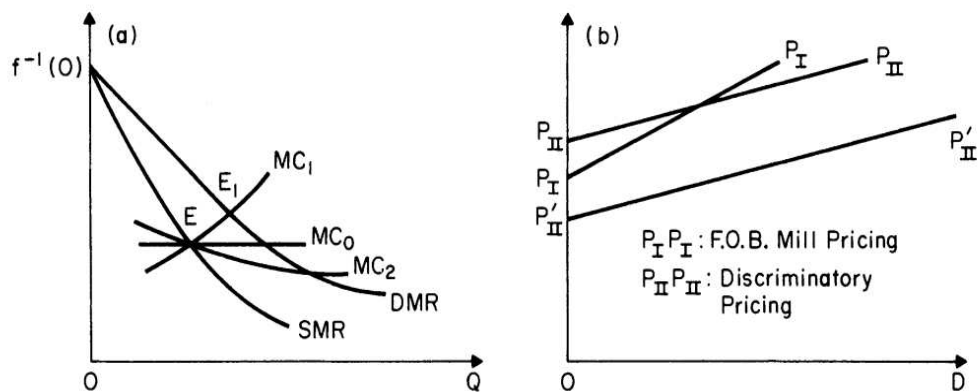
estero che subisce il dumping avrà costi unitari più alti senza la possibilità di poter produrre di più o di poter sfruttare completamente la propria capacità produttiva. Analogamente alla capacità produttiva, anche gli investimenti sono condizionati dal dumping: nel lungo periodo, la discriminazione dei prezzi scoraggia gli investimenti nei mercati che subiscono il dumping ed incoraggia gli investimenti nel mercato nazionale, perché protetto (Howell, 1997, p. 331). In pratica se un soggetto economico volesse investire si troverebbe di fronte a rischi più elevati e rendimenti più bassi nei mercati in cui viene praticato il dumping, mentre ci sarebbero rischi più bassi e rendimenti più elevati nel mercato nazionale protetto (dumper). Molto importanti sono le conseguenze della distorsione di mercato concernente gli investimenti, che si traduce in un vantaggio in termini di capitale e tecnologie nei confronti delle imprese del mercato protetto (dumper). Il fatto che un dumping non limitato possa gradualmente portare a uno spostamento del vantaggio competitivo ha implicazioni che vanno oltre le imprese direttamente interessate. Il benessere economico, il tenore di vita e la sicurezza di una nazione sono tutti determinati in modo significativo dalla composizione (M. L. GREENHUT, 1985) della sua base industriale (Howell, 1997, p. 335). L'ultima implicazione delle dinamiche competitive del dumping è che la base industriale può essere alterata in modo deleterio a causa di distorsioni del mercato all'estero, come mercati protetti e cartelli, che rendono possibile la pratica di discriminazione dei prezzi.

Durante gli anni 80' del XX secolo, però, la concezione del dumping e dei suoi effetti cambiò: gli economisti elaborarono dei modelli e delle teorie che, a differenza della definizione di inizio Novecento, individuavano nel dumping degli effetti anche benefici. È interessante notare come la linea di ragionamento in relazione a questo fenomeno si sia evoluta nel tempo; in parte a causa delle esperienze economiche e commerciali dell'internazionalizzazione (poi della globalizzazione), in parte grazie all'elaborazione di modelli complessi che tengono in considerazione molte più variabili. Una teoria moderna del dumping è stata elaborata dagli economisti Greenhut e Ohta (1985), che studiarono la discriminazione dei prezzi sulla base di due approcci innovativi. I due economisti hanno interpretato il dumping non solo come una discriminazione internazionale dei prezzi ma come una discriminazione "spaziale" dei prezzi; e, in secondo luogo, hanno formulato una teoria moderna di dumping inverso, concettualmente legato alla discriminazione spaziale dei prezzi, ovvero la pratica delle aziende di stabilire prezzi diversi per lo stesso prodotto o servizio in diverse aree geografiche o località (M. L. GREENHUT, 1985, p. 167). Ma il progresso maggiore a livello teorico è che il dumping viene visto come un fenomeno che avvantaggia determinati attori nel sistema economico (più vicini al paese d'origine o più lontani, a seconda delle variabili e delle circostanze). Questi due economisti hanno ricondotto tutti i vari tipi di discriminazione di prezzi, compresi quelli che si verificano tra nazioni o nella forma dell'economia senza spazio, nel contesto della "spatial pricing theory". Quindi, rientrano in questa teoria anche due casi di discriminazione di prezzo di tipo classico: il primo è la discriminazione di prezzo che richiede una barriera tra i

due mercati, il mercato nazionale (dumper) ed il mercato estero; inoltre, questo caso necessita di diverse domande di mercato o individuali, in altre parole una diversa elasticità tra i due mercati. Condizione della diversa elasticità è l'esistenza di un certo grado di monopolio, al fine di evitare che si creino programmi di ricavi medi identici e infinitamente elastici in regime di concorrenza perfetta. Un secondo caso classico che rientra nella spatial pricing theory si verifica quando i prezzi differiscono in due mercati, ma l'industria è competitiva o le elasticità della domanda sono identiche. In altre parole, nell'ultimo caso, le differenze di prezzo derivano da differenze di costi di produzione.

Nella spatial pricing theory, il ricavo marginale discriminatorio (*DMR*) del monopolista spaziale, al netto dei costi di trasporto, tende ad essere maggiore del ricavo marginale semplice (*SMR*) non discriminatorio quando gli acquirenti sono distribuiti uniformemente lungo un percorso di trasporto; quindi, la relazione tra ricavo marginale discriminatorio e ricavo semplice non discriminatorio è il seguente:  $DMR > SMR$  (M. L. GREENHUT, 1985, p. 168). Nel seguente modello relativo alla relazione  $DMR > SMR$  si potrà notare come la tariffazione discriminatoria sulla distanza implica l'applicazione di un numero pressoché illimitato di programmi di prezzi di fornitura in un panorama economico, ciascuno dei quali si riferisce alla domanda ed alle condizioni competitive che prevalgono nei diversi punti del mercato.

Condizioni di costo alternative e programmi di prezzo spaziali



Fonte grafico: (M. L. GREENHUT, 1985, p. 174)

La tabella (a) mostra le curve dei ricavi marginali, *DMR* e *SMR*, del monopolista spaziale e tre curve di costo marginale:  $MC_0$ ,  $MC_1$  e  $MC_2$ . L'equilibrio iniziale di prezzo non discriminatorio  $E$  si sposta a  $E_0$ ,  $E_1$  o  $E_2$  quando l'impresa cambia la sua politica di prezzo in quella discriminatoria; quindi, la produzione discriminatoria è inequivocabilmente maggiore di quella del monopolio semplice, a prescindere da come varia  $MC$  con la produzione. È interessante notare come l'aumento della produzione è tanto maggiore quanto minore è l'aumento del costo marginale; inoltre, lo stesso costo marginale di equilibrio, in condizioni di prezzi discriminatori è superiore al costo marginale non discriminatorio solo se la curva di costo marginale è inclinata verso l'alto.

Il grafico (b), invece, è il grafico dei prezzi, dove l'ascissa misura la distanza  $D$  mentre l'ordinata misura il prezzo di consegna; a differenza della politica non discriminatoria, che presenta un unico piano di prezzi ( $P1-P1$ ), il piano dei prezzi della politica discriminatoria non può essere dato in modo univoco poiché dipende dagli equilibri dei vari costi marginali presenti nel grafico (a), associati ai punti di intersezione  $E0$ ,  $E1$ , ed  $E2$  (M. L. GREENHUT, 1985, p. 177). Le curve di costi marginali  $MC0$  e  $MC1$ , nel grafico (a), supportano la nozione convenzionale di dumping, in cui la discriminazione dei prezzi avviene sempre a danno degli acquirenti del paese d'origine; la perdita di benessere che avviene passando da una situazione normale ad una situazione di discriminazione dei prezzi è maggiore in caso di costi marginali crescenti ( $MC1$ ) e meno accentuata in caso di costi marginali costanti ( $MC0$ ). Nel caso si prenda in considerazione la curva di costi marginali inclinata verso il basso ( $MC2$ ), la situazione cambia completamente; in particolare, l'intersezione tra la curva di costo marginale  $MC2$  con  $DMR$  (curva della politica di prezzi discriminatori) comporta un valore di costo marginale di equilibrio molto più basso e, di conseguenza, un output molto maggiore rispetto a quello del caso precedente, valido per l'intersezione tra  $DMR$  e le curve di costo marginali  $MC0$  e  $MC1$ . Quindi, il programma di prezzi  $P2-P2$  è possibile che si sposti verso il basso fino al programma  $P2'-P2'$ . Quest'ultimo programma di prezzi, molto più basso, riflette la forte riduzione del costo marginale di equilibrio; tali dinamiche, maturate dal punto di partenza dell'intersezione tra  $DMR$  e  $MC2$ , mutano la concezione tradizionale di dumping, poiché nel caso appena descritto è possibile che tutti gli acquirenti traggano vantaggio dalla discriminazione spaziale dei prezzi quando prevalgono economie di scala.

## 1.2 Storia del dumping

Un resoconto storico del dumping verrà effettuato al fine di analizzare tale fenomeno non solo dal punto di vista economico, ma anche dalla prospettiva storica, il che sarà d'aiuto sia per capire l'evoluzione dell'uso del dumping nel corso degli anni, sia allo scopo di arricchire la definizione del termine analizzando la pratica commerciale oggetto di studio in maniera trasversale. I primi casi di dumping, avvenuti per la prima volta in maniera estensiva all'inizio del XIX secolo, sono stati possibili grazie alla concessione ufficiale di premi all'esportazione, al fine di ridurre l'offerta disponibile per il mercato interno. Una pratica estesa del dumping fu possibile solo dalla rivoluzione industriale di fine secolo, che portò con il tempo alla produzione su larga scala ed alla ricerca di nuovi mercati.

In relazione a ciò, i primi dumper furono i primi protagonisti della rivoluzione industriale, ovvero gli inglesi. I dumper inglesi dovettero affrontare due problemi, come conseguenza del sistema di libero scambio vigente in Inghilterra: il pericolo di reimportazione dei prodotti oggetto di dumping, in quanto si tratta di un mercato non protetto, ed il tipo di concorrenza che produce un sistema liberoscambista, in cui gli alti prezzi dei prodotti del monopolista dumper sul mercato nazionale incontrano l'ostacolo della concorrenza di merci estere simili importate senza alcuna barriera all'entrata.

Gli economisti americani a favore di una politica protezionista accusarono i produttori inglesi non solo di praticare il dumping in territorio americano, ma anche di farlo con scopi predatori, ovvero con l'obiettivo preciso di distruggere le giovani industrie americane. L'appello che fece l'economista americano Hamilton, in cui chiese protezione per le giovani industrie manifatturiere americane, ebbe l'effetto di allarmare i dumper inglesi, che si riunirono per vendere ad un prezzo ancora più basso i prodotti inglesi sul suolo americano, stavolta motivati a schiacciare i concorrenti americani (Viner, 1922). Tale attività di dumping britannico si fermò per un paio d'anni a causa della guerra anglo-americana del 1812, ma riprese con la firma del trattato di pace di Gand da parte di entrambe le potenze. Alla ripresa dei rapporti commerciali tra le due potenze, tornarono e si intensificarono le accuse americane nei confronti dei britannici; tuttavia, tali accuse non erano sostenute da prove che avrebbero potuto verificare oggettivamente un'azione di dumping inglese. Un momento di svolta del dumping inglese fu dopo il 1814: quando cessarono le ostilità tra l'Inghilterra e la Francia i produttori inglesi cominciarono ad effettuare delle spedizioni speculative in tutto il mondo. Le prime spedizioni furono molto redditizie, in quanto i prodotti oggetto di dumping vennero venduti a prezzi relativamente alti; tuttavia, in preda alla frenesia di ottenere profitto, i commercianti britannici iniziarono ad inviare dei lotti di merci senza aspettare di ricevere gli ordini dallo Stato inglese. L'eccesso di merci ebbe come conseguenza l'abbassamento del profitto scaturito dal dumping, in quanto la quantità di merci fu talmente elevata da abbassare ulteriormente i prezzi delle ultime. Ciò causò gravi perdite in capo ai commercianti inglesi ed alla stessa economia del Paese. Le merci

inviata senza ricevere ordini furono smaltite all'asta, quindi senza poter esercitare alcun controllo dei prezzi.

Il caso britannico merita di essere descritto dettagliatamente in quanto caso unico e particolare: sebbene l'Inghilterra fu la prima a praticare dumping, poiché fu la protagonista della rivoluzione industriale e, in quanto tale, la prima a produrre e vendere beni su larga scala a livello mondiale, dal 1870 in poi inizierà una fase di declino economico ed un indebolimento della potenza industriale (Howell, 1997, p. 331). Il motivo principale di tale declino fu l'eccessiva pratica inglese di dumping, che, come descritto poco fa, portò alla vendita all'asta delle merci in eccedenza, causando la reazione protezionistica degli stati europei e degli Stati Uniti. Di conseguenza, la pratica di discriminazione dei prezzi non fu possibile, in quanto i prodotti oggetto di dumping erano protetti da tariffe aventi la funzione di compensare la differenza di prezzo tra il prezzo basso (applicato dal dumper) all'importazione ed il prezzo nazionale relativamente alto. Ma questa motivazione da sola non basta per decretare un'inversione di tendenza dell'economia inglese; infatti, il vero problema per l'Inghilterra nacque quando, insieme alle politiche protezionistiche, gli stati europei e gli Stati Uniti raggiunsero il livello tecnologico ed industriale degli inglesi. Gli economisti britannici pensarono erroneamente che il benessere economico dell'Inghilterra provenisse dalla politica di libero scambio che la distinse. Invece, fu proprio tale politica a condizionare l'economia britannica; meglio, i motivi che contribuirono furono molteplici: il mantenimento della politica di libero scambio di contro alle politiche protezionistiche europee (che decretarono il passaggio degli inglesi da dumper a subire loro stessi il dumping), l'impossibilità di praticare dumping a causa delle tariffe protezionistiche degli altri stati, e la perdita del progresso tecnologico. È evidente che il successo della Gran Bretagna prima del 1870 era attribuibile, in parte sostanziale, semplicemente al fatto che il Paese si era industrializzato prima di qualsiasi altra nazione. A partire dagli anni Settanta del XIX secolo, e in seguito con un'intensità crescente, le industrie manifatturiere tedesche e statunitensi, in rapida crescita, sferrarono un assalto commerciale al tradizionale mercato britannico. Le differenze principali tra l'Inghilterra e gli Stati Uniti e la Germania, oltre alle tariffe protezionistiche, fu la nascita di combinazioni industriali organizzate allo scopo di ridurre la concorrenza e di sfruttare il loro potere monopolistico. Grazie al loro modo di organizzarsi, quindi, le imprese tedesche e statunitensi si accaparrarono le vendite britanniche, e, progressivamente, superarono tecnologicamente l'industria inglese a livello di produttività ed economia di scala.

Dal momento che l'industria inglese cominciò a perdere competitività sul mercato internazionale, all'interno della politica britannica si delinearono due posizioni opposte: una a favore di un'Inghilterra protezionista, guidata da J. Chamberlain, Segretario alle Colonie del governo inglese, che propose un'unione doganale con i paesi dei commonwealth tramite l'introduzione di un muro di tariffe protettive; dall'altra parte, i primi ministri conservatori Lord Salisbury e A. Balfour, pur condividendo l'allarmismo di Chamberlain, non erano dell'idea che l'Inghilterra avrebbe dovuto abbandonare la politica di libero scambio (Howell, 1997).

Argomentazioni a favore della fazione di Chamberlain furono gli effetti negativi del dumping sull'economia britannica: in particolare l'erosione dei profitti dei produttori mettevano a repentaglio la fornitura di capitali adeguati ad alimentare le grandi industrie moderne. A sostegno del liberoscambismo, invece, il dumping era visto come un bene positivo, sia perché costringeva le imprese a adattarsi ai cambiamenti del mercato, sia perché forniva prodotti a basso costo a molte industrie, abbassandone i costi di produzione. È quest'ultima fazione che prevalse, e di fatto l'Inghilterra decise di non applicare misure antidumping e di mantenere la politica di libero scambio; politica che permase fino a poco prima della Seconda guerra mondiale.

Di conseguenza, continuò gradualmente la perdita di competitività britannica a favore delle industrie tedesche ed americane; motivo importante di tal perdita è un ulteriore effetto del dumping sull'industria: l'abbassamento del livello di investimenti in capitale britannico. Come già descritto in precedenza, uno degli effetti negativi del dumping è che rende più rischioso investire nel mercato che lo subisce e meno rischioso e più redditizio investire nel mercato del dumper. Quindi, nel periodo tra gli anni 80' del XIX secolo e l'inizio della Prima guerra mondiale, il settore dell'industria britannica che perse maggiormente gli investimenti fu il siderurgico. L'industria siderurgica britannica, oltre ad essere il pilastro dell'economia inglese, era molto importante ai fini della difesa nazionale. In sostanza, il dumping ed il sistema delle corporations in Germania e negli Stati Uniti ha determinato uno svantaggio dell'industria britannica in termini di costi ed investimenti, invertendo le posizioni precedenti.

La combinazione tra protezionismo e corporations permetteva agli Stati dumper di mantenere i prezzi interni sufficientemente alti da coprire i costi fissi, mentre le imprese aumentavano i loro profitti vendendo al costo marginale sul mercato mondiale. La tecnica utilizzata dai dumper fu denominata <rapid driving>, che consistette nel far funzionare le fabbriche a ritmi elevati con la conseguenza della progressiva riduzione dei costi unitari (Howell, 1997). Dall'altra parte, gli inglesi non poterono utilizzare tale tecnica: il motivo era la chiusura dei mercati esteri dovuta alla politica protezionistica. Infatti, se gli inglesi avessero utilizzato il rapid driving sul mercato interno avrebbero solo depresso ulteriormente i prezzi, senza necessariamente aumentare il volume delle vendite. L'impossibilità inglese di utilizzare i propri impianti di produzione in "funzionamento continuo" determinò una reazione a catena negativa: la perdita di volume delle vendite aumentò i costi unitari, rendendo l'industria britannica vulnerabile ad ulteriori aumenti di costi e perdite di volume delle vendite. Quindi, gli inglesi non dovettero affrontare solo la perdita di vendite nei mercati esteri protetti, ma anche le oscillazioni cicliche più violente nel mercato interno a causa delle incursioni intermittenti dei prodotti oggetto di dumping (Howell, 1997).

In questo senso, mentre l'industria britannica regredì, le industrie americane e tedesche fecero dei passi in avanti nella penetrazione dei mercati esteri: in un primo momento la conquista tedesco-americana dei mercati dei prodotti intermedi fu



giustificata dai sostenitori del libero scambio, a sostegno degli aspetti positivi del fenomeno. In questo modo le imprese inglesi potevano acquistare beni intermedi e semilavorati ad un prezzo inferiore, che era il prezzo di dumping; per esempio, i costruttori navali inglesi acquistavano i materiali di costruzione dai tedeschi a prezzo di dumping, ci costruivano navi, che poi rivendevano alla Germania. Tuttavia, in confronto agli aspetti considerati positivi, gli aspetti negativi furono molteplici e più gravi: la crescente dipendenza dei produttori britannici nei confronti dei sindacati stranieri; l'abbandono della produzione da parte di determinate imprese inglesi dal momento che il dumping americano e tedesco resero impossibile la prima conquistando il mercato di quei determinati fattori di produzione. Ma non finì qui, le conseguenze relative all'attività di discriminazione dei prezzi si aggravarono progressivamente per l'economia inglese: oltre al fatto che il dumping tedesco ruppe le relazioni verticali tra i produttori inglesi, le imprese tedesche passarono dalla pratica di dumping di prodotti intermedi ai prodotti finiti, cercando di dare il colpo di grazia all'economia britannica.

L'apice del declino dell'economia britannica ci fu con l'inizio della Grande Guerra, nel 1914. L'industria inglese fu neutralizzata dalla potenza industriale tedesca: le aziende manifatturiere tedesche da cui dipendevano gli inglesi furono convertite in fabbriche di munizioni; le imprese chimiche produssero esplosivi e si impegnarono nella produzione di tutti quei prodotti che importavano dall'Inghilterra. In sostanza, la dipendenza inglese dall'industria tedesca si convertì nell'immobilità dell'Inghilterra in alcuni momenti della guerra, poiché l'industria inglese non riuscì a stare al passo, non riuscendo a produrre abbastanza armi e munizioni, necessarie sia a scopo offensivo che difensivo. La mancanza di investimenti negli anni precedenti la Grande Guerra determinò l'incapacità inglese di trasformare le industrie di consumo in industrie belliche, semplicemente perché le prime erano pressoché assenti alla vigilia della guerra, sostituite dalle industrie di consumo tedesche (Howell, 1997). In conclusione, si può affermare che il caso britannico abbia rappresentato, nella storia del dumping, un caso peculiare, in quanto l'Inghilterra fu l'unico Stato a decidere di non ricorrere a misure antidumping ed a mantenere una politica di libero scambio; il mantenimento di tale politica permette di osservare gli effetti del dumping su un'economia non protetta. In questo caso l'Inghilterra, subendo il dumping nel corso degli anni, ha inizialmente perso la sua posizione di primato nel mercato mondiale, per poi continuare ad essere terreno di dumping da parte dei crescenti mercati protetti, fino ad essere dipendente (a livello di forniture) dagli ultimi e vedendo compromessa la propria base industriale.

Un ulteriore caso di dumping nella storia che merita di essere citato è quello tedesco; già è stato descritto in precedenza in funzione del caso britannico, ma, oltre agli effetti sulle economie dei mercati esteri, occorre analizzare l'organizzazione interna dell'economia tedesca, al fine di comprendere pienamente la peculiarità della relazione tra l'uso del dumping e l'organizzazione interna. Lo Stato tedesco introdusse, dagli anni 80' del XIX secolo, un'elevata tariffa protettiva; la produzione interna, invece, era organizzata in <kartells> (Viner, 1922, p. 669), ovvero combinazioni industriali di acquisto e di vendita. I cosiddetti cartelli

controllavano sia la concorrenza sui prezzi del mercato interno sia i prezzi di acquisto e vendita all'esterno della Germania e tra gli stessi produttori tedeschi. Questo sistema organizzativo permise il mantenimento dell'individualità delle piccole imprese tedesche, aggregate appunto in cartelli, ripartendo equamente i costi ed i profitti derivanti dal dumping ai produttori nazionali. L'organizzazione delle piccole imprese avvenne in maniera artificiale, poiché le singole imprese, nell'esportare praticando il dumping, non avrebbero ottenuto dei profitti molto superiori a quelli del mercato interno. Di conseguenza, i cartelli organizzarono le piccole e medie imprese in un'agenzia centrale per l'esportazione, incentivando la vendita all'estero tramite la concessione di premi all'esportazione per i suoi membri, concessi in proporzione al volume ed alla ciclicità delle esportazioni (Viner, 1922, p. 670).

Tuttavia, il sistema dei premi all'esportazione ha il problema di essere anelastico, quindi, di non sapersi adattare ad un mercato che cambia costantemente: i premi possono diventare troppo bassi, se i prezzi interni aumentano ed i prezzi esteri diminuiscono; oppure il premio può essere troppo alto, portando ad un volume di esportazioni eccessivo provocando profitti molto alti per gli esportatori, i quali però ricadono sull'industria nel suo complesso nella forma di costi aggiuntivi. Al fine di far fronte a questo problema, i cartelli introdussero delle componenti che resero relativamente flessibili i premi all'esportazione. Inoltre, ogni cartello operava in maniera simile ma diversa, e cercava di proteggersi dai possibili abusi praticati dalle imprese esportatrici; infatti, alcuni cartelli pagavano i premi solamente su prova dell'esportazione, altri pagavano solamente su prova dell'esportazione ad un prezzo inferiore a quello interno; altri cartelli, per proteggersi ulteriormente, pagavano i premi solamente se c'era una differenza sostanziale tra i prezzi all'esportazione ed i prezzi interni; altri ancora, allo scopo di proteggersi completamente, si fecero carico della gestione del commercio delle esportazioni.

Il sistema dei cartelli e dei premi all'esportazione rese molto efficace il dumping tedesco nei confronti dei mercati esteri, ma dopo alcuni anni di dumping persistente e sistematico (che iniziò all'incirca nel 1890) si presentarono dei problemi sul mercato interno. In particolare, la depressione economica del 1900-1902, che coinvolse tutti i Paesi europei, scatenò delle proteste interne in Germania: le industrie tedesche che utilizzavano il ferro come fattore di produzione protestarono contro i cartelli della ghisa, i quali furono accusati di penalizzare la concorrenza tra i primi ed i produttori dei mercati esteri che utilizzavano il ferro tedesco venduto a prezzo di dumping come fattore di produzione (Viner, 1922, p. 675). La protesta avvenne da parte dei piccoli impianti tedeschi non integrati nei cartelli, i quali dovettero pagare periodicamente prezzi interni alti per acquistare i fattori di produzione (ferro e ghisa). Dopo ripetute proteste, nel 1902, le camere di commercio locali tedesche presentarono una petizione al Reichstag in cui richiesero la soppressione delle pratiche sui prezzi da parte dei cartelli e l'istituzione di una regolamentazione statale a riguardo. La petizione, però, si concluse in un nulla di fatto per le piccole imprese non integrati ai cartelli: il Reichstag nominò una commissione d'inchiesta avente il compito di indagare sulle attività dei cartelli. Il

rapporto della commissione raccomandò alle piccole imprese di non interferire con i cartelli, in quanto l'attività commerciale degli ultimi risultava vantaggiosa per il benessere dell'economia tedesca.

Tuttavia, l'azione di protesta delle camere di commercio e delle piccole imprese portarono a dei risultati: nel 1902 il sindacato della ghisa, per esempio, adottò la politica di concedere sconti agli acquirenti sindacalizzati di ghisa, da utilizzare per un'ulteriore produzione finalizzata all'esportazione (Viner, 1922). Il sindacato iniziò una pratica poi diffusa tra tutti i cartelli tedeschi; le motivazioni di tale pratica sono intuitive: gli sconti nei confronti degli acquirenti nazionali ci furono sia perché gli stessi cartelli, con lo scopo di incentivare ed aumentare l'esportazione, stavano ottenendo l'effetto opposto, limitando le vendite; sia per timore di una campagna più incisiva da parte del Governo volta a interferire con l'attività dei cartelli. A prescindere dalle motivazioni, diventò pratica comune dei cartelli concedere sconti sull'acquisto dei fattori di produzione nei confronti di quei produttori nazionali che avrebbero utilizzato tali fattori per la produzione destinata all'esportazione. Questi sconti venivano spesso trasferiti più volte nel processo di produzione di un prodotto che doveva essere esportato; tuttavia, gli sconti non raggiungevano mai il produttore nazionale di un prodotto finito. Nel caso in cui veniva concesso uno sconto al produttore nazionale di un prodotto finito, appunto, il primo non compensava la differenza tra i prezzi interni ed i prezzi dell'esportazione di quelle materie prime utilizzate come fattori di produzione. In questo senso, la concessione di sconti sulle materie prime non riuscì nel duplice scopo di far godere dei benefici del dumping ai produttori nazionali di prodotti finiti e, allo stesso tempo, di impedire che la politica dei cartelli danneggiasse il commercio di esportazione dei prodotti finiti; tuttavia, il fine principale del dumping tedesco, che fu il mantenimento della piena produzione e di prezzi interni redditizi, fu pienamente raggiunto.

Infine, in relazione al dumping tedesco fino alla Grande Guerra, si può affermare che il sistema dei cartelli e dei sindacati hanno contribuito significativamente allo sviluppo tecnologico del settore industriale ed alla conseguente crescita esponenziale dell'economia tedesca. Nonostante non fosse l'unico Paese a praticare la discriminazione dei prezzi, e nonostante non ci siano prove schiaccianti a riguardo, la Germania fu classificata dagli altri Paesi come la prima Nazione a praticare il dumping con intenzioni predatorie. Le accuse continuarono anche durante la Prima Guerra Mondiale, quando i tedeschi vennero accusati di accumulare scorte per poi scaricarle sul mercato mondiale con lo scopo di distruggere le industrie belliche dei Paesi avversari. In realtà, i tedeschi non avevano né quest'obiettivo né tantomeno le risorse economiche per conseguirlo.

Un ulteriore caso di dumping meritevole di attenzione è il dumping americano; gli Stati Uniti, infatti, ebbero una fase di sviluppo e di crescita nel settore manifatturiero proprio grazie alla pratica di discriminazione internazionale dei prezzi in relazione alla vendita di prodotti manifatturieri (Viner, 1922). Come già accennato precedentemente, il dumping americano contribuì, insieme a quello

tedesco, all'indebolimento dell'industria e dell'economia britannica nel XIX secolo; tale crollo economico, dovuto anche alla mancanza di contromisure inglesi, ebbe l'effetto, dall'altra parte, di migliorare il benessere dell'economia tedesca e statunitense. Tuttavia, ci sono delle importanti differenze e analogie tra il dumping statunitense e quello tedesco: una differenza fondamentale è il diverso funzionamento tra i cartelli tedeschi ed i trust americani: i primi funzionavano sulla base di sindacati e aggregazioni di produttori, dando la possibilità di contribuire all'esportazione anche alle imprese più piccole, tramite l'utilizzo di premi all'esportazione. Invece, la legge statunitense vietava l'istituzione di associazioni per il controllo dei prezzi, impedendo quindi lo sviluppo di associazioni di produttori aventi fondi comuni istituiti al fine di concedere premi all'esportazione. Nell'economia statunitense, quindi, le sole imprese che praticano il dumping sono quelle che controllano una porzione considerevole del mercato, e che non devono affrontare una forte concorrenza, oppure le imprese che detengono il monopolio nel mercato interno; queste tipologie di imprese sono le uniche che hanno la possibilità di ottenere un profitto considerevole dalle esportazioni. Un'ulteriore differenza tra il dumping americano e quello tedesco è che gli esportatori americani, a differenza dei tedeschi, ebbero la peculiarità di nascondere i prezzi all'esportazione al pubblico nazionale (Viner, 1922, p. 812); tale strategia si rivelò efficace fino a quando non iniziarono le proteste da parte degli organi statali, le quali iniziarono ad accusare le industrie americane di danneggiare l'economia nazionale: per esempio, il Dipartimento del Commercio, in una sua pubblicazione nel 1900, avvisò i produttori di acciaio del fatto che la loro attività di dumping stesse danneggiando l'industria navale, per prima, e gli altri settori industriali nazionali, avendo come conseguenza principale l'aumento delle richieste interne relative all'abbassamento dei dazi sulle merci straniere. In poche parole, il dumping americano avrebbe potuto avere l'effetto di un allentamento della presa protezionistica dell'economia statunitense, facendo venire meno le condizioni ottimali per praticare una discriminazione dei prezzi (poiché i dazi protezionistici permettono sia di praticare il dumping sul mercato internazionale che di non subirlo da altri Paesi, in quanto il prezzo di determinate categorie di prodotti è protetto da un dazio in entrata dei prodotti stranieri volto a compensare la differenza nel prezzo di vendita tra gli ultimi ed i prodotti nazionali).

Le accuse si intensificarono quando, nel 1901, la Commissione Industriale svolse un'indagine sulle imprese statunitensi al fine di identificare il volume del dumping nel territorio nazionale; il risultato non fu del tutto deludente: sebbene le imprese legate ai trust non ammisero di praticare il dumping, alcune dichiararono di vendere prodotti all'estero a prezzi inferiori rispetto a quelli nazionali (Viner, 1922, p. 800). Ovviamente i trust erano i principali dumper, così la Commissione arrivò ad una soluzione: la rimozione dei dazi all'importazione di tutti quei prodotti esportati dalle imprese nazionali a prezzi inferiori nei mercati esteri. Il fine della Commissione fu duplice: evitare di danneggiare l'economia statunitense e, allo stesso tempo, proteggere il consumatore nazionale dagli alti prezzi interni.

Oltre alle accuse nazionali, volte ad evitare l'indebolimento dell'economia statunitense, numerose furono le accuse da parte dei Paesi vittima di dumping così come le contromisure prese in relazione ad esso: un esempio fu la proposta di un accordo tra i principali paesi europei (tra cui Russia, Italia, Germania ed Austria) contro il dumping americano nel settore siderurgico; in particolare, la formazione di una coalizione europea al fine di tutelare gli interessi economici comuni, simile alla Convenzione di Bruxelles sullo zucchero del 1902. Il caso di Bruxelles fu diverso, perché fu un accordo tra i principali paesi europei concernente la regolamentazione della concorrenza dei produttori di zucchero di barbabietola; concorrenza caratterizzata da premi all'esportazione da parte di ogni Paese europeo, in virtù del sentimento di rivalità internazionale (Viner, 1922, p. 816). Il sistema escogitato da ogni Paese, a causa della frenesia della competizione internazionale, finì per concentrarsi esclusivamente sulla concorrenza, a danno degli altri aspetti concernenti il benessere economico del Paese, ed iniziò a pesare sulle casse dello Stato. Il punto di svolta da cui scaturì l'accordo fu il duro colpo inferto dalle leggi protezionistiche emanate dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna, che limitarono ulteriormente il mercato di zucchero, facendo aumentare le spese per la concorrenza, intese come premi all'esportazione concessi dallo Stato. Nonostante le dinamiche che portarono alla Convenzione di Bruxelles furono ben diverse dall'accordo contro il dumping americano nel settore siderurgico, l'obiettivo fu lo stesso: tutelare i propri interessi economici intesi come benessere dell'economia statale e protezione dell'industria del settore di riferimento.

Nonostante il costante accumularsi di prove, le accuse da parte delle agenzie governative, le proteste da parte dei Paesi europei, le soluzioni proposte (sul versante interno) e le proteste (internazionali) non vennero mai prese in considerazione e le imprese americane continuarono a praticare il dumping in maniera costante e persistente fino all'inizio della Grande Guerra.

Il dumping non fu una pratica commerciale esercitata limitatamente dai tre Paesi appena descritti; seppur di minor rilevanza, ci furono altri casi di discriminazione internazionale dei prezzi, laddove vi furono le condizioni necessarie a praticarla, ovvero ogni qualvolta un settore industriale presentava caratteristiche simili a quelle dei cartelli tedeschi sindacalizzati, in particolare: un'industria meccanica su larga scala, la permanenza di un controllo sindacalizzato ed un mercato interno protetto.

Un esempio di Stato con caratteristiche simili a quelle tedesche fu il Belgio; tuttavia, i produttori belgi ebbero diversi ostacoli nel praticare il dumping: il mercato interno era relativamente poco importante rispetto al mercato estero, per cui la pratica di mantenere prezzi interni più alti rispetto a quelli esteri non era allettante in termini di profitti da parte dei produttori nazionali; inoltre, il mercato belga era troppo vicino alla Germania, alla Francia ed all'Inghilterra per consentire il mantenimento di prezzi più alti sul mercato interno (Viner, 1922, p. 796). Quindi l'industria belga utilizzò i premi all'esportazione come soluzione al superamento di tali ostacoli, sia per gli esportatori diretti che per i produttori nazionali che acquistavano materiali

da utilizzare per la produzione destinata all'esportazione (analogamente ai cartelli tedeschi). Avere come concorrenti vicini i mercati tedesco, inglese e francese, costrinse l'industria belga ad esercitare il dumping su mercati esteri lontani.

Il dumping francese, invece, aveva una peculiarità: i prodotti destinati all'esportazione erano prodotti su piccola scala in stili e disegni diversi; quindi, nella produzione non erano impiegati impianti o macchinari costosi e il costo di produzione era costituito interamente dal costo dei materiali di produzione e della manodopera. I prodotti esportati erano spesso specialità artistiche, e, per questo, non soggette ad una concorrenza particolare da parte di altri Paesi (Viner, 1922, p. 800). Ovviamente il mercato francese era protetto da alti dazi ed il settore relativo all'esportazione era organizzato in sindacati; inoltre, il sistema di aggregazione di produttori concesse premi all'esportazione: per esempio, nei primi anni del XX secolo, il sindacato francese del carbone concesse sia premi all'esportazione ai loro membri sia ai produttori nazionali di metallo e vetro, nel caso in cui il materiale acquistato fosse da utilizzare per la produzione destinata all'esportazione.

Altri casi di dumping praticato da altri Paesi, seppur poco rilevanti, sono degni di nota: l'Austria, per esempio, praticò una discriminazione internazionale dei prezzi nel settore siderurgico; in particolare, i prodotti oggetto di dumping furono nastri metallici, raffinazione del petrolio e articoli smaltati. La pratica discriminatoria venne esercitata tramite la concessione di premi all'esportazione da parte dei cartelli austriaci, permettendo alle imprese di oltrepassare i limiti di esportazione assegnati. Anche il Canada esercitò una discriminazione dei prezzi nel settore siderurgico: tra il 1908 ed il 1910, le imprese canadesi esportarono rotaie all'estero a prezzi più bassi rispetto a quelli nazionali. Tale pratica sussistette fino a quando, dopo svariate denunce da parte del governo inglese e del governo americano, lo stesso Governo canadese mise fine alla politica di concessione di premi all'esportazione nel settore siderurgico. Anche il Giappone ed il Messico praticarono il dumping prima della Grande Guerra: il dumping giapponese riguardò l'esportazione di filati di cotone, caratterizzato da una produzione su larga scala del prodotto, controllo monopolistico ed un'elevata protezione. L'obiettivo principale dei produttori giapponesi fu la conquista del mercato cinese; a questo proposito, nel 1890, l'Associazione giapponese di filatori propose un piano di conquista del mercato cinese: esportare in perdita per una durata di 5 anni. Ma il piano fu respinto e l'obiettivo di conquista, quindi, fallì. Il Messico, invece, praticò il dumping sullo zucchero: il mercato messicano fu caratterizzato da un'elevata protezione e prezzi nazionali molto più alti dei prezzi di vendita nei mercati di esportazione. Il principale mercato di esportazione dei dumper messicani furono gli americani, i quali individuarono e denunciarono il fenomeno, ritenendo che tale pratica danneggiasse il mercato statunitense ed applicando delle barriere all'entrata al fine di salvaguardare il mercato interno relativo al settore di riferimento.

### 1.3 Classificazione del dumping

La classificazione dei tipi di dumping esistenti può essere effettuata stabilendo dei criteri relativi alla manifestazione di tale fenomeno, criteri che variano in base al punto di vista su cui verte il ragionamento. Le tipologie di dumping descritte nel primo paragrafo (dumping spurio, dumping inverso, dumping nascosto e diretto) possono essere incluse nella classificazione (Viner J. , 1922); tuttavia, una prima analisi della discriminazione internazionale dei prezzi può essere effettuata prendendo in considerazione come criterio il grado di continuità del fenomeno. In questo senso, si può distinguere tra dumping sporadico, di breve durata o intermittente e di lunga durata (Marchionatti, 2023). Il dumping occasionale e casuale, che si verifica solo in casi sporadici e a intervalli irregolari e che non è la manifestazione di una politica dei prezzi definitivamente stabilita da parte dell'impresa che pratica il dumping, sarebbe tipico del dumping sporadico. Di solito non si tratta di una produzione deliberata di prodotti in vista della loro vendita a prezzi di dumping. Un esempio di questa categoria sarebbe la vendita di un eccesso di scorte occasionali su un mercato estero a un prezzo ridotto per non turbare i prezzi sul mercato interno. Per dumping di breve durata si intende il dumping continuato in modo costante e sistematico per un certo periodo di tempo, praticato in conformità a una politica di esportazione definitivamente stabilita e che comporta la produzione deliberata dei prodotti da sottoporre ad una politica discriminatoria di prezzi. Un esempio di questo tipo è la vendita per l'esportazione a prezzi inferiori a quelli correnti sul mercato interno durante il periodo di depressione di ogni ciclo economico ricorrente. Per dumping di lungo periodo, invece, si intende quello praticato non solo in modo sporadico o intermittente, ma in modo continuativo per un periodo prospetticamente permanente.

La classificazione effettuata sulla base del grado di continuità della discriminazione di prezzo, tuttavia, appare indicativa ai fini dell'esplicazione del fenomeno; in questo senso, la teorizzazione del dumping di due economisti merita di essere presa in considerazione, di cui il primo viene considerato il precursore del secondo: l'economista italiano Jannaccone e Jacob Viner, il principale esponente della teoria classica del dumping. La classificazione di Viner, effettuata nel 1923, è considerata ancora oggi esaustiva, e prende in considerazione due criteri: le motivazioni del dumper ed il grado di continuità della discriminazione di prezzo. Mentre la classificazione di Jannaccone viene eseguita sulla base della legge del prezzo unico (Marchionatti, 2023, p. 12). Il ragionamento dell'economista italiano verte sulla relazione tra il dumping e le condizioni che garantiscono la legge del prezzo unico (condizioni elencate nel primo paragrafo: libera mobilità delle materie prime sui mercati, libera contrattazione ecc.); o meglio, la discriminazione dei prezzi avviene quando una delle condizioni necessarie al funzionamento della legge del prezzo unico viene alterata. È su questa linea di ragionamento che Jannaccone effettua, seppur in maniera generale ed indicativa, una prima classificazione delle differenti tipologie di dumping, ovvero: la discriminazione di prezzo tra consumatori, il dumping all'interno dello stesso Paese ed il dumping internazionale o, meglio, la discriminazione dei prezzi tra diversi Paesi. Queste tre tipologie di dumping non

sono altro che le conseguenze di alterazioni delle condizioni necessarie al funzionamento della legge del prezzo unico: la discriminazione tra le classi di consumatori, per esempio, può verificarsi quando le unità di prodotto non sono tutte identiche e sostituibili tra loro. Quindi, in questo caso il dumping si verificherebbe in seguito ad un cambiamento qualitativo del prodotto, anche lieve, e per volontà dei consumatori. Tuttavia, si tratta di un genere di dumping che può essere solo temporaneo o di breve periodo; infatti, secondo l'economista italiano, affinché sussista una discriminazione permanente, la condizione necessaria è un ostacolo alla libera mobilità, che, in relazione alla legge del prezzo unico, può essere sia l'ostacolo alla libera circolazione delle materie prime sui mercati sia un intervento sulla domanda, che non resta perfettamente trasferibile (Marchionatti, 2023, p. 14).

Nel quadro di queste due alterazioni della legge del prezzo unico si sviluppa la logica di Jannaccone che mette in relazione il fenomeno del dumping allo sviluppo dell'economia del XX secolo. Il sistema economico mondiale stava cambiando: i crescenti flussi economici internazionali, l'integrazione verticale e, in parte, l'innalzamento di barriere economiche all'entrata da parte degli Stati hanno creato le condizioni perfette per la nascita di trust, sindacati e cartelli, che, a loro volta, hanno cambiato l'oggetto della teoria economica ed hanno influenzato le modalità di formazione dei prezzi nel mercato. I trust ed i sindacati hanno spesso creato un regime di monopolio o di oligopolio all'interno del mercato di un Paese x; è proprio il potere monopolistico che determina le modalità di discriminazione dei prezzi, incidendo sia sui prezzi stessi che sulla quantità distribuita sui mercati nazionali ed i mercati internazionali. Al contrario, in assenza di monopolio, la quantità dei prodotti distribuiti e la determinazione dei prezzi sarebbero stabiliti dalla libera circolazione delle materie prime e dalla perfetta trasferibilità della domanda (leggi del prezzo unico). L'alterazione della libera mobilità dei prodotti, tuttavia, se non è permanente, non provoca una discriminazione dei prezzi; il dumping, in questo caso, può essere prodotto dalla presenza di dazi o/e trust internazionali, o di entrambi. Quindi, se esiste una perfetta mobilità dei prodotti attraverso i mercati, sono necessarie altre alterazioni della legge del prezzo unico perché ci sia dumping.

Successivamente, Jannaccone, sviluppò un'ulteriore classificazione, che si avvicina alle tipologie di dumping elaborate da Viner e che utilizza dei criteri simili. Sebbene i criteri non siano gli stessi, l'economista italiano distingue due modalità di discriminazione dei prezzi e due obiettivi che il dumper persegue nell'attuare la pratica commerciale discriminatoria. Tra le modalità ci sono: la discriminazione di prezzo rispetto a una data quantità di beni già prodotti; in questo caso la discriminazione di prezzo attribuisce alcuni costi a determinate unità di prodotto vendute; la seconda modalità, invece, riguarda la discriminazione di prezzo rispetto ad una quantità di beni non aventi un unico prezzo, ad esempio con un prezzo maggiore rispetto a quello che sarebbe stata la produzione in regime di uniformità dei prezzi. Quindi, il dumping si verifica in entrambe le modalità: la differenza sostanziale è che nella prima la politica discriminatoria non influenza i costi e le dimensioni dell'impresa, mentre nella seconda cambiano sia dimensione e struttura dell'impresa, che i costi unitari e marginali (Marchionatti, 2023). Gli obiettivi del



dumper o, meglio, i risultati che si prefigge quando applica una discriminazione dei prezzi, invece, sono tre: vendite ad un prezzo inferiore in un mercato estero rispetto al prezzo nazionale di una produzione rimasta invenduta nel mercato interno; un altro obiettivo del dumper è la vendita a costi inferiori in un mercato estero allo scopo di smaltire una sistematica sovrapproduzione. L'ultimo obiettivo, invece, descrive ciò che poi è analizzato e categorizzato da Viner come dumping predatorio, ovvero la vendita in un mercato estero a prezzi inferiori allo scopo preciso di danneggiare o distruggere i concorrenti che operano in quel mercato.

Similmente alla classificazione dell'economista canadese, Jannaccone estrapola le varie tipologie di dumping combinando i due fattori, le modalità di discriminazione e gli obiettivi del dumper, presi in considerazione come criteri (Marchionatti, 2023, p. 34). Infatti, il risultato dell'economista italiano si avvicina molto alla teorizzazione del dumping fornita da Viner qualche anno dopo. Le uniche eccezioni che non creano una categoria definita di dumping sono: la modalità di discriminazione quando viene venduta una quantità di prodotti non coerenti ad un unico prezzo con l'obiettivo di vendere la produzione in eccedenza nel mercato interno nel mercato estero; e la vendita di beni già prodotti sottoposti ad una discriminazione di prezzo al fine di smaltire una sovrapproduzione sistematica. Queste due combinazioni sono le uniche in cui gli elementi al loro interno si annullano a vicenda (secondo Jannaccone). Di conseguenza, qualsiasi altra combinazione degli elementi descritti finora produrrà una particolare forma di dumping. Successivamente classificato da Viner, il dumping sporadico è il risultato della combinazione tra la vendita di un prodotto ad un prezzo inferiore al costo medio di produzione e l'obiettivo di smaltire un'eccedenza di produzione in un mercato estero; la vendita ad un prezzo inferiore in un mercato estero viene effettuata per evitare che nel mercato interno si sia una diminuzione dei prezzi con la successiva difficoltà di tornare a fissare il prezzo originario. La tipologia di dumping derivante dalla combinazione tra vendita di una quantità di prodotti non coerente con un unico prezzo allo scopo di smaltire una sovrapproduzione sistematica è considerata dall'economista italiano come una forma di discriminazione pacifica. Inoltre, il profitto che deriva da questa forma di discriminazione dipende dalla relazione tra il vantaggio di cambiare l'impiego dei fattori produttivi e la redditività di vendere all'estero la produzione aggiuntiva ad un prezzo inferiore rispetto al mercato interno. Jannaccone anticipò anche la nozione di dumping predatorio, come conseguenza della relazione tra entrambe le forme di discriminazione di prezzo e la ratio di danneggiare o distruggere i concorrenti in un determinato mercato estero da parte del dumper. Tuttavia, secondo l'economista italiano, il dumping predatorio è un fenomeno di portata generale; per cui le combinazioni appena descritte rappresentano solo dei casi particolari di questa tipologia. In questo senso, l'economista ha criticato molti studiosi del dumping ritenendo che i primi danno troppa attenzione al dumping predatorio, con la conseguenza di non analizzare la discriminazione come fenomeno nella sua globalità di cause ed effetti. Un'altra critica viene effettuata, invece, in senso contrario, nei confronti di tutti gli studiosi, in particolare Cabiati, che riducono

l'attenzione del dumping solamente alla tipologia di discriminazione di prezzi attuata con lo scopo di smaltire la sovrapproduzione. "come se le altre forme di dumping non esistessero".

Oltre alla classificazione, Jannacone ha analizzato la "redditività" di determinati tipi di dumping (Marchionatti, 2023); o meglio, l'analisi si basa su quanto profitto può generare l'applicazione di una forma di dumping rispetto ad un'altra. Le forme prese in considerazione sono due: il dumping predatorio e il dumping sistematico e persistente. Per quanto concerne la prima tipologia, il carattere predatorio della discriminazione dei prezzi viene praticato dalle imprese con lo scopo di distruggere i concorrenti, ma se ciò non è possibile, esso ha l'obiettivo di creare trust internazionali. analogamente a Viner, anche lui ritiene che il dumping possa essere praticato in maniera vantaggiosa solamente da un'impresa o un collettivo di imprese avente un certo grado di potere monopolistico; per questo nell'impossibilità di spazzare via la concorrenza, l'alternativa è creare un determinato livello di oligopolio. La seconda forma di dumping è relativa al caso in cui la quantità prodotta da un'impresa è maggiore di quella che sarebbe stata prodotta in un regime di prezzo unico. Il ragionamento intorno alla pratica di discriminazione sistematica si fonda sul cambiamento o del diverso impiego dei fattori produttivi e di un'alterazione della struttura dei costi: in un mercato libero, le imprese sono costrette a ristrutturarsi e adattarsi ai costanti cambiamenti dell'economia, aumentando la loro produzione per massimizzare i profitti. Di conseguenza, tutte le imprese arriveranno prima al punto in cui il costo marginale è uguale al prezzo unitario di vendita, poiché, producendo di più, il prezzo di vendita nel mercato diminuisce. In sostanza, viene presa in considerazione la produzione totale del mercato, intesa come la produzione della totalità delle imprese. Per cui, quando la produzione dell'impresa media varia, varia anche la produzione totale. In questo contesto di variazione dei costi e del volume della produzione, un'impresa  $x$  ha a disposizione tre opzioni: accettare una diminuzione del prezzo interno, in particolare se la concorrenza diventasse forte, potrebbe essere l'unica alternativa; vendere una certa quantità di prodotto all'estero ad un prezzo superiore al suo costo medio, aggiungendo i profitti realizzati all'estero a quelli sul mercato interno. La terza alternativa che ha l'impresa è vendere una certa quantità all'estero ad un prezzo inferiore al costo medio di produzione, a condizione che il profitto sul mercato interno sia superiore alla perdita nel mercato estero; tuttavia, per realizzare ciò, il mercato interno deve presentare una qualche imperfezione nel mercato, altrimenti sarebbe impossibile fermare le forze della concorrenza sul livello del prezzo interno.

Qualche anno dopo, nel 1922, Viner elaborò una classificazione del fenomeno che può considerarsi ancora oggi esaustiva; essa, in confronto a quella dell'economista italiano, sembra di tutt'altro genere, anche se in entrambe sono presenti analogie e similitudini. I criteri presi in considerazione dall'economista canadese, come già indicato in precedenza, sono due: il grado di continuità del dumping, inteso come fattore temporale, e gli obiettivi e le motivazioni del dumper (Viner J. , 1922), ovvero i motivi che spingono un produttore ad applicare una discriminazione dei

prezzi. In questo senso, la componente delle motivazioni e degli obiettivi del dumper si intreccia con il fattore temporale, producendo la manifestazione del fenomeno nelle sue varie forme. La prima tipologia di dumping è quello sporadico, quindi occasionale, a cui il produttore ricorre al fine di smaltire le scorte in eccedenza nel magazzino. In realtà, oltre a questa, il produttore ha a disposizione altre due opzioni: ridurre i prezzi nel mercato nazionale con lo scopo di aumentare le vendite, oppure trattenere le scorte in eccesso in magazzino programmandone la vendita per la stagione successiva. Tuttavia, queste due soluzioni possono portare dei problemi al produttore: nel primo caso, ridurre i prezzi sul mercato nazionale comporterebbe il rischio di generalizzare la riduzione di prezzo all'intera produzione, causando una perdita in capo al produttore; la riduzione di prezzo causerebbe, inoltre, l'impossibilità di un ritorno al prezzo originario, stimolando la concorrenza da parte dei produttori rivali, che abbasserebbero ulteriormente il prezzo. Una riduzione di prezzo nel mercato nazionale sarebbe possibile esclusivamente nel caso in cui il produttore detenga il monopolio. Questo ragionamento evidenzia un'analogia con le argomentazioni di Jannaccone relative allo scenario di applicazione di una politica discriminatoria sporadica ed irregolare. Invece la soluzione di conservare le scorte eccedenti per la stagione successiva potrebbe generare una perdita ai danni del produttore a causa delle spese di magazzinaggio.

La seconda tipologia di discriminazione dei prezzi è occasionale (fattore temporale) e non intenzionale. Il dumping non intenzionale può avvenire solo quando le merci sono esportate a titolo speculativo in previsione di una loro vendita a un prezzo vantaggioso dopo l'arrivo sul mercato estero, oppure quando i beni sono stati spediti su un mercato estero per errore o per qualche motivo non possono essere consegnati all'acquirente originario (Viner J. , 1922). Se tali merci sono state spedite con l'aspettativa di essere vendute a prezzi pari a quelli correnti nel mercato nazionale, ma se alla fine devono essere smaltite a prezzi più bassi, la loro vendita non può essere considerata come un'operazione di dumping. Questa tipologia viene praticata dai produttori che programmano la vendita delle loro merci dopo l'arrivo sul mercato estero. Inoltre, nonostante sia classificato come dumping non intenzionale, non lo è completamente, nel caso in cui i prodotti siano stati spediti con l'aspettativa, o con la consapevolezza della probabilità, di stabilire prezzi di vendita inferiori rispetto a quelli nazionali. Un'altra tipologia di dumping occasionale si verifica quando un produttore pratica una discriminazione di prezzo al fine esclusivo di mantenere la connessione commerciale in un mercato estero. Nello specifico, un produttore è disposto a vendere i propri prodotti ad un prezzo inferiore rispetto al mercato nazionale perché anche se quel mercato non è profittevole in quel momento, lo diventerà nel lungo periodo.

Per quanto riguarda il dumping praticato nel breve periodo, la prima fattispecie si verifica quando il dumper ha intenzione di stabilire una connessione con un nuovo mercato; al fine di ciò, un produttore può vendere, per un certo periodo, a prezzi inferiori rispetto ai prezzi nazionali (Viner J. , 1922). Qui la discriminazione di prezzo ha come obiettivo creare una domanda per i prodotti oggetto di dumping nel

nuovo mercato. Dal momento che la domanda si è sviluppata nel mercato estero, il produttore avrà la possibilità di alzare i prezzi di vendita fino al livello dei prezzi nazionali. Il dumping, in questo caso, è usato come una strategia di penetrazione di un nuovo mercato. Un'altra fattispecie di discriminazione dei prezzi viene usata dal dumper al fine di salvaguardare la propria posizione in un determinato mercato; in questo caso il dumper è un'impresa che detiene il monopolio nel mercato in cui opera. Quindi, il dumper monopolista pratica prezzi di vendita più bassi rispetto al mercato nazionale o rispetto ai prezzi che vorrebbe praticare, perché teme che l'imposizione di prezzi molto alti potrebbe causare la nascita della concorrenza all'interno del mercato in cui opera; di conseguenza l'impresa monopolista non potrà decidere il prezzo di vendita del prodotto per cui detiene il monopolio, poiché sarà deciso dai prezzi competitivi praticati dalle imprese concorrenti, o meglio, il prezzo sarà stabilito dal mercato. L'ultima tipologia di dumping classificata dall'economista canadese relativa al breve periodo (o esercitato in maniera intermittente) è il dumping predatorio. Questa fattispecie viene praticata da un'impresa che vende un prodotto  $x$  in un mercato estero ad un prezzo inferiore rispetto al prezzo nazionale allo scopo di danneggiare o eliminare i concorrenti, oppure di farli scendere a patti. I concorrenti che vengono danneggiati da tale pratica possono essere: produttori nazionali del mercato estero in cui viene praticata la discriminazione di prezzo, le imprese esportatrici dello stesso prodotto del Paese del dumper e gli esportatori concorrenti di un Paese terzo. Quindi, praticare dei prezzi "predatori" da parte di un'impresa può avere sia l'obiettivo di distruggere completamente i concorrenti sia quello di imporre una politica di prezzi e determinate condizioni alle imprese concorrenti tramite la minaccia di una concorrenza spietata.

Per quanto riguarda il dumping praticato nel lungo periodo, Viner distingue tre categorie: il dumping come mezzo di difesa, il dumping esercitato al fine di mantenere la piena produzione e il dumping praticato per scopi esclusivamente economici (Viner J. , 1922). Parlando della prima categoria, un produttore può utilizzare una forma di discriminazione dei prezzi come mezzo di difesa: quando è il produttore stesso ad essere penalizzato dal dumping altrui, che ne danneggia la concorrenza nel mercato nazionale, il primo può usare il dumping come mezzo di ritorsione nel mercato in cui opera il primo dumper, al fine di far cessare l'attività dannosa sul proprio mercato. La seconda categoria di discriminazione dei prezzi nel lungo periodo, invece, si verifica quando un produttore riesce a vendere solo una parte della produzione nel mercato in cui opera, per cui, egli può vendere lo stesso prodotto in mercati esteri ad un prezzo più basso rispetto al prezzo del mercato principale, ottenendo così due risultati positivi: mantenere la piena produzione senza generare scorte in eccesso ed evitare di abbassare i prezzi dei prodotti nel mercato principale (poiché abbassare i prezzi al fine di aumentare la quantità venduta causerebbe la diminuzione di prezzo da parte di altre imprese nel mercato ai fini della concorrenza, rendendo impossibile per il produttore tornare a vendere al prezzo originario). Questa tipologia di dumping può essere utilizzata da un produttore non solo per mantenere la piena produzione ma anche con l'obiettivo

di ampliare i propri impianti, ottenendo i vantaggi economici di una produzione su scala più ampia. L'ultima tipologia riguarda il dumping utilizzato al fine di aumentare il benessere dell'economia del Paese, e si verifica su iniziativa dello Stato, che trae dei vantaggi nazionali dalla discriminazione di prezzo. Il Governo, quindi, allo scopo di incentivare le esportazioni, concede dei premi all'esportazione, analogamente ai premi già descritti concessi dai cartelli tedeschi alle imprese esportatrici.

In conclusione, si può affermare che un'analisi del dumping è stata necessaria al fine di comprendere il fenomeno in maniera il più possibile oggettiva. L'evoluzione della definizione nel corso degli anni è andata di pari passo con i cambiamenti nel mercato internazionale; infatti, il dumping è stato visto da una prospettiva diversa, più ampia, già nel corso degli anni 80' del Novecento, quando gli economisti hanno considerato la pratica discriminatoria anche come generatrice di effetti benefici oltre che di effetti negativi nei confronti degli attori del mercato. Inoltre, sia la storia che la classificazione operata da Iannacone prima e da Viner poi, hanno anche lo scopo di illustrare come il dumping viene usato dalle imprese, il suo grado di incisività e la portata dei suoi effetti sul mercato. Per cui, comprendere i modi di discriminazione dei prezzi e come sono stati praticati nel corso degli anni è fondamentale per capire al meglio le motivazioni sulla cui base oggi giorno la maggior parte degli Stati attuano una politica di antidumping, ed il senso stesso di tale politica.

## II CAPITOLO: ANTIDUMPING

### 2.1 Le motivazioni dell'Antidumping

L'antidumping (d'ora in poi AD) nasce nei primi anni del Novecento come strumento legislativo volto a neutralizzare gli effetti negativi delle pratiche di discriminazione dei prezzi, per poi evolversi in maniera differente. Le prime normative AD furono messe in atto dal Canada, nel 1885, dopo qualche anno anche gli Stati Uniti adottarono una legislazione AD, in particolare con lo Sherman Act, approvato nel 1890. Nella definizione puramente economica l'AD consiste nell'imposizione da parte di un Paese di dazi compensativi volti a colmare la differenza tra il prezzo di importazione di un bene straniero, relativamente basso rispetto al prezzo dello stesso bene prodotto dalle imprese nazionali (Prusa, 2001). In questo senso, se esistono barriere commerciali che facilitano la discriminazione dei prezzi, il benessere di un Paese  $x$  è massimo se: l'impresa straniera discrimina quando la domanda è relativamente elastica e non pratica il dumping quando la domanda nazionale è relativamente anelastica. Tuttavia, le leggi AD vietano il dumping nel primo caso e non nel secondo, al contrario di come dovrebbe essere una politica ottimale, poiché è stato dimostrato (nel primo capitolo) che la discriminazione dei prezzi, in determinate circostanze e gestita in maniera giusta, aumenta il benessere generando benefici sia nei confronti delle imprese che dei consumatori.

Tuttavia, nel corso della storia, le motivazioni che hanno spinto un Paese ad usare l'AD sono state sia economiche che non economiche. Un'analisi empirica effettuata da Prusa (Prusa, ECONOMIC AND STRATEGIC MOTIVATIONS, 2001) dell'argomento dimostra che la maggior parte degli economisti ha studiato le diverse motivazioni dell'AD, formulando ipotesi, modelli e ragionamenti; queste motivazioni, per quanto disparate, possono essere racchiuse in tre gruppi, quali: motivazioni economiche, motivazioni strategiche, e motivazioni politiche.

Per quanto riguarda il primo gruppo, l'AD viene usato principalmente come risposta al commercio sleale da parte degli altri Paesi. In una visione che può definirsi tradizionale del termine, l'AD è intesa come "protezione speciale" (Prusa, 2001), ovvero come uno strumento di protezione che lo Stato, su richiesta delle imprese nazionali, mette in funzione al fine di proteggere le ultime dalle pratiche sleali delle imprese straniere. In questa tipologia, le prove del commercio sleale andrebbero ricercate nei grandi fornitori stranieri. Il concetto di base su cui vertono le motivazioni economiche, quindi, prevede l'applicazione di dazi compensativi come risposta ad una qualsiasi discriminazione dei prezzi che causi un grave pregiudizio alle imprese nazionali. In relazioni a questa tipologia di motivazioni, nel corso degli anni, una concezione tradizionale dell'AD ha lasciato spazio ad una definizione moderna: l'AD viene usata non per neutralizzare il commercio sleale, ma allo scopo di aumentare la liberalizzazione del commercio tra Paesi. In questo senso, gli economisti Bagwell e Staiger hanno elaborato un modello teorico.

L'obiettivo della teoria è ottenere una maggiore liberalizzazione del commercio; a tal fine due Paesi dovrebbero concordarsi e ridurre i propri dazi, applicando il livello di aliquota tariffaria ottimale, inteso come il livello che ha come conseguenza una maggiore liberalizzazione del commercio. In questo modo, i Paesi danno origine ad una struttura tipo di un dilemma del prigioniero. Il punto fondamentale di questa teoria è la gestione di questo tipo di struttura, poiché sono necessarie delle manovre di aggiustamento al fine di ottenere il risultato desiderato. Una misura di aggiustamento potrebbe essere, per esempio, l'applicazione di una clausola di salvaguardia, come il VER. L'AD può essere usato in questo modo nei periodi di regressione del commercio: una protezione speciale può essere un accordo tacito tra due Paesi al fine di mantenere la cooperazione (Prusa, 2001, p. 17).

Per quanto riguarda le motivazioni strategiche, invece, esse sono strettamente legate ai modi di diffusione dell'AD stessa. In questo senso possono essere identificati due tipi di utilizzatori strategici: i paesi che hanno iniziato ad applicare questa legge per primi sono considerati in qualche modo un "club" ovvero una cerchia ristretta, ed i Paesi che applicano l'AD come ritorsione, perché in passato sono stati vittima di misure AD da parte dei Paesi del "club" e non erano capaci di difendersi, nel senso che essi non avevano una legislazione AD. Il fatto che l'AD potrebbe essere utilizzato in maniera strategica si basa su una serie di casi, alcuni dei quali si collegano anche alle motivazioni economiche appena spiegate: i Paesi potrebbero utilizzare l'AD per punire gli altri Paesi che condizionano negativamente l'equilibrio cooperativo oppure al fine di scoraggiare tale comportamento. Un'altra possibilità è che l'uso dell'AD a livello mondiale non sia in equilibrio, a causa dell'abuso che ne è stato fatto negli anni 80' e 90', il quale potrebbe essere percepito come una defezione verso l'equilibrio non cooperativo (nel modello del dilemma del prigioniero).

Dal punto di vista politico, invece, le preoccupazioni maggiori derivano dal trovare una soluzione efficace contro il dumping di tipo predatorio. Nell'ipotesi di un comportamento predatorio, il surplus dei consumatori è più alto durante il periodo di predazione (poiché il prezzo è più basso), ma è più basso nel periodo successivo (poiché, se la predazione ha successo, il potere di mercato e il prezzo sono più alti) (Stiglitz, 1997). Secondo la visione tradizionale, è improbabile che un'impresa applichi dei prezzi predatori, poiché tale strategia non genererebbe dei profitti; la visione moderna, invece, vede la pratica del dumping predatorio come profittevole, ma solo nella seconda fase. La prima fase di discriminazione, infatti, viene messa in atto da un'impresa  $x$  in perdita; inoltre, tale periodo può essere relativamente lungo e costoso. Fino a questo punto, si potrebbe affermare che il dumping predatorio si verifichi raramente; tuttavia, ci sono dei modelli e delle teorie che dimostrano una diffusione maggiore dell'applicazione di prezzi predatori e le ragioni che spingono le imprese a mettere in atto questa pratica: la teoria della conquista del mercato, della conquista del mercato (Krugman, 1983), la teoria della discriminazione spaziale dei prezzi, già illustrata nel primo capitolo e la teoria della

vendita di surplus di produzione, secondo cui le imprese possono praticare il dumping per smaltire e vendere in eccesso la produzione. L'obiettivo è evitare costi di stoccaggio e mantenere elevati i volumi di produzione (Viner J. , 1922). In particolare, i recenti sviluppi della teoria dell'organizzazione industriale (Krugman, 1983) ipotizza una serie di modi in cui i predatori possono impedire l'ingresso e quindi proteggere le rendite maturate durante il secondo stadio. Una strategia efficace in questo senso è la cosiddetta deterrenza all'ingresso, in cui le imprese predatorie effettuano degli investimenti, ottenendo capacità superiori rispetto alle concorrenti straniere e nazionali oppure investendo in pubblicità, al fine di scoraggiare l'ingresso nel mercato alle altre imprese. Un comportamento predatorio, in alternativa, concerne il raggiungimento dello scopo di scoraggiare l'ingresso nel mercato tramite la creazione una reputazione di follia ed irrazionalità, dissuadendo i potenziali rivali. L'utilizzo di queste strategie rende il dumping predatorio una preoccupazione economica e politica e, per questo, meritevole di attenzione.

L'AD in questo modo viene usato come protezione dai prezzi predatori. Il protezionismo potrebbe non produrre benefici in tutti i settori, ma i potenziali guadagni in alcuni settori sollevano complesse questioni politiche. In particolare, in base ad una concezione moderna dell'AD, la forma forte (convenzionale) di predazione deve essere integrata da una forma debole di predazione, in cui l'obiettivo dello straniero è quello di acquisire o appropriarsi delle rendite delle imprese nazionali, piuttosto che di farle fallire. La forma debole di predazione suggerisce che le leggi AD potrebbero potenzialmente aumentare il benessere nazionale sia permettendo alle imprese nazionali di ottenere nuovi vantaggi, sia impedendo alle imprese straniere di ottenerli.

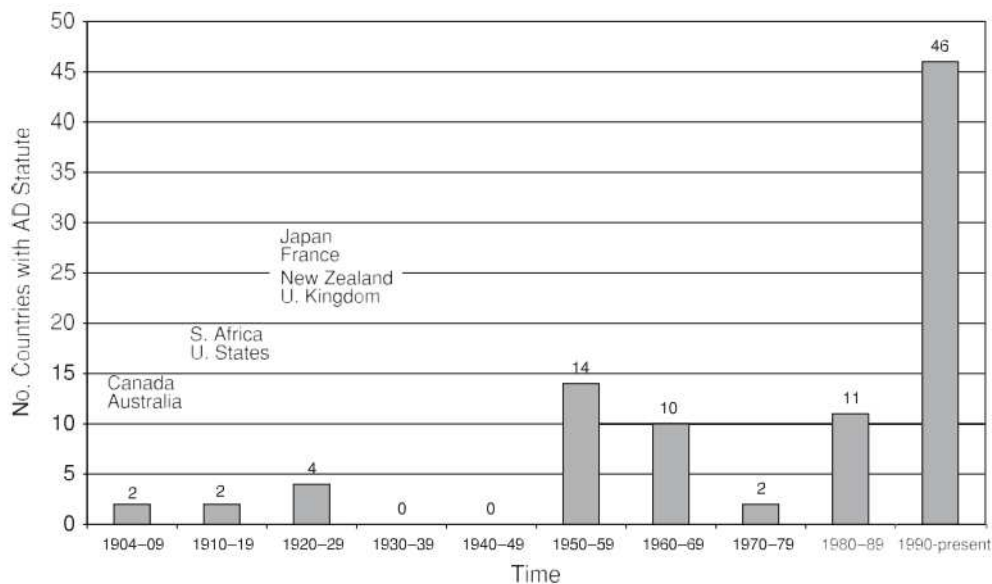
Un'ulteriore motivazione politica riguarda il caso in cui in un Paese x si verifica un significativo incremento delle importazioni (Stiglitz, 1997, p. 809). Il problema di questo tipo di politica è che non è possibile discernere se un determinato shock è temporaneo o permanente fino a quando un Paese non è stato colpito da uno shock. Poiché le politiche che ostacolano l'aggiustamento agli shock permanenti probabilmente riducono il benessere, la politica ottimale di mercato deve confrontare i benefici (potenziali) di fornire un'assicurazione contro gli shock temporanei con i costi (probabili) di impedire o ritardare gli aggiustamenti necessari agli shock permanenti. Indipendentemente dal fatto che le leggi sul mercato forniscano o meno un beneficio economico netto diretto al Paese, esse possono essere sostenute per motivi di economia politica. Un certo livello di assicurazione sembra essere necessario per rendere politicamente accettabile un regime di libero scambio, e quindi una legge di protezione contro i picchi di mercato possono essere necessari per ottenere i benefici complessivi di un regime commerciale liberale. Allo stesso modo, delle leggi AD si potrebbero applicare alle sovvenzioni all'esportazione dall'estero. Nella maggior parte dei casi, è nel nostro interesse



nazionale accogliere esportazioni sovvenzionate da altri paesi. Tali esportazioni sovvenzionate si verificano più frequentemente in settori in cui siamo importatori netti e quindi, almeno da un'analisi di equilibrio parziale del mercato del bene importato, il guadagno del surplus del consumatore derivante da un eventuale calo dei prezzi supera la perdita del surplus del produttore. Anche se apparentemente, le sovvenzioni dovrebbero esclusivamente aumentare il benessere nazionale e concedere un vantaggio alle imprese nazionali che ne usufruiscono; in alcuni casi, le sovvenzioni alle esportazioni potrebbero aumentare il benessere nazionale e ridurre quello del Paese importatore. In questo senso, le leggi sui dazi compensativi (che contrastano i sussidi che promuovono le esportazioni) possono essere utili per impedire alle imprese straniere di ottenere un vantaggio di prima scelta.

Dopo aver elencato i motivi principali per cui i paesi ricorrono all'applicazione di leggi AD, è doveroso effettuare una rassegna concernente la diffusione dell'uso dell'AD. La diffusione delle legislazioni AD è utile per capire sia perché tale fenomeno è diventato oggetto di studio della maggior parte degli economisti sia le dinamiche che hanno portato la maggior parte dei Paesi che hanno una minima influenza sul mercato internazionale ad istituire una legislazione AD e ad applicarla in maniera frequente. Fino a tempi relativamente recenti, le azioni antidumping non erano particolarmente comuni (Prusa, 2001).

Tabella n.8: Diffusione dell'AD, per decennio, dal 1904-09 al 1990-oggi



(Prusa, Antidumping: a problem in international trade growth, 2005)

Negli anni '60 tutti i membri del GATT presentavano solo una decina di petizioni antidumping all'anno. Negli anni '70, tuttavia, un piccolo gruppo di utilizzatori ha iniziato ad avviare più attivamente azioni antidumping, soprattutto per proteggere le industrie in declino. Anche alla fine degli anni '80 la legge sull'AD era applicata essenzialmente solo da cinque territori: Canada, Nuova Zelanda, Australia, Stati

Uniti e Comunità Europea. Nel corso dei decenni, dagli anni '80, sono stati presentati più di 1600 casi di AD in tutto il mondo. Sebbene l'uso complessivo sia aumentato, la tendenza più evidente è il cambiamento dei soggetti che utilizzano la legge. Nel periodo 1987-1997, 29 Paesi hanno avviato denunce antidumping, circa il triplo rispetto al decennio precedente. Negli ultimi dieci anni si è registrato un aumento di cinque volte delle denunce antidumping da parte di "nuovi" utilizzatori. E, cosa ancora più impressionante, rispetto ai primi anni '80, si è registrato un aumento di cinquanta volte. I nuovi utenti non solo presentano un numero maggiore di casi rispetto al passato, ma rappresentano anche una quota crescente dei reclami totali. Tra il 1987 e il 1992 i nuovi utenti hanno presentato circa il 20% dei casi di AD in ogni anno (Zanardi, 2004). In confronto, nell'ultimo decennio solo circa un terzo dei casi ha riguardato un utilizzatore tradizionale dell'AD. Queste tendenze sono coerenti con la congettura di Finger, secondo cui molti Paesi adottano l'AD, almeno in parte, per contrastare le sanzioni sulle loro importazioni. In altre parole, i Paesi adottano l'AD non solo per proteggersi dalle importazioni sleali, ma anche per difendere i propri esportatori dagli abusi della legge all'estero. Da questo punto di vista, molte azioni di AD non sono motivate dal desiderio di rendere i mercati più competitivi, ma piuttosto dal desiderio di dissuadere altri Paesi dall'utilizzare la legge. In altre parole, aumentando il costo delle esportazioni un governo spera di aumentare i costi di altri paesi che utilizzano la legge.

A questo punto, viene spontaneo porsi dei quesiti in merito alla diffusione "epidemic" dell'AD: per poter applicare un qualsiasi dazio compensativo, è necessario che il Paese x subisca dei danni, causati dalle imprese straniere. Questi danni sono arrecati al mercato nazionale con l'esercizio del commercio "sleale"; tuttavia, come già accennato in precedenza, bisogna interrogarsi sul significato che viene attribuito a questo termine dai legislatori.

Quindi, siccome l'esercizio del commercio sleale è un requisito necessario al fine di applicare una legge AD, è chiaro che l'aumento del commercio sleale è collegato alla massiccia diffusione dell'AD. Tuttavia, ci sono diverse ragioni che mettono in dubbio questo ragionamento causa-effetto: in primis, bisogna osservare "il linguaggio delle disposizioni AD, il quale risulta imbattibile e rende lo statuto quasi impermeabile alle critiche". "Poiché quasi tutti gli esperti, tranne pochi, comprendono effettivamente le disposizioni legali dell'AD, a molti studiosi sfugge il fatto che ciò che gli avvocati definiscono "sleale" non ha alcun senso economico" (Prusa, Antidumping: a problem in international trade growth, 2005). I sostenitori dell'AD lo capiscono e fanno del loro meglio per mantenere la discussione su termini ampi. In questo senso, la retorica del commercio "libero ma equo" è irresistibile. Nell'arena politica, dire che si è contrari all'AD (o anche solo a qualche disposizione dell'AD) viene rapidamente interpretato come se si fosse a favore del commercio sleale. Parte del problema è che molte disposizioni sono arcinote e molto difficili da capire. La disposizione relativa ai "fatti disponibili" è una delle

regole più facilmente articolabili. I "fatti disponibili" de finiscono quando le agenzie governative possono utilizzare altre fonti di informazione per determinare il margine di dumping dell'impresa estera. Ovviamente, stabilire se un'impresa estera sta praticando commercio sleale è molto più facile se si ignorano le informazioni sui prezzi e sui costi dell'impresa estera (o se si aumentano le informazioni dell'impresa estera con dati esterni). In pratica, tuttavia, i fatti disponibili spesso scoraggiano la partecipazione straniera, poiché la norma lascia al governo investigativo un margine di manovra estremamente ampio per respingere la loro presentazione. In altre parole, la disponibilità dei fatti ha l'effetto opposto a quello desiderato. Un'azienda straniera può letteralmente spendere milioni di dollari per preparare la sua presentazione e vedere l'agenzia investigativa respingere i suoi dati come insoddisfacenti. Se gli stranieri non sono in grado di soddisfare i requisiti di rendicontazione richiesti dal governo, ma arbitrari, allora il governo può ignorare le informazioni straniere.

L'AD, quindi, è stato concepito inizialmente come risposta al commercio sleale o, meglio, al dumping praticato da uno o più Paesi stranieri, il quale ha effetti negativi e dannosi sul mercato nazionale. Tuttavia, le motivazioni dell'uso dell'AD negli ultimi anni non sono solo economiche, ma anche strategiche e politiche; inoltre, il vertiginoso aumento dell'uso dell'AD implica il fatto che tale strumento è ora utilizzato dalla quasi totalità dei Paesi considerati relativamente rilevanti nel mercato mondiale, soprattutto dai Paesi in via di sviluppo (sia come mezzo di difesa che di ritorsione). Ora che sono state elencate le principali motivazioni e lo scenario economico internazionale in cui si è diffuso l'AD, è necessario comprendere in che circostanze viene applicata una legge AD, quali sono gli effetti e le conseguenze che ne scaturiscono sul piano nazionale e internazionale.

## **2.2 Analisi economica ed effetti dell'AD**

In questo paragrafo verrà effettuata un'analisi dell'AD di tipo economico politico, a livello macroeconomico e microeconomico, attraverso lo studio empirico di diversi autori, i quali hanno interpretato l'uso e gli effetti dell'AD in maniera diversa, elaborando teorie e modelli differenti. Il punto di incontro trasversale di queste ricerche offrirà una visione il più possibile esaustiva della concezione reale e delle conseguenze dell'AD.

Il primo economista rilevante in questo senso è Douglas Nelson, il quale, contrariamente alla teoria economica dell'AD e ad alcune delle sue motivazioni, interpreta l'AD come uno strumento di protezione che consente di fornire una protezione maggiore rispetto a quella che si otterrebbe con altri strumenti protezionisti, come, per esempio, i sussidi alle esportazioni o i sussidi all'industria nazionale. In particolare, secondo l'autore, l'uso dell'AD è condizionato dalle attività di lobbying; le strategie di lobbying consistono nell'allocazione di risorse alla politica che sono bilanciate al margine rispetto a ciò che quelle risorse avrebbero potuto produrre in attività direttamente produttive (Nelson, 1997). In sostanza, l'attività di lobbying all'interno del meccanismo antidumping comporta il pagamento (principalmente agli avvocati) di una quota fissa relativamente piccola per avere accesso a un sistema amministrativo, il quale agevolerà l'applicazione di una misura, tra cui: un dazio, un accordo sui prezzi, il ritiro (spesso con un accordo negoziato con le imprese estere), oppure nulla. La maggior parte dell'azione non ha a che fare con il dispendio di risorse per la politica, ma con quello che le imprese fanno una volta entrate nel sistema. Secondo Nelson ci sono due tipologie di lobbying: il lobbying indiretto, ovvero le azioni che le imprese (sia straniere che nazionali) effettuano al fine di ottenere un vantaggio dall'imposizione di dazi AD da parte del governo (queste azioni possono essere, per esempio, la riduzione degli impianti produttivi, oppure la riduzione o l'aumento delle esportazioni). Il lobbying diretto, invece, concerne tutte le strategie messe in atto dalle imprese una volta che i dazi AD vengono applicati o, meglio, le azioni che concedono un vantaggio ad un'impresa sulle altre imprese (per esempio, delle imprese nazionali potrebbero versare i contributi per la campagna elettorale allo scopo di ridurre il costo futuro della ricerca del VER). Per quanto riguarda il lobbying indiretto, il meccanismo AD ha degli effetti restrittivi sul commercio; questo perché sia le imprese nazionali che quelle estere sono incentivate a modificare il loro comportamento in modo che il payoff, al margine, dell'attività politicamente distorta sia uguale al payoff dell'attività direttamente economica. Un esempio di una distorsione del comportamento di questo tipo è rappresentato da una variazione significativa del tasso di cambio di un'impresa esportatrice, che si troverà a decidere quanta produzione inviare al mercato importatore prima della risoluzione dello shock; in questo senso, l'impresa ridurrà le esportazioni e la produzione per ridurre la propria esposizione al rischio di AD. In linea con questa logica, all'interno del modello di lobbying le imprese competeranno nella prima fase, considerata indiretta, mentre

nella seconda fase il governo di un Paese x deciderà se imporre o meno un dazio AD (lobbying diretto).

L'analisi della seconda fase, ovvero del lobbying diretto, viene eseguita attraverso lo studio di Anderson (Anderson, 1989), il quale elabora un modello che considera la concorrenza politica ed economica tra imprese nazionali ed estere in regime di libera concorrenza in due periodi: Nel primo periodo, le imprese nazionali possono versare contributi per la campagna elettorale che ridurranno il costo futuro della ricerca di un VER (Voluntary Export Restraints = restrizione volontaria delle esportazioni: è un accordo volontario tra due paesi o gruppi di paesi che limita l'export di beni o servizi da parte di uno o entrambi i partner) (Nelson, 1997). L'economia del primo periodo prevede una concorrenza perfetta tra le imprese nazionali ed estere, ma le imprese estere possono esercitare un'azione di lobbying indiretta attraverso il domino dumping. La teoria del domino dumping è stata formulata da Anderson e si basa sull'azione delle imprese incentivate a praticare dumping. In particolare, e le imprese perfettamente competitive hanno un incentivo a fare dumping, cioè a vendere al di sotto del costo marginale, in tutti i mercati attualmente non vincolati, finché esiste una probabilità positiva di un futuro VER; Un aumento esogeno della probabilità di un VER aumenta il volume del dumping, creando un effetto domino (Anderson, 1989). Il secondo periodo inizia con la constatazione del pregiudizio da parte dell'autorità AD, con una probabilità determinata dal lobbismo del primo periodo. Se non viene riscontrato alcun pregiudizio, l'industria nazionale può chiedere un VER e, attraverso l'attività di lobbying, può influenzare la probabilità che il VER venga concesso. Se viene riscontrato un pregiudizio, i dazi antidumping vengono riscossi senza alcun costo per l'industria nazionale, ma quest'ultima può comunque scegliere di chiedere un VER più restrittivo facendo pressione. In quest'ultimo caso, la probabilità che il VER venga concesso può ancora essere influenzata dall'attività di lobbying, ma il costo atteso della ricerca del VER sarà inferiore. L'equilibrio nel periodo finale è vincolato da un dazio antidumping o da un VER, se presente. Le imprese nazionali, in entrambi i casi, devono decidere se chiedere o meno un VER. In sostanza, "il lobbismo determina il grado di inclinazione a favore delle imprese rispetto agli interessi dei consumatori" (Nelson, 1997); quindi, il lobbismo nel contesto dell'antidumping può ridurre la liberalizzazione.

Il lavoro di Anderson prevede che il raggiungimento di un accordo VER rappresenti un potenziale punto finale nel meccanismo AD (Anderson, 1989); tuttavia, ciò si verifica realmente solo per un numero ridotto di imprese. Infatti, un'ampia percentuale dei casi totali sia nell'UE che negli USA viene ritirata prima dell'imposizione di un dazio. La maggior parte di questi casi non si conclude con un VER, ma con un accordo con l'autorità antidumping per aumentare i prezzi a un livello tale da eliminare il dumping o con un accordo con le imprese nazionali che hanno presentato il caso che porta al ritiro del caso stesso.

Un contributo importante riguardo la funzione e gli effetti dell'AD è offerto da Prusa, che, al contrario di Anderson, considera la denuncia AD da parte di un'impresa nazionale come una strategia collusiva. In particolare, nel modello di Prusa le imprese nazionali e le imprese straniere contrattano nell'ambito del livello di protezione generato dal meccanismo AD, il quale funge da vincolo alla contrattazione (Prusa, ECONOMIC AND STRATEGIC MOTIVATIONS, 2001). La prospettiva dei dazi AD crea una serie di equilibri collusivi con profitti più elevati per ciascuna impresa e, quindi, un incentivo a raggiungere un accordo collusivo per porre fine al processo antidumping. Questo modello, però, considera come punto finale della contrattazione il ritiro della denuncia da parte dell'impresa nazionale, la quale conclude un accordo con l'impresa estera; ma il ritiro avviene solo in alcuni casi, poiché la maggior parte di essi si concludono con l'imposizione del dazio AD. L'esito dei casi di denuncia dipende dalle informazioni che detengono le imprese all'interno del meccanismo: uno studio di questo tipo è stato condotto da Gupta, secondo cui le imprese straniere con informazioni simmetriche sul meccanismo AD, "dopo un accertamento affermativo, possono comunque scegliere di pagare il dazio se ciò consente loro un maggiore controllo in termini di concorrenza con l'impresa nazionale" (Gupta, 1999). Negli studi che concepiscono il meccanismo di protezione AD come causa di una collusione tra imprese nazionali e straniere è fondamentale l'analisi di Davidson. L'economista dimostra che un aumento delle tariffe quando queste sono sufficientemente basse, aumenta la collusione; in particolare, esiste una quota ottimale di tariffa AD che determina il grado di collusione: al di sotto di tale soglia la tariffa (più bassa) non ha alcun effetto sulla collusione, mentre al di sopra della quota ottimale l'aumento della tariffa mina la stabilità della collusione.

Per quanto riguarda le dinamiche a livello internazionale, invece, gli economisti Mayer, Bagwell e Staiger hanno formulato delle teorie ed elaborato dei modelli che analizzano la liberalizzazione del commercio come un gioco tra governi nazionali che massimizzano il benessere. In particolare, il gioco della guerra commerciale, avente la stessa struttura del dilemma del prigioniero, se ripetuto, può produrre dei risultati cooperativi. Bagwell e Staiger considerano un modello di interazione ripetuta sul commercio in un ambiente stocastico. Proprio come uno shock di protezione può essere un dispositivo di de-facilitazione nel contesto della collusione implicita tra le imprese, l'analisi di Bagwell-Staiger si basa sul risultato che uno shock positivo sul volume degli scambi aumenta l'incentivo per un governo a disertare un accordo commerciale di libero scambio tacitamente collusivo. Il lavoro di questi tre studiosi dell'AD riguarda, quindi, l'incremento della componente cooperativa tra i Paesi tramite l'uso dell'AD. Occorre specificare che una delle componenti essenziali dei modelli di cooperazione tacita è la punizione per la defezione o, meglio, per la ritorsione. In particolare, gli economisti in questione sostengono che è più probabile che l'istituzione internazionale investigativa si

pronunci in modo affermativo se le imprese oggetto della richiesta provengono da paesi con tariffe medie elevate, da paesi con un forte surplus commerciale con il Paese di riferimento o da paesi con un gran numero di cause antidumping e altre sovvenzioni intentate contro di essa da tutti i partner commerciali.

In questo senso, è importante citare nuovamente Nelson, il quale, oltre al lavoro concernente la correlazione tra AD e lobbying, ha analizzato gli effetti dell'applicazione delle leggi AD sul commercio internazionale. Nello specifico, l'uso dell'AD influenzerebbe delle variabili, che a loro volta condizionano il volume degli scambi nel mercato internazionale (Nelson, 1997). Nelson individua quattro canali attraverso cui l'AD influisce sul commercio: effetti di protezione diretta; effetti dovuti alla natura contingente della protezione; effetti dovuti alla natura del Paese non MFN (Most Favoutite Nation = Paese che gode del trattamento della Nazione più favorita) della protezione; effetti dovuti alla protezione specifica nei confronti di una determinata categoria di imprese. Gli effetti diretti della protezione riconoscono che le tariffe AD sono una protezione e che la protezione riduce il volume degli scambi e il benessere. Come per tutte le altre forme di protezione, ci sono diversi argomenti validi contro la protezione come strumento politico per la maggior parte degli usi. In particolare, la protezione distorce gli incentivi e porta a un uso non ottimale delle scarse risorse nazionali. Soprattutto nel contesto di tassi di protezione legale molto bassi, i tassi di protezione contingente, spesso molto elevati, possono comportare una distorsione sostanziale (Nelson, 1997). Questi effetti dovrebbero causare una riduzione degli scambi commerciali tra il Paese che impone il dazio e l'esportatore nel mercato di quel Paese. Un effetto diretto correlato ha a che fare con le ritorsioni: gli effetti sul volume degli scambi (e gli effetti sul benessere) della protezione potrebbero essere peggiori se il partner commerciale si vendica; al contrario la protezione potrebbe essere meno probabile in una diade in cui entrambe le parti possiedono un meccanismo di AD. In quest'ultimo caso, quindi, la diffusione dell'AD aumenterebbe il commercio.

La seconda categoria di effetti individuata dall'economista Nelson è relativa alla protezione contingente: quest'ultima, per sua natura, non è certa, poiché è subordinata ad una decisione amministrativa. Per cui un'impresa già beneficiaria di misure antidumping preferirebbe avere una certa quantità di protezione a un certo livello fisso, anziché affrontare incertezza e variabilità nelle tariffe antidumping applicate alle importazioni. Questo potrebbe riflettere una preferenza per la stabilità e la certezza nei costi e nei prezzi rispetto all'incertezza associata a un sistema di dazi antidumping più variabile. Inoltre, le imprese che non sono esposte a una tariffa saranno inequivocabilmente influenzate negativamente dall'esposizione al rischio AD. Esiste una notevole evidenza aneddotica del fatto che le imprese straniere, in effetti, praticano i prezzi in modo da evitare il rischio AD. Tuttavia, è perfettamente plausibile che la protezione nei confronti di una linea di beni di un determinato

esportatore, possa avere effetti sulle esportazioni di altri beni, sulla stessa linea di beni di altri paesi e persino sui produttori di altri beni di altri paesi (Nelson, 1997).

Il terzo canale in cui si manifestano gli effetti della legislazione AD è la protezione da un Paese non favorito (MFN). In questo caso, la protezione AD, poiché risponde alle esportazioni di paesi specifici, rischia di violare l'impegno fondamentale del GATT/OMC alla non discriminazione attraverso la clausola della nazione più favorita (MFN) dell'articolo dell'accordo GATT. Dal punto di vista empirico, il problema della protezione non MFN è che gli effetti complessivi sono ambigui. Anche se presumiamo che l'effetto netto di un dazio AD sul totale delle importazioni dal paese d'origine delle imprese citate nella denuncia AD sia negativo, l'effetto sulle esportazioni delle imprese non citate, e in particolare delle imprese dei paesi non citati, non è affatto chiaro. Secondo l'autore, l'effetto dell'AD, oltre a sopprimere le importazioni dai Paesi nominati, comporta un aumento delle importazioni dai Paesi non nominati nella denuncia. Di conseguenza, gli esportatori soggetti a restrizioni aumentano le loro esportazioni verso mercati terzi che non applicano restrizioni. In questo senso, l'AD produce due effetti di portata ampia e generale: devia il volume degli scambi, facendo operare le imprese soggette a restrizioni in mercati terzi, e riduce in generale il volume complessivo delle importazioni.

L'ultimo canale individuato da Nelson concerne la protezione specifica di un'impresa. In questo senso, sia la decisione di deposito della denuncia sia l'applicazione del dazio AD da parte del governo sono effetti che generano benefici all'impresa. Il deposito ha costi positivi, quindi dobbiamo presumere che il guadagno atteso da tale deposito sia positivo. Questi guadagni possono derivare direttamente dalla presentazione della querela o dall'attesa concessione della tutela; quindi, per le imprese nazionali, i benefici del deposito si manifestano attraverso, per esempio, l'aumento dei costi dei rivali. Allo stesso modo, i benefici di un'aspettativa positiva di un dazio antidumping derivano dagli effetti distributivi standard della protezione, dal trasferimento delle rendite o dal sostegno alla collusione.

In seguito al lavoro analitico effettuato in relazione alle ricerche di economisti quali Nelson, Anderson e Prusa e, quindi, sul meccanismo AD inteso come strumento di protezione, si possono sostenere le seguenti affermazioni in relazione ad i suoi effetti: la protezione generata dal meccanismo AD genera una protezione relativamente elevata a prezzi relativamente bassi in termini di spese di lobbying; è fortemente orientata a favore dei produttori nazionali; protegge retoricamente i produttori nazionali dalle ripercussioni politiche (Nelson, 1997). Inoltre, in merito al funzionamento dell'AD, è vero che i governi hanno ampi poteri discrezionali a riguardo, ma è anche vero che essi non possono legiferare in maniera legittima su ogni cosa in termini di protezione. Quindi, anche se le definizioni di prezzo e di



pregiudizio possono essere meno rigorose di quanto gli economisti ritengono soddisfacenti, sembra chiaro che siano in qualche modo restrittive. Presumibilmente, ciò è dovuto al fatto che, anche in base ai vari pregiudizi e alle flessibilità interpretative consentite dalla legge, i casi possono essere e vengono respinti. In sostanza, i Governi ottengono il tipo di meccanismo AD che desiderano; il sistema è strutturato in modo da accogliere sia gli interessi politicamente potenti che cercano protezione, sia le richieste di quantità minori di protezione che sarebbero percepite come legittime, sulla base di motivi di equità pubblicamente accettati. Quando i Governi hanno la percezione diffusa che il meccanismo AD non stia producendo una protezione sufficiente, legiferano.

In questo paragrafo sono stati analizzati gli effetti della legislazione AD, concepiti, tramite la ricerca empirica, da più punti di vista. L'influenza sul mercato nazionale e mondiale dell'AD è vista ed analizzata in maniera diversa dagli economisti: Nelson, per esempio, individua gli effetti internazionali dell'AD in quattro canali di protezione differenti; mentre lo stesso ha concepito l'azione ed il grado di influenza dell'AD all'interno di un sistema politico economico di lobbying. Bagwell e Staiger hanno analizzato le dinamiche dell'AD tra Paesi all'interno di un modello della teoria dei giochi (dilemma del prigioniero). Secondo Finger, l'AD usato da più Paesi aumenta la collusione, e, quindi, ha un effetto cooperativo e liberalizzante. In sostanza, le teorie ed i modelli elaborati dai vari economisti forniscono un quadro generale, nonché una visione trasversale delle dinamiche in cui agiscono le leggi AD, ed allo stesso tempo essi offrono degli spunti di riflessione riguardo una diversa concezione ed una diversa regolamentazione dell'AD. In questo senso, ragionamenti e proposte di riforma dell'AD verranno presi in considerazione nel IV capitolo.

### **2.3 Storia legislativa dell'AD**

In questo paragrafo verrà effettuato un resoconto della storia dell'AD: la prima legge AD, adottata dal Canada nel 1885, la progressiva diffusione della legislazione AD nei Paesi considerati utilizzatori "tradizionali" (Prusa & Blonigen, 2001), ed una descrizione dal punto di vista storico relativa all'implementazione delle leggi AD, prima come reazione al dumping poi come protezione delle industrie nazionali.

Come appena accennato, il Canada fu il primo Paese ad applicare una legge AD, e lo fece nei confronti dell'industria statunitense; in particolare, i produttori di acciaio canadesi facevano pressione per ottenere tariffe più alte sulle rotaie d'acciaio. Con l'apertura delle pianure occidentali canadesi agli immigrati, la prima ferrovia transcontinentale canadese, completata nel 1885, stava ottenendo profitti interessanti e la costruzione delle ferrovie iniziò ad aumentare. La US Steel Corporation, vedendo un'opportunità, applicò prezzi predatori, vendendo rotaie d'acciaio ai ferrovieri canadesi. Di conseguenza, i produttori di rotaie canadesi accusarono l'impresa statunitense di praticare del dumping predatorio (Finger, 1992). Per il governo canadese, tuttavia, sarebbe stato molto difficile limitare qualsiasi aumento di tariffa alle sole rotaie d'acciaio; poiché, in Canada, come in altri Paesi, la determinazione delle tariffe non era un processo discriminatorio: non per scelta, ma le dinamiche lo impedivano. Infatti, una volta aperta la revisione di una tariffa, tutti i produttori verso i quali il governo aveva un debito politico si sarebbero fatti avanti. Per cui, l'aumento della tariffa si sarebbe esteso ad altri prodotti in ferro e acciaio, ai tessuti, alle attrezzature agricole e ad altre categorie di prodotti. Alla luce di queste circostanze, una soluzione venne proposta da Fielding, il ministro delle finanze canadese, il quale vide l'AD come un'opportunità e l'intento predatorio delle industrie statunitensi ed estere in generale come un presupposto per l'applicazione delle leggi AD. In questo senso, l'invenzione dell'AD non è stato un segnale di rottura rispetto alla prassi dell'epoca. Prima della prima legge AD, nel 1904, il Canada aveva una lunga storia di modifiche intelligenti alle procedure di valutazione doganale per ottenere una maggiore protezione. In particolare, qualsiasi pretesto gli amministratori trovassero per aumentare il valore doganale di un prodotto, che avrebbe un doppio impatto sul costo dell'importazione del bene in questo caso. In un primo momento i produttori canadesi si opposero alla legge AD: rendere illegale il dumping avrebbe fatto perdere credito e valore di fronte al governo ad uno degli argomenti più efficaci per ottenere un prezzo elevato. Per i produttori canadesi, una legge AD avrebbe ridotto di molto la loro capacità di avanzare pretese e richieste alle autorità canadesi. Tuttavia, non appena la legge fu approvata, la Corporation statunitense aumentò i suoi prezzi in Canada; ciò diede prova del potenziale della legislazione AD, potenziale che non sfuggì all'attenzione degli altri Paesi.

Poco dopo, anche i governi di altri Paesi approvarono una serie di leggi AD, tra cui: Australia, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Gran Bretagna e Francia (Finger, 1992). L'adozione di tale tipologia di legge da parte del Canada attirò gli altri Paesi ad

agire di conseguenza, ma questo non fu l'unico motivo della diffusione della legislazione AD. I fattori che contribuirono alla diffusione tra i Paesi considerati oggi utilizzatori "tradizionali" sono: in primis, la comune contrarietà nei confronti della crescita dei trust. Il carattere predatorio dei trust destò molte preoccupazioni, poiché le vendite a prezzi estremamente bassi rispetto a quelli nazionali, oltre ad essere utilizzata dalle grandi industrie per espandersi in altri mercati, si concretizzò come una vera e propria minaccia al mercato nazionale. Tuttavia, lo scopo principale dei trust non era danneggiare o eliminare le industrie nazionali, ma mettere quest'ultime nella posizione di effettuare una fusione e diventare da società indipendente a società filiale del trust. Un altro fattore che influì sulla diffusione dell'AD fu la presenza in quasi tutti i Paesi di tariffe elevate. Infatti, a inizio Novecento, solo la Gran Bretagna non aveva barriere all'entrata, coerentemente con la sua politica di libero scambio. Le barriere all'entrata avevano una doppia funzione: permettevano alle imprese nazionali di praticare prezzi monopolistici nel mercato nazionale e proteggevano le stesse imprese dalla reimportazione di beni che vendevano in modo competitivo sui mercati mondiali. Un fattore più politico che economico, invece, riguarda l'ostilità nei confronti della Germania da parte degli altri Paesi. Come descritto in precedenza da Viner (nel primo capitolo), la maggior parte dei Paesi era convinta che le imprese tedesche fossero molto aggressive nel praticare il dumping; in particolare, c'era una convinzione comune secondo cui il governo tedesco stesse accumulando grandi quantità di scorte, che avrebbe venduto sul mercato mondiale una volta terminata la Grande Guerra, conquistando i mercati esteri indeboliti (Viner, 1922). Tuttavia, questa convinzione non ha mai avuto delle prove significative per essere presa come un fatto reale; anzi, la Germania, sconfitta nella Prima Guerra Mondiale, fu una delle economie più indebolite dal conflitto bellico. Ma il fattore più influente relativo all'uso dell'AD fu la dimostrazione messa in atto dal Canada. Il governo canadese inventò a tutti gli effetti un nuovo modo di regolamentare la competizione straniera. In questo senso, le pratiche legislative e le procedure canadesi inerenti all'applicazione dell'AD erano semplici e veloci, tanto da essere presto imitate dagli altri Paesi.

Il Canada, quindi, fu il primo Paese a adottare una legislazione AD; ma per avere una prospettiva nazionale dell'evoluzione delle leggi AD verrà preso in esame il sistema legislativo degli Stati Uniti. Analizzare la storia legislativa degli USA fornisce una prospettiva esaustiva a livello nazionale poiché la legislazione statunitense ha rappresentato una specie di modello per gli altri Paesi, i quali si sono dotati di un sistema simile. In primis la storia dell'AD degli Stati Uniti è diversa da quella del Canada; in Canada la lotta al monopolismo non è mai stata più che retorica, mentre il governo statunitense ha inteso le leggi AD come un'estensione delle leggi antitrust. Tuttavia, queste leggi non limitavano le importazioni; solo successivamente, condizionata dagli eventi internazionali e dalle pressioni politiche

interne, le leggi AD si sono distaccate dal settore dell'antitrust diventando ed essendo concepite come uno strumento per regolamentare le importazioni.

La prima legge da considerare come relativa all'AD fu lo Sherman Act, approvata nel 1890; tale legge proibiva, con severe sanzioni, ogni contratto avente la funzione o conseguenza di restringere il commercio nazionale o estero ed ogni monopolizzazione o tentativo di monopolizzazione di tale commercio (Douglas, 2004). Ma l'applicazione dell'atto è stata fortemente limitata dalla Corte Suprema, che ha rifiutato di applicarlo ai contratti di vendita stipulati nei Paesi esportatori. Un tentativo di applicazione dello Sherman Act, ci fu, da parte del Congresso, nel 1894. Il governo statunitense ha tentato di estendere l'atto in questione alle importazioni, rendendo così illegale ogni contratto o azione avente la funzione di restringere il commercio nazionale. Questo tentativo venne effettuato inserendo lo Sherman Act nella sezione 73 del Wilson Tariff Act. Tuttavia, fino agli anni 20' del Novecento, l'atto non è mai stato applicato.

È stata applicata solo una volta (nel 1970), invece, la legge AD del 1916. Le sezioni 800-801 del Revenue Act sono state elaborate dai legislatori statunitensi al duplice scopo di bloccare il dumping da parte delle imprese straniere e di evitare l'apertura di una revisione della legge tariffaria nazionale. In quest'ultimo punto c'è un'evidente analogia con la logica canadese di revisione tariffaria: rivedere il settore tariffario significherebbe dare l'opportunità a molte imprese nazionali di avanzare pretese riguardo alla propria protezione, al fine di ottenere vantaggi economici e commerciali. Per questo venne adottato il Revenue Act: l'atto rese illegale l'importazione di merci ad un prezzo sostanzialmente inferiore all'effettivo valore di mercato nel Paese produttore o nei Paesi verso i quali le merci erano comunemente esportate, a condizione che vi fosse l'intento di danneggiare, distruggere o impedire l'insediamento di un'industria negli Stati Uniti, oppure a condizione che l'importazione di merci ad un prezzo inferiore avesse l'effetto di restringere la concorrenza.

Lo sviluppo della legislazione AD degli Stati Uniti fu significativo dal 1890. Nello specifico, un cambiamento importante ci fu con la prima legge AD ufficiale nel 1921; tale atto determinò il distacco completo tra la legislazione antitrust e la disciplina dell'AD, la quale non fu più intesa come un'estensione dell'antitrust ma fu concepita come una legislazione AD, indipendente e funzionale. A questo proposito l'atto del 1921 fu adottato dal Congresso a causa delle pressioni delle imprese nazionali, che spinsero fino a quando il sistema AD statunitense fosse impostato sulla falsariga della legislazione canadese. La legge in questione autorizzava il Segretario del Tesoro (che era competente anche nel settore doganale) a determinare se l'industria nazionale fosse o potesse essere danneggiata o impedita dall'affermarsi a causa delle importazioni di un prodotto a d un prezzo inferiore al valore di mercato nel Paese esportatore o in altri mercati di esportazione. Per cui il

Congresso autorizzò il Segretario ad imporre un dazio speciale sul dumping in questi casi. Dal momento della formulazione della legge, il Congresso ha riassegnato la determinazione del pregiudizio alla US Tariff Commission (che poi diventerà la U.S. International Trade Commission). Inoltre, il Congresso fece pressione al Presidente affinché quest'ultimo assegnasse la determinazione del dumping al Dipartimento del Commercio.

La differenza sostanziale tra la legge del 1916 e quella del 1921 non è il distacco della disciplina AD rispetto alla materia antitrust, ma andrebbe ricercata nei criteri di definizione di dumping (Douglas, 2004). L'atto del 1916, rispetto allo Sherman Act del 1890, ha introdotto dei cambiamenti significativi: la legge del 1916 ha eliminato la necessità di identificare un'associazione a delinquere o una combinazione di venditori organizzati per commettere qualsiasi tipo di azione finalizzata a danneggiare il mercato nazionale. La legge del 1916 identifica il reato nella vendita di prodotti importati semplicemente ad un prezzo inferiore all'effettivo valore di mercato del prodotto in questione. Tale atto, oltre al rendere illegale l'intento di limitare la concorrenza, contiene una seconda condizione, più facilmente dimostrabile, concernente l'intenzione di danneggiare l'industria nazionale. La legge del 1921 completa questo processo di cambiamento dei criteri di valutazione: lo standard antitrust del pregiudizio alla concorrenza è stato sostituito da uno standard di deviazione de business, intesa come parte normale del processo competitivo. In questo senso, una restrizione commerciale è consentita se la determinazione dei prezzi allo scopo di conquistare i clienti è messa in atto da un'impresa straniera e i clienti sono nazionali. L'ultima differenza significativa tra la legge del 1916 e quella del 1921 concerne il cambiamento del tipo di processo: con la nuova legge, il procedimento di indagine e identificazione di dumping divenne da legale (o penale) a burocratico e amministrativo. Questo è stato un cambiamento fondamentale, poiché i procedimenti sono diventati informali e non soggetti alle regole della giurisprudenza generale o delle prove; tali criteri, come verrà analizzato in seguito, sono poi diventati internazionali con la clausola dei "fatti disponibili" contenuta nel GATT.

Nei decenni successivi, forme speciali di protezione come l'antidumping sono state utilizzate raramente, in quanto i Paesi hanno iniziato ad applicare aumenti sostanziali delle tariffe e delle quote dopo il crollo del 1929 e l'inizio della Grande Depressione. Tuttavia, tali forme speciali di protezione furono riprese durante i negoziati iniziali e l'adozione del GATT. È proprio dai negoziati del GATT, nel 1947, che la disciplina dell'AD torna ad essere uno strumento usato dai Paesi, ma questa volta viene usato in maniera legittima e lecita sul piano internazionale (Finger, 1992). L'articolo VI del GATT originale del 1947 contiene un linguaggio generale che consente ai firmatari di utilizzare politiche antidumping e dazi compensativi e ricalca fedelmente le disposizioni della legge antidumping statunitense del 1921 (Douglas, 2004). La preoccupazione dei redattori del GATT

non era tanto il fenomeno del dumping, quanto evitare un'applicazione eccessiva delle leggi AD che avrebbero limitato le importazioni a prezzi equi e quelle in dumping. Di conseguenza, l'articolo VI del GATT autorizza l'uso di dazi antidumping per contrastare gli effetti del dumping, ma stabilisce alcune regole di base che ne disciplinano l'uso. Le due più importanti sono che i dazi antidumping non possono essere riscossi a meno che "l'effetto del dumping ... sia tale da causare o minacciare un grave pregiudizio a un'industria nazionale stabilita, o sia tale da ritardare materialmente lo stabilimento di un'industria nazionale" (art. 6 del GATT) e che i dazi antidumping non possono superare il margine di dumping. Il margine di dumping è definito come la differenza tra il prezzo all'esportazione e il valore "normale". Tale valore può essere definito in tre modi diversi dallo statuto dell'accordo: Il prezzo comparabile, nel corso di normali operazioni commerciali, per il prodotto simile se destinato al consumo nel paese esportatore, oppure; In assenza di tale prezzo, o il prezzo più alto comparabile per il prodotto simile destinato all'esportazione in un paese terzo nel corso di normali operazioni commerciali, oppure il costo di produzione del prodotto nel paese d'origine più un'aggiunta ragionevole per il costo di vendita e il profitto. Tuttavia, questi criteri di definizione sembravano lasciare ampio spazio discrezionale in capo ai governi nazionali, i quali hanno agito in funzione della propria protezione e del proprio benessere, utilizzando la legislazione AD in modo restrittivo per il commercio mondiale.

In questo senso, un cambiamento significativo ci fu nel ciclo di negoziati avvenuti tra il 1964 ed il 1967 o, meglio, nel periodo del cosiddetto Kennedy Round. La maggior parte dei negoziatori si trovò nella posizione di dover restringere lo spazio d'azione dei singoli Paesi, i quali avevano aumentato troppo le tariffe abusando, in un certo senso, delle leggi AD. I negoziatori, infatti, notarono un uso eccessivo della disciplina AD in diversi casi: ad esempio, la legge antidumping statunitense consentiva l'imposizione di misure provvisorie, che possono avere un impatto significativo sul commercio, senza una procedura preliminare di accertamento del pregiudizio. In Gran Bretagna, invece, i dazi AD potevano essere imposti senza preavviso o senza che le parti interessate potessero essere ascoltate. Un ulteriore esempio riguarda il Canada, che non richiedeva l'accertamento del pregiudizio prima di applicare le misure antidumping; una pratica che sosteneva essere protetta dal Protocollo di applicazione provvisoria con cui veniva applicato il GATT. La ricerca di una soluzione, allo scopo di evitare pratiche di questo genere da parte dei Paesi firmatari del GATT, culminò nell'Accordo sull'attuazione dell'articolo VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, generalmente noto come Accordo internazionale sull'antidumping ("IAA"). L'IAA era facoltativo e vincolante solo per le parti contraenti che lo avevano firmato. Esso imponeva una serie di requisiti sostanziali e procedurali volti a limitare l'abuso delle leggi

antidumping, molti dei quali sono stati riportati con poche o nessuna modifica nell'ADA (Anti Dumping Agreement) (Macrory, 2005).

Le innovazioni più importanti introdotte dall'ADA nella regolamentazione dell'AD sono: il concetto di confronto "equo", richiedendo che il prezzo all'esportazione e quello sul mercato interno siano confrontati "allo stesso stadio commerciale, di norma a livello franco fabbrica, e in relazione a vendite effettuate il più possibile nello stesso momento" (Art. 2). Inoltre, lo standard di causalità è stato innalzato, richiedendo che il dumping sia la causa principale del danno commerciale; per cui i governi nazionali sono tenuti a soppesare l'effetto del dumping rispetto a tutti gli altri fattori che possono influire sull'industria nazionale, come ad esempio i volumi e i prezzi delle importazioni non oggetto di dumping, la concorrenza tra gli stessi produttori nazionali e la contrazione della domanda dovuta alla sostituzione di altri prodotti o ai cambiamenti dei gusti dei consumatori. Un'altra innovazione concerne le regole processuali o, meglio, sono state imposte una serie di protezioni di tipo processuale, tra cui il diritto di tutte le parti interessate a presentare prove e a prendere visione di tutte le informazioni rilevanti non riservate. Le modifiche della disciplina AD sono avvenute soprattutto nelle disposizioni che permettevano ai Paesi di usare eccessivamente l'AD: per esempio, l'ADA ha disciplinato le misure provvisorie, le quali possono essere istituite solo dopo aver accertato in via preliminare la presenza di dumping e di pregiudizio, e non possono rimanere in vigore per più di tre mesi. Ai fini del funzionamento dell'Accordo in questione, è stata istituita una Commissione permanente sulle pratiche antidumping. I negoziati per l'accordo dell'ADA incontrarono delle difficoltà nello stabilire le nuove regole. In particolare, il Congresso degli Stati Uniti, il quale sosteneva che la legge statunitense era coerente con l'ADA e quindi non doveva essere modificata per conformarsi all'Accordo, temeva che l'innalzamento dello standard di causalità e il requisito della constatazione di un pregiudizio "materiale" (o di una minaccia di pregiudizio materiale) prima dell'imposizione di dazi avrebbero reso più difficile per l'industria statunitense ottenere un'agevolazione rispetto al semplice test del "pregiudizio" richiesto dalla legge statunitense. Di conseguenza, ha emanato una legge che dichiara che la legge statunitense ha la precedenza su qualsiasi obbligo creato dall'Accordo.

Un'ulteriore modifica della disciplina dell'AD contenuta nel GATT è avvenuta tra il 1973 ed il 1977, in occasione dei negoziati del Tokyo round. Questo ciclo di negoziati ha portato a una serie di accordi plurilaterali, o "Codici", che riguardano solo le parti contraenti del GATT che li hanno firmati. Uno di questi è l'Accordo sull'attuazione dell'articolo VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, solitamente indicato come "Codice antidumping" ("Codice"), che ha sostituito l'Accordo del 1967. In realtà, l'Accordo apporta poche modifiche all'Accordo del 1967. La cosa più importante, forse, è che ha istituito dei limiti di tempo per le indagini, che di norma dovevano essere completate entro un anno

(Macrory, 2005). Un'importante innovazione riguarda l'elaborazione di una disposizione che riguarda i Paesi in via di sviluppo: il Codice e richiede che i Paesi sviluppati prestino "particolare attenzione" alla situazione speciale dei Paesi in via di sviluppo quando valutano l'applicazione di misure antidumping e che vengano esplorati "rimedi costruttivi" prima di applicare i dazi antidumping, qualora essi ledano gli interessi essenziali dei Paesi in via di sviluppo. (Art. 13). Il Codice ha anche stabilito una procedura di risoluzione delle controversie, in base alla quale il Comitato sulle pratiche antidumping, istituito dal Codice stesso, doveva tentare la conciliazione e, in caso di fallimento, nominare un panel per esaminare la questione. Sotto un aspetto significativo, il Codice ha indebolito l'Accordo del Kennedy Round. Invece di richiedere che le importazioni in dumping siano la "causa principale" del pregiudizio grave, le importazioni in dumping devono semplicemente "causare" il pregiudizio. Le autorità non sono più tenute a soppesare l'effetto del dumping rispetto ad altri fattori, sebbene siano tenute a non attribuire alle importazioni in dumping il pregiudizio causato da altri fattori.

Circa 10 anni dopo, all'inizio dei negoziati dell'Uruguay Round, non era prevista alcuna modifica del Codice antidumping del Tokyo Round. Il Comitato sulle pratiche AD aveva riferito nel 1982 e nel 1985 che il Codice "era fondamentalmente solido" e che i "problemi di attuazione che si presentavano potevano essere efficacemente affrontate all'interno del Comitato". La Dichiarazione ministeriale che ha dato il via al Round non menzionava l'AD. Tuttavia, con il proseguire dei negoziati, cominciarono ad emergere questioni relative alla disciplina in questione. Vi erano due schieramenti. Un certo numero di Paesi ha sollevato preoccupazioni riguardo a varie pratiche messe in atto da alcuni Paesi - in particolare gli Stati Uniti e la CE - che, pur non essendo necessariamente illegali ai sensi dell'articolo VI del GATT o del Codice AD, sembravano essere ingiuste. Una di queste questioni è, per esempio, la prassi degli Stati Uniti e della CE di confrontare i prezzi dei singoli mercati nazionali con una media ponderata dei prezzi del paese d'origine o del paese terzo, insieme all'"azzeramento" dei margini negativi. Questo sistema di calcolo garantiva più o meno un margine di dumping ogni volta che i prezzi fluttuavano durante il periodo dell'inchiesta. Un'ulteriore pratica considerata non corretta dagli altri Paesi è il requisito statutario statunitense che prevede "l'accantonamento per le spese di vendita e per gli utili nel calcolo del valore costruito sia un minimo del dieci e dell'otto per cento dei costi", rispettivamente. Molti Paesi ritenevano che questi minimi, in particolare per quanto riguarda il profitto, fossero molto più alti di quelli normali per molte industrie e che quindi generassero margini di dumping artificialmente elevati. Tuttavia, il fattore più importante, che ha influito nella richiesta di revisione della legislazione AD è l'uso arbitrario di "fatti disponibili" per determinare i margini quando una parte non è riuscita o si è rifiutato di fornire le informazioni necessarie. Questa pratica permette, al Paese che la mette in atto, di



poter avere un controllo sul commercio e sull'uso delle leggi AD che, tecnicamente, non sarebbe legittimo esercitare, poiché non previsto dal Codice Antidumping.

Gli Stati Uniti e la CE volevano che il nuovo accordo approvasse pratiche volte a colmare quelle che consideravano significative lacune nell'applicazione delle norme. Ad esempio, volevano che le regole che attualmente applicano per affrontare l'elusione degli ordini antidumping fossero incluse nell'accordo internazionale. Tuttavia, i negoziatori non sono riusciti a raggiungere un accordo su questo punto e hanno rinviato la questione al Comitato antidumping, che finora non ha fatto progressi. Gli Stati Uniti, invece, hanno contrattato ed ottenuto diversi risultati relativi alle modifiche della disciplina dell'ADA, tra cui: l'inserimento di una disposizione che autorizza le autorità a non tenere conto, in determinate circostanze, delle vendite sottocosto nella determinazione del valore normale, avallando così la pratica che molti paesi, tra cui gli Stati Uniti, applicavano fin dalla Prima guerra mondiale. Inoltre, come conseguenze della contrattazione da parte dei negoziatori statunitensi, l'ADA autorizza ora la tecnica del "cumulo", in base alla quale l'effetto pregiudizievole delle importazioni in dumping da diversi Paesi può essere considerato congiuntamente. Questa pratica era già in vigore da alcuni anni in diversi paesi, tra cui la CE e gli Stati Uniti. Gli Stati Uniti hanno inoltre cercato di imporre uno standard di revisione estremamente ristretto ai panel che esaminano le controversie in materia di antidumping, nel tentativo di evitare che i panel giudichino in seconda battuta le decisioni delle autorità nazionali. Sebbene la formulazione proposta dagli Stati Uniti non sia stata adottata, l'ADA è l'unico degli Accordi dell'Uruguay a contenere un proprio standard di revisione, che è stato concepito per essere più ristretto dello standard generale contenuto nell'articolo 11 dell'Intesa sulla risoluzione delle controversie, applicabile a tutte le altre controversie nel sistema dell'OMC. I negoziati sull'ADA sono stati estremamente conflittuali e hanno minacciato il successo dell'intero Round. L'antidumping è stato uno dei quattro settori in cui non è stato possibile fornire un testo proposto per la riunione ministeriale del GATT tenutasi a Bruxelles nel 1990, che doveva essere l'ultima riunione dell'Uruguay Round. Nel tentativo di superare l'impasse, nel 1991 il Direttore Generale del GATT elaborò la cosiddetta "bozza Dunkel", che con alcune modifiche divenne il testo dell'ADA, anche se l'accordo finale fu raggiunto solo nelle fasi conclusive del Round.

La regolamentazione delle leggi AD è iniziata prima a livello nazionale: il Canada, avente un meccanismo doganale efficiente e moderno a fine Ottocento, ha ispirato le legislazioni nazionali degli altri Paesi. Gli utilizzatori dell'AD considerati tradizionali hanno usato questa tipologia di leggi fino alla Grande Depressione; l'uso dell'AD è stato abbandonato per poi essere ripreso nel secondo dopoguerra, questa volta in ambito internazionale. Il GATT ha permesso agli altri Paesi oltre quelli tradizionali, di regolamentare il commercio nazionale attraverso una legislazione AD. I vari Round di negoziati, nel corso degli anni, hanno portato

cambiamenti significativi nella disciplina internazionale dell'AD: in un primo momento è parso come strettamente necessario solamente regolamentare le leggi AD; successivamente è emerso il problema dell'uso eccessivo delle leggi, di conseguenza i negoziatori hanno contrattato al fine di restringere lo spazio d'azione detenuto dai governi nazionali nell'applicare l'AD, spazio considerato troppo ampio e per questo soggetto ad abuso. Il controllo sull'uso delle leggi è stato messo in atto dai negoziatori tramite l'istituzione di una Commissione apposita. Negli ultimi due cicli di negoziati la Commissione ha effettuato un resoconto dei casi d'indagine relativi ai Paesi membri del GATT, ma si sono verificati anche dei passi indietro riguardo il controllo dell'uso eccessivo dello strumento AD; in questo senso, è significativo il comportamento degli Stati Uniti, i quali si sono opposti a diverse disposizioni dell'ADA, applicando una legge nazionale che prevale su quella internazionale del GATT. Al fine di comprendere al meglio l'AD, quindi, l'analisi approfondita dei motivi, delle definizioni date dagli economisti, degli effetti e delle conseguenze politiche e soprattutto economiche era fondamentale. Inoltre, il resoconto storico effettuato in quest'ultimo paragrafo ha fornito una prospettiva temporale dell'evoluzione dell'AD e del cambiamento dell'uso della legislazione AD nel corso degli anni. Il collegamento tra la ricerca empirica, le definizioni, le motivazioni, gli effetti e la storia ha lo scopo di fornire una consapevolezza delle dinamiche storiche economiche e politiche in cui agisce ed ha agito l'AD e, quindi, di considerare tale fenomeno in maniera più oggettiva possibile.

### III CAPITOLO

## INCHIESTE ANTIDUMPING

In questo capitolo verranno analizzate le modalità di svolgimento delle inchieste nell'ambito delle regole dell'OMC e delle leggi del GATT relative all'AD. In parole povere le inchieste consistono nella presa in carico di una denuncia di dumping da parte di un'impresa nazionale e nella conseguente verifica di esistenza o meno di un pregiudizio che arrechi un danno significativo al settore industriale di riferimento. Nella prima metà del capitolo verranno esaminati gli aspetti procedurali e legislativi, poi, strettamente legati a questi, gli aspetti economici: in particolare, l'analisi economica del nesso di causalità tra l'azione di discriminazione dei prezzi ed il danno arrecato all'industria nazionale e il calcolo economico effettuato per definire il margine di dumping. La parte legislativa si occuperà inizialmente di fornire delle nozioni di base relative al linguaggio giuridico; successivamente saranno prese in analisi le differenti fasi che compongono una inchiesta, dalla fase pre-iniziale alla determinazione finale, caratterizzata (ipotizzando che abbia esito positivo) dalla messa in atto di misure definitive contro il dumping.

### **3.1 concetti chiave e base legislativa di un'indagine**

Lo scopo di un'inchiesta antidumping è quello di accertare l'esistenza di pratiche di dumping che causano un pregiudizio all'industria nazionale del Paese che importa i presunti prodotti in dumping. In altre parole, il processo si concentra sullo stabilire il "valore normale" del prodotto venduto sul mercato interno del paese esportatore; stabilire il prezzo all'esportazione del prodotto; confrontare il prezzo all'esportazione con il valore normale stabilito; e accertare se l'industria nazionale del paese importatore subisce un pregiudizio a causa delle importazioni in dumping (Prusa & Blonigen, 2001). A prima vista, sembra che si tratti semplicemente di individuare il dumping confrontando i prezzi in due mercati. Tuttavia, la situazione è raramente, se non mai, così semplice e nella maggior parte dei casi è necessario intraprendere una serie di complesse fasi analitiche per determinare il prezzo all'esportazione appropriato e il prezzo appropriato sul mercato interno del paese esportatore, in modo da effettuare un confronto equo tra i due prezzi per accertare l'esistenza del dumping. Al fine di comprendere in maniera esaustiva lo svolgimento di un'inchiesta AD sono fondamentali come strumenti giuridici, oltre alle legislazioni nazionali, due accordi internazionali in capo all'OMC: Articolo VI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 e l'Accordo sull'attuazione dell'articolo VI del GATT, il cosiddetto Accordo Antidumping (ADA). Questi due strumenti giuridici devono essere letti insieme. Le tre condizioni fondamentali che devono essere soddisfatte prima di poter intraprendere un'azione AD sono stabilite dall'articolo VI del GATT. In particolare, il membro dell'OMC che adotta tali misure deve aver stabilito: che le importazioni in questione sono oggetto di dumping; che la propria industria subisce o rischia di subire un pregiudizio grave o che la creazione di un'industria nazionale subisce un ritardo rilevante; e che tale pregiudizio è causato dalle importazioni oggetto di dumping. Il dumping può essere contrastato solo se tutti e tre i requisiti sono soddisfatti.

Sebbene tutti i membri dell'OMC siano anche parti dell'ADA, non è obbligatorio per i membri disporre di un quadro giuridico per l'azione AD, adottare misure AD quando, o se, si verifica un dumping pregiudizievole. Tuttavia, l'ADA specifica che, se un Membro sceglie di intraprendere un'azione AD, tale azione deve essere coerente con le regole ivi stabilite e deve essere preceduta dalla necessaria indagine condotta sulla base delle disposizioni dell'Accordo (Czako, Human, & Miranda, 2003). In particolare, l'articolo 1 stabilisce che: "Le misure antidumping sono applicate solo nelle circostanze previste dall'articolo VI del GATT 1994 e in seguito a inchieste avviate e condotte conformemente alle disposizioni del presente accordo". Pertanto, per i membri dell'OMC, l'imposizione di misure antidumping è subordinata alle seguenti condizioni: un'indagine deve essere stata avviata e condotta in conformità alle disposizioni dell'accordo AD; a seguito di tale indagine deve essere stato determinato che le importazioni interessate sono oggetto di dumping; che l'industria nazionale subisca un pregiudizio grave o una minaccia di pregiudizio grave, o che la condizione economica di un'industria nazionale sia materialmente danneggiata o compromessa; e che il pregiudizio subito dall'industria nazionale sia causalmente collegato alle importazioni in dumping.

Inoltre, l'articolo 18 dell'ADA preclude ai membri dell'OMC la possibilità di adottare misure contro le importazioni pregiudizievoli in dumping diverse dall'applicazione di misure AD.

Come accennato in precedenza, tali strumenti giuridici quali l'articolo VI del GATT e l'ADA vanno interpretati considerando anche il quadro giuridico nazionale del Paese di riferimento membro dell'OMC; poiché ci sono molti aspetti che possono cambiare da Paese a Paese in relazione all'applicazione degli accordi OMC. Inoltre, gli accordi in questione non si sono pronunciati su tutti gli aspetti procedurali di un'inchiesta, il che significa che a livello nazionale si è formata una prassi volta a colmare queste lacune, e che sugli aspetti non disciplinati dagli accordi i modi di azione dei Paesi possono essere differenti. In questo senso, l'applicazione automatica delle disposizioni dell'ADA, in quanto parte di un trattato internazionale più ampio, l'Accordo OMC, negli ordinamenti giuridici interni dei membri dell'OMC non è scontata per tutti i membri. In primis, il modo in cui le disposizioni dei trattati internazionali, e quindi dell'Accordo internazionale, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico interno di un Membro dipende dal diritto costituzionale di tale Membro. Se il diritto costituzionale di un Membro non prevede l'incorporazione automatica dell'ADA nell'ordinamento giuridico nazionale, e a seconda dell'ordinamento giuridico in questione, l'ADA può essere incorporato direttamente nell'ordinamento giuridico nazionale, così com'è, o può essere incorporato nell'ordinamento giuridico nazionale indirettamente, mediante una legislazione di attuazione o di abilitazione (Macrory, 2005). I membri di solito integrano l'incorporazione dell'ADA nel diritto nazionale adottando una serie di disposizioni supplementari o secondarie sotto forma di regolamenti o strumenti giuridici sussidiari, poiché l'ADA non contiene disposizioni dettagliate su tutte le questioni. Tali regolamenti, o strumenti giuridici sussidiari, spesso stabiliscono disposizioni più dettagliate riguardanti gli aspetti procedurali e sostanziali delle indagini antidumping, che potrebbero essere considerate non adatte a essere promulgate in una legge. Pertanto, prima di avviare qualsiasi indagine antidumping, deve esistere la base giuridica nazionale per tale azione.

Sebbene la creazione di basi istituzionali e giuridiche nazionali per l'imposizione di misure ai sensi dell'Accordo non sia un requisito giuridico dell'Accordo stesso in quanto tale, sembra essere, in pratica, una *conditio sine qua non* per un'azione efficace e per garantire la coerenza con l'Accordo (Czako, Human, & Miranda, 2003). Pertanto, prima di avviare qualsiasi inchiesta, un membro dovrebbe creare il quadro istituzionale, con le autorità investigative designate e autorizzate a condurre le inchieste AD. Dovrebbe inoltre essere sviluppata la necessaria struttura decisionale. L'Accordo non contiene requisiti o linee guida in merito agli aspetti istituzionali relativi alle indagini. In genere, all'interno di un particolare ministero o ufficio governativo, viene designato un dipartimento o un organismo specializzato per condurre la parte investigativa del processo. È prassi comune che le indagini antidumping siano condotte da funzionari del Ministero del Commercio e dell'Industria, del Ministero del Commercio, del Ministero delle Finanze o da funzionari del Dipartimento delle Dogane (Macrory, 2005). Poiché le analisi svolte

in un'indagine antidumping richiedono una molteplicità di competenze professionali, il personale delle autorità investigative antidumping comprende tipicamente esperti tecnici, tra cui avvocati, economisti (soprattutto economisti commerciali), contabili, analisti finanziari e specialisti informatici. Il numero del personale di ogni autorità antidumping dipende dalle risorse disponibili e dal probabile numero di indagini da gestire. Per il corretto funzionamento di un'unità antidumping è fondamentale assumere, formare e mantenere esperti qualificati con le necessarie competenze, e che vengano forniti i servizi e le risorse di supporto necessari.

Dopo aver definito la base legislativa su cui verte un'inchiesta AD, prendendo in considerazione gli accordi OMC ed i quadri giuridici nazionali (e come essi siano strettamente connessi, in quanto i primi vengano inseriti nella legislazione dei secondi) è doveroso fornire delle definizioni e dei concetti chiave prima dell'esposizione degli aspetti procedurali che caratterizzano l'inchiesta. Per prima cosa, è necessario spiegare alcune terminologie: nell'articolo 6 vengono i soggetti coinvolti nell'inchiesta vengono denominati "parti interessate" (Czako, Human, & Miranda, 2003) e comprendono: esportatori o produttori esteri del prodotto oggetto dell'indagine, le loro associazioni commerciali o imprenditoriali; gli importatori del prodotto oggetto dell'inchiesta, o la loro attività commerciale o imprenditoriale associazione; il governo del membro esportatore; ed i produttori del prodotto simile nel paese d'importazione o il loro commercio. L'elenco delle "parti interessate" non è esaustivo. L'articolo 6 consente esplicitamente ai Membri di includere parti interessate straniere o nazionali diverse da quelle sopra menzionate. Eventuali aggiunte all'elenco dipenderanno dalle esigenze interne del Membro interessato.

Un ulteriore accezione giuridica, contenuta nell'articolo 2, la cui spiegazione è indispensabile è la definizione di "prodotto simile", che viene considerato dall'ADA come "un prodotto identico, cioè uguale in tutto e per tutto al prodotto in esame, oppure, in mancanza di tale prodotto, un altro prodotto che, pur non essendo uguale in tutto e per tutto, abbia caratteristiche molto simili a quelle del prodotto in esame" (Macrory, 2005). La determinazione del "prodotto simile" è un elemento critico in qualsiasi inchiesta antidumping, in quanto non solo determina quale prodotto rientrerà nell'ambito dell'analisi del pregiudizio, e quindi determinerà l'industria nazionale oggetto dell'inchiesta che si presume abbia subito un pregiudizio, ma sarà anche rilevante per determinare quale prodotto del mercato interno del paese esportatore sarà utilizzato per determinare il valore normale (Bolton, 2011). La determinazione del prodotto simile è quindi rilevante sia nel contesto della determinazione del margine di dumping, sia nel contesto della determinazione del pregiudizio. È prassi comune che le autorità inquirenti abbiano sviluppato alcuni criteri che applicano caso per caso, tra cui: le caratteristiche fisiche della merce, il grado di intercambiabilità commerciale dei prodotti, le materie prime utilizzate nella produzione, le funzioni e gli usi finali del prodotto, i prezzi, la qualità del prodotto, la percezione dei prodotti da parte dei clienti e dei produttori ecc. Le autorità danno comunemente maggior peso ai fattori che

stabiliscono chiare linee di demarcazione tra potenziali prodotti simili e meno importanza ai fattori che indicano variazioni minori del prodotto. Ciò che costituisce una "chiara linea di demarcazione" tra potenziali prodotti simili è talvolta una delle questioni più controverse in un'indagine antidumping (Prusa & Blonigen, 2001). Il prodotto simile dovrebbe essere determinato il più presto possibile nel corso dell'indagine, poiché dà forma e influenza all'intero processo. Tuttavia, in alcuni casi potrebbe essere necessario riesaminare la questione più avanti nel processo.

Insieme alla base legislativa ed alle terminologie utilizzate durante un'inchiesta, bisogna specificare anche le principali disposizioni relative ai concetti procedurali di un'inchiesta, al fine di fornire una panoramica a livello concettuale e giuridico. La prima categoria di disposizioni sono quelle concernenti il giusto processo, definizione contenuta nell'articolo 6. Il giusto processo è il principio generale secondo cui le parti interessate devono avere la possibilità di difendere i propri interessi. In particolare, l'articolo in questione prevede che alle parti interessate venga data a comunicazione delle informazioni richieste dalle autorità inquirenti e un'ampia opportunità di presentare per iscritto tutte le prove che considerano rilevante (Macrory, 2005). Fermo restando l'obbligo di proteggere le informazioni riservate, gli elementi di prova scritti presentati da una parte devono essere messi prontamente a disposizione delle altre parti interessate che partecipano all'inchiesta. Quindi, alle parti interessate devono essere offerte opportunità tempestive di prendere visione di tutte le informazioni rilevanti per la presentazione del loro caso, utilizzate dalle autorità investigative che conducono l'indagine, a condizione che tali informazioni non siano riservate, e di preparare presentazioni sulla base di queste informazioni.

Un'altra categoria di disposizioni fondamentali, appunto, riguarda il trattamento delle informazioni riservate; poiché, data la natura di un'inchiesta antidumping, è inevitabile che all'autorità inquirente debbano essere comunicate informazioni dettagliate specifiche per ogni azienda. Poiché la divulgazione di tali informazioni a qualsiasi altra parte potrebbe nuocere agli interessi delle società che le hanno fornite, l'ADA contiene disposizioni dettagliate sul modo in cui le autorità investigative devono trattare le informazioni ritenute di natura riservata. L'accordo prevede che le autorità investigative riservino un trattamento speciale alle informazioni riservate presentate dalle parti nel corso del procedimento. L'Accordo oggetto di analisi chiarisce che le informazioni riservate non possono essere divulgate ad altre parti senza l'autorizzazione specifica della parte che le ha fornite (Macrory, 2005). L'articolo 6 definisce quali informazioni devono essere trattate come riservate, che sono principalmente le informazioni fornite per via confidenziale, ad esempio, se la sua divulgazione potrebbe portare un significativo vantaggio competitivo a un concorrente o se la sua divulgazione avrebbe un effetto significativamente negativo sulla persona che fornisce l'informazione o su una persona da cui tale persona ha acquisito l'informazione. Il trattamento riservato non è automatico: le parti che richiedono il trattamento riservato per qualsiasi informazione presentata devono dimostrare buoni motivi per cui l'informazione

dovrebbe essere trattata come riservata. Inoltre, le autorità inquirenti non sono obbligate ad accettare le informazioni come riservate solo perché la parte le ha presentate come tali (Czako, Human, & Miranda, 2003). Le autorità devono valutare le ragioni addotte per la richiesta di riservatezza e decidere se il trattamento riservato è giustificato. Se la richiesta di riservatezza è giustificata, l'articolo 6 prevede che il fornitore delle informazioni riservate depositi una sintesi non riservata delle stesse. Questi riassunti devono essere "sufficientemente dettagliati per fornire una ragionevole comprensione della sostanza" (Macrory, 2005) delle informazioni riservate in questione. Il motivo per cui è richiesta una sintesi non riservata delle informazioni è che è un principio riconosciuto del diritto che qualsiasi parte che potrebbe essere danneggiata da un'azione intrapresa dalle autorità ha il diritto di conoscere la causa contro di essa per poter difendere i propri interessi. La parte coinvolta non ha il diritto di avere accesso a tutti i dettagli del caso contro di lei, purché abbia informazioni sufficienti per sapere qual è il caso contro di lei. Tuttavia, riconoscendo che non è sempre possibile riassumere le informazioni riservate in forma non riservata, l'articolo 6 prevede che, in tali circostanze eccezionali, la parte che presenta le informazioni deve fornire una dichiarazione dei motivi per cui non è possibile una sintesi non riservata. Se le autorità investigative ritengono che la richiesta di trattamento riservato non sia giustificata, la parte che ha presentato le informazioni deve accettare di rendere pubbliche le informazioni in questione o autorizzarne la divulgazione in forma generica o sommaria. Se la parte si rifiuta, le autorità investigative possono ignorare le informazioni in questione ai fini dell'indagine.

L'ultima definizione giuridica è la più importante, poiché è oggi oggetto di discussione negli ambienti politici ed economici ed è al centro di un dibattito etico riguardo l'uso controverso dell'AD. L'accezione in questione riguarda i cosiddetti "fatti disponibili" (Macrory, 2005); l'articolo 6 stabilisce che nei casi in cui una parte interessata rifiuti l'accesso alle informazioni necessarie, non le fornisca entro un termine ragionevole o ostacoli in modo significativo l'inchiesta, le decisioni, sia preliminari che definitive, possono essere prese sulla base dei dati disponibili, che possono includere le informazioni contenute nella domanda di apertura dell'inchiesta. Nel corso di un'indagine possono verificarsi diverse situazioni in cui questa disposizione può diventare rilevante. Le due situazioni seguenti si verificano abbastanza comunemente: In primo luogo, l'esportatore non risponde affatto al questionario. In questo caso, le autorità inquirenti possono calcolare il margine di dumping per quell'esportatore sulla base dei dati disponibili. La seconda situazione è quella in cui un esportatore risponde parzialmente al questionario, ma non fornisce i dati o le informazioni richieste su alcuni aspetti specifici. Un esempio è il caso in cui alcune informazioni sugli adeguamenti, sebbene richieste, non sono state fornite. In tal caso, le autorità inquirenti potrebbero calcolare alcuni aspetti del valore normale per l'esportatore in questione sulla base dei dati disponibili, mentre baserebbero il resto dei calcoli per quell'esportatore sulle informazioni presentate (Finger, 1992).



Una questione critica in questo contesto è quella di stabilire quali siano i "fatti disponibili" su cui basare una determinazione. Sebbene l'ADA non entri nel dettaglio in questa materia, è prassi comune per le autorità inquirenti considerare come "fatti disponibili" le informazioni contenute nella domanda, comprese quelle su cui si basa l'accusa di dumping. I fatti disponibili possono anche includere informazioni fornite da altre parti del procedimento o informazioni a cui le autorità hanno accesso. La prassi generale di alcune autorità inquirenti è quella di non considerare come fatti disponibili le informazioni presentate da altri produttori ed esportatori stranieri oggetto dell'inchiesta (Czako, Human, & Miranda, 2003). La motivazione è che, se tali informazioni venissero prese in considerazione, potrebbero incentivare i produttori o gli esportatori stranieri a non rispondere al questionario dell'inchiesta se ritengono che le informazioni fornite da altri produttori o esportatori stranieri oggetto dell'inchiesta darebbero un risultato più vantaggioso, cioè un margine di dumping più basso rispetto a quello che si otterrebbe se la determinazione si basasse sulle loro informazioni.

Prima di passare all'elencazione ed all'analisi delle fasi di una inchiesta, è importante effettuare un'ultima considerazione: le informazioni richieste ed ottenute dalle autorità, riservate e no, devono essere in qualche modo verificate prima di iniziare il procedimento. Si tratta dell'ultimo step prima di avviare la fase preiniziale dell'indagine. Tuttavia, le modalità esatte con cui le autorità inquirenti devono accertarsi dell'esattezza delle informazioni non sono disciplinate dall'ADA. Ma l'accordo in questione prevede l'obbligo da parte delle autorità di effettuare verifiche in loco nei confronti delle imprese estere. L'articolo 6 disciplina le verifiche in loco e richiede l'accordo delle imprese interessate e la notifica al governo del deputato in questione. Inoltre, non deve esserci nessuna obiezione alla verifica da parte di quel governo (Macrory, 2005). L'ADA tace sulla questione delle verifiche riguardanti i produttori e gli importatori nazionali. È prassi di molte autorità condurre tali verifiche di routine, disciplinate dal diritto amministrativo del membro interessato. Per garantire lo stesso trattamento a tutte le parti interessate, molte autorità inquirenti seguono le stesse procedure per tali verifiche, sebbene l'ADA non preveda un obbligo esplicito in tal senso. La prassi dei membri in merito al momento in cui viene effettuata la verifica estera in loco varia. Alcune autorità inquirenti effettuano la verifica degli esportatori/produttori prima della determinazione preliminare, mentre altre la effettuano dopo la determinazione preliminare, nella fase che porta alla determinazione finale. Di norma, la verifica dei produttori nazionali viene effettuata il più presto possibile nel corso del processo. Una verifica in loco consiste generalmente in una visita da parte del personale dell'autorità incaricata dell'inchiesta a una società che ha risposto al questionario, allo scopo di confermare se le informazioni riportate riflettono accuratamente i registri commerciali di quella società.

Una verifica in loco all'estero (verifica del dumping) comporta generalmente due elementi principali: un test per verificare se le informazioni presentate sono complete, ovvero se sono state omesse informazioni rilevanti, o aggiunte informazioni irrilevanti; e un test per verificare se le informazioni presentate

corrispondono ai dati riportati nelle vendite, nella contabilità e nei registri finanziari dell'azienda. Questo test viene generalmente effettuato sulla base di un campione. Le verifiche in loco sul territorio nazionale, invece, riguardano generalmente le risposte ai questionari sul pregiudizio, ma possono anche riguardare le risposte ad alcune parti dei questionari sul dumping, come quelle relative agli importatori nazionali collegati agli esportatori. Tuttavia, molti Membri non verificano in loco ogni singola risposta al questionario ricevuta. Questo approccio è comprensibile, soprattutto per quanto riguarda le verifiche condotte in paesi stranieri, che possono essere molto costose. Tuttavia, anche se non vengono effettuate verifiche in loco, le autorità devono accertarsi, con qualsiasi altro mezzo disponibile e ritenuto appropriato, dell'accuratezza delle informazioni su cui si basano.

### 3.2 Le varie fasi delle inchieste

I procedimenti AD, secondo l'ADA, possono essere avviati sulla base di una domanda scritta da, o per conto dell'industria nazionale colpita dalle presunte importazioni in dumping, oppure in "circostanze particolari", dalle autorità investigative del Paese interessato che agiscono d'ufficio (Macrory, 2005). Un esempio di caso in cui le autorità potrebbero decidere di avviare d'ufficio un'indagine potrebbe essere quello in cui l'industria nazionale è talmente frammentata che, pur subendo un pregiudizio materiale, non è possibile per i produttori nazionali di coordinare i loro sforzi per soddisfare i requisiti necessari per presentare una domanda, a causa della mancanza di cooperazione tra i produttori. Inoltre, una domanda deve fornire alcune informazioni minime. Queste informazioni minime devono indicare l'esistenza del dumping, del pregiudizio e del nesso causale tra il presunto dumping e il pregiudizio. Le informazioni da fornire devono soddisfare dei requisiti minimi, che sono: l'identità del/i richiedente/i e una descrizione del volume e del valore della produzione nazionale del prodotto simile prodotto dal/i richiedente/i; e caratteristiche del presunto prodotto oggetto di dumping e la sua provenienza, i nomi degli esportatori e degli importatori; e le informazioni specifiche a sostegno delle accuse di lesione e causalità (Macrory, 2005). La domanda viene respinta non appena le autorità ritengono che non vi siano prove sufficienti del dumping o del pregiudizio che giustifichino il proseguimento del caso. L'articolo 5 prevede la chiusura immediata se il margine di dumping è minimo, oppure il volume delle importazioni, effettive o potenziali, è trascurabile o ancora se il danno è trascurabile. L'ADA definisce i margini di dumping de minimis come margini inferiori al 2% (espressi in percentuale del prezzo all'esportazione). Il volume delle importazioni oggetto di dumping è di norma considerato trascurabile se il volume delle importazioni oggetto di dumping da un determinato paese risulta essere inferiore al 3% delle importazioni totali del prodotto simile da parte del Membro importatore, a meno che i paesi che rappresentano ciascuno meno del 3% delle importazioni totali non rappresentino collettivamente più del 7% (Czako, Human, & Miranda, 2003).

Tra gli obblighi e le competenze di cui sono investite le autorità inquirenti, invece, è importante, ai fini dell'inchieste, stabilire una finestra temporale in cui svolgere l'indagine: questa finestra è definita come periodo di inchiesta. Il periodo di inchiesta è quindi il periodo in cui le autorità investigative raccolgono i dati da utilizzare nell'inchiesta e quindi il periodo su cui si baserà la sua valutazione. L'ADA non stabilisce alcun periodo specifico di indagine, né stabilisce linee guida per determinare un periodo di indagine appropriato. Al fine di assistere i Membri, il Comitato sulle pratiche antidumping ha adottato una raccomandazione relativa al periodo di indagine, che riflette la prassi comune dei membri. La raccomandazione prevede che, come regola generale, il periodo di raccolta dei dati per le inchieste sul dumping dovrebbe essere normalmente di dodici mesi, e in ogni caso non inferiore a sei mesi, con termine il più vicino possibile alla data di apertura (Macrory, 2005). Nel caso dell'inchiesta sul pregiudizio, la raccomandazione è che, come regola generale, il periodo di raccolta dei dati dovrebbe di norma essere di

almeno tre anni, a meno che la parte da cui si raccolgono i dati non sia esistita per un periodo inferiore, e dovrebbe includere l'intero periodo di raccolta dei dati per l'inchiesta sul dumping.

Le autorità inquirenti spesso stabiliscono il periodo di inchiesta per l'inchiesta sul dumping come quattro trimestri completi che coprono il periodo precedente all'apertura (Macrory, 2005). Così, ad esempio, se il periodo di mesi precedente l'apertura termina a gennaio, il periodo di inchiesta per l'inchiesta sul dumping potrebbe includere l'ultimo trimestre completo che termina prima di gennaio, in questo caso il trimestre che termina a dicembre dell'anno precedente. Stabilire il periodo di inchiesta per l'inchiesta sul dumping in questo modo può facilitare l'indagine, poiché le imprese spesso tengono i loro dati finanziari e contabili interni su base trimestrale. Altri fattori che possono essere presi in considerazione sono le caratteristiche del prodotto in questione, comprese la stagionalità e la ciclicità. La natura ciclica di un prodotto, soprattutto nel caso dei prodotti di base, potrebbe indurre le autorità a utilizzare un periodo di inchiesta per la determinazione del pregiudizio di durata superiore a tre anni, in modo da coprire un ciclo completo o più di un ciclo. Alcuni Membri, invece, raccolgono i dati relativi al periodo successivo all'apertura dell'inchiesta, ai fini dell'indagine sul pregiudizio. Questi Membri ritengono che le autorità inquirenti debbano concludere la loro inchiesta sul pregiudizio sulla base di tutti i dati disponibili, compresi quelli più recenti. Un'altra considerazione è che in genere nelle indagini antidumping vi è uno sfasamento temporale tra la causa e l'effetto e che l'effetto del dumping può manifestarsi solo in un periodo successivo.

Il processo di indagine formale inizia, quindi, una volta deciso il periodo di inchiesta, dopo la pubblicazione di un avviso pubblico, il quale deve contenere delle informazioni minime) e la notifica effettuata dal governo del paese interessato. Per quanto riguarda la durata che dovrebbe avere il procedimento di indagine, l'ADA prevede che le inchieste, salvo circostanze particolari, si concludano entro un anno e comunque non oltre 18 mesi dall'apertura (Macrory, 2005). Sebbene il periodo massimo consentito possa sembrare abbastanza adeguato, o addirittura, eccessivo, l'esperienza delle autorità investigative dimostra che a volte è molto difficile rispettare questa scadenza, soprattutto quando il prodotto da indagare è complesso, sono coinvolti diversi Paesi/esportatori/importatori, è necessario raccogliere, esaminare e analizzare un gran numero di informazioni, sono richieste proroghe ecc. C'è il rischio concreto che l'indagine non si concluda entro i termini previsti. La conseguenza potrebbe essere che la misura adottata dalle autorità a seguito dell'indagine potrebbe essere contestata in sede di OMC (Czako, Human, & Miranda, 2003). Oltre alla durata, è importante effettuare una pianificazione della inchieste, poiché la natura complessa di un'indagine, le numerose fasi, il numero di passi da compiere, la tempistica delle azioni e l'assegnazione di risorse adeguate ai vari compiti, il tutto da realizzare in un periodo di tempo limitato, richiedono una corretta pianificazione dell'indagine.

Quella appena descritta è la fase di avvio dell'indagine; una volta stabiliti il periodo di inchiesta, la pianificazione ed una volta pubblicato l'avviso, le autorità inquirenti hanno l'obbligo di inviare una copia della domanda a tutti gli esportatori noti ed al governo del Paese di esportazione (Macrory, 2005). Nel procedimento che porta alla determinazione preliminare, la fase successiva riguarda il rilascio di questionari: È prassi comune che le autorità investigative raccolgano le informazioni necessarie per l'indagine mediante questionari. Questi questionari contengono domande dettagliate che coprono tutti gli aspetti delle informazioni necessarie, dalla produzione del prodotto, alla sua commercializzazione, ai bilanci (Czako, Human, & Miranda, 2003) (ad esempio, la struttura giuridica delle imprese interessate, tutte le transazioni rilevanti, i processi e i volumi di produzione, i costi, il marketing, la quota di mercato, l'andamento dei prezzi, ecc.). Una volta avviata l'inchiesta, vengono inviati questionari alle parti interessate note, in particolare ai produttori o esportatori stranieri, agli importatori e ai produttori nazionali. Alcuni Membri inviano abitualmente questionari anche agli acquirenti del prodotto sul mercato interno a un certo punto dell'inchiesta. La prassi di molti Membri è quella di utilizzare questionari standard o modelli, che vengono poi modificati di volta in volta per essere appropriati e pertinenti al particolare prodotto, settore e mercato in questione. L'articolo 6 dell'ADA, che disciplina le modalità di rilascio dei questionari, riconosce che nei casi in cui il numero di esportatori, produttori, importatori o tipi di prodotti coinvolti sia così elevato da rendere impraticabile tale determinazione, le autorità possono limitare l'esame. le autorità inquirenti possono limitare l'esame individuale a un numero ragionevole di società: basandosi su un campione statisticamente valido; oppure che indagano sugli esportatori o sui produttori che insieme rappresentano volume (in termini percentuali) delle esportazioni dal paese in questione che può essere ragionevolmente indagata.

Secondo il primo approccio, i margini di dumping individuali verrebbero calcolati solo per gli esportatori e i produttori esteri inclusi in un campione statisticamente valido per ciascun paese oggetto dell'inchiesta. L'ADA non contiene indicazioni su cosa costituisca un campione "statisticamente valido". Le tipiche tecniche di campionamento, basate su criteri statistici generalmente accettati, potrebbero essere appropriate per garantire che il campione selezionato sia sufficientemente rappresentativo (Czako, Human, & Miranda, 2003). Secondo il secondo approccio, i margini di dumping individuali verrebbero calcolati solo per gli esportatori e i produttori esteri che, nel complesso, rappresentano una quota consistente del volume delle esportazioni di ciascun paese, ma che possono ancora essere esaminati individualmente dato il tempo a disposizione. Per selezionare queste società, le autorità inquirenti classificherebbero, in base al volume delle esportazioni, i potenziali destinatari del questionario e bilancerebbero il numero di società che possono essere ragionevolmente indagate con la necessità di garantire che un'ampia percentuale di esportazioni venga esaminata. L'ADA non contiene indicazioni su quanto una percentuale elevata di esportazioni possa essere considerata sufficiente (Macrory, 2005). Entrambi gli approcci presuppongono che l'autorità incaricata dell'inchiesta disponga di informazioni sugli esportatori e sui produttori esteri su

cui basare la selezione di un campione statisticamente valido, o la selezione di un numero di società che rappresentano un ampio volume di esportazioni. Inoltre, l'articolo 6 prevede che le autorità inquirenti calcolino un margine di dumping individuale per qualsiasi esportatore o produttore estero non incluso nel gruppo da sottoporre all'inchiesta individuale, che abbia comunque risposto al questionario (Macrory, 2005). Per quanto riguarda i questionari inviati ai produttori nazionali, essi sono unicamente incentrati sull'incidenza e la gravità del pregiudizio e riflettono giuridicamente il termine "industria nazionale" contenuta nell'articolo 4 dell'ADA. Oltre al contenuto, la legislazione relativa ai questionari traccia una linea di separazione tra i produttori nazionali e gli esportatori esteri; questo approccio è evidente anche in relazione ad altri aspetti, come ad esempio, la scadenza entro la quale le imprese devono rispondere al questionario: per le imprese estere la scadenza è di 30 giorni, mentre l'ADA non specifica nessuna scadenza per la consegna delle risposte per i produttori nazionali. Tuttavia, per motivi organizzativi e di pianificazione dell'indagine, molte autorità inquirenti concedono agli importatori e all'industria nazionale lo stesso periodo di tempo per la presentazione delle risposte concesso ai produttori/esportatori stranieri e, di conseguenza, trattano tutti i questionari e le relative risposte alla stessa stregua. Anche se presentate dopo la scadenza dei trenta giorni, le autorità investigative non possono rifiutarsi di prendere in considerazione le risposte ai questionari. Tuttavia, una risposta al questionario talmente tardiva da non poter essere verificata, o che, se presa in considerazione, impedirebbe all'autorità investigativa di completare l'inchiesta in tempo utile può essere una base per concludere che la parte in questione si rifiuta di fornire le informazioni necessarie, consentendo all'autorità investigativa di ricorrere ai dati disponibili.

L'ultimo step prima della determinazione preliminare da parte delle autorità riguarda lo scambio di documenti tra le parti e i cosiddetti ordini amministrativi di protezione. Alcuni membri hanno adottato norme che impongono alle parti di fornirsi direttamente copie delle loro comunicazioni nello stesso momento in cui vengono presentate all'autorità inquirente. Questo sistema, noto come "notifica" delle comunicazioni, non è richiesto dall'ADA (Macrory, 2005). Tuttavia, esso fornisce un meccanismo efficiente per garantire che tutte le parti abbiano accesso almeno alle rispettive comunicazioni e limita la misura in cui le parti devono consultare i fascicoli dell'autorità inquirente. Nella prassi di alcuni Membri, ai rappresentanti autorizzati delle parti interessate è consentito l'accesso alle informazioni riservate in virtù di ordini di protezione noti come Ordini di Protezione Amministrativa. Tale prassi, sebbene possa migliorare la capacità dei rappresentanti delle parti interessate di presentare prove e argomenti, può essere complicata e difficile da gestire. Inoltre, si basa sulla capacità dell'autorità investigativa di imporre sanzioni efficaci nel caso in cui le informazioni riservate vengano divulgate (Czako, Human, & Miranda, 2003).

Le autorità investigative, dopo aver ricevuto le risposte dei questionari possono attuare una determinazione preliminare. L'ADA non prevede di per sé l'obbligo di effettuare una determinazione preliminare. Tuttavia, le determinazioni preliminari

sono necessarie nel caso in cui debbano essere imposte misure provvisorie (articolo 7.1). Poiché l'ADA non fornisce indicazioni dettagliate su ciò che dovrebbe essere incluso nella determinazione preliminare, il Gruppo di lavoro sull'attuazione del Comitato AD ha cercato di affrontare sistematicamente la questione e sta valutando una bozza di raccomandazione sulle informazioni che dovrebbero essere incluse nelle determinazioni preliminari (Macrory, 2005). Le autorità inquirenti devono fornire una giustificazione dettagliata delle loro determinazioni in relazione a ciascuna delle questioni specifiche sollevate dalle parti interessate all'indagine. Questo può essere fatto nella determinazione stessa, oppure attraverso una breve determinazione che riassume le conclusioni delle autorità di gestione, accompagnata da una relazione più dettagliata che descrive le motivazioni. Inoltre, una determinazione preliminare deve contenere alcune categorie di informazioni ritenute indispensabili dai membri OMC; per cui il contenuto di una determinazione preliminare richiede un elevato grado di precisione. In questo senso, esso deve includere: I nomi dei produttori nazionali del prodotto simile che presentano la domanda, i nomi degli altri produttori nazionali del prodotto simile, nella misura in cui sono noti all'autorità inquirente, e i nomi degli esportatori e dei produttori esteri noti del prodotto in esame; le informazioni relative al contesto procedurale dell'indagine, La descrizione del prodotto oggetto dell'indagine a cui si applica la determinazione preliminare, compresa la classificazione tariffaria, le Informazioni relative al prodotto simile e all'industria nazionale, i periodi di raccolta dei dati per le analisi preliminari del dumping e del pregiudizio, le informazioni relative alla metodologia di calcolo del margine di dumping e le informazioni relative al mercato interno del prodotto, all'esame del pregiudizio e al rapporto di causalità tra le importazioni oggetto di dumping e il pregiudizio riscontrato (Macrory, 2005).

In relazione all'alto grado di specificità delle informazioni contenute nella determinazione preliminare, le autorità investigative ha l'obbligo di fornire una giustificazione dettagliata riguardo a tutte le questioni che vengono trattate nell'indagine, riassumendo gli elementi di prova su cui si è basato ciascun accertamento e rispondendo alle argomentazioni sollevate dalle parti nel corso del procedimento. A questo proposito, la determinazione preliminare deve essere precisa affinché le autorità possano applicare delle misure provvisorie; infatti, esse possono essere applicate solo se: è stata aperta un'inchiesta in conformità alle disposizioni dell'Accordo AD, è stato dato un avviso pubblico a tal fine e le parti interessate hanno avuto adeguate possibilità di presentare informazioni e osservazioni; è stata accertata in via preliminare l'esistenza di dumping e di conseguente pregiudizio per l'industria nazionale; le autorità interessate ritengono che siano necessarie misure per evitare danni durante l'indagine (Macrory, 2005). L'imposizione di misure provvisorie non è quindi automatica una volta che le autorità inquirenti hanno determinato in via preliminare l'esistenza del dumping e del conseguente pregiudizio, poiché le autorità inquirenti devono anche giudicare che le misure provvisorie sono necessarie per evitare che il pregiudizio sia causato durante l'inchiesta. Molti Stati membri adottano (e pubblicano) determinazioni preliminari anche nei casi in cui le conclusioni preliminari sono negative e non

vengono imposte misure provvisorie, per aumentare la trasparenza del processo. Inoltre, l'ADA stabilisce che "le misure provvisorie non possono essere applicate prima di 60 giorni dalla data di apertura dell'inchiesta".

L'articolo 7 dell'ADA stabilisce le modalità delle misure provvisorie: queste possono assumere la forma di dazi provvisori o, preferibilmente, di una garanzia (deposito in contanti o cauzione). Tuttavia, l'ADA tace sulle modalità di applicazione delle misure antidumping, se provvisorie o definitive, e lascia questo aspetto alla prassi nazionale (Czako, Human, & Miranda, 2003). I membri tendono ad applicare i dazi antidumping secondo una delle tre modalità: dazi ad valorem, ad esempio il 4% ad valorem (una percentuale fissa del prezzo di esportazione); dazi specifici e dazi variabili, che sono determinati dalla differenza assoluta tra il valore normale calcolato per il periodo di indagine e il prezzo all'esportazione osservato per la spedizione in questione (Macrory, 2005). La modalità utilizzata influisce sull'importo del dazio riscosso in caso di variazione del prezzo all'esportazione. Inoltre, se i prezzi all'esportazione diminuiscono dopo la conclusione dell'inchiesta, né un dazio ad valorem né un dazio specifico faranno aumentare il prezzo all'esportazione, comprensivo del dazio AD, fino al livello del valore normale calcolato. Al contrario, se i prezzi all'esportazione aumentano in seguito alla conclusione dell'inchiesta, sia i dazi ad valorem che quelli specifici aumenteranno il prezzo all'esportazione, comprensivo del dazio antidumping, a un livello superiore al valore normale calcolato. Questo problema ha indotto alcuni membri ad applicare dazi antidumping di importo variabile, pari alla differenza tra il valore normale calcolato per il periodo di indagine e l'attuale prezzo all'esportazione di una determinata spedizione. Per esempio, con un sistema a dazio variabile, se dopo la conclusione dell'inchiesta il prezzo all'esportazione è al livello del valore normale, determinato per il periodo di indagine, non si riscuotono dazi AD. Al contrario, in un sistema di dazi fissi, ad valorem o specifici, un esportatore è tenuto a pagare i dazi antidumping anche se, dopo la conclusione dell'inchiesta, il prezzo della sua esportazione si è allineato al valore normale.

Per quanto riguarda la durata delle misure provvisorie o, meglio, della loro applicazione, l'articolo 7.4 stabilisce che le misure provvisorie devono essere applicate per un periodo "il più breve possibile, non superiore a 4 mesi" (Macrory, 2005). Questa disposizione specifica anche che, quando le autorità inquirenti valutano se un dazio definitivo a un'aliquota inferiore al margine di dumping sarebbe sufficiente a eliminare il pregiudizio, le misure provvisorie possono essere applicate per un periodo massimo di sei mesi. Inoltre, l'articolo 7.4 prevede che, su richiesta degli esportatori "che rappresentano una percentuale significativa degli scambi commerciali in questione" (Macrory, 2005), le misure provvisorie possano essere estese da quattro a sei mesi se non viene effettuata un'analisi del dazio inferiore e da sei a nove mesi se viene effettuata un'analisi del dazio inferiore. Gli esportatori potrebbero avere interesse a richiedere tale estensione se ritengono che, sulla base del tempo supplementare concesso, saranno in grado di dimostrare di non praticare il dumping. Anche l'applicazione di misure provvisorie, analogamente alla decisione di avviare un procedimento di indagine, necessita sia una



comunicazione al pubblico (tramite un giornale a diffusione nazionale oppure nella gazzetta ufficiale del governo) che di una notifica nei confronti delle parti interessate, compresi i governi dei membri esportatori; inoltre, l'articolo 16.4 dell'ADA impone ai Membri di notificare senza indugio tutte le azioni preliminari al Comitato per le pratiche AD. Il Comitato ha adottato delle linee guida sulle informazioni minime da fornire in questa notifica. Per esempio, come tutte le notifiche all'OMC, questa notifica deve essere presentata in una delle tre lingue dell'OMC: inglese, francese o spagnolo.

Successivamente alla determinazione preliminare, nella prassi di alcuni Stati membri, si tengono riunioni tra il personale dell'autorità inquirente e le singole parti interessate (e/o i loro rappresentanti) per spiegare la base fattuale della determinazione preliminare del dumping. Queste riunioni sono note come riunioni di "divulgazione" (Macrory, 2005). Le riunioni di divulgazione si tengono generalmente su richiesta delle parti interessate e, anche se non sono richieste o previste dall'Accordo AD, possono essere utili per aiutare le parti a comprendere le determinazioni prese e a garantire una piena trasparenza. Ad esempio, in una riunione di divulgazione relativa ai calcoli dei margini di dumping, un particolare esportatore per il quale è stato calcolato un margine individuale potrebbe ricevere una copia dei fogli di lavoro che mostrano i calcoli pertinenti e il personale responsabile di tali calcoli sarebbe disponibile a rispondere a domande specifiche su questioni metodologiche. Tali riunioni dovrebbero preferibilmente tenersi il prima possibile dopo l'emissione dell'accertamento preliminare. Lo svolgimento di tali riunioni subito dopo l'emissione dell'accertamento preliminare limiterà la possibilità che tali riunioni interrompano il resto dell'indagine, consentendo comunque all'autorità investigativa di apportare le modifiche necessarie alla luce delle informazioni ottenute (Macrory, 2005). Inoltre, dopo l'accertamento preliminare, le autorità inquirenti in genere danno alle parti la possibilità di presentare osservazioni sull'accertamento preliminare e di presentare argomentazioni relative a qualsiasi aspetto dell'indagine. Quindi, le parti possono anche presentare argomentazioni in merito a specifiche conclusioni in cui, a loro avviso, le autorità investigative sono in errore. Dagli incontri di divulgazione e dalla presentazione di osservazioni potrebbero nascere delle opinioni contrastanti tra le parti; l'ADA prevede che le autorità investigative devono fornire, su richiesta, opportunità di incontro tra le parti con opinioni opposte. I membri prevedono solitamente due tipi di udienze: udienze in contraddittorio, in cui sono presenti parti con interessi opposti, e udienze in cui è presente una sola parte e le informazioni possono essere presentate oralmente. È importante osservare, però, che le parti non sono obbligate a partecipare a una riunione e che la mancata partecipazione non pregiudica il loro caso. Un'altra pratica nella prassi comune dei membri riguarda il fatto che le autorità inquirenti invitano abitualmente altre agenzie governative, come le autorità per la concorrenza o il Ministero competente per l'industria nazionale in questione, a comparire alle udienze e a presentare le loro eventuali opinioni.

Un vantaggio significativo dell'organizzazione di udienze è che le autorità inquirenti hanno l'opportunità di porre domande alle parti in merito alle questioni specifiche oggetto di controversia, di porre domande di verifica e di ascoltare le confutazioni di altre parti che hanno una visione opposta della questione. Gli incontri possono riguardare sia il dumping che il pregiudizio, ma la maggior parte delle autorità inquirenti si concentra su quest'ultimo aspetto (Czako, Human, & Miranda, 2003). Ciò è dovuto al fatto che i calcoli dei margini di dumping sono individuali per i singoli esportatori e spesso riguardano informazioni per lo più riservate, che non si prestano quindi a un'utile discussione in un forum aperto. Al contrario, la determinazione del pregiudizio implica molte questioni analitiche che potrebbero essere oggetto di discussioni dettagliate nel corso di un'udienza, ad esempio l'esistenza di un prodotto nazionale simile per tutte le importazioni oggetto dell'inchiesta.

I modi di applicazione delle misure provvisorie determinano i tempi della determinazione finale; come discusso in precedenza, se non viene presa in considerazione l'applicazione di misure definitive per importi inferiori al margine, le misure provvisorie scadono 4 mesi dopo la determinazione preliminare. Pertanto, se la determinazione preliminare è stata fatta 3 mesi dopo l'apertura e ci sono voluti 12 mesi per completare l'inchiesta, le misure provvisorie scadrebbero al settimo mese (il quarto mese di applicazione) e quindi non sarebbero applicabili dall'ottavo al dodicesimo mese, anche se l'inchiesta sarebbe ancora in corso durante questo periodo (Macrory, 2005). Si creerebbe così un "vuoto" tra il periodo di applicazione delle misure provvisorie e il periodo di applicazione delle misure definitive (nel caso in cui anche l'accertamento finale fosse affermativo). Pertanto, le autorità inquirenti che emettono determinazioni preliminari relativamente presto nel processo e non esaminano la possibilità di istituire misure per importi inferiori al margine, potrebbero avere interesse a completare l'inchiesta entro un periodo molto più breve di un anno.

Una volta che la determinazione preliminare e le misure provvisorie sono state messe in atto, le autorità investigative si preparano a realizzare la determinazione finale. La via che porta ad essa è caratterizzata da una serie di attività che le autorità devono svolgere sia per necessità funzionali che organizzative. La chiusura della fase di ricezione delle informazioni è una di queste: dopo lo svolgimento delle udienze, le autorità inquirenti vorranno interrompere la ricezione di ulteriori informazioni o argomentazioni da parte delle parti (Macrory, 2005). Questo punto dovrebbe essere fissato abbastanza tardi nel processo, in modo da consentire alle parti di avere una piena opportunità di difendere i propri interessi, lasciando comunque alle autorità il tempo necessario per prendere tutte le misure necessarie a completare l'indagine entro la scadenza prevista. Nella prassi di alcuni Membri questo punto viene definito "chiusura del fascicolo" (Macrory, 2005). In sostanza, dopo la chiusura del fascicolo, le informazioni fattuali non possono essere aggiunte e non possono essere presentate ulteriori argomentazioni relative all'interpretazione del diritto o dei fatti. Oltre alla chiusura della ricezione delle informazioni, le autorità hanno l'obbligo di informare le parti dei "fatti essenziali in esame su cui

si basa la decisione di applicare o meno le misure definitive" (Macrory, 2005) tale comunicazione deve avvenire in tempo utile perché le parti possano difendere i loro interessi. Tuttavia, l'ADA non specifica quali siano i "fatti essenziali" che devono essere divulgati; per cui ogni Stato potrebbe agire in maniera differente. Una relazione accuratamente preparata, che riassume tutte le informazioni fattuali di cui le autorità terranno conto per la determinazione finale, può essere un metodo utile di divulgazione. Le parti avrebbero la possibilità di formulare osservazioni sostanziali su tali fatti sulla base di tale relazione. Poiché il rapporto non rivelerebbe l'esito dell'indagine, la divulgazione dei fatti chiave in esame avverrebbe di fatto prima della determinazione finale. Tale rapporto potrebbe, come minimo, includere la pubblicazione di informazioni relative a: il metodo utilizzato per calcolare il margine di dumping per ciascun esportatore o produttore estero e le fonti di informazione utilizzate; e le informazioni utilizzate per la determinazione della lesione e del nesso di causalità. In sostanza, Qualunque sia la forma di divulgazione dei fatti essenziali, alle parti deve essere concesso un tempo sufficiente per commentare tali fatti prima che venga presa la decisione finale (Czako, Human, & Miranda, 2003).

Analogamente alla determinazione preliminare, la determinazione finale va comunicata al pubblico tramite un avviso; il contenuto dell'avviso, nel caso in cui la determinazione contenga l'imposizione di misure definitive, deve riportare una serie di informazioni minime, tra cui: la sintesi delle argomentazioni dalle parti; la spiegazione delle basi, fattuali e/o giuridiche, per accettare o respingere le argomentazioni fatte dalle parti; e la spiegazione dei motivi dell'accettazione o del rifiuto di qualsiasi questionario volontario (Czako, Human, & Miranda, 2003). Le autorità hanno quindi l'obbligo di fornire queste informazioni, tuttavia, per quanto riguarda le misure definitive, le autorità non sono costrette ad imporre una volta che sia stato accertato in via definitiva il dumping, il pregiudizio e il nesso di causalità. Non è nemmeno obbligatorio imporre una misura definitiva al livello dell'intero margine o del dumping. Anzi, è auspicabile che l'imposizione di misure sia permissiva e che le misure siano imposte a un livello inferiore al margine di dumping se un dazio inferiore è sufficiente a eliminare il pregiudizio. In pratica, l'istituzione di misure definitive "sono decisioni che spettano alle autorità del membro importatore" (Macrory, 2005). In alcune giurisdizioni, per diritto interno o per prassi, le misure definitive sono imposte ad aliquote pari al margine di dumping ogni volta che sono soddisfatti i requisiti per l'applicazione. In altre giurisdizioni, invece, la questione se imporre o meno misure definitive quando sono soddisfatti tutti i requisiti per l'applicazione e se applicare tali misure a un tasso pari o inferiore al margine di dumping viene presa in considerazione dalle autorità decisionali competenti in ogni singola inchiesta e a tal fine è prevista una fase speciale del processo. Pertanto, nelle giurisdizioni che seguono questo approccio, gli avvisi pubblici di determinazioni finali saranno sottoposti all'esame delle autorità decisionali competenti.

Un'alternativa all'imposizione di misure provvisorie e definitive, prevista dall'ADA, concerne gli impegni di prezzo; in poche parole, le autorità inquirenti

possano concludere con gli esportatori impegni volontari sui prezzi. In un impegno, i singoli esportatori accettano di: cessare le esportazioni verso la zona in questione a prezzi di dumping; oppure rivedono i loro prezzi, in modo che le autorità inquirenti si convincano che l'effetto pregiudizievole del dumping viene eliminato (Macrory, 2005). La disciplina sugli impegni di prezzo è contenuta nell'articolo 8 dell'ADA, che, oltre agli obblighi in capo agli esportatori, prevede che gli aumenti di prezzo previsti da tali impegni non devono essere superiori a quanto necessario per eliminare il margine di dumping; inoltre, è auspicabile che gli aumenti di prezzo siano inferiori al margine di dumping se tali aumenti sono sufficienti a eliminare il pregiudizio subito dall'industria nazionale. La differenza concettuale fondamentale tra impegni e dazi è che gli impegni sono misure applicate alle importazioni alla fonte (attraverso un impegno sui prezzi da parte dell'esportatore interessato), mentre i dazi sono misure applicate alle importazioni alla frontiera (attraverso la riscossione di una sovrattassa sulle importazioni). Dal punto di vista dell'importatore, gli impegni e i dazi hanno effetti equivalenti sul prezzo allo sbarco delle importazioni in questione. In entrambi i casi, cioè, il prezzo allo sbarco delle importazioni in questione aumenta (Czako, Human, & Miranda, 2003).

Dal punto di vista dell'esportatore, un impegno potrebbe essere preferibile a un dazio, poiché con un impegno l'esportatore applica un prezzo all'esportazione più alto e trattiene l'eccedenza, mentre con un dazio antidumping, sebbene anche il prezzo all'importazione sia più alto, è il Paese di importazione a raccogliere maggiori entrate fiscali. Pertanto, nella misura in cui l'esportatore interessato continua a effettuare vendite in seguito all'impegno sui prezzi, potrebbe trovarsi meglio con un impegno. In questo senso, l'articolo 8 chiarisce che il calcolo degli importi coinvolti in qualsiasi impegno sui prezzi, cioè il valore normale (o il prezzo all'importazione "non pregiudizievole") e il prezzo all'esportazione, sono di competenza dell'autorità inquirente e non una questione di "mercanteggiamento" tra l'esportatore e l'industria nazionale (Macrory, 2005). Le autorità inquirenti non sono tenute ad accettare le proposte di impegni. In effetti, l'articolo 8 consente alle autorità inquirenti di rifiutare tutte le proposte di questo tipo, come questione di politica generale. Poiché l'articolo in questione pone una determinazione preliminare affermativa come condizione preliminare per l'assunzione di un impegno, quest'ultimo può essere perfezionato solo dopo la determinazione preliminare. Il momento esatto in cui un impegno verrà assunto dipende dalle specificità del caso in questione e/o dai requisiti giuridici nazionali del Membro (Macrory, 2005). In alcune giurisdizioni è possibile stipulare un impegno dopo la determinazione preliminare, ma prima della sua pubblicazione. In altri Stati membri, la pubblicazione dell'accertamento preliminare deve avvenire prima che l'impegno possa essere accettato. Per ovvie ragioni, alcune autorità investigative esitano a sottoscrivere impegni prima che le informazioni su cui si basa l'impegno siano state verificate. Secondo l'articolo 8.1, se viene concordato un impegno, l'inchiesta può essere sospesa o chiusa nei confronti dell'esportatore interessato. Inoltre, l'articolo in questione prevede che, se un esportatore lo desidera o se le autorità inquirenti lo decidono, l'inchiesta sul dumping e sul pregiudizio venga

comunque portata a termine. Se l'accertamento successivo è negativo, l'impegno decade, a meno che l'accertamento negativo non sia dovuto in gran parte all'esistenza dell'impegno, nel qual caso l'impegno può essere mantenuto (Czako, Human, & Miranda, 2003). Se l'esito dell'inchiesta è positivo, l'impegno viene mantenuto. Gli esportatori possono scegliere di chiedere la prosecuzione dell'inchiesta, in particolare dell'inchiesta sul pregiudizio dopo l'accettazione dell'impegno, se ritengono probabile un accertamento finale negativo del pregiudizio.

Le autorità inquirenti possono richiedere relazioni periodiche sulle informazioni pertinenti per consentire il controllo del rispetto dell'impegno. In caso di violazione dell'impegno, le autorità possono ricorrere all'imposizione immediata di misure provvisorie sulla base dei dati disponibili in caso di violazione dell'impegno. Se la violazione dell'impegno avviene dopo la sospensione dell'inchiesta, i dazi definitivi possono essere riscossi per un periodo fino a 90 giorni prima dell'istituzione delle misure provvisorie (Macrory, 2005), ma non prima della violazione. Questa regola consente di rimediare alla violazione di un impegno dal momento in cui viene scoperta. In altre parole, se un esportatore non rispetta un impegno, le autorità possono imporre immediatamente misure provvisorie nei suoi confronti, non basandosi sulle informazioni dell'esportatore stesso, ma sui "fatti disponibili", e indagare sulle circostanze della violazione. Inoltre, al termine dell'inchiesta, tale esportatore potrebbe essere soggetto all'applicazione retroattiva di dazi definitivi fino a 90 giorni prima dell'applicazione delle misure provvisorie. Nel caso in cui l'inchiesta venga chiusa con l'accettazione di un impegno, l'inchiesta dovrà essere riaperta in caso di violazione dell'impegno. Poiché gli impegni impongono alle autorità inquirenti un onere amministrativo maggiore rispetto ai dazi definitivi, alcuni membri non accolgono le richieste di impegno. In particolare, le autorità devono controllare il rispetto degli impegni, in quanto devono accertare che, come concordato, l'esportatore interessato abbia aumentato il prezzo di esportazione al livello concordato per tutte le spedizioni effettuate dopo l'accettazione dell'impegno. Al contrario, i dazi non comportano un monitoraggio da parte delle autorità investigative, poiché le autorità doganali sono normalmente responsabili della riscossione dei dazi sulle importazioni del prodotto in questione. Come accennato in precedenza, la riscossione dei dazi può essere anche retroattiva, oltre che dopo la data effettiva dell'accertamento definitivo. L'articolo 10 disciplina la questione, e prevede la riscossione retroattiva dei dazi definitivi in due casi: la riscossione di dazi definitivi fino a 90 giorni prima della data di applicazione delle misure provvisorie, anche se non possono essere riscossi dazi definitivi sulle importazioni avvenute prima dell'apertura (ovvero le circostanze della riscossione che sono state descritte precedentemente nel caso di una violazione di un impegno sui prezzi); e la riscossione di dazi definitivi per il periodo in cui sono state applicate le misure provvisorie.

In contemporanea con l'applicazione di misure definitive, le autorità hanno l'obbligo di notificare la determinazione finale: "gli avvisi pubblici e le relazioni sulle decisioni finali devono essere trasmessi alle parti interessate, compresi i

governi dei membri esportatori interessati” (Macrory, 2005). A questo punto, le autorità hanno ottemperato agli obblighi procedurali imposti dall’ADA e le misure definitive hanno un effetto concreto volto a contrastare il pregiudizio effettivo ed il danno arrecato all’industria nazionale. Ora che sono stati descritti gli aspetti legislativi inerenti all’imposizione di dazi AD ed alla relativa procedura regolata dall’ADA (ma anche messa in atto dagli Stati membri quando le leggi dell’ADA non disciplinano determinati aspetti specifici) vengono in rilievo alcune questioni di carattere puramente economico; all’inizio del capitolo sono stati elencati tre punti fondamentali ai fini di una comprensione esaustiva delle dinamiche inerenti ai dazi AD: la procedura legislativa (appena descritta), il nesso di causalità tra il danno causato all’industria nazionale e l’attività di discriminazione dei prezzi, ed il calcolo del margine di dumping. Sebbene il nesso di causalità sia una questione chiave dell’argomento oggetto di discussione, la spiegazione delle modalità di calcolo del margine di dumping ha la precedenza. Esso non è più importante del nesso, tuttavia le modalità utilizzate per il calcolo del margine, tramite la definizione di prezzi degli esportatori e valori normali permetterà di comprendere in maniera migliore il collegamento tra il dumping ed il danno.

### **3.3 metodologie e modalità di calcolo del margine di dumping**

Sebbene l'Accordo AD contenga alcuni orientamenti sulle metodologie da applicare per il calcolo del margine di dumping, non fornisce disposizioni complete e dettagliate per affrontare tutte le questioni in gioco. In alcuni casi, l'Accordo AD prevede diverse opzioni e lascia alle autorità investigative il compito di decidere quale metodologia applicare. Al fine del calcolo del margine di dumping sono importanti: la determinazione del prezzo di esportazione; la determinazione del valore normale; infine, il calcolo del margine, che può essere effettuato utilizzando due metodologie diverse, attraverso l'approccio da media ponderata a media ponderata, e con il metodo da transazione a transazione. È di fondamentale importanza notare che il calcolo del margine di dumping per l'esportatore interessato si basa solo sulle risposte al questionario. Il primo punto importante è la determinazione del prezzo all'esportazione; sebbene l'ADA non fornisca delle linee guida specifiche, il concetto di valore normale sembra essere significativo solo in relazione a specifici prezzi all'esportazione, e quindi sembra più logico determinare prima i prezzi all'esportazione pertinenti e calcolare il valore normale in secondo luogo (Bolton, 2011).

In primis, i prezzi all'esportazione da utilizzare per il calcolo del margine di dumping sono calcolati direttamente sulla base dei prezzi all'esportazione fatturati. I prezzi sono considerati in relazione a tutte le vendite effettuate dall'esportatore durante il periodo di indagine; il prezzo è considerato "lordo" nel senso che comprende gli oneri per le spese di vendita come il trasporto, l'assicurazione e il credito. Le spese per i servizi forniti saranno indicate come spese di vendita. Il punto di partenza per questo calcolo è il prezzo lordo: si tratta del prezzo ricavato dalle fatture. Oltre alle spese per i servizi, anche gli importi dedotti per le riduzioni e gli importi dedotti per le spese di vendita vanno a formare il prezzo lordo. Ai fini di una comprensione il più possibile oggettiva, verrà preso in esame un case study di determinazione del prezzo all'esportazione.

Tabella n.2 Adjusted export price.

Numero	Data	Quantità	Lordo prezzo di esportazione	Abbuono	Nazionale F&I	Marittimo F&I	Credito	Rettificato prezzo di esportazione
di vendita (A)	di vendita (B)	MT (C)	\$/MT (D)	\$/MT (E) = (D) × 0,05	\$/MT (F)	\$/MT (G)	\$/MT (H) = (55/365) × (D)	\$/MT (I)
1	07/01/2000	19.0	516	26	10	30	5.8	444
2	08/01/2000	20.0	484	24	10	30	5.5	415
3	21/01/2000	18.5	511	26	10	30	5.8	439
4	22/01/2000	19.5	479	24	10	30	5.4	410
5	07/02/2000	18.0	505	25	10	30	5.7	434
6	08/02/2000	19.0	474	24	10	30	5.4	405
7	21/02/2000	17.5	500	25	10	30	5.7	429
8	22/02/2000	18.5	468	23	10	30	5.3	400
9	07/03/2000	17.0	495	25	10	30	5.6	424
10	08/03/2000	18.0	463	23	10	30	5.2	395
11	21/03/2000	16.5	489	24	10	30	5.5	419
12	22/03/2000	17.5	458	23	10	30	5.2	390
13	07/04/2000	16.0	484	24	10	30	5.7	414
14	08/04/2000	17.0	453	23	10	30	5.3	385
15	21/04/2000	15.5	479	24	10	30	5.6	409
16	22/04/2000	16.5	447	22	10	30	5.2	380
17	07/05/2000	15.0	474	24	10	30	5.5	404
18	08/05/2000	16.0	442	22	10	30	5.2	375
19	21/05/2000	14.5	468	23	10	30	5.5	400
20	22/05/2000	15.5	437	22	10	30	5.1	370

(Czako, Human, & Miranda, 2003, p. 105)

A prescindere dalla tipologia di prodotto preso in esame, bisogna effettuare delle osservazioni in merito ai dati riportati qui sopra nella tabella. In primo luogo, è importante notare che i dati sulle spese di vendita e sugli sconti non sono sempre specifici per le transazioni. Al contrario, tali dati devono spesso essere ricavati da informazioni ad alto livello di aggregazione. Tutto dipende dalle particolarità del caso. Ad esempio, per ridurre al minimo i costi amministrativi, gli sconti vengono generalmente erogati in un'unica soluzione alla fine di un periodo concordato, e non vendita per vendita. Ciò significa che gli importi riportati nella colonna E come sconti specifici per le transazioni devono essere costruiti assegnando lo sconto complessivo alle singole vendite. Per quanto riguarda la colonna F, invece, si ipotizza che le F&I interne (colonna F) siano uguali per tutte le vendite (si presume che tutte le vendite all'esportazione verso il Paese interessato siano spedite dallo stesso stabilimento e partano dallo stesso porto), per un importo di 10 dollari per tonnellata metrica. Anche le F&I marittime (colonna G) si ipotizzano costanti (si presume che tutte le vendite all'esportazione siano destinate allo stesso porto del Paese di importazione), pari a 30 dollari per tonnellata metrica. Sottraendo le F&I interne e le F&I marittime si torna ai prezzi all'esportazione franco fabbrica. La spesa per il credito, riportata nella colonna H, si differenzia dalle spese per F&I in quanto è implicita (Czako, Human, & Miranda, 2003). Ogni volta che l'esportatore non viene pagato alla consegna, sostiene un costo finanziario che riduce gli incassi effettivi della vendita. Pertanto, il costo del credito deve essere dedotto dai prezzi lordi per ottenere prezzi che mostrino i prezzi effettivamente realizzati per ogni transazione. Il costo del credito è calcolato con la seguente equazione:

$$(ndo/ndy) \times i \times gp \text{ (Czako, Human, \& Miranda, 2003)}$$

Nell'equazione riportata qui sopra *ndo* indica il numero di giorni in sospeso, *ndy* indica il numero di giorni in un anno, mentre *i* indica il tasso di interesse nominale



annuale applicabile all'esportatore durante il periodo di indagine; infine, *gp* indica il prezzo lordo. Il tasso di interesse applicato nel calcolo delle spese di credito può essere un tasso di prestito o un tasso di deposito, a seconda dei fatti (Czako, Human, & Miranda, 2003). Se l'esportatore fosse un debitore netto, ciò potrebbe essere dovuto almeno in parte al fatto che ha preso in prestito fondi per finanziare le vendite. Ciò giustificherebbe l'utilizzo di un tasso debitore per calcolare l'aggiustamento del credito, in quanto tale tasso rifletterebbe il costo finanziario effettivamente sostenuto dall'esportatore. Al contrario, se l'esportatore è un creditore netto, è probabile che la vendita a credito gli impedisca di guadagnare interessi sui fondi in eccesso. In questo caso, l'utilizzo di un tasso di deposito per effettuare l'aggiustamento del credito sembrerebbe più appropriato, in quanto tale tasso sarebbe indicativo del costo sostenuto dall'esportatore in termini di mancato guadagno. In questo caso si ipotizza che l'esportatore sia un debitore netto e si utilizza un tasso debitore.

Il secondo punto relativo al calcolo del margine di dumping è la determinazione del valore normale. Secondo l'ADA, il valore normale deve essere calcolato sulla base del "prezzo comparabile, nel corso di normali operazioni commerciali, del prodotto simile destinato al consumo nel paese esportatore" (Macrory, 2005); cioè, il prezzo di vendita sul mercato interno del paese di esportazione. Nei casi in cui il prodotto in questione sia originario di un paese diverso da quello di esportazione, l'ADA indica una preferenza per cui, di norma, il calcolo del valore normale deve essere effettuato sulla base del paese di esportazione. Tuttavia, l'ADA prevede una certa flessibilità a questo proposito e consente il calcolo del valore normale per il Paese di origine in una serie di situazioni, tra cui il trasbordo (ovvero la mancanza di produzione nel Paese di esportazione e mancanza di un prezzo comparabile nel Paese di esportazione). Per semplicità, si presume che il prodotto in questione sia originario del Paese di esportazione. L'ADA delinea quattro circostanze in cui il prezzo delle vendite sul mercato interno del paese di esportazione può essere ignorato come base per il valore normale, che sono: nessuna vendita del prodotto simile; nessuna vendita nel corso della normale attività commerciale; una "particolare situazione di mercato"; e il basso volume delle vendite sul mercato interno (Macrory, 2005).

Alla luce di queste ipotesi, è necessario affrontare la questione di ciò che costituisce un basso volume di vendite sul mercato interno. L'ADA prevede che le vendite sul mercato interno che rappresentano più del 5% delle esportazioni del prodotto in esame (nel Paese che conduce l'inchiesta AD) è di norma sufficiente, vale a dire che questo livello non è di norma un basso volume di vendite domestiche. L'ADA prevede anche che le vendite sul mercato interno, che rappresentano una percentuale minore, possano servire come base per il calcolo del valore normale, a condizione che tali vendite siano di volume sufficiente per consentire un confronto adeguato con le vendite all'esportazione. Pertanto, gli investigatori devono applicare il test di "sufficienza" o "vitalità" per stabilire se le vendite sul mercato interno costituiscono una base sufficiente per determinare il valore normale, prima di iniziare il processo di calcolo. Se questo test non viene superato, il valore normale

può essere determinato sulla base dei prezzi all'esportazione verso un mercato terzo o del valore costruito (Czako, Human, & Miranda, 2003). Alla luce di ciò, la tabella 3 mostra il calcolo del prezzo interno, al netto delle spese di vendita e degli sconti.

Tabella n.3 Adjustments to normal value

Numero di vendite	Data di vendita	Qtà MT	Prezzo lordo \$/MT	Abbuono \$/MT (E) = (D) × 0.05	F&I \$/MT (F)	Credito \$/MT (G) = (35/365) × (D)	Prezzo netto \$/MT (H)	Differenze di		Valore normale corretto \$/MT (K)
								tasse (1) \$/MT (I) = ((D) × <0,08)	imposte (2) \$/MT (J)	
1	03/01/2000	35.0	632	32	10	4.32	586	47	25	514
2	04/01/2000	25.0	642	32	20	4.39	586	48	25	513
3	05/01/2000	15.0	653	33	30	4.46	586	48	25	512
4	17/01/2000	34.5	626	31	10	4.28	581	46	25	509
5	18/01/2000	24.5	637	32	20	4.35	581	47	25	508
6	19/01/2000	14.5	647	32	30	4.42	581	48	25	508
7	03/02/2000	34.0	621	31	10	4.24	576	46	25	505
8	04/02/2000	24.0	632	32	20	4.32	576	47	25	504
9	05/02/2000	14.0	642	32	30	4.39	576	48	25	503
10	17/02/2000	33.5	616	31	10	4.21	571	46	25	500
11	18/02/2000	23.5	626	31	20	4.28	571	46	25	499
12	19/02/2000	13.5	637	32	30	4.35	571	47	25	498
13	03/03/2000	33.0	611	31	10	4.17	566	45	25	496
14	04/03/2000	23.0	621	31	20	4.24	566	46	25	495
15	05/03/2000	13.0	632	32	30	4.32	566	47	25	494
16	17/03/2000	32.5	605	30	10	4.14	561	45	25	491
17	18/03/2000	22.5	616	31	20	4.21	561	46	25	490
18	19/03/2000	12.5	626	31	30	4.28	561	46	25	489
19	03/04/2000	32.0	600	30	10	4.24	556	44	25	486
20	04/04/2000	22.0	611	31	20	4.31	556	45	25	485

(Czako, Human, & Miranda, 2003, p. 115)

Come per i prezzi all'esportazione, le spese di vendita e gli sconti incorporati nei prezzi lordi potrebbero essere oggetto di adeguamento. L'obiettivo è ottenere i prezzi netti per l'acquirente per il solo prodotto. A questo proposito, l'ADA prevede che vengano effettuati adeguamenti per tutte le differenze tra le vendite sul mercato interno e quelle all'esportazione che incidono sulla comparabilità dei prezzi, comprese le differenze nelle condizioni e nei termini di vendita, nella tassazione, nello stadio commerciale, nei quantitativi e nelle caratteristiche fisiche. In questa fase, è sufficiente notare che, in generale, gli investigatori dovrebbero richiedere alle parti che richiedono adeguamenti di spiegare in modo esauriente la base della richiesta di adeguamento e di suffragarla con elementi di prova pertinenti che consentano ai responsabili delle decisioni di prendere una decisione informata (Macrory, 2005). Si consideri, ad esempio, il caso in cui la merce venduta nel paese di esportazione sia fisicamente diversa da quella venduta per l'esportazione, ma si qualifichi comunque come un prodotto simile. In questo caso, la differenza fisica tra il bene venduto a livello domestico e quello venduto per l'esportazione può o meno tradursi in una differenza di costo, e questa differenza di costo può o meno tradursi in una differenza di prezzo. Analogamente, l'ADA non fornisce indicazioni

sulle modalità di calcolo degli adeguamenti. Si tratta quindi di una questione di prassi nazionale, delineata dalla regola del "confronto equo".

Come descritto in precedenza, gli adeguamenti per le condizioni e i termini di vendita sono applicati sia al prezzo all'esportazione che al prezzo sul mercato interno, in deroga alla regola precedente, allo scopo di specificare questi due prezzi al netto del costo dei servizi forniti e degli sconti concessi. La deduzione del costo del trasporto da entrambi i prezzi consente di confrontare il prezzo all'esportazione e il valore normale a livello franco fabbrica, come previsto dall'ADA. Una volta che i prezzi all'esportazione e il valore normale sono entrambi espressi in termini netti, qualsiasi differenza tra loro derivante da differenze di tassazione, di livello commerciale, di quantità e di caratteristiche fisiche, o di altri fattori che influenzano la comparabilità dei prezzi, può essere neutralizzata adeguando solo il valore normale (Czako, Human, & Miranda, 2003). Sulla linea di questo ragionamento, si presume che le vendite sul mercato interno e quelle all'esportazione differiscano a causa del trattamento fiscale, in particolare dell'IVA e della restituzione dei dazi all'importazione. A questo proposito, nella Tabella n.3, la colonna I si riferisce all'adeguamento per l'IVA e la colonna J all'adeguamento per la restituzione dei dazi all'importazione. L'adeguamento per l'IVA simula quello che sarebbe stato il prezzo interno se le vendite sul mercato interno fossero state esenti dall'IVA, come si è ipotizzato per le vendite all'esportazione. Pertanto, l'importo dell'IVA pagata viene sottratto dal valore normale. Allo stesso modo, l'adeguamento per la restituzione dei dazi all'importazione simula quello che sarebbe stato il prezzo sul mercato interno se le vendite sul mercato interno avessero beneficiato di questo programma, come si presume abbiano fatto le vendite all'esportazione. L'importo della restituzione del dazio adeguato viene quindi sottratto dal valore normale. Si noti che la restituzione dei dazi, pur riguardando le vendite all'esportazione, viene calcolata come adeguamento del valore normale.

La determinazione, prima del prezzo di esportazione poi del valore normale creano i presupposti economici necessari a calcolare il margine di dumping. Come accennato in precedenza, l'ADA prevede due modi di calcolo del margine del dumping: il confronto tra la media ponderata dei valori normali e la media ponderata del prezzo all'esportazione; ed un confronto tra il valore normale e i prezzi all'esportazione transazione per transazione. L'ADA riconosce anche un terzo metodo, il confronto tra la media ponderata del valore normale e i singoli prezzi all'esportazione. L'ADA limita l'uso di questo metodo a circostanze molto specifiche. In particolare, le autorità inquirenti devono trovare "un modello di prezzi all'esportazione che differiscono significativamente tra diversi acquirenti, regioni o periodi di tempo" e fornire una spiegazione del perché tali differenze non possono essere "prese in considerazione in modo appropriato" (Macrory, 2005) da uno dei due metodi generali. Nelle sezioni seguenti vengono discussi solo i due metodi generali, in quanto applicabili in circostanze ordinarie. Poiché l'ADA non esprime alcuna preferenza per un metodo rispetto all'altro, spetta ai Membri decidere quale metodologia utilizzare. Nella maggior parte dei casi, i due metodi daranno risultati diversi per una determinata serie di valori normali e di prezzi all'esportazione.

Per quanto riguarda la prima metodologia di calcolo, il primo passo concerne la determinazione della media ponderata dei prezzi all'esportazione, la quale viene effettuata moltiplicando ogni prezzo all'esportazione adeguato per i pesi corrispondenti, sommando i risultati e dividendoli per 100. La ponderazione garantisce che ogni prezzo all'esportazione adeguato sia in linea con il prezzo all'esportazione. La ponderazione garantisce che ogni prezzo all'esportazione adeguato influisca sulla media in proporzione all'importanza di quella vendita sul volume totale delle esportazioni (Czako, Human, & Miranda, 2003).

*Tabella n.4: Calculation of the dumping margin by comparing a weighted average normal value against a weighted average export price.*

Prezzo medio ponderato all'esportazione \$/MT (A)	Valore normale medio ponderato \$/MT (B)	Margine di dumping in termini assoluti \$ /MT (C) = (B) - (A)	Margine di dumping in percentuale % (D) = (C)/(A) × 100
380	467	87	22.89

(Czako, Human, & Miranda, 2003, p. 125)

La Tabella n.4 mostra il calcolo del margine di dumping mediante il confronto tra la media ponderata del valore normale e la media ponderata del prezzo all'esportazione: Il margine è calcolato in termini percentuali sottraendo la media ponderata dei prezzi all'esportazione dalla media ponderata del valore normale e dividendo la differenza risultante per la media ponderata dei prezzi all'esportazione. Il margine di dumping risultante dal caso preso in esame è del 23% circa (Czako, Human, & Miranda, 2003). Il margine di cui sopra, tuttavia, si riferisce solo a un tipo specifico di acciaio laminato a freddo, cioè il modello A. Poiché si presume che le spedizioni del prodotto in esame da parte di un esportatore interessato nel corso del periodo di indagine comprendano 10 modelli diversi, per determinare un margine di dumping per questo esportatore per il prodotto in esame nel suo complesso, è necessario calcolare i margini di dumping per i restanti 9 modelli. Nella tabella che segue vengono riportati i margini di dumping calcolati.

Tabella n.5 Calculation of the dumping margin for the subject merchandise

Prodotto codice	Prezzo medio ponderato all'esportazion e \$/MT	Valore normale medio ponderato \$/MT	Margine di dumping in percentuale %  (D) = (C - B)/(B)  × 100	Quota del volume totale esportato  durante il POI (E)
(A)	(B)	(C)		(E)
A	380	467	22.74	40%
B	424	414	(-2.36)	20%
C	408	425	4.17	3%
D	420	416	(-0.95)	5%
E	402	454	12.94	15%
F	440	440	0.00	2%
G	410	415	1.22	4%
H	401	408	1.75	3%
I	402	437	8.71	3%
J	409	440	7.58	5%
Margine di dumping medio ponderato:			11.38	

(Czako, Human, & Miranda, 2003, p. 127)

La tabella riportata qui sopra illustra il calcolo del margine di dumping medio ponderato per il prodotto in esame, sulla base di 10 margini di dumping specifici per modello. Due dei margini sono negativi (modelli B e D) e uno è pari a zero (modello F). La colonna E indica la quota percentuale di ciascun modello nel volume totale esportato (verso il Paese di importazione) durante il periodo di indagine (Czako, Human, & Miranda, 2003). La media ponderata dei margini di dumping è calcolata moltiplicando ciascun margine di dumping per la corrispondente ponderazione in termini di quota del volume totale delle esportazioni, sommando i risultati e dividendo per 100. Secondo la prassi di alcuni Membri, i margini di dumping negativi dovrebbero essere esclusi dal calcolo della media ponderata o inclusi con un valore pari a zero. Questa pratica è nota come "azzeramento". L'azzeramento, applicato nel contesto del calcolo di un margine medio ponderato a partire dai margini specifici del modello, è considerato incompatibile con l'articolo 2.4.2 dell'ADA, in quanto l'articolo in questione prevede il calcolo del margine di dumping confrontando un valore normale medio ponderato con una media ponderata dei prezzi di tutte le transazioni di esportazione comparabili (Macrory, 2005).

Il metodo da transazione a transazione produce lo stesso risultato del metodo da media ponderata a media ponderata solo in presenza di circostanze di fatto molto

particolari. In particolare, se il numero di vendite all'esportazione è uguale a quello delle vendite sul mercato interno, ogni vendita all'esportazione viene effettuata all'incirca nello stesso periodo di una vendita interna comparabile e il peso relativo di ogni vendita all'esportazione è uguale a quello della corrispondente vendita interna, il margine di dumping sarà lo stesso indipendentemente dal metodo di confronto utilizzato. Tuttavia, queste circostanze non si verificano quasi mai: innanzitutto, il numero di vendite all'esportazione tende a differire dal numero di vendite sul mercato interno. Quando le esportazioni sono vendite marginali, il numero di vendite all'esportazione tende a essere molto inferiore a quello delle vendite sul mercato interno. Al contrario, quando il prodotto in esame è essenzialmente un bene da esportazione, il numero di vendite all'esportazione tende a essere molto maggiore di quello delle vendite sul mercato interno. Inoltre, non c'è motivo di aspettarsi che le vendite all'esportazione vengano effettuate più o meno nello stesso periodo delle vendite sul mercato interno, né che le quantità coinvolte siano simili. Se il margine di dumping viene calcolato sulla base delle singole transazioni, ci saranno tanti margini specifici per le transazioni quante sono le vendite all'esportazione. In questo caso (quello preso in esame), poiché durante il periodo di inchiesta sono state effettuate 48 vendite all'esportazione, è necessario calcolare 48 margini specifici per le transazioni. La prima fase dell'approccio per transazione consiste nell'individuare un valore normale appropriato da confrontare con ogni prezzo all'esportazione tra le 68 vendite sul mercato interno effettuate durante il periodo di inchiesta (Czako, Human, & Miranda, 2003). L'ADA indica che il confronto tra il valore normale e il prezzo all'esportazione deve essere effettuato "per vendite effettuate il più possibile nello stesso momento" (Macrory, 2005). Pertanto, un criterio importante per individuare valori normali comparabili è la vicinanza temporale tra le vendite sul mercato interno e le vendite all'esportazione. Una volta accertata la prossimità temporale di una specifica vendita all'esportazione, non è necessario apportare ulteriori adeguamenti ai valori normali, in quanto ciò è già stato fatto. La tabella n.6 mostra tutte le vendite sul mercato interno effettuate nel periodo di riferimento ed evidenzia le vendite più vicine nel tempo alle vendite all'esportazione registrate in quel periodo.

Numero di vendite (A)	Data di vendita (B)	Valore normale corretto \$/MT (C)
1	03/01/00	514
2	04/01/00	513
3	05/01/00	512
4	17/01/00	509
5	18/01/00	508
6	19/01/00	508
7	03/02/00	505
8	04/02/00	504
9	05/02/00	503
10	17/02/00	500
11	18/02/00	499
12	19/02/00	498
13	03/03/00	496
14	04/03/00	495
15	05/03/00	494
16	17/03/00	491
17	18/03/00	490
18	19/03/00	489
19	03/04/00	486
20	04/04/00	485

*Tabella n.6: Normal values for domestic sales made at nearly the same time as export sales.*

(Czako, Human, & Miranda, 2003, p. 129)

La tabella che segue, invece, mostra il calcolo del margine di dumping sulla base delle singole transazioni. La colonna C contiene i prezzi all'esportazione adeguati. La colonna E contiene i valori normali adeguati comparabili, selezionati come spiegato sopra. La colonna F indica i margini di dumping corrispondenti ai singoli confronti, in termini percentuali. Tutti i margini risultanti sono positivi. Pertanto, non si pone la questione di come trattare i margini negativi specifici delle transazioni ai fini del calcolo del margine medio ponderato per tutte le transazioni riguardanti il modello A. La colonna G contiene la quota percentuale di ciascuna operazione di esportazione rispetto alla quantità totale di modello A esportata durante il periodo di inchiesta. Il margine medio ponderato è calcolato moltiplicando ogni singolo margine di dumping per il peso corrispondente, sommando i risultati e dividendo per 100 (Czako, Human, & Miranda, 2003).

*Tabella n.7: Calculation of the dumping margin by comparing individual normal values to individual export prices.*

Data di vendita all'esportazione (A)	Quantità esportata (B) MT	Prezzo all'esportazione adeguato (C) \$/MT	Data di vendita (D)	Valore normale corretto (E) \$/MT	Margine di dumping in percentuale (F) = (E - C)/(C) × 100	Quote del volume delle esportazioni (G) %
07/01/2000	19.0	444	05/01/2000	512	15.3	2.9
08/01/2000	20.0	415	05/01/2000	512	23.6	3.0
21/01/2000	18.5	439	19/01/2000	508	15.6	2.8
22/01/2000	19.5	410	19/01/2000	508	23.9	3.0
07/02/2000	18.0	434	05/02/2000	503	15.8	2.7
08/02/2000	19.0	405	05/02/2000	503	24.3	2.9
21/02/2000	17.5	429	19/02/2000	498	16.1	2.7
22/02/2000	18.5	400	19/02/2000	498	24.7	2.8
07/03/2000	17.0	424	05/03/2000	494	16.4	2.6
08/03/2000	18.0	395	05/03/2000	494	25.1	2.7
21/03/2000	16.5	419	19/03/2000	489	16.7	2.5
22/03/2000	17.5	390	19/03/2000	489	25.5	2.7
07/04/2000	16.0	414	05/04/2000	485	17.0	2.4
08/04/2000	17.0	385	05/04/2000	485	26.0	2.6
21/04/2000	15.5	409	19/04/2000	480	17.3	2.3
22/04/2000	16.5	380	19/04/2000	480	26.4	2.5

(Czako, Human, & Miranda, 2003, p. 131)

Poiché sono coinvolti più modelli, questo esercizio deve essere ripetuto per coprire tutti i modelli e poi fare la media ponderata dei risultati, per arrivare a un unico margine di dumping per il prodotto in esame.



### **3.4 Il nesso di causalità tra danno e dumping**

L'ADA fornisce indicazioni più specifiche per il calcolo del dumping che per la valutazione del pregiudizio e del nesso di causalità nelle inchieste antidumping. Ciononostante, l'articolo 3 chiarisce che le autorità inquirenti devono prendere in considerazione determinati fattori nel condurre le loro analisi del pregiudizio. Tuttavia, l'ADA pone meno restrizioni sui metodi di analisi, sulle fonti di informazione, sui periodi di tempo e su altri elementi dell'analisi del pregiudizio e del nesso di causalità (Bolton, 2011). Pertanto, le pratiche specifiche di analisi del pregiudizio e del nesso di causalità possono variare notevolmente da un membro all'altro, pur rimanendo coerenti con le disposizioni applicabili dell'ADA. Esiste una sovrapposizione tra le valutazioni del dumping e del pregiudizio nelle prime tre fasi descritte, in quanto queste precedono l'apertura formale dell'inchiesta antidumping. Tuttavia, l'attenzione è necessariamente diversa nel valutare se una domanda è stata adeguatamente documentata per quanto riguarda le questioni relative al pregiudizio e se vi sono prove sufficienti del pregiudizio e del nesso di causalità per giustificare l'apertura. L'ADA e le leggi e i regolamenti antidumping nazionali di molti Membri prevedono una determinazione sia preliminare che definitiva, in particolare nei casi in cui nella domanda si afferma che sono necessarie misure provvisorie immediate per proteggere l'industria nazionale dalle importazioni oggetto di dumping. In questi casi, ai sensi dell'articolo 7, è necessario effettuare una valutazione iniziale delle informazioni disponibili ed emettere una determinazione preliminare affermativa del dumping e del nesso di causalità, prima di poter imporre misure provvisorie (Macrory, 2005). Ovviamente, se l'accertamento preliminare è negativo, non possono essere istituite misure provvisorie. Quindi, le autorità investigative dovranno disporre di informazioni sufficienti nelle prime fasi dell'indagine per condurre l'analisi iniziale necessaria per la determinazione preliminare.

Le procedure che portano all'apertura di un'inchiesta AD sono descritte in generale nel primo paragrafo del capitolo. Tuttavia, ci sono delle categorie di informazioni che sono particolarmente rilevanti per il pregiudizio e il nesso di causalità: informazioni sull'effetto delle importazioni presumibilmente in dumping sui prezzi del prodotto simile nel mercato interno del membro importatore; informazioni sull'impatto delle importazioni presumibilmente oggetto di dumping sull'industria nazionale; e informazioni relative ai fattori che potrebbero causare la minaccia di danno materiale (Czako, Human, & Miranda, 2003). Molte di queste informazioni richieste sul pregiudizio e sul nesso di causalità dovrebbero essere sotto il controllo dell'industria nazionale che presenta la domanda AD. Ad esempio, l'industria nazionale che presenta la domanda dovrebbe avere poche difficoltà a fornire informazioni pertinenti sulle vendite, i profitti, la quota di mercato, l'utile sul capitale investito e l'utilizzo della capacità delle imprese partecipanti all'interno dell'industria nazionale. Allo stesso modo, l'industria dovrebbe essere in grado di descrivere in modo dettagliato gli effetti negativi, reali o potenziali, delle presunte importazioni in dumping su flusso di cassa, scorte, occupazione, salari, crescita, investimenti e capacità di ottenere capitali. Inoltre, Le autorità devono verificare

che la domanda contenga dati di supporto pertinenti, quali bilanci, listini prezzi, relazioni commerciali e altri elementi di prova a sostegno delle accuse di pregiudizio. Le informazioni devono essere controllate per verificarne la coerenza interna e, per quanto possibile, possono essere confrontate con altre fonti di informazione disponibili, come le statistiche governative sui volumi delle importazioni (Macrory, 2005).

Ora che sono state affrontate tutte le questioni procedurali ai fini della valutazione e dell'accertamento delle informazioni raccolte da parte delle autorità inquirenti, queste ultime devono essere pronte ad analizzare le questioni economiche e giuridiche e sostanziali, relative al pregiudizio e al nesso di causalità. Poiché ci sono sia delle questioni sostanziali che possono emergere nella fase di pregiudizio di un'inchiesta antidumping che alcuni metodi di analisi che possono essere applicati. Sebbene l'ADA includa elenchi di fattori che dovrebbero essere presi in considerazione dalle autorità inquirenti nell'analisi delle questioni relative al pregiudizio, raramente specifica qualcosa in merito ai metodi di analisi da applicare. Pertanto, gli approcci analitici discussi nelle sezioni seguenti non sono generalmente previsti dall'ADA, ma sono esempi di metodologie che i Membri hanno trovato utili per valutare il pregiudizio e il nesso di causalità. In questo senso, l'ADA non fornisce una definizione specifica di "pregiudizio" (Macrory, 2005), sebbene specifichi che tre tipi di "pregiudizio" possono essere riscontrati in un'indagine AD: lesione materiale di un'industria nazionale; minaccia di grave pregiudizio per l'industria nazionale; e ritardo materiale nella creazione di un'industria nazionale. Riguardo il primo fattore, sebbene il termine "pregiudizio grave" non sia esplicitamente definito nell'ADA, è chiaro che l'accertamento del pregiudizio grave deve basarsi su "prove positive" e comportare un esame obiettivo dei fattori specifici elencati nell'articolo 3.1 ADA, tra cui: il volume delle importazioni oggetto di dumping; l'effetto delle importazioni oggetto di dumping sui prezzi sul mercato interno di prodotti simili; e il conseguente impatto delle importazioni oggetto di dumping sui produttori nazionali di prodotti simili. (Czako, Human, & Miranda, 2003) Sulla base di ciò, Le autorità inquirenti trattano la determinazione del pregiudizio grave caso per caso e nessun singolo fattore è determinante. Ogni inchiesta comporta un insieme unico di fatti e quindi tutti i criteri elencati negli articoli devono essere valutati nel contesto dei cicli economici, delle condizioni di concorrenza o di altre circostanze in cui il mercato opera normalmente nell'industria in questione. La decisione può in ultima analisi basarsi su un numero inferiore di fattori, ma deve essere evidente che tutti i fattori sono stati esaminati prima che alcuni di essi siano stati ritenuti non pertinenti o non importanti per le conclusioni finali che la considerazione di tutti i fattori deve risultare dall'avviso pubblico o dalla relazione separata.

La minaccia di pregiudizio e il pregiudizio materiale sono generalmente considerati in alternativa, poiché la minaccia di pregiudizio implica un pregiudizio materiale nell'imminente futuro, piuttosto che un pregiudizio materiale nel presente. Sebbene l'analisi della minaccia di pregiudizio sia necessariamente di natura prospettica, l'ADA sottolinea che una determinazione basata sulla minaccia di pregiudizio non

può basarsi "su mere asserzioni, congetture o remote possibilità". Piuttosto, "la situazione in cui le importazioni oggetto di dumping causerebbero un pregiudizio deve essere chiaramente prevista e imminente" (Macrory, 2005). L'articolo 3.7 dell'ADA stabilisce un elenco non esclusivo di fattori specifici da considerare per determinare se l'industria nazionale rischia di subire un pregiudizio grave, tra cui: un tasso di incremento significativo delle importazioni oggetto di dumping nel mercato interno, il quale indica la probabilità di un aumento sostanziale delle importazioni; un aumento della capacità dell'esportatore che indichi la probabilità di un sostanziale aumento delle esportazioni in dumping verso il mercato del Membro importatore, tenendo conto della disponibilità di altri mercati di esportazione in grado di assorbire eventuali esportazioni aggiuntive (Czako, Human, & Miranda, 2003). Un ultimo fattore specifico in grado di determinare se l'industria nazionale rischia di subire un pregiudizio grave sono gli effetti di contenimento o di depressione dei prezzi; ciò avviene quando le importazioni avranno l'effetto di deprimere o contenere i prezzi interni o/e aumentare la domanda di ulteriori importazioni. Pertanto, nel valutare la minaccia di pregiudizio, le autorità inquirenti devono tenere conto dei fattori appena elencati, nonché di qualsiasi altro indicatore economico rilevante per stabilire se l'industria nazionale subirebbe un danno imminente in assenza di dazi AD.

Inoltre, l'articolo 3.8 stabilisce che, se l'accertamento del pregiudizio si basa sulla minaccia di un pregiudizio materiale, "l'applicazione delle misure antidumping è esaminata e decisa con particolare attenzione" (Macrory, 2005). Questa disposizione suggerisce che ci si aspetta un livello di controllo ancora più elevato nelle inchieste basate sulla minaccia di pregiudizio rispetto al pregiudizio materiale. Pertanto, le autorità inquirenti devono fornire una discussione approfondita dell'analisi e delle motivazioni alla base della decisione di imporre dazi AD in qualsiasi determinazione finale basata sulla minaccia di un pregiudizio materiale.

La terza forma di pregiudizio, il ritardo materiale nella creazione di un'industria domestica, è stata raramente analizzata dalle autorità investigative degli Stati membri. Il concetto di ritardo materiale si distingue dal pregiudizio materiale e dalla minaccia di pregiudizio materiale. Si applicherebbe nei casi in cui non esiste un'industria nazionale che produce un prodotto simile e gli sforzi per creare tale industria sono stati materialmente ostacolati a causa delle importazioni in dumping. Può verificarsi nei casi in cui vi sia stata una certa produzione del prodotto simile, ma tale produzione non abbia raggiunto un livello sufficiente per poter considerare il pregiudizio o la minaccia di pregiudizio per l'industria nazionale esistente, oppure nei casi in cui la produzione del prodotto simile non sia nemmeno iniziata nel Membro importatore. Il concetto di ritardo materiale è precedente all'Accordo AD dell'OMC (Czako, Human, & Miranda, 2003). L'articolo VI:1 del GATT 1994 si riferisce specificamente al pregiudizio che "ritarda materialmente la costituzione di un'industria nazionale". Pertanto, il primo passo consiste nel determinare se esiste già un'industria nazionale consolidata. Nel caso in cui si ritenga che un'industria non sia ancora "stabilita", si può valutare se i risultati dell'industria siano stati

ostacolati dalle importazioni oggetto di dumping o se gli scarsi risultati dell'industria nascente riflettano semplicemente le normali difficoltà di avviamento.

Un ulteriore fattore da considerare fondamentale nella determinazione del pregiudizio e del nesso di causalità, allo stesso modo nell'inchiesta AD (come descritto nel primo paragrafo) è la definizione del prodotto simile. La determinazione del prodotto simile condiziona gli aspetti critici della determinazione del pregiudizio, tra cui l'identificazione dell'industria nazionale rilevante e l'effetto delle importazioni in dumping. La definizione del prodotto o dei prodotti simili ha anche implicazioni pratiche, poiché deve esistere una correlazione tra il prodotto o i prodotti simili selezionati e i dati disponibili sugli effetti delle importazioni in dumping.

Un'altra questione giuridica che si pone frequentemente nel contesto della determinazione del pregiudizio è se gli effetti delle importazioni in dumping da più Paesi debbano essere valutati cumulativamente. La valutazione cumulativa riguarda la valutazione del volume delle importazioni e degli effetti sui prezzi delle importazioni, in quanto il cumulo non influisce sui dati relativi agli indicatori economici riguardanti i risultati e le condizioni dell'industria nazionale. L'articolo 3.3 dell'ADA pone alcune limitazioni alla valutazione cumulativa degli effetti delle importazioni da più Paesi. Ai sensi di questo articolo, le autorità inquirenti devono assicurarsi che le importazioni soddisfino i seguenti quattro requisiti prima di decidere di valutare cumulativamente gli effetti delle importazioni da più di un paese: solo le importazioni da paesi che sono simultaneamente oggetto di inchieste AD possono essere cumulate; il margine di dumping stabilito in relazione alle importazioni da ciascun paese è superiore a "de minimis" per ciascun paese interessato; il volume delle importazioni sotto inchiesta da ciascun paese non deve essere trascurabile (Czako, Human, & Miranda, 2003); e la valutazione cumulativa degli effetti delle importazioni oggetto di dumping deve essere appropriato alla luce delle condizioni di concorrenza tra i prodotti importati e delle condizioni di concorrenza tra i prodotti importati e il prodotto interno simile. Il primo requisito prevede che l'inchiesta sulle importazioni in dumping da ciascun paese avvenga contemporaneamente. Pertanto, se un'inchiesta è stata completata per quanto riguarda il Paese A prima che venga avviata un'inchiesta AD per quanto riguarda le importazioni dal Paese B, sembrerebbe che gli effetti delle importazioni in dumping dai Paesi A e B non possano essere valutati cumulativamente (Macrory, 2005). Una questione più difficile si pone se, mentre è in corso un'inchiesta sulle importazioni dal Paese A, viene avviata un'inchiesta sulle importazioni dal Paese B. Almeno un Membro ha cercato di evitare questo tipo di complicazione prevedendo, nella propria legislazione nazionale, un criterio aggiuntivo: le importazioni da Paesi diversi possono essere valutate cumulativamente solo se le inchieste sono state avviate contemporaneamente, cioè alla stessa data. In questo modo si garantisce che le importazioni siano simultaneamente soggette a inchiesta. Il margine di dumping è considerato minimo se è inferiore al 2%, espresso in percentuale del prezzo all'esportazione (Czako, Human, & Miranda, 2003). Ai sensi dell'articolo 5.8, il volume delle importazioni in dumping da un determinato Paese è di norma

considerato trascurabile se tale volume rappresenta meno del 3% delle importazioni del prodotto simile nel membro importatore.

Una questione economica fondamentale nell'accertamento definitivo del pregiudizio è quello di esaminare l'impatto delle importazioni in dumping sull'industria nazionale. In particolare, i dati che vengono presi in esame dalle autorità investigative sono: il volume delle importazioni oggetto di dumping; l'effetto delle importazioni oggetto di dumping sui prezzi dei prodotti simili sul mercato interno; e il conseguente impatto delle importazioni in dumping sui produttori nazionali dei prodotti simili. Le autorità inquirenti devono considerare con attenzione il quadro complessivo delle condizioni dell'industria nazionale delineato dai dati sui volumi e sui prezzi. Nel valutare i dati presentati, le autorità analizzano le tendenze su determinati dati economici riguardanti l'industria nazionale. L'identificazione delle tendenze nei dati dovrebbe anche aiutare le autorità a definire le questioni relative all'analisi del nesso di causalità, ad esempio se ci sono particolari cause alternative che dovrebbero essere esaminate più da vicino. Nella preparazione di tabelle e grafici, ad esempio, le autorità potrebbero voler includere informazioni relative alla variazione percentuale di ciascuna variabile nei periodi di tempo pertinenti (ad esempio, da un trimestre all'altro o da un anno all'altro) per facilitare l'analisi temporale dei dati. Come per l'analisi delle tendenze di volume e prezzo, l'analisi temporale deve tenere conto delle condizioni uniche del settore specifico, come la ciclicità, la stagionalità o eventi identificabili che possono spiegare anomalie o fluttuazioni nei dati.

Alcuni Membri utilizzano analisi econometriche e modelli economici in alcune fasi della determinazione del pregiudizio. Sebbene tali metodologie non siano previste dall'Accordo AD, possono essere utili. Questi modelli vengono utilizzati per due scopi principali: determinare l'esistenza di una relazione causale tra le importazioni oggetto di dumping e i risultati economici dell'industria nazionale e separare il pregiudizio causato dalle importazioni oggetto di dumping da quello causato da altri fattori, come le importazioni non oggetto di dumping, la contrazione della domanda o la perdita di mercati di esportazione (Bolton, 2011). In particolare, le analisi econometriche sono spesso utilizzate per verificare il nesso di causalità e i cosiddetti modelli di equilibrio parziale (che descrivono il mercato interessato in modo isolato) sono utilizzati per separare il pregiudizio causato dalle importazioni in dumping da quello causato da altri fattori. In sostanza, queste metodologie cercano di approssimare quale sarebbe la condizione dell'industria nazionale in assenza delle importazioni oggetto di dumping. Di solito dipendono dalla simulazione di un aumento dei prezzi interni non superiore al margine di dumping, per poi tracciare gli effetti di questo ipotetico aumento dei prezzi interni su alcune delle variabili economiche tra cui, spesso, spesso la produzione e i ricavi. La differenza tra i valori ipotetici di queste variabili in assenza di importazioni in dumping e i valori effettivi determinati nel corso dell'inchiesta indicherebbe il pregiudizio attribuibile alle importazioni in dumping. È importante notare che le conclusioni tratte da tali modelli sono raramente definitive, poiché alcuni degli input dell'analisi, come le "elasticità" della domanda e dell'offerta che determinano

l'entità dell'effetto di ipotetici aumenti di prezzo sulle prestazioni del settore, sono di solito stime, e spesso intervalli di stime (Czako, Human, & Miranda, 2003). Queste stime possono essere più o meno affidabili e gli intervalli di stima possono essere più o meno ristretti e precisi, il che influisce sull'affidabilità delle conclusioni tratte dai risultati dell'analisi.

In generale, la prima fase dell'analisi degli effetti delle importazioni in dumping consiste nell'individuare e valutare le tendenze dei dati relativi al volume delle importazioni in dumping. Più specificamente, le autorità investigative valutano se c'è stato un aumento del volume delle importazioni oggetto di dumping, sia in termini assoluti che in relazione alla produzione o al consumo del Membro importatore. L'aumento del volume delle importazioni immediatamente precedente e durante un periodo in cui la produzione interna è in calo potrebbe indicare un pregiudizio (Bolton, 2011). Al contrario, se il volume delle importazioni oggetto di dumping è aumentato nello stesso periodo in cui la produzione e il consumo apparente di merci di produzione nazionale sono rimasti stabili o sono aumentati, ciò potrebbe indicare un'espansione generale della domanda piuttosto che il pregiudizio causato dalle importazioni.

La seconda fase consiste nel valutare, da parte delle autorità investigative, l'effetto delle importazioni in dumping sui prezzi. In questo senso, vengono analizzati tre tipi specifici di effetti sui prezzi: la sotto quotazione, la depressione dei prezzi, e la soppressione (Nelson, 1997). In generale, la sotto quotazione dei prezzi si verifica quando i prezzi a cui vengono vendute le importazioni oggetto di dumping nel membro importatore sono inferiori a quelli a cui viene venduto il prodotto simile nazionale. La sotto quotazione dei prezzi può essere valutata sulla base di un confronto tra i prezzi di vendite simili del prodotto nazionale e di quello importato. Occorre prestare attenzione che tali vendite siano effettuate alle stesse condizioni e allo stesso livello commerciale o canale di distribuzione. I prezzi possono anche essere confrontati su una base media ponderata. Le risposte ai questionari degli acquirenti possono essere molto utili per valutare la sotto quotazione dei prezzi. Quindi, la pertinenza dell'analisi della sotto quotazione dei prezzi nella valutazione del pregiudizio dipende dal raggiungimento di un confronto accurato tra i prezzi interni e i prezzi delle importazioni in dumping.

Invece, la depressione dei prezzi può essere determinata considerando innanzitutto l'andamento dei prezzi del prodotto interno nel corso del periodo di indagine. Se questi prezzi sono in calo, è necessario valutare se tali cali sono significativi e se possono essere attribuiti all'effetto o delle importazioni oggetto di dumping. Uno scenario comune è quello in cui i prezzi interni diminuiscono e i prezzi delle importazioni rimangono costantemente al di sotto dei prezzi interni nel corso del periodo di inchiesta. Questo scenario combina il calo dei prezzi osservato con la sotto quotazione dei prezzi osservata (Czako, Human, & Miranda, 2003).

La soppressione dei prezzi è generalmente più difficile da individuare dalle informazioni riportate, poiché si basa sulla conclusione controfattuale che, a causa delle importazioni in dumping, i prezzi del prodotto interno non sono aumentati

come sarebbero aumentati in assenza di importazioni in dumping. Pertanto, una constatazione di soppressione dei prezzi richiede in primo luogo la conclusione che i prezzi sul mercato interno sarebbero dovuti aumentare. Ciò può basarsi su elementi quali l'aumento dei costi, che dovrebbe essere trasferito come aumento dei prezzi. In secondo luogo, si deve concludere che questo previsto aumento dei prezzi non si è verificato, o è stato inferiore al previsto, a causa delle importazioni in dumping. È importante tenere presente che i confronti e le tendenze dei prezzi considerati nel contesto dell'analisi del pregiudizio non sono gli stessi di quelli rilevanti per la determinazione del dumping. In particolare, mentre il dumping è generalmente determinato sulla base di un confronto dei prezzi franco fabbrica, i prezzi nel contesto del pregiudizio possono essere considerati con o senza costi di trasporto, all'ingrosso o al dettaglio, ecc.

Oltre al volume ed ai prezzi, l'analisi effettuata dalle autorità investigative si concentra su altri aspetti economici delle imprese che vanno a formare l'industria nazionale: aspetti più specifici, che potrebbero determinare se ci sia o meno pregiudizio e nesso di causalità. Una di queste tendenze riguarda il calo effettivo o potenziale delle vendite; Le variazioni dei ricavi delle vendite riflettono le variazioni dei volumi e dei prezzi delle merci vendute. Le importazioni oggetto di dumping possono influire su uno di questi fattori attraverso un aumento dell'offerta di merci sul mercato e/o attraverso la concorrenza sui prezzi (Bolton, 2011). Un aumento delle vendite durante il periodo dell'inchiesta non preclude necessariamente la constatazione di un pregiudizio grave. La dinamica secondo cui avviene un calo delle vendite può essere di un certo carattere (o di un certo tipo): per esempio se le vendite sono diminuite ogni anno sia in termini di volume che di valore ed il calo del valore delle vendite è stato significativamente maggiore di quello del volume i produttori nazionali avranno scelto di competere con le importazioni in dumping sulla base del prezzo, nel tentativo di mantenere i livelli di produzione e di quota di mercato. Un'altra tendenza importante riguarda l'andamento dei profitti: Le variazioni del profitto netto riflettono le variazioni dei prezzi, dei volumi di vendita o dei costi. L'effetto delle importazioni in dumping può riflettersi su una o tutte queste variabili (Czako, Human, & Miranda, 2003). Pertanto, i livelli di profitto e la redditività sono fattori importanti per valutare se le importazioni in dumping stanno causando un pregiudizio. In alcune circostanze è possibile stabilire che il pregiudizio è causato anche se i profitti non sono in calo, a seconda dei fatti del singolo caso.

Anche l'andamento della produzione è un fattore che viene attentamente esaminato dalle autorità investigative. Le variazioni della produzione, o produzione interna, riflettono le decisioni di produzione in risposta a fattori quali le variazioni della domanda e della concorrenza, le variazioni dei prezzi, i costi di produzione, ecc. (Czako, Human, & Miranda, 2003) Un calo della produzione si riflette solitamente in una diminuzione dei ricavi delle vendite, a seconda dell'andamento dei prezzi. Tuttavia, il calo della produzione non è necessariamente un elemento a sostegno della constatazione di un pregiudizio materiale (ma può esserlo), mentre l'aumento della produzione non preclude la presenza di pregiudizio. Inoltre, Se la stagionalità

è un fattore rilevante, può essere necessario considerare la produzione su base mensile o settimanale. Strettamente collegato all'andamento della produzione è la variabile della produttività delle imprese nazionali intese dalle autorità investigative come industria nazionale. La produttività è il rapporto tra la produzione di beni e l'input di risorse utilizzate per produrli. La produttività è quindi influenzata dalle variazioni dei livelli di produzione e di utilizzo della capacità produttiva. Gli aumenti di produttività derivano generalmente da una maggiore efficienza nell'uso del capitale o del lavoro. È essenziale misurare la produttività in termini di produzione reale. Per misurare questo fattore le autorità investigative calcolano generalmente il "prodotto medio" (Macrory, 2005), che è la produzione totale divisa per la quantità di uno qualsiasi dei fattori produttivi utilizzati. In poche parole, Le autorità inquirenti possono cercare di individuare le tendenze della produttività e se le variazioni di produttività sembrano essere correlate alla disponibilità o all'aumento dei volumi delle importazioni oggetto di dumping. La capacità produttiva, interconnessa con la produttività e la produzione, rappresenta una tendenza rilevante ai fini dell'accertamento del pregiudizio (Czako, Human, & Miranda, 2003). L'utilizzo della capacità riflette le variazioni del volume di produzione, le variazioni della capacità produttiva o una combinazione di entrambi i fattori. Un calo nell'utilizzo della capacità produttiva porterà a un aumento del costo unitario di produzione e potenzialmente a una perdita di profitto. Naturalmente, le ragioni di tale calo possono essere indipendenti dalle importazioni in dumping. Tuttavia, Le autorità inquirenti dovrebbero valutare se questa tendenza può essere collegata al volume delle importazioni in dumping.

La quota di mercato rappresenta, tra le variabili analizzate dalle autorità, la tendenza più importante. L'analisi della quota di mercato deve tenere conto della crescita o del declino del mercato nel suo complesso e delle questioni relative alla domanda in generale, nonché delle importazioni oggetto di dumping rispetto ai prodotti nazionali. Ciò richiede informazioni sui volumi delle importazioni. Le importazioni possono diminuire in termini assoluti, ma aumentare la loro quota di mercato in determinate condizioni di mercato. Un calo della quota di mercato dell'industria nazionale, anche relativamente modesto, può essere un indicatore di pregiudizio grave (Czako, Human, & Miranda, 2003). La quota di mercato può ristagnare in un mercato in crescita e fornire un'indicazione di pregiudizio. Questo aspetto dell'indagine sul pregiudizio fornisce indicazioni preziose su cosa sta accadendo nel mercato e se l'industria nazionale è danneggiata, perché la perdita di quote di mercato da parte dell'industria nazionale spesso comporta una perdita di entrate e di profitti.

Nell'ottica delle analisi delle tendenze delle imprese nazionali, è importante valutare la variazione dei livelli delle scorte; L'aumento dei livelli delle scorte alla fine di un periodo finanziario può essere un segnale di pregiudizio. L'analisi delle variazioni delle scorte deve essere effettuata nel contesto delle normali condizioni e pratiche del settore. Ad esempio, in un settore stagionale le scorte sono probabilmente soggette a fluttuazioni naturali in particolari periodi dell'anno. Se la fine di un periodo coincidesse con l'accumulo di scorte per l'inizio di una nuova



stagione, si potrebbe fare un'ipotesi errata sulla base dei dati di inventario. Altri fattori da tenere in considerazione sono gli effetti relativi alla crescita dell'industria nazionale e la capacità di attrarre capitali o investimenti (Bolton, 2011). Gli indicatori della crescita potrebbero includere la cancellazione o il ritardo dei piani di espansione della capacità produttiva o lo sviluppo di nuovi impianti. Allo stesso modo, un produttore potrebbe non essere in grado di raggiungere l'efficienza degli impianti, il che potrebbe a sua volta soffocare la sua capacità di abbassare i prezzi per guadagnare quote di mercato, ostacolando così la capacità di crescita dell'azienda. Anche altri indici, come l'utilizzo della capacità produttiva o le vendite e l'occupazione, possono dare un'indicazione di un effetto negativo reale o potenziale sulla crescita. Le affermazioni dei produttori nazionali relative agli effetti negativi sulla crescita devono essere suffragate da elementi di prova, come ad esempio piani documentati di espansione di un determinato impianto che hanno dovuto essere sospesi a causa degli effetti delle importazioni in dumping.

Per quanto riguarda la capacità di attrarre capitali ed investimenti, questa potrebbe essere compromessa, poiché se gli indicatori di performance di un settore tendessero al ribasso, la redditività e la vitalità complessiva di un'industria potrebbero essere minacciate. L'esame del rapporto debito/patrimonio netto dei produttori dell'industria nazionale può essere utile per valutare la capacità dell'industria di raccogliere capitali o cercare investimenti. Anche uno studio dei piani aziendali a breve e lungo termine dell'industria e un giudizio sulla fattibilità di tali piani alla luce delle tendenze rilevate in altri indicatori quali la redditività, la quota di mercato e le vendite possono essere utili per valutare il pregiudizio (Czako, Human, & Miranda, 2003).

L'ADA obbliga le autorità investigative ad effettuare una distinzione netta tra il pregiudizio arrecato all'industria nazionale dagli esportatori che praticano il dumping e tra gli esportatori che arrecano pregiudizio all'industria nazionale senza però praticare il dumping. Quindi, le autorità inquirenti devono esaminare i fattori noti, diversi dalle importazioni oggetto di dumping, che arrecano pregiudizio ai produttori di beni e servizi. Ci sono diversi fattori che le autorità investigative sono tenute ad analizzare: in primis, il volume e i prezzi delle merci non vendute a prezzi di dumping (Czako, Human, & Miranda, 2003). L'industria nazionale deve spesso affrontare la concorrenza di importazioni provenienti da più Paesi, alcune delle quali sono importazioni in dumping e altre no. Le autorità investigative devono fare attenzione a non attribuire gli effetti causati dalle importazioni non oggetto di dumping alle importazioni oggetto di dumping. Pertanto, è necessario ottenere e analizzare i dati relativi alle importazioni da tutte le fonti. Un altro fattore oggetto di analisi è la potenziale contrazione della domanda o il cambiamento del modello di consumo da parte dei consumatori. In genere, le condizioni generali di recessione si riflettono in un calo generale della domanda e dei consumi per tutti i beni. Se i dati indicano che la capacità produttiva dell'industria nazionale si è ridotta di un importo approssimativamente pari alla riduzione del consumo, ciò può indicare che la causa principale della riduzione delle vendite è un cambiamento nei modelli di consumo piuttosto che la presenza di importazioni in dumping (Czako, Human, &

Miranda, 2003). Un'ultima variabile da considerare è lo sviluppo tecnologico: alcuni prodotti hanno un ciclo di vita che prevede fasi di accettazione nel mercato. Una volta che questi prodotti raggiungono la fase matura del loro ciclo di vita, di solito viene introdotto sul mercato un nuovo prodotto. La domanda del nuovo prodotto aumenta rapidamente, mentre quella del vecchio prodotto diminuisce. Un esempio di questo tipo di prodotto sono i chip per computer. Man mano che vengono sviluppati chip di memoria sempre più potenti, con velocità e capacità di elaborazione sempre maggiori, la domanda dei chip più lenti e meno potenti diminuisce drasticamente e alla fine vengono considerati obsoleti. Quindi, le autorità inquirenti devono fare attenzione a non attribuire alle presunte importazioni in dumping un pregiudizio all'industria nazionale che sia il risultato dell'obsolescenza tecnologica.

A livello pratico, gli Stati membri, secondo l'ADA, hanno la possibilità di imporre dazi AD per un valore comprendente l'intero margine di dumping calcolato, oppure dazi ad un valore inferiore al margine di dumping calcolato, qualora tale dazio inferiore sia adeguato a riequilibrare il pregiudizio subito dall'industria nazionale. Sebbene l'Accordo AD incoraggi i Membri ad applicare un dazio inferiore, non vi è nulla nell'ADA che fornisca indicazioni su come tale dazio inferiore debba essere stabilito. Una delle basi per la determinazione consiste nel calcolare il livello di prezzo del prodotto simile nazionale al quale l'industria nazionale otterrebbe entrate sufficienti per eliminare il pregiudizio. Questo parametro di riferimento è talvolta chiamato prezzo obiettivo o "prezzo d'importo non pregiudizievole" (o NIIP). Il prezzo obiettivo o NIIP è il livello di prezzo al quale le importazioni non causerebbero alcun danno all'industria nazionale (Czako, Human, & Miranda, 2003). Il principio è che, nella misura in cui i prezzi delle importazioni determinano i prezzi del prodotto simile, le importazioni che arrivano al prezzo NIIP consentirebbero al prodotto simile di essere prezzato a quel livello (minimo) e quindi le importazioni non causerebbero pregiudizio. La differenza assoluta tra il prezzo indicativo e il prezzo all'esportazione in dumping è talvolta chiamata "margine di pregiudizio" (Macrory, 2005). In generale, le autorità che prendono in considerazione l'applicazione di un dazio inferiore lo fanno in modo sistematico, ossia calcolano in ogni singola inchiesta un prezzo obiettivo e valutano se sia opportuno applicare un dazio inferiore. Se il prezzo indicativo calcolato è inferiore al valore normale calcolato, non sembra necessario cercare di aumentare i prezzi all'importazione dell'intero importo del margine di dumping (cioè, fino al valore normale) per eliminare il pregiudizio. Pertanto, in questi casi, i dazi antidumping verrebbero applicati per un importo pari alla differenza tra il prezzo indicativo e il prezzo all'esportazione in dumping. Al contrario, se il prezzo indicativo calcolato è superiore al valore normale calcolato, i prezzi all'importazione dovrebbero essere aumentati di un importo superiore all'intero margine di dumping per eliminare il pregiudizio all'industria nazionale. Tuttavia, l'ADA preclude l'applicazione di misure di importo superiore al margine di dumping. Pertanto, in questi casi i dazi AD verrebbero applicati per un importo pari alla differenza tra il margine di dumping calcolato e il valore normale.

In questo capitolo sono state descritte le varie fasi di un'indagine: all'inizio, nel primo paragrafo, sono stati esposti i concetti chiave necessari alla comprensione della procedura legislativa che caratterizza lo svolgimento di un'indagine; in particolare la base legislativa e le terminologie utilizzate durante un'indagine, e le principali disposizioni relative ai concetti procedurali. In seguito, sono state descritte le varie fasi che caratterizzano un'indagine dal punto di vista giuridico e procedurale. In questo senso, è stata necessaria l'esplicazione delle modalità di domanda (che ha l'effetto di avviare un'inchiesta, se approvata) e quindi di denuncia del dumping. Ai fini dell'inchiesta è stato necessario citare le modalità di raccolta di informazioni ed il trattamento delle informazioni riservate; dopo la fase di accertamento preliminare è possibile da parte delle autorità imporre delle misure provvisorie, le quali possono essere di durata relativamente lunga a seconda che le autorità si accordino con gli esportatori, ad esempio, con degli impegni di prezzo. Dopo l'ottemperamento di alcuni obblighi procedurali (come l'avviso pubblico e la notifica al governo dell'esportatore che pratica dumping) sono state esposte le modalità secondo cui le autorità investigative effettuano una determinazione finale, e, se affermativa, applicano delle misure definitive. Nel secondo paragrafo e nel terzo paragrafo, il procedimento di indagine è stato analizzato dal punto di vista economico: sono stati espliciti i metodi di calcolo del margine di dumping: in particolare, il calcolo del prezzo all'esportazione e del valore normale, i quali sono necessari al calcolo del margine stesso. Nell'ultimo paragrafo sono stati analizzati dal punto di vista economico il nesso di causalità tra il danno arrecato all'industria nazionale ed il dumping praticato dalle imprese esportatrici. La determinazione del nesso di causalità è strettamente collegata al concetto di pregiudizio, il quale viene individuato dalle autorità investigative attraverso modelli econometrici ed un'analisi approfondita di determinate variabili economiche all'interno delle imprese nazionali (intese come l'industria nazionale). L'andamento di queste variabili permette alle autorità di misurare il pregiudizio e se esso sia provocato da imprese che praticano il dumping o da imprese che non lo praticano. I fattori economici analizzati a questo scopo possono essere, per esempio, i dati sulla crescita di un'impresa, oppure il volume delle scorte in magazzino, oppure la diminuzione della quota di mercato detenuta dall'industria nazionale sul mercato interno, o, ancora, la capacità dell'industria nazionale di attrarre capitali ed investimenti. In poche parole, il capitolo è stato suddiviso nella prima parte, che descrive il carattere giuridico e procedurale di un'indagine, e la seconda parte (gli ultimi due paragrafi) in cui l'indagine viene studiata dal punto di vista economico. Nel quarto ed ultimo capitolo verranno trattati degli esempi reali di azione di dumping, di indagine, e di conseguenti dazi AD. In questo senso, si potrà osservare la differenza tra teoria e pratica di un'indagine AD.

## IV CAPITOLO

# LA SOTTILE LINEA TRA ANTIDUMPING E PROTEZIONISMO

### **4.1 AD nella realtà: casi pratici di inchieste**

Fino a questo punto l'esame degli argomenti presentati è stato effettuato in una chiave principalmente teorica, anche se non completamente priva di accenni pratici ed effetti reali nell'economia: il concetto di dumping, la sua storia, l'uso da parte degli Stati, la definizione di AD, l'uso sempre più frequente dell'ultimo da parte di una pluralità di attori progressivamente ampia e le indagini, analizzate nelle varie fasi sotto il punto di vista legislativo ed economico. È quindi su una base teorica solida che si possono analizzare i casi pratici di dumping e di azioni AD messe in atto dalle industrie nazionali e dagli attori statali, per poi confrontarli con i concetti economici e la legislazione in materia esplicate nei tre capitoli precedenti.

Così come il dumping è stato utilizzato in maniera progressiva dalla maggior parte dei Paesi durante gli ultimi decenni, anche l'AD è diventato uno strumento largamente usato dagli Stati. Questo strumento economico, però, viene utilizzato in modo massiccio da alcuni Paesi rispetto ad altri: gli Stati Uniti sono i primi utilizzatori delle indagini AD e quindi di applicazione di misure AD in termini di volumi delle inchieste e di imprese straniere accusate di praticare dumping nel mercato interno statunitense. Dopo gli USA, gli stati europei e l'Australia sembrano essere i principali utilizzatori dell'AD; di contro, anche le imprese straniere accusate di praticare dumping e quindi oggetto d'indagine appartengono a determinati Paesi rispetto ad altri: la Cina è il Paese che riceve più accuse in assoluto e che è soggetto a più indagini AD (Baylis, 2008). In generale, tutti i Paesi in via di sviluppo sono destinatari di accuse di dumping e di inchieste AD: tra i più colpiti, oltre alla Cina, ci sono l'Indonesia, l'India, il Vietnam, il Pakistan e i Paesi dell'America Latina. Questi Stati, dal punto di vista esclusivamente economico e non critico, sono oggetto di indagine poiché avendo delle economie in fase di sviluppo, hanno la possibilità di stabilire dei prezzi di esportazione bassi e competitivi, perché il costo di produzione di un prodotto  $x$  è minore rispetto al costo di produzione di un paese europeo o degli USA. Si potrebbe dire, quindi, che, anche se le imprese appartenenti alle economie in via di sviluppo non praticassero dumping, i Paesi industrializzati dovrebbero trovare una motivazione che costringa i primi ad alzare il prezzo di vendita del prodotto esportato, al fine di evitare l'indebolimento dell'industria nazionale di riferimento e la penetrazione commerciale nel mercato nazionale da parte degli esportatori. Ma questa è solo una supposizione o, meglio, è il principio di un ragionamento che verrà ripreso a fine paragrafo, dopo che saranno esposti dei casi pratici a sostegno o contro di essa.

Il primo caso oggetto di analisi riguarda l'indagine messa in atto dagli Stati Uniti nei confronti di alcune imprese messicane produttrici di pomodori freschi, accusate di praticare dumping nel mercato nazionale statunitense. Il settore agricolo viene spesso utilizzato come esempio di concorrenza perfetta (Baylis, 2008). Ha relativamente poche barriere all'ingresso, poca tecnologia specifica e, di solito, molti produttori. Tuttavia, anche nel settore agricolo ci sono alcuni prodotti la cui produzione è concentrata nelle mani di un piccolo gruppo di produttori e la restrizione delle importazioni porta a una significativa riduzione della concorrenza sul mercato.

Sebbene l'ADA sia un pilastro legislativo al fine della regolamentazione internazionale dell'AD, lo stesso accordo ha delle lacune, per cui laddove esso non legifera lascia spazio alla discrezione dei Paesi membri. In questo senso, ogni Paese potrebbe articolare ed articolare in modo diverso diversi aspetti delle indagini e delle inchieste AD: per esempio, negli Stati Uniti, una parte interessata può presentare una petizione antidumping all'Import Administration (IA) e all'International Trade Commission (ITC) sostenendo che un'industria nazionale è materialmente danneggiata o rischia di esserlo dalle importazioni in dumping. Poiché il costo finanziario di una petizione è piuttosto elevato, è logico pensare che un'impresa o un gruppo di imprese presentino una richiesta di sgravio delle importazioni se i benefici derivanti da tale protezione superano i costi; tali benefici aumentano con l'aumentare della quota di mercato di queste imprese (Baylis, 2008). Nella maggior parte dei casi nel settore agricolo le petizioni sono presentate da coalizioni o associazioni; questo perché il mercato interno agricolo statunitense di quasi tutti i prodotti ha una bassa concentrazione, con oltre mille produttori o coltivatori. Premesse le modalità di petizione e la struttura del mercato agricolo interno statunitense è possibile esporre ed analizzare il caso dei "pomodori freschi" in maniera più concreta.

Il 1° aprile 1996, diversi coltivatori di pomodori statunitensi, in un'azione avviata da agricoltori della Florida, hanno presentato una petizione antidumping sostenendo che la loro industria era minacciata dai pomodori freschi provenienti dal Messico importati "a un prezzo inferiore al valore equo". La petizione era in risposta al forte aumento delle importazioni di pomodori (276%) dal 1992 al 1996, la maggior parte delle quali proveniva dal Messico (93% nel 1996). Nello stesso periodo, la produzione statunitense è diminuita del 21% e i prezzi americani sono scesi da 0,79 dollari al kg a 0,63 dollari nel 1996. Il 6 dicembre 1996, gli Stati Uniti e il Messico raggiunsero un accordo di "sospensione" in base al quale il Messico avrebbe volontariamente limitato le proprie esportazioni e in cambio gli Stati Uniti avrebbero sospeso il caso antidumping e rimosso le tariffe antidumping. Il Messico ha accettato di fissare un unico prezzo di riferimento (minimo) di 5,17 dollari per cartone da 25 libbre. Affinché l'accordo di sospensione sia valido, i produttori che rappresentano l'85% delle esportazioni devono accettare di essere vincolati al prezzo minimo. Dopo l'accordo di sospensione del 1996, si è registrata una notevole diminuzione del livello delle importazioni dal Messico, che sono diminuite del 29,1% dal 1996 al 2000 (Baylis, 2008). In questo caso pratico ci sono diversi

particolari meritevoli di attenzione che non sono stati specificati: il nesso di causalità tra il danno e la discriminazione dei prezzi da parte delle imprese messicane c'è, tuttavia bisogna domandarsi se il danno reale ci sia e, in caso positivo, misurarlo ai fini del mercato nazionale statunitense; inoltre, bisogna analizzare gli effetti delle misure AD applicate dagli USA sul proprio mercato, sia in termini di concorrenza e di incentivo di crescita alle imprese nazionali sia per quanto riguarda il benessere dei consumatori. Questi effetti sembrano far parte di un filo conduttore che accomuna diversi casi di AD e che verrà preso in esame alla fine del paragrafo.

Un secondo caso pratico di inchiesta AD e di applicazione di misure AD è quello messo in atto dagli Stati Uniti nei confronti dei produttori di pesce gatto vietnamiti. In questo senso, è necessaria una premessa relativa alla crescita economica dell'economia vietnamita; innanzitutto, il Vietnam si è sviluppato rapidamente con l'adozione da parte del Paese di una "economia libera". Per quanto riguarda il settore oggetto dell'azione AD, quello della pesca, Grazie alla stretta collaborazione tra ricercatori francesi e vietnamiti, nel 1998 sono state sviluppate e commercializzate tecniche di propagazione artificiale del pesce gatto che hanno coinvolto 15.000 famiglie e contemporaneamente sono state migliorate le relative tecniche di gestione, ad esempio per quanto riguarda i mangimi, l'alimentazione e la gestione della salute, e l'allevamento del pesce gatto si è gradualmente radicato nel Delta del Mekong, nel Vietnam meridionale, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta (Nguyen, 2009). I produttori di pesce gatto hanno a loro volta investito in macchinari all'avanguardia per poter rispettare i protocolli di controllo della qualità dell'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP) e le buone pratiche di acquacoltura (GAP) raccomandate dalla Food and Drug Administration statunitense e dall'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura. Grazie allo sviluppo tecnologico del settore le imprese vietnamite nel settore hanno incrementato la produzione di pesce gatto in maniera esponenziale ed hanno iniziato ad esportare pesce gatto negli USA, passando da meno di 280 mila kg nel 1998 a più di 7,7 milioni di kg nel 2001. Le esportazioni negli Stati Uniti sono aumentate ulteriormente dal 1999, quando sono state abolite le tariffe sui prodotti ittici grezzi e con il successivo accordo di libero scambio (BTA) tra Stati Uniti e Vietnam, nel dicembre 2001, il volume ha raggiunto gli 8,3 milioni di kg di pesce gatto. Quindi, Il 90% del pesce gatto importato dagli Stati Uniti nel 2000 proveniva dal Vietnam. La produzione di pesce gatto è la più grande industria acquicola degli Stati Uniti e i filetti di pesce gatto congelati sono il prodotto più importante dell'industria di produzione del pesce gatto statunitense (Nguyen, 2009).

A questo proposito, gli USA hanno adottato delle misure volte a limitare le importazioni di pesce dal Vietnam, al fine di salvaguardare l'industria nazionale. nel novembre 2002 il Congresso degli Stati Uniti ha approvato una legge che limita l'uso del termine "pesce gatto" per l'etichettatura alle sole varietà della famiglia Ictaluridae allevate negli Stati Uniti, e questo è stato considerato il primo passo della "guerra del pesce gatto". Il passo successivo è stato quello di fare pressione per la rinegoziazione dell'accordo di libero scambio del 2001 tra Stati Uniti e

Vietnam, al fine di fissare limiti alle importazioni di pesce gatto. Il terzo passo è stata la causa antidumping intentata dai produttori statunitensi che ha portato all'imposizione di dazi dal 44,66% al 63,88% sui filetti di pesce gatto congelati importati dal Vietnam (Nguyen, 2009). Considerando che l'economia vietnamita è "non di mercato" ai fini dell'indagine antidumping, il Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti ha preso l'India come paese surrogato per calcolare il margine di dumping. Pertanto, la tariffa iniziale imposta sul pesce gatto vietnamita era in realtà il divario tra il prezzo dei filetti di pesce gatto congelati venduti in India e quelli venduti sul mercato statunitense, e non tra il mercato vietnamita e quello statunitense.

Dopo l'applicazione dei dazi AD sulle importazioni di pesce gatto dal Vietnam, venne varata una legge dal Congresso degli Stati Uniti, che amplificò gli effetti dei dazi AD nel mercato nazionale: l'"emendamento Byrd", che prende il nome dal suo sponsor, il senatore democratico Robert Byrd, e che è stato approvato dal Congresso degli Stati Uniti nel 2000, consente ai ricorrenti di riscuotere i proventi dei dazi antidumping e compensativi. L'esborso è disponibile solo per i "produttori nazionali interessati per spese qualificate". Per "produttore nazionale interessato" si intende un fabbricante, un produttore, un agricoltore, un allevatore o un rappresentante dei lavoratori (comprese le associazioni di tali persone) che: è stato firmatario o parte interessata a sostegno di una petizione in relazione alla quale era in vigore un ordine di dazio antidumping o compensativo; e è tuttora in attività. I produttori che hanno cessato la produzione oggetto dell'ordine o che sono stati acquisiti da un'impresa che si è opposta alla petizione non saranno considerati produttori nazionali interessati. L'emendamento Byrd è stato giudicato in violazione delle regole dell'OMC sui rimedi commerciali e impone distorsioni all'economia statunitense (Nguyen, 2009).

Tra il 2001 e il 2004, sono stati versati 1 miliardo di dollari a 770 imprese che sarebbero state danneggiate da pratiche commerciali sleali, ma più di un terzo è stato versato a un'unica società, la Timken Company e due delle sue controllate. Più della metà dei 226 milioni di dollari di pagamenti del Byrd Amendment nel 2005 è stata destinata a cinque aziende, mentre l'80% dei pagamenti è andato a sole 34 aziende. Nel caso del pesce gatto, l'esborso Byrd ha dato ai trasformatori statunitensi 9,2 milioni di dollari nei due anni fiscali 2005-2006, pari al 3% dei loro ricavi di vendita di filetti di pesce gatto congelati nel 2005 (Nguyen, 2009). Gli importi erogati a singole società sono stati accusati di distorcere la struttura competitiva di un'industria, portando a una riduzione della concorrenza. L'emendamento Byrd non solo danneggia l'economia statunitense, ma danneggia anche gli esportatori americani. Dopo le denunce presentate da 11 partner commerciali, tra cui Europa, Canada e Messico, nel gennaio 2003 l'OMC ha stabilito che l'emendamento Byrd violava gli obblighi commerciali degli Stati Uniti e i Paesi denunciati hanno ottenuto il diritto di imporre dazi di ritorsione sulle esportazioni statunitensi, fino a 134 milioni di dollari nel 2005. Pertanto, più a lungo i pagamenti Byrd vengono offerti alle industrie nazionali statunitensi, più i partner

commerciali degli Stati Uniti sono in grado di attuare ritorsioni contro le merci statunitensi.

L'emendamento Byrd ha fornito un incentivo alle industrie nazionali a presentare legislazioni antidumping, distorcendo la concorrenza tra le imprese beneficiarie e quelle che non hanno risorse o informazioni sufficienti per sostenere le petizioni. L'emendamento delude le legittime aspettative dei Paesi esportatori e viola il diritto di altri Paesi a un commercio aperto e trasparente. Inoltre, danneggia le industrie a valle, i consumatori e il benessere globale. Questo emendamento, quindi, oltre ad essere strettamente collegato con l'azione AD da parte degli USA, ha prodotto due effetti significativi all'interno del mercato nazionale: un maggior numero di industrie nazionali statunitensi ha fatto pressione per ottenere una maggiore protezione tariffaria o ha presentato più petizioni antidumping; inoltre l'emendamento ha avuto l'effetto di aumentare i prezzi in modo equo, portando ad un risultato apparentemente paradossale, in quanto l'impresa straniera ha iniziato a essere più avvantaggiata (Nguyen, 2009). Il profitto dell'impresa straniera aumenta a causa dell'eccedenza del prezzo rispetto al costo marginale, mentre l'importo dei dazi di dumping pagati per unità diminuisce con l'aumento del prezzo dell'impresa straniera.

Per quanto riguarda gli effetti del BTA, invece, esso ha avuto un effetto significativamente positivo sulle importazioni statunitensi di pesce gatto. Dopo il BTA, le importazioni statunitensi di pesce gatto sono aumentate del 67% (Nguyen, 2009). Questo dato giustifica i benefici della globalizzazione, ovvero i consumatori statunitensi hanno maggiori opportunità di scegliere tra prodotti di qualità simile a un prezzo più conveniente. Il prezzo più basso del pesce gatto vietnamita ha introdotto un'alternativa al pesce gatto nazionale. L'estremo aumento delle importazioni di pesce gatto ha creato una pressione sui trasformatori di pesce gatto nazionali degli Stati Uniti affinché riducessero i loro prezzi. Sebbene il BTA abbia favorito i consumatori statunitensi, le misure antidumping non sono state favorevoli né a loro né agli agricoltori statunitensi. A differenza dell'effetto positivo sul prezzo interno nel breve periodo, i dazi antidumping hanno abbassato il prezzo nel lungo periodo, ma con un'incidenza molto ridotta. In conclusione, in questo caso pratico il dazio antidumping si è confermato uno strumento debole per proteggere l'industria statunitense del pesce gatto. Poiché il prezzo delle importazioni non è stato influenzato dall'imposizione del dazio, i consumatori statunitensi hanno dovuto sopportare il dazio con l'aumento del prezzo interno. Sebbene il BTA abbia portato benefici ai consumatori statunitensi grazie all'applicazione dei principi del libero scambio, la tariffa antidumping si è rivelata inutile e la legge sull'etichettatura ha avuto effetti negativi sul prezzo interno del pesce gatto.

In questo contesto, in cui è centrale l'esposizione della prassi e del modus operandi degli Stati Uniti in materia di AD, (poiché, oltre ad essere il primo utilizzatore di dazi e inchieste AD, è un modello di azione in materia, su cui si basa l'attività AD della maggior parte dei Paesi europei) appare indispensabile spiegare anche la posizione detenuta dai Paesi accusati, i quali, almeno che non decidano di negoziare



e di trovare un compromesso (come, ad esempio, un accordo di limitazione delle esportazioni), sono costretti a subire le decisioni dei Paesi accusatori. Ovviamente i Paesi accusati hanno dei mezzi per contestare le eventuali misure AD prese nei loro confronti; tuttavia, essi non possono partecipare alla decisione dei parametri utilizzati al fine di misurare le azioni di dumping, come, ad esempio, i parametri che indicano l'attività di discriminazione dei prezzi arrechi o meno pregiudizio all'industria nazionale, oppure i parametri che vengono usati per calcolare l'entità del danno arrecato dall'attività di dumping. Alla luce di ciò, è esemplare la posizione della Cina, che, oltre ad essere il bersaglio numero uno delle azioni AD intentate dai Paesi europei e soprattutto dagli Usa, riceve un trattamento particolare in sede di indagine, in quanto le norme dell'ADA prevedono un procedimento d'inchiesta differente per le "economie non di mercato" rispetto alle economie di mercato. La Cina è uno dei produttori a più basso costo del mondo (McGee, *Antidumping and China: five case studies*, 1998). Grazie alla struttura dei costi delle sue industrie e della sua economia, nonché al fatto che tende a fabbricare prodotti al limite inferiore della scala di qualità, è in grado di vendere un'ampia gamma di prodotti a prezzi inferiori rispetto alla maggior parte dei concorrenti. Inoltre, essendo classificata come economia non di mercato, è necessario utilizzare regole differenti per determinare il costo di produzione.

In passato, molte azioni AD hanno confrontato prodotti non strettamente comparabili, con il risultato che un'azione AD potrebbe giudicare colpevole una parte anche se non è giustificata. Ad esempio, il prodotto A in Cina potrebbe essere confrontato con il prodotto B negli Stati Uniti, anche se il prodotto A potrebbe essere qualitativamente diverso dal prodotto B. Il fatto che i prodotti siano qualitativamente diversi non significa che verrà automaticamente applicato uno sconto per tenere conto della differenza qualitativa. Quando le differenze vengono prese in considerazione, il Dipartimento del Commercio a volte utilizza strani paragoni che non hanno alcuna base economica (Bolton, 2011). Quando il presunto dumping è stato praticato da aziende in un'economia non di mercato, la metodologia normale è quella di scegliere i prezzi di un paese surrogato, magari con un adeguamento, come sostituto dei costi del presunto trasgressore, nel tentativo di determinare se il produttore straniero ha venduto i prodotti sul mercato interno a un prezzo inferiore al costo. Questa metodologia errata invita all'abuso ed è aggravata dal fatto che spesso sono i firmatari a scegliere quale paese deve essere utilizzato come surrogato e quali dati del paese surrogato devono essere esaminati (Bolton, 2011).

Al fine di comprendere in maniera esaustiva la posizione della Cina in questo contesto, verranno esposti di seguito dei casi che penalizzano l'industria cinese a causa dei motivi precedentemente descritti: la Cina non ha alcun potere relativo ai modelli di comparazione formulati ed utilizzati dai Paesi che avviano le inchieste AD, inoltre la prima viene considerata come "economia non di mercato" (McGee, 1997) e, di conseguenza, le viene applicata la legislazione corrispondente a tale categoria. Il primo caso riguarda i funghi conservati importati negli Stati Uniti dalla Cina. Questa indagine è stata avviata nel gennaio 1998 a seguito di una richiesta

della Coalition for Fair Preserved Mushroom Trade. Trentasei potenziali esportatori e produttori di funghi della RPC sono stati presi di mira dai firmatari (A-8). Poiché la Cina è classificata come economia non di mercato, per stimare i costi di produzione sono stati utilizzati i costi di un Paese surrogato (McGee, Antidumping and China: five case studies, 1998). In questo caso, sono stati utilizzati i dati indiani sul consumo di materiali, manodopera ed energia. I firmatari sostengono che i funghi sono stati venduti a un prezzo inferiore al costo di produzione. Sulla base delle informazioni fornite dalla Coalizione, l'inchiesta preliminare ha concluso che c'era motivo di credere che le importazioni di funghi cinesi fossero, o potessero essere, vendute a un prezzo inferiore al valore equo.

Il secondo caso riguarda le importazioni di piastre in acciaio al carbonio negli Stati Uniti. Nel novembre 1996, il Dipartimento del Commercio ha avviato l'indagine sulle lamiere di acciaio al carbonio cinesi a seguito delle petizioni presentate da Geneva Steel Company e Gulf States Steel, Inc. che sostenevano che le importazioni dalla Repubblica Popolare Cinese, dalla Russia, dall'Ucraina e dal Sudafrica sono o potrebbero essere vendute negli Stati Uniti a un prezzo inferiore al valore equo e che tali importazioni arrecano o minacciano di arrecare un pregiudizio grave a un'industria statunitense (McGee, 1997). Poiché la Cina è classificata come economia non di mercato, il valore normale per la produzione cinese si basa su fattori di produzione esistenti in un paese surrogato. I firmatari hanno scelto l'Indonesia come paese surrogato principale, poiché l'Indonesia ha un livello di sviluppo economico comparabile ed è un produttore significativo di merci comparabili. I firmatari non sono stati in grado di ottenere le tariffe di scarico portuale per l'Indonesia; quindi, hanno utilizzato la tariffa più bassa applicabile al Brasile, basata su un articolo di giornale. Il Dipartimento del Commercio ha stimato i margini di dumping tra il 10,01% e il 45,84%. Secondo i termini dell'accordo finale, le esportazioni di lamiere cinesi sono limitate a 150.000 tonnellate tra il 1° novembre 1997 e il 31 ottobre 1998. I margini di dumping medi ponderati nella fase finale variavano dal 17,33% al 128,59% (McGee, Antidumping and China: five case studies, 1998). Un ultimo caso di questo genere concerne l'importazione cinese negli Usa di chiodi per tetti: Il Dipartimento del Commercio ha avviato questa indagine a seguito della petizione presentata nel novembre 1996 dalla Paslode Division di Illinois Tool Works, Inc, in cui si affermava che i chiodi per tetti cinesi sono, o è probabile che siano, venduti negli Stati Uniti a un prezzo inferiore al valore equo e che un'industria statunitense rischia di subire un pregiudizio materiale o di subire un pregiudizio materiale. Poiché la Cina è classificata come Paese non di mercato, è necessario scegliere un Paese surrogato per il confronto dei costi. L'India è stata scelta perché il suo prodotto nazionale lordo pro-capite è relativamente vicino a quello della Cina e perché l'India produce merci comparabili. Sulla base di queste informazioni, i margini antidumping preliminari variavano dal 106,08% al 118,41%. I margini di dumping finali variavano dallo 0 al 40,28% (McGee, Antidumping and China: five case studies, 1998).

È possibile individuare un elemento comune alla base di questi tre casi di indagine: il trattamento della Cina come economia non di mercato. La legislazione relativa a

questa categoria permette alle imprese firmatarie della petizione e quindi al Paese che inizia un'indagine nei confronti delle importazioni cinesi di scegliere un Paese sostituto, il quale verrà usato come metro di paragone tra l'industria nazionale ed i prodotti che sono considerati importati in dumping. La legislazione in materia, quindi, sembra lasciare troppa discrezione alle istituzioni statali che effettuano l'indagine, le quali scelgono in maniera unilaterale i parametri di misure del margine di dumping ed il Paese che sostituisce l'economia cinese nel confronto tra le due industrie (Bolton, 2011). Nel primo caso gli Stati Uniti hanno scelto l'India come Paese surrogato, prendendo in esame i costi di produzione indiani dei funghi, ed utilizzandone i dati sulla manodopera, l'energia ed il consumo sui materiali. Nel secondo caso il paese sostituto è stato l'Indonesia, poiché si è ritenuto comparabile lo sviluppo economico della prima come comparabile allo sviluppo economico dell'industria cinese nel settore di riferimento. Nel terzo caso, invece, il prodotto nazionale lordo pro-capite è stato usato come parametro di confronto tra la Cina e l'India, la quale è stata presa in esame come Paese sostituto. Alla luce di ciò, è possibile affermare che la Cina, diventata una potenza economica al pari degli Stati Uniti, è stata la destinataria principale di azioni AD, poiché l'AD è stato usato dagli altri Paesi con un duplice scopo: contenere la crescita dell'economia cinese che vanta una produzione a basso costo, ed evitare la penetrazione commerciale cinese nei mercati nazionali. Lo strumento utilizzato per raggiungere questi obiettivi è stato l'AD, in particolare (come detto in precedenza) la legislazione OMC relativa al trattamento di un'economia non di mercato. Questa è una questione chiave in termini di protezionismo poiché i membri OMC che mettono in atto queste leggi, nell'avviare un'indagine, potrebbero prendere in esame il parametro di confronto, o scegliere il Paese sostituto, che penalizza maggiormente l'industria destinataria dell'inchiesta, con l'intento di determinare il più alto margine di dumping possibile (Prusa, Antidumping: a problem in international trade growth, 2005).

Casi meritevoli di attenzione sono le inchieste AD che hanno come bersaglio i Paesi dell'America Latina; queste indagini sono state avviate per la maggior parte dagli Stati Uniti, dove l'industria nazionale ha presentato molte petizioni negli ultimi anni relative ad una pluralità di prodotti appartenenti principalmente al settore primario, come, per esempio: mais, rose, pomodori, poi semilavorati in acciaio e carbonio, come tubi, lastre ecc. Tra questi, un caso AD risultato interessante in relazione sia alle dinamiche interne istituzionali statunitensi sia all'adempimento statunitense alle norme dell'OMC concernenti l'AD ed il commercio internazionale. In questo caso pratico gli Usa hanno accusato l'Honduras, la Colombia ed il Messico di aver importato scope di mais da saggina nel mercato statunitense ad un prezzo inferiore al "valore equo" (Baylis, 2008). Le scope di mais da saggina (scope fatte di mais da saggina) sono state attaccate dalla U.S. Cornbroom Task Force e dai suoi singoli membri. Essi sostenevano che le importazioni negli Stati Uniti erano aumentate in quantità tali da costituire una causa sostanziale di grave pregiudizio, o una minaccia di tale pregiudizio, per l'industria nazionale. Secondo il NAFTA, se, in seguito alla riduzione o all'eliminazione di un dazio, un articolo viene importato dal Messico in quantità talmente maggiori da costituire una causa sostanziale di grave pregiudizio,

o una minaccia di grave pregiudizio, all'industria nazionale, l'industria nazionale può chiedere un provvedimento provvisorio in attesa della conclusione dell'inchiesta (Bolton, 2011).

È interessante notare che i commissari erano divisi in tre parti. Due commissari hanno preso una decisione negativa perché ritenevano che non fosse chiaro che le scorte di mais in questione costituissero un grave pregiudizio o una minaccia di pregiudizio a causa della riduzione o dell'eliminazione di un dazio previsto dal NAFTA (Bolton, 2011). Di conseguenza, non ritenevano che un ritardo nell'azione avrebbe causato un danno all'industria nazionale difficilmente riparabile (entrambi i requisiti devono essere soddisfatti per concedere un'assistenza provvisoria). Un commissario ha ritenuto che gli elementi di prova del pregiudizio o del potenziale pregiudizio fossero chiari, ma ha ritenuto che un ritardo nell'azione non avrebbe causato all'industria nazionale un danno difficilmente riparabile. Tre commissari hanno ritenuto che vi fossero prove evidenti di un pregiudizio reale o potenziale e che un ritardo avrebbe causato un danno all'industria nazionale difficilmente riparabile. Tra il 1991 e il 1995, cinque paesi - Messico, Panama, Honduras, Colombia e Ungheria - hanno rappresentato tra l'85 e il 90% delle importazioni totali. Il Messico è in testa, con importazioni che nel 1995 hanno raggiunto le 388.286 dozzine, per un valore di circa 6,7 milioni di dollari, pari a poco più del 40% della produzione nazionale statunitense. Le importazioni totali di quell'anno rappresentavano quasi il 58% della produzione statunitense (Douglas, 2004). La produzione statunitense è aumentata costantemente dal 1991 al 1995.

Una misura del danno è il livello delle scorte dei produttori statunitensi. I livelli delle scorte, misurati dal rapporto tra le scorte di fine periodo e la produzione e le spedizioni statunitensi, sono rimasti pressoché costanti nel periodo 1991-1995. Un'altra misura del danno è la variazione dell'occupazione, dei salari e della produttività. Tra il 1991 e il 1995, i produttori nazionali hanno registrato un calo del numero di addetti alla produzione e delle ore lavorate, sebbene i salari pagati, le retribuzioni orarie, la produttività e il costo unitario del lavoro siano aumentati. I dati relativi al reddito e alle perdite dei produttori statunitensi hanno mostrato risultati contrastanti. Le vendite nette sono aumentate da 28,7 milioni di dollari nel 1991 a 33,8 milioni di dollari nel 1995. Nello stesso periodo, i profitti lordi sono aumentati da 4,5 a 7,2 milioni di dollari (McGee, 1997). Ma le spese di vendita, generali e amministrative sono aumentate più rapidamente delle vendite, causando perdite operative nel 1994 e nel 1995. In questo caso è curioso osservare come gli indicatori presi in esame per valutare l'entità del danno arrecato all'industria nazionale siano contrastanti, il che rende poco chiara la misura in cui il prodotto in questione ha influito negativamente sul mercato interno e, se effettivamente l'effetto dell'importazione di tale prodotto sia negativa.

Sorge spontaneo porsi diversi quesiti in merito ai casi analizzati ed alle circostanze che li hanno condizionati: si è verificato dumping sul mercato statunitense ad opera dei Paesi latino-americani? Quanto sono relativi i parametri utilizzati per calcolare l'entità del danno nel mercato nazionale? Ci sono dei parametri realmente ritenuti

“giusti” al fine di calcolare il pregiudizio ed il danno da un punto di vista oggettivamente economico? Dal punto di vista legislativo la risposta alla prima e l’ultima domanda è affermativa, in quanto il corpo di leggi sviluppatosi nei vari negoziati del GATT (l’ADA) e le norme dell’OMC che regolamentano questi aspetti in materia, sebbene presentino delle lacune, offrono degli obblighi e, allo stesso tempo, delle istruzioni, al fine di condurre una giusta indagine. Ma se le stesse domande vengono viste da un punto di vista pratico e concreto, l’applicazione delle leggi internazionali dell’OMC, unita alla discrezione detenuta e messa in atto dai Paesi membri all’interno delle proprie legislazioni in materia di AD, non offrono risposte esaustive, ma, al limite, una prassi che si va conformando per consuetudine, dettata dal comportamento dei maggiori utilizzatori dell’AD. A questo punto è doveroso domandarsi quanto questo modus operandi sia eticamente e moralmente corretto, e quanto questa prassi si allinei o meno con il naturale sviluppo dell’economia globale.

## 4.2 i difetti dell'Antidumping

In questo paragrafo verranno esposti i difetti sia strutturali che pratici dell'AD. Diversi studi condotti da Nelson, Bolton, Prusa ed altri economisti esperti in materia evidenziano una pluralità di aspetti ed effetti negativi dell'AD nell'economia internazionale. Principalmente verrà messa in dubbio l'efficacia e l'efficienza del ruolo dell'OMC in materia AD, e come i vari round di negoziati del GATT abbiano giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo della legislazione AD; inoltre, verrà analizzata l'attività AD degli Stati Uniti negli ultimi anni, e come essi abbiano agito con troppa discrezione, spesso anche non ottemperando gli obblighi più concordati che imposti dalla legislazione dell'OMC. I vari aspetti dell'AD saranno analizzati in chiave critica dal punto di vista economico, prendendo in considerazione una molteplicità di variabili, quali gli effetti dell'AD sulla concorrenza nazionale ed internazionale, la crescita delle imprese, la base economica utilizzata al fine di intentare un'azione AD e come la capacità giuridica dei Paesi influisce sull'attività AD.

Le prime critiche relative all'abuso delle azioni AD sono nei confronti degli Stati Uniti: questo Paese ha spesso violato o aggirato le norme internazionali dell'OMC in materia di AD durante le proprie inchieste, per cui evidenziarne gli abusi è necessario al fine di separare l'attività illecita degli Stati contro le norme OMC e gli effetti prodotti dalle leggi AD e dall'applicazione di azioni AD in senso più "puro" (Bolton, 2011). Per questo è importante distinguere gli abusi dell'AD secondo le norme OMC e le azioni AD avviate in accordo con la legislazione internazionale. Una delle principali critiche mosse alle norme antidumping statunitensi è la soggettività con cui vengono applicate. In un caso che coinvolgeva alcune aziende brasiliane, sono stati utilizzati più di dieci metodi diversi per determinare il costo di produzione. L'utilizzo di alcuni metodi ha portato a constatare l'esistenza del dumping, poiché il prezzo di vendita sul mercato interno era inferiore al costo di produzione. Se invece si fossero utilizzati altri metodi, non si sarebbe riscontrato alcun dumping perché il costo di produzione era inferiore al prezzo di vendita. I potenziali destinatari delle azioni antidumping non sanno mai in anticipo quali metodi di determinazione dei costi di produzione saranno utilizzati per stabilire se si è verificato un dumping, il che introduce una grande incertezza nel mercato (Hoelsman & Leidy, 1989). È impossibile prevedere in anticipo se una strategia di prezzo porterà all'avvio di un'azione antidumping o se l'azione antidumping, una volta avviata, avrà successo.

Un'altra critica importante alle norme statunitensi è l'arbitrarietà e il potenziale abuso che ne deriva. Il governo può chiedere praticamente qualsiasi cosa e l'obiettivo dell'indagine deve rispettarlo o andare incontro a conseguenze disastrose. Se l'azienda o le aziende interessate producono il 99% di quanto richiesto nel formato richiesto, il Dipartimento del Commercio può rifiutare l'intera richiesta e utilizzare invece quelle che definisce le "migliori informazioni disponibili". Esse spesso sono informazioni fornite dai produttori nazionali che hanno avviato l'azione AD, per cui questa non è la migliore informazione disponibile, nonostante

il nome. Spesso è prevenuta nei confronti dell'obiettivo dell'inchiesta e spesso si basa su stime che violano i principi contabili generalmente accettati o il buon senso. In molti casi precedenti di antidumping, il Dipartimento del Commercio ha richiesto grandi quantità di informazioni in tempi brevi. In un caso riguardante la Matsushita, il Dipartimento del Commercio ha richiesto la traduzione in inglese di 3.000 pagine di informazioni finanziarie. La richiesta è stata fatta un venerdì pomeriggio; la scadenza era il lunedì mattina successivo. Piuttosto che ottemperare a questa richiesta impossibile, Matsushita ritirò il prodotto dal mercato nazionale, il che fece piacere alle aziende nazionali che avevano avviato l'azione. In un altro caso, il Dipartimento del Commercio ha inviato un questionario di 66 pagine (in inglese) a sei ex repubbliche sovietiche, chiedendo informazioni sulla loro produzione di uranio. A parte il fatto che non avevano le informazioni, se le avessero avute sarebbe stato illegale fornirle. Eppure, furono puniti per il mancato adempimento (Hoelsman & Leidy, 1989). Un altro problema dei calcoli utilizzati per determinare l'esistenza del dumping è il metodo di determinazione dei prezzi in un ambiente caratterizzato da tassi di cambio in rapida evoluzione. A volte, i metodi utilizzati per confrontare la valuta estera con il dollaro portano a constatare l'esistenza di pratiche di dumping laddove altrimenti non sarebbero state riscontrate. Questa metodologia può rivelarsi un problema importante in molti paesi dell'America Latina, dove l'inflazione è stata istituzionalizzata.

In passato, molte azioni antidumping hanno messo a confronto prodotti non strettamente comparabili, con il risultato che un'azione antidumping potrebbe giudicare colpevole una parte che non lo era. Ad esempio, il prodotto A in Brasile potrebbe essere confrontato con il prodotto B negli Stati Uniti, anche se il prodotto A potrebbe essere qualitativamente diverso dal prodotto B. Il fatto che i prodotti siano qualitativamente diversi non significa che si applicherà automaticamente uno sconto per tenere conto della differenza qualitativa. Quando le differenze vengono prese in considerazione, il Dipartimento del Commercio a volte utilizza strani paragoni che non hanno alcuna base economica (Prusa, *Antidumping: a problem in international trade growth*, 2005); i casi pratici descritti nel paragrafo precedente ne sono la prova concreta: se il Dipartimento spesso utilizza parametri illogici, altre volte la base economica presa in considerazione sono i dati che permettono la determinazione del margine di dumping al più alto livello possibile.

Ora che sono stati esaminati i vari abusi ed i poteri discrezionali esercitati dagli Stati Uniti nell'attività AD, è possibile analizzare in maniera più chiara ed esaustiva i difetti intrinseci della legislazione AD e gli effetti economici negativi a danno delle economie nazionali e del mercato internazionale. La prima critica mossa nei confronti dell'AD è che esso, in determinate circostanze, causa una riduzione della concorrenza nazionale (Baylis, 2008). È questo l'effetto ottenuto dall'azione AD avviata dagli Stati Uniti nel caso pratico descritto nel paragrafo precedente: l'imposizione di dazi AD all'importazione di pomodori freschi dal Messico, oltre a ridurre le importazioni messicane, ha ridotto la concorrenza nel mercato nazionale statunitense. l'esempio opposto potrebbe essere il caso di un Paese che venda la produzione in eccesso di un prodotto x nel mercato nazionale di un Paese in via di

sviluppo; tale produzione in eccesso di un paese straniero può essere scaricata nei mercati in via di sviluppo dove si sta creando una nuova industria. Se questo dumping non viene regolamentato, può ostacolare lo sviluppo dell'industria nazionale (Bolton, 2011). La nuova industria, senza imprese consolidate, potrebbe non sopravvivere a una riduzione dei prezzi e potrebbero crollare del tutto. L'argomentazione di cui sopra, tuttavia, presuppone un certo modello di comportamento per le imprese nazionali protette. Si presume che le imprese nazionali innoverebbero in assenza di concorrenza da parte delle importazioni. Non è necessariamente così: la correlazione positiva tra concorrenza e innovazione è ampiamente accettata. In assenza di concorrenza, ci sono pochi incentivi a innovare e a crescere. Pertanto, un'industria a cui viene promessa protezione dalla concorrenza internazionale ha il potenziale per degradarsi anziché crescere (Baylis, 2008). Un altro presupposto insito nell'argomentazione di cui sopra è che l'industria nazionale cresca abbastanza da ottenere un vantaggio comparativo in futuro. Tuttavia, l'industria potrebbe non essere in grado di competere a livello internazionale nemmeno nel lungo periodo, a causa della mancanza di risorse naturali, dell'aumento del costo del lavoro o di altri fattori. L'industria potrebbe rimanere in uno stato di infanzia permanente. Un altro punto a sfavore della legislazione antidumping è il costo sostenuto dai consumatori come risultato di un aumento dei prezzi del bene protetto. I prodotti chimici che fungono da beni intermedi aumentano il costo di produzione del prodotto finale. Il costo più elevato, a seconda dell'elasticità della domanda e dell'offerta, si ripercuote sui consumatori sotto forma di prezzi più alti. Il benessere dei consumatori, tuttavia, non gioca alcun ruolo nella decisione di limitare le importazioni (Prusa, Antidumping: a problem in international trade growth, 2005).

Secondo gli studi effettuati da alcuni economisti dell'università del Michigan nei primi anni 2000, l'AD avrebbe come effetto negativo quello di distorcere il comportamento dei produttori, sia nazionali che stranieri. Infatti, uno dei principali effetti della legge sull'AD è quello di rendere più incerto il contesto commerciale mondiale per le imprese esportatrici. Questa incertezza porta gli esportatori a ritirarsi dai mercati di esportazione al margine. Per ridurre la possibilità di dover affrontare le procedure AD, le imprese avranno una tendenza a spedire meno prodotti al mercato delle esportazioni (esercitando così una pressione al rialzo sul prezzo di esportazione), aumentare le vendite sul mercato interno (esercitando una pressione al ribasso sul prezzo di esportazione); inoltre, gli esportatori evitano di vendere sottocosto ai produttori concorrenti delle importazioni (Hoelsman & Leidy, 1989). Pertanto, è probabile che la pressione concorrenziale si riduca come conseguenza diretta conseguenza dell'esistenza della legislazione sull'AD. Gli esperti hanno individuato tre possibili distorsioni causate dall'AD: la prima distorsione si verifica quando l'indagine AD si basa sui prezzi: L'impresa sarà incentivata ad aumentare le vendite sul mercato interno per qualsiasi livello di produzione totale. In questo modo, il danno ex post di un'azione antidumping - se si verifica - è ridotto, così come la probabilità di un accertamento positivo del dumping. Un secondo effetto della legge AD basata sui prezzi è che il reddito



marginale atteso sul mercato estero diminuisce per qualsiasi livello di esportazioni (Hoelsman & Leidy, 1989). Questo avviene perché il ricavo marginale della produzione allocata sul mercato estero è pari a zero in un Paese x. In questo senso, le variazioni ex ante del volume di prodotto spedito all'estero non possono avere alcun effetto sui ricavi ottenuti in quel mercato ex post. L'impresa, quindi, è incentivata a ridurre le spedizioni verso il mercato estero per qualsiasi livello di produzione totale e di offerta interna. Si noti, tuttavia, che la concorrenza delle importazioni diminuisce nella misura in cui aumentano le vendite sul mercato interno. Per quanto riguarda la distorsione del comportamento dei produttori nel caso in cui l'indagine AD si basi sui costi, appare evidente un'importante differenza rispetto alla prima tipologia di distorsione basata sui prezzi: l'impresa esportatrice non potrà modificare le vendite sul mercato interno per ridurre il margine di dumping. Questo perché viene indicata la media dei costi totali di lungo periodo, che di solito è la base per il calcolo del margine di dumping in questi casi. È interessante notare che, oltre il 90% dei casi recenti della CE contro i paesi in via di sviluppo si basava sui costi. L'AD basata sui costi è più perniciosa del dumping basato sui prezzi, perché l'esportatore (potenzialmente) colpito ha meno opzioni a sua disposizione per evitare le azioni AD (Hoelsman & Leidy, 1989).

Il terzo ed ultimo effetto individuato dagli esperti è che i produttori stranieri saranno incentivati a delocalizzare gli impianti produttivi. In questo caso, si applicano gli stessi fattori del caso in cui gli investimenti diretti esteri nel Paese che impone una tariffa sono motivati a localizzarsi dietro il "muro tariffario" (Bolton, 2011). Uno degli sviluppi recenti più controversi sul fronte dell'AD è stato l'ampliamento della legge in alcuni Paesi per coprire i componenti (dumping dei fattori produttivi) e l'istituzione di norme minime sul contenuto locale. Un esempio è il regolamento CE "cacciavite-impianto", ora incorporato nello strumento AD di base della Comunità. Il risultato di questi diversi effetti di incentivazione è che l'esistenza di una minaccia di AD indurrà un'impresa esportatrice a reagire ex ante. Ex post, ovviamente, se un'azione antidumping si concretizza, le imprese colpite saranno fortemente limitate. È stato calcolato che tre anni dopo la loro imposizione, le misure AD riducono in media i volumi di importazioni dai paesi colpiti del 30% (Bolton, 2011). L'effetto è quindi una deviazione degli scambi e un incentivo a delocalizzare la produzione. È ben noto che la protezione selettiva è di solito protezione porosa, in quanto si creano incentivi per aggirare le azioni; infatti, i dazi AD e altre misure, come gli impegni, si applicano a tutte le imprese di una nazione (indipendentemente dal fatto che alcuni potrebbero non aver praticato il dumping).

Un punto di vista diverso è offerto dagli studi effettuati dall'economista Thomas J. Prusa, il quale oltre ad analizzare le componenti politiche che condizionano le azioni AD e la frequenza dell'uso dell'AD da parte dei Paesi, esamina in maniera critica le basi economiche che possono essere considerate in un'azione AD, criticando e mettendo in luce le imperfezioni e le lacune delle norme OMC relative all'AD. In poche parole, l'economista analizza le azioni AD intentate sulla base dei prezzi e quelle intentate sulla base dei costi, in uno studio simile a quello degli economisti dell'università del Michigan, con la differenza nei risultati e nei punti di vista.

Secondo l'autore, infatti, nonostante i sostenitori dell'AD facciano spesso riferimento ai "mercati rifugio", ai "cartelli stranieri" e alla "creazione di condizioni di parità", non vi è alcun senso in cui l'AD protegga il mercato competitivo. Se è vero che l'AD è stata originariamente concepita come un'estensione della legge antitrust nazionale (sulla concorrenza) ed è stata firmata per proteggere la concorrenza, non è più così da oltre 70 anni. Oggi l'AD è concepita per proteggere i concorrenti nazionali dalla concorrenza estera. Un'autorità AD creativa può imporre dazi AD conformi all'OMC praticamente in ogni scenario possibile. Una delle lezioni fondamentali da comprendere è che l'AD, più che un calcolo economicamente significativo, è un esercizio contabile estremamente complicato e altamente discrezionale (Prusa & Blonigen, 2001). I dazi AD possono essere imposti quando: il prezzo all'esportazione dell'impresa estera è più alto del suo prezzo interno; il prezzo all'esportazione dell'impresa estera (verso il mercato in questione) è più alto di quello praticato in altri mercati di esportazione; e il prezzo all'esportazione dell'impresa estera è più alto di quello praticato dall'impresa nazionale denunciante. Un'impresa estera può essere condannata per dumping anche se è l'impresa con il prezzo più alto sul mercato (Prusa, Antidumping: a problem in international trade growth, 2005). Nella misura in cui il prezzo è importante, spesso ci si chiede perché l'impresa estera non applichi un prezzo ancora più alto. E non è detto che conti la redditività piuttosto che il prezzo. I dazi AD possono essere imposti quando l'impresa straniera realizza grandi profitti sulle sue vendite all'esportazione.

L'autore sostiene inoltre che la ragione di tutti questi risultati apparentemente paradossali è che le regole dell'AD non sono basate sulla microeconomia. Secondo le regole del GATT/OMC, l'autorità investigativa non deve cercare di determinare se l'impresa straniera abbia praticato prezzi predatori, prezzi inferiori al costo marginale o intenda danneggiare l'industria nazionale. Piuttosto, l'autorità deve stabilire: se l'impresa estera ha praticato prezzi inferiori sul mercato di esportazione rispetto a quello nazionale, oppure se l'impresa estera ha praticato prezzi inferiori al costo "a pieno carico". Il metodo basato sui costi è particolarmente confuso perché sembra un calcolo di tipo antitrust di "prezzi inferiori al costo marginale" (Prusa & Blonigen, 2001). Tuttavia, in base alle regole dell'AD, il metodo dei costi è più vicino a qualcosa di simile alla determinazione dei prezzi al di sotto dei costi medi (in cui al calcolo dei costi medi si aggiungono i "profitti" e le spese generali). In base a questo ragionamento, secondo Prusa, a causa delle aggiunte ad hoc consentite dalle norme AD, si può ritenere che un'impresa straniera che realizza grandi profitti sulle sue vendite all'esportazione abbia comunque venduto sottocosto. Almeno altrettanto dannoso è il fatto che né il metodo basato sui prezzi né quello basato sui costi sono realmente concepiti per "livellare il campo di gioco" (Prusa, Antidumping: a problem in international trade growth, 2005). Secondo le regole attuali, per evitare i dazi l'impresa straniera deve praticare un prezzo significativamente più alto per le sue vendite all'esportazione rispetto alle vendite sul mercato interno. Perché? Perché le norme AD del GATT/OMC consentono all'autorità AD di effettuare una miriade di complicati adeguamenti dei prezzi e dei

costi. In teoria, questi aggiustamenti dovrebbero consentire un confronto "alla pari" tra i prezzi esteri e quelli interni. Tuttavia, le regole dell'OMC sono sufficientemente ampie da consentire a un'autorità AD politicamente motivata di utilizzare questi aggiustamenti per creare margini. Le autorità AD hanno un ampio margine di manovra per costruire il confronto dei prezzi e dei costi in modo da raggiungere l'obiettivo politico, ovvero la protezione dell'industria nazionale. Se il prezzo all'esportazione dell'impresa estera sembra alto, si possono fare adeguamenti ad hoc per abbassarlo; se il prezzo estero è più alto di quello dell'impresa nazionale che si lamenta, si sostiene che le importazioni in dumping hanno soppresso il prezzo dell'impresa nazionale (cioè, il prezzo dell'impresa estera è alto, ma non abbastanza da non avere alcun impatto sull'impresa nazionale concorrente).

Un altro punto importante analizzato da Prusa nei suoi studi relativi all'AD è la discrezionalità in capo ai Paesi che attuano un'indagine AD. La componente discrezionale che caratterizza il sistema AD è già stata esaminata all'inizio del paragrafo in merito all'azione degli Stati Uniti, ma la ricerca dell'economista, in questo caso, riguarda la globalità dei Paesi che hanno avviato azioni AD negli ultimi decenni. La discrezionalità che comporta un caso di AD è sottile, intricata e considerevole. Se la giustificazione teorica dell'AD è debole, è l'attuazione pratica che rende la protezione dell'AD particolarmente grave. Ad esempio, il modo esatto in cui si calcolano i margini di dumping è tutt'altro che un semplice esercizio contabile (Prusa & Blonigen, 2001). In molti casi, i prodotti comparabili non sono venduti in quantità sufficienti nel paese e all'estero. In caso contrario, il governo incaricato dell'inchiesta deve usare una certa discrezionalità per determinare gli aggiustamenti necessari per ottenere prodotti comparabili. E anche se i prodotti sono comparabili, le autorità AD spesso trovano motivi per adeguare i prezzi. Se i prodotti comparabili sono venduti in patria e all'estero, sono consentiti una miriade di aggiustamenti e compensazioni bizantine. In fin dei conti, i contabili governativi possono trovare qualsiasi margine che desiderano. Sorge spontaneo pensare a cosa affermano le agenzie governative quando riportano tali margini. Un margine di dumping del 65% significa che l'azienda straniera applica alle sue vendite all'esportazione un prezzo inferiore del 65% rispetto alle vendite sul mercato interno, oppure che vende il 65% al di sotto del suo costo di produzione (Prusa, *Antidumping: a problem in international trade growth*, 2005). È plausibile? Che lo sia o meno, la legge sull'AD significa che le esportazioni dell'azienda straniera saranno soggette a una tariffa del 65%. Secondo le ricerche dell'economista, il quale ritiene che gli Stati Uniti utilizzino la metodologia più trasparente e le procedure più consolidate per il calcolo dei margini, afferma che gli Usa, appunto, negli ultimi 30 anni, hanno imposto dazi AD in oltre il 95% delle loro indagini.

A questo proposito, è importante osservare che la maggior parte dei dazi AD non vengono mai contestati. Questa lacuna è strana perché i ricorsi alle controversie antidumping hanno generalmente successo. Non ha molto senso che i Paesi non contestino i dazi antidumping stabiliti nei loro confronti. Ad esempio, uno studio ha rilevato che tra il 1996 e il 2004, il denunciante ha ottenuto che un panel del W.T.O. ritenesse il dazio antidumping incoerente in 19 delle 56 controversie e ha

"perso" il reclamo antidumping solo in 2 dei 56 casi. La maggior parte delle altre controversie hanno portato a una sorta di risoluzione negoziata. Inoltre, il tasso di "vittoria" effettivo per il ricorrente nelle controversie è relativamente uguale in tutti i casi (Bolton, 2011). Il messaggio che emerge da queste evidenze è che i dazi antidumping dovrebbero essere contestati immediatamente, eppure non vengono contestati un numero significativo di dazi antidumping imposti.

Cosa può spiegare la sorprendente mancanza di reclami contro molti dazi antidumping? Una potenziale spiegazione è che le decisioni di imporre dazi antidumping si basano sul potere di mercato, una forma di realpolitik in cui i membri più piccoli del mercato temono di irritare quelli più grandi. L'aspetto dell'AD inerente alla relativa assenza di reclami è stato trattato negli studi dell'economista Bolton, il quale ha screditato l'ipotesi basata sul potere di mercato a favore dell'idea di capacità giuridica. La capacità giuridica non solo può prevedere quali paesi imporranno dazi antidumping, ma, cosa ancora più importante, può prevedere quale paese sarà bersaglio dei dazi e se il paese bersaglio contesterà o meno i dazi antidumping di fronte all'organo di risoluzione delle controversie dell'OMC. La capacità giuridica può essere definita come "le risorse istituzionali, finanziarie e umane disponibili per portare avanti un caso " (Bolton, 2011); A causa della crescente "giudiziarizzazione della risoluzione delle controversie commerciali internazionali" e della grande quantità di tempo, energia e competenze necessarie per avviare una controversia davanti al W.T.O. e portarla a termine. Il tempo medio che intercorre tra l'identificazione della violazione, la ricerca delle argomentazioni appropriate, la presentazione di un reclamo, le consultazioni, la discussione davanti a un panel e poi davanti all'organo d'appello è di 15 mesi. Questi casi richiedono anche spese legali molto ingenti, che possono arrivare anche a milioni di dollari, a seconda della gravità e dell'impatto del caso (Bolton, 2011). In questo senso, numerosi studi hanno esaminato l'effetto della capacità giuridica sulla risoluzione delle controversie in ambito W.T.O. e hanno riscontrato che i Paesi con la capacità giuridica più sofisticata sono stati quelli meno bersagliati dalle misure antidumping e quelli che hanno avuto maggiori probabilità di contestare (e quindi di vincere, dato che la maggior parte dei reclami contro i dazi antidumping si concludono favorevolmente) le contestazioni ai dazi antidumping contestati. Questi dati suggeriscono che il fattore più importante nella creazione di un W.T.O. che massimizza gli scambi non è intrinsecamente endogeno ai Paesi stessi, ma piuttosto legato alla complessità del sistema di risoluzione delle controversie del W.T.O. e alle risorse necessarie per navigarlo (Bolton, 2011). Ad esempio, le ricerche dimostrano che i Paesi a bassa capacità sono i bersagli più frequenti dei dazi antidumping e sono i meno propensi a contestarli. Ciò suggerisce che i paesi decidono contro quali paesi indirizzare i propri dazi antidumping almeno in parte in base alla percezione dell'incapacità di quel paese di contestare i dazi antidumping di fronte all'autorità giudiziaria.

La scelta pubblica spiega anche la decisione di imporre questi dazi contro questi particolari esportatori. I gruppi di interesse che inizialmente presentano le denunce alle agenzie nazionali cercheranno di individuare le imprese dei Paesi che hanno

meno probabilità di contestare i dazi imposti (Bolton, 2011); quindi, Anche la capacità giuridica è importante, in quanto la capacità richiesta per imporre dazi antidumping è molto più bassa rispetto alla competenza necessaria per contestare un dazio davanti al W.T.O. Pertanto, i paesi con scarsa capacità possono avere una forte preferenza per la "giustizia vigilante" e tentare un'azione antidumping in proprio, invece di contestare i dazi antidumping diretti contro la propria industria. Questo comportamento ha conseguenze negative significative per tutte le parti, e porta a livelli crescenti di barriere commerciali, poiché le tariffe antidumping entrano in vigore invece di diminuire attraverso le sfide. Inoltre, i paesi sembrano trarre vantaggio dal semplice fatto di rimanere aggiornati sulla giurisprudenza e sulle interpretazioni testuali più recenti. I paesi ad alta capacità hanno scelto di partecipare come terze parti praticamente in ogni singolo caso sottoposto all'organo di risoluzione delle controversie, il che suggerisce che il valore della partecipazione in tutti i contesti commerciali supera i suoi costi.

In conclusione, è possibile affermare che l'analisi dell'AD da parte di economisti come Prusa e Bolton, ha evidenziato i difetti e le conseguenze negative dei meccanismi dell'AD, sia nella legislazione che nella pratica. In poche parole, studi dimostrano che l'imposizione di dazi AD riduce la concorrenza nel mercato interno poiché le imprese nazionali vengono protette e, di conseguenza, diventano meno competitive e sono disincentivate ad innovare le loro tecniche ed i loro mezzi di produzione rispetto alla situazione di competizione con le imprese estere esportatrici accusate di AD. Le ricerche degli economisti dell'università del Michigan, invece, analizzano gli effetti negativi dell'AD nel mercato nazionale del Paese accusato di praticare dumping; in questo caso l'applicazione di dazi AD rende incerto il mercato, cambiando il comportamento delle imprese esportatrici, che diminuiranno le esportazioni e, nella stessa misura, aumenteranno le vendite sul mercato interno, con l'intento di minuzzare il danno dei dazi AD in vista della conclusione dell'indagine. Un'altra possibile reazione delle imprese esportatrici sarebbe quella di delocalizzare gli impianti produttivi in un altro Paese non soggetto a dazi AD. Particolarmente interessante è stata l'analisi di Prusa, il quale ha messo in dubbio il ruolo e le regole del GATT/OMC, in quanto, secondo l'economista, le regole dell'OMC lasciano troppa discrezione ai Paesi membri che possono attuare qualsiasi adeguamento in sede di confronti dei prezzi o confronto dei costi tra il prodotto nazionale ed il prodotto importato dall'impresa straniera. Per questo egli ritiene che le metodologie del calcolo del costo siano sbagliate oltre che confuse, e che l'intera procedura di un'indagine AD e dell'imposizione di dazi è illegittima, poiché non ha nessuna base economica. Ma l'economista non si ferma qui e muove altre critiche, sostenendo che l'AD non protegge il mercato competitivo (che è la motivazione iniziale della nascita di questo strumento economico) ma protegge semplicemente l'industria nazionale dalla competitività internazionale; secondo questo ragionamento, ogni impresa straniera che realizza grandi profitti esportando in un determinato Paese è un bersaglio dell'AD. Una tematica fondamentale, invece, è stata esaminata negli studi relativi all'AD di Bolton, il quale ha individuato le dinamiche che si celano sia dietro le azioni AD, che il motivo per cui

i Paesi in cui sono imposti dei dazi non presentano reclami. Secondo l'economista, la capacità giuridica (più del potere di mercato) determina se un Paese x presenterà un reclamo o meno; se il Paese non ha le risorse necessarie per affrontare una causa inerente al reclamo, allora non potrà contestare i dazi imposti. Per cui, i Paesi che avviano delle indagini sono sicuri che i bersagli delle ultime non saranno in grado di controbattere. Bolton offre un'ottica delle dinamiche AD pressoché reale e pratica: i Paesi che hanno una capacità giuridica relativamente alta non vengono mai attaccati da azioni AD; di contro, i Paesi che effettuano azioni AD conoscono già i loro bersagli. Dagli studi degli economisti citati in questo paragrafo i difetti pratici e legislativi dell'AD vengono analizzati ed evidenziati. In questo senso, questo strumento economico, per i modi in cui viene usato e per le dinamiche che crea sembrerebbe di dubbia moralità, oltre che dannoso per l'economia. Quindi la domanda che bisogna porsi è: l'AD è uno strumento economico che può essere riformato in un'ottica di equità ed efficienza oppure bisogna eliminarlo completamente?

### 4.3 Proposte di riforma

In questa sezione verranno espone le varie proposte di riforma dell'AD formulate dagli economisti negli ultimi decenni, da soluzione di modifica o rettifica di alcuni aspetti singolari dell'AD alle idee più radicali; o meglio, lo studio verte su cosa potrebbe e dovrebbe essere cambiato in relazione alle legislazioni OMC e nazionali ed alle metodologie utilizzate per il calcolo del margine del dumping, per verificare il pregiudizio ed il nesso di causalità e la comparazione tra prodotto nazionale e prodotto importato. Tuttavia, prima di mostrare le diverse proposte di riforma è necessario muovere delle critiche nei confronti dell'AD, ma diversamente da come esaminato in precedenza (le critiche sono state di carattere economico e legislativo, e potrebbero essere ricondotte più ad un'analisi economica e legislativa oggettiva piuttosto che a delle critiche), tali critiche verranno effettuate da un punto di vista morale ed etico.

In teoria, le leggi AD servono a proteggere i produttori nazionali dalla concorrenza "sleale". Il problema è che la maggior parte, se non tutte, le indagini AD avviate non hanno nulla a che fare con la concorrenza sleale. Le leggi AD sono usate come una clava dai produttori nazionali per impedire ai fornitori stranieri di offrire i loro prodotti sui mercati nazionali a prezzi bassi (Bolton, 2011). Le leggi AD hanno l'effetto di costringere i produttori stranieri a vendere i loro prodotti a prezzi relativamente alti come condizione per entrare nel mercato nazionale. Tutto sommato, nessun altro strumento commerciale offre così tanta protezione con così pochi rischi come l'AD: i dazi di grandi dimensioni vengono imposti facilmente; i Paesi colpiti hanno poche possibilità di fare ricorso e non hanno la possibilità di ritorsioni dirette. In questo senso, il GATT/OMC ha fallito perché non ha sviluppato regole economicamente valide per l'attuazione dell'AD. Al contrario, è stato opportuno consentire alle parti interessate (cioè, l'UE e gli Stati Uniti) di creare delle scappatoie per imporre tariffe proibitive. Queste scappatoie erano accettabili perché venivano sfruttate in numero piuttosto ridotto da pochi Paesi. In secondo luogo, il successo. Parte della risposta alla proliferazione dell'AD risiede nel successo del GATT nella riduzione delle tariffe. Quando i Paesi entrano a far parte del GATT/OMC, le tariffe vengono spesso abbassate. Questo può portare le industrie nazionali, a lungo protette, a confrontarsi finalmente con la concorrenza internazionale. Non volendo farlo, queste industrie si sono rapidamente rese conto di poter utilizzare l'AD per riportare l'ordine sul mercato nazionale (Hoelsman & Leidy, 1989).

Le leggi AD si basano su una serie di premesse errate. Innanzitutto, il dumping vero e proprio si verifica raramente perché, se così fosse, l'azienda che lo pratica probabilmente fallirebbe. Ci sono casi in cui un'azienda vende i propri prodotti, sia sul mercato estero che su quello nazionale, a un prezzo inferiore al costo di produzione (McGee, 1997). Quando questa pratica si verifica, di solito è per buone ragioni commerciali: l'alternativa alla vendita sottocosto può essere quella di non vendere affatto. Questo è certamente il caso dei fiori appassiti o dei pomodori invecchiati. Molto raramente le aziende vendono a prezzi inferiori al costo per

eliminare la concorrenza con l'intento di conquistare in seguito una quota di mercato. I numerosi studi condotti sui prezzi predatori hanno rilevato che essi non esistono o che, se esistono, vanno a vantaggio dei consumatori (Bolton, 2011). Un'altra premessa errata è che il dumping sia negativo per l'economia. Se un produttore straniero vende sottocosto, o a un prezzo inferiore rispetto al mercato nazionale (questi sono i due criteri per il dumping), la pratica va a vantaggio dei consumatori, del pubblico in generale. I produttori nazionali vengono danneggiati, ma i produttori nazionali costituiscono una piccola minoranza, anche se concentrata. In pratica, le leggi AD sono state utilizzate da questi gruppi di interesse speciale - i produttori nazionali - come una sorta di clava protezionistica, per battere la concorrenza a spese del pubblico in generale (Bolton, 2011).

Un altro difetto, di natura filosofica, è il concetto che un produttore debba essere punito per aver danneggiato un altro produttore. C'è una grande differenza tra essere danneggiati e veder violati i propri diritti. Per esempio, se un supermercato apre di fronte a una piccola drogheria a conduzione familiare, questa sarà probabilmente danneggiata, ma non vedrà violati i propri diritti. Non hanno il diritto di vendere prodotti a consumatori che non vogliono acquistare da loro. Ma le leggi antidumping fanno un ulteriore passo avanti su questa strada illogica. Esse punirebbero i produttori stranieri che fanno affari a livello nazionale se c'è una semplice minaccia di danno a un'industria nazionale. In questo modo, vengono puniti per qualcosa che potrebbero semplicemente fare in futuro. Se questa teoria fosse applicata al diritto penale negli Stati Uniti, porterebbe all'incarcerazione di chiunque corrisponda a un profilo criminale, indipendentemente dal fatto che sia effettivamente colpevole di aver infranto la legge o meno. Eppure, le leggi AD utilizzano regolarmente un simile metro di giudizio per determinare se un produttore straniero debba essere punito (McGee, 1997).

Per quanto riguarda l'aspetto morale ed etico, al fine di una critica esaustiva è necessario prendere in considerazione due modi diversi di analizzare l'AD: il punto di vista utilitarista e la visione dei teorici del diritto. Che si sia utilitaristi o teorici dei diritti, uno sguardo alle politiche protezionistiche non può che portare a concludere che la pratica è immorale (McGee, *Ethic aspect on the use of antidumping*, 2009). Gli utilitaristi ritengono che una pratica sia buona, etica e morale se il bene supera il male. "Il bene maggiore per il maggior numero" è una frase che si sente spesso quando qualcuno sposa una posizione utilitarista. Sebbene ci siano problemi con l'etica utilitaristica, come il fatto che non si possono misurare accuratamente i guadagni e le perdite, e il fatto che gli utilitaristi ignorano totalmente le violazioni dei diritti, le politiche protezionistiche - tariffe, quote e azioni antidumping sono gli strumenti più frequentemente utilizzati dai protezionisti - non possono reggere nemmeno a una critica utilitaristica. Praticamente tutti gli studi condotti sui guadagni e le perdite derivanti dalle barriere commerciali, come quote, tariffe e leggi AD, hanno concluso che le perdite superano i guadagni. Il protezionismo distrugge più posti di lavoro di quanti ne salvi. I consumatori perdono, in termini di prezzi più alti, più di quanto guadagnino i produttori. In altre parole, il protezionismo è un gioco a somma negativa. Pertanto,



non supera il test utilitaristico. Non si può ragionevolmente sostenere che ci sia un interesse pubblico nel proteggere certe industrie, perché le uniche ad essere protette sono pochi produttori nazionali, e sono protette a spese del pubblico in generale. L'argomento dell'interesse pubblico è un argomento utilitaristico (McGee, *Ethic aspect on the use of antidumping*, 2009).

L'AD può essere interpretato come un classico esempio di rent-seeking, il fenomeno che gli economisti della Public Choice studiano da più di tre decenni. I pochi concentrati, i produttori nazionali, trovano vantaggioso rivolgersi al legislatore per chiedere favori che li arricchiscano a spese del pubblico in generale, che non è organizzato, è impotente e persino ignaro di ciò che gli viene fatto. Gli economisti hanno scritto di questo fenomeno almeno dalla metà del XIX secolo (Bolton, 2011).

Adam Smith ne parlò nella sua *Ricchezza delle Nazioni* nel 1776. L'AD inteso come protezionismo si limita a utilizzare la forza del governo per sottrarre la proprietà dei consumatori e darla ai produttori.

Verificare se la legge toglie ad alcune persone ciò che appartiene loro e lo dà ad altre persone a cui non appartiene. Vedere se la legge avvantaggia un cittadino a spese di un altro, facendo ciò che il cittadino stesso non può fare senza commettere un crimine. Allora abolite questa legge senza indugio, perché non solo è un male in sé, ma è anche una fonte fertile per altri mali, perché invita alla rappresaglia. Se una legge del genere - che può essere un caso isolato - non viene abolita immediatamente, si diffonderà, si moltiplicherà e si trasformerà in un sistema (Bastiat). (McGee, *Ethic aspect on the use of antidumping*, 2009)

In questa visione, l'AD inteso come strumento protezionistico insieme ad altri strumenti come le quote e le tariffe, o non supererà nemmeno il test dei diritti. I teorici dei diritti sostengono che un atto è sempre immorale se vengono violati i diritti di qualcuno. Il fatto che qualcuno o qualche gruppo (come i produttori) possa trarre beneficio dall'atto è irrilevante. Le politiche commerciali protezionistiche devono, per loro stessa natura, violare i diritti contrattuali e di proprietà, e quindi sono immorali di per sé. Le quote impediscono ad alcuni consumatori di stipulare contratti con venditori disponibili. Le tariffe aumentano il prezzo che i consumatori devono pagare, costringendoli così a mettere a disposizione una parte maggiore della loro proprietà (denaro) come condizione per stipulare un contratto. Le leggi AD aumentano i prezzi interni con la forza o la minaccia della forza, e a volte rendono impossibile per i consumatori ottenere il prodotto a qualsiasi prezzo, perché il prodotto può essere completamente bandito dal mercato interno.

Infatti, dall'analisi effettuata dai teorici dei diritti, tutte le leggi AD violano i diritti di proprietà. Alcune violazioni sono più sottili di altre. Le leggi AD impediscono ad acquirenti e venditori disponibili di scambiare il bene che hanno con il bene che vogliono a un prezzo reciprocamente concordato, il che viola anche il diritto di contrattare (McGee, *Ethic aspect on the use of antidumping*, 2009). Ma ciò che è meno evidente è il fatto che il semplice avvio di un'indagine antidumping dissipa la proprietà. Se vengono valutati i margini di dumping, il risultato può essere il fallimento e la perdita di posti di lavoro. In un gruppo di casi, alcune piccole aziende di Taiwan non sono state in grado di fornire tutte le informazioni richieste dal

Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti, per cui sono state colpite con un dumping del 21,94%, che, che, sommata alla tariffa del 34% già in vigore, rendeva i loro prodotti proibitivi sul mercato statunitense. Nel giro di un anno dall'avvio dell'indagine del Dipartimento del Commercio sull'industria taiwanese dei maglioni acrilici, più di due terzi delle aziende taiwanesi produttrici di maglioni acrilici fallirono (McGee, Ethic aspect on the use of antidumping, 2009). Il loro principale mercato è stato loro precluso e hanno dovuto chiudere le attività, lasciando inutilmente senza lavoro centinaia o addirittura migliaia di persone. In sostanza, Chi invoca le leggi antidumping per proteggersi dalla concorrenza straniera agisce in modo immorale: viene sfruttata la forza del governo per violare i diritti di proprietà e di contratto di altri, distruggendo così posti di lavoro o interi settori stranieri ed agendo a spese dell'interesse e del benessere pubblico.

Siamo arrivati al punto di doverci chiedere quando, e in quali circostanze, è etico per un produttore nazionale chiedere al governo di avviare un'indagine antidumping contro uno o più concorrenti stranieri. Se un produttore nazionale sa o ritiene ragionevolmente che il dumping non si è effettivamente verificato, l'unico motivo per chiedere al governo di avviare un'indagine AD è quello di punire il concorrente straniero o di impedirgli di competere aggressivamente sul prezzo in futuro. Sebbene non ci sia nulla di male nel cercare di competere con i concorrenti, ci sono modi morali di farlo e modi immorali di farlo (Aggarwal, 2004). Come appena detto, le imprese nazionali chiedono al governo di usare la forza per loro conto; quindi, il governo viene usato come agente di un produttore nazionale. In realtà, chiedere al governo di usare la forza per prevenire o ostacolare un comportamento che non viola i diritti è moralmente peggiore che fare il lavoro sporco da soli. Se un dirigente di un'azienda incendia il magazzino di un concorrente o affonda una nave di quest'ultimo, l'unico corrotto dal processo è l'autore del reato e colui o coloro che hanno chiesto all'autore di perpetrarlo. Se il governo è l'agente che compie l'atto illecito, non solo l'individuo che richiede l'atto immorale è colpevole di perpetrare un atto immorale, ma anche il sistema legale viene pervertito. Se il governo dovrebbe difendere la proprietà e altri diritti di un determinato gruppo di persone e invece viene usato per denigrare tali diritti, tutti ne soffrono. Quindi chiedere al governo di fare il lavoro sporco è molto peggio che fare il male da soli o con l'assistenza di un agente non governativo (Hoelsman & Leidy, 1989).

Le leggi AD vengono utilizzate per combattere la concorrenza straniera in modi che sarebbero illegali se fossero i singoli a farlo. Il risultato cambia se il produttore straniero è effettivamente colpevole di dumping? Si potrebbe facilmente affermare che sì, il risultato cambia perché, se il produttore straniero è colpevole di aver violato la legge antidumping, deve essere punito, e il governo è l'agenzia appropriata per farlo (Bolton, 2011). Ma c'è un difetto filosofico in questa linea di ragionamento. Una simile conclusione ha come premessa che qualcosa di illegale sia anche immorale o, detto in modo leggermente diverso, che qualcosa di illegale debba anche essere punito. Ma non è necessariamente così. Se la legge fosse cattiva, sarebbe immorale punire chi la viola. Un tempo era illegale ospitare schiavi fuggitivi. Si poteva anche essere puniti per averli aiutati a fuggire in Canada.

Tuttavia, aiutare gli schiavi costituisce di fatto un atto morale. Pertanto, non si può dire che infrangere una legge comporti necessariamente commettere un atto che dovrebbe essere punito (Bolton, 2011).

Come possiamo applicare questa filosofia alle leggi AD? Se un produttore straniero è colpevole di dumping, di chi sono i diritti violati? Sebbene possa essere vero che i produttori nazionali perdano una vendita a causa del dumping e siano quindi danneggiati, non si può dire che i loro diritti siano stati violati. I produttori nazionali non hanno il diritto di costringere i consumatori nazionali ad acquistare i loro prodotti. Tuttavia, le leggi AD hanno l'effetto di impedire ai consumatori di acquistare prodotti stranieri. Pertanto, l'applicazione delle leggi AD viola i diritti dei consumatori, indipendentemente dal fatto che il dumping si sia effettivamente verificato. Poiché le leggi dovrebbero proteggere i diritti e non denigrarli, una legge che denigra i diritti è una cattiva legge e dovrebbe essere abrogata (Finger, 1992). Questo ragionamento è alla base di un'idea di riforma radicale dell'AD. Il fatto che i produttori nazionali si limitino a chiedere al governo di far rispettare la legge non significa che la loro condotta sia etica. Anzi, non è etico, perché chiedere al governo di avviare un'indagine antidumping comporta la violazione dei diritti contrattuali e di proprietà di innumerevoli consumatori. Il semplice fatto che sia legale non lo rende etico. In base a queste critiche, è possibile affermare che le leggi AD sono un esempio di attività di rent seeking (Hoelsman & Leidy, 1989). Un gruppo di interesse speciale (i produttori nazionali) cerca l'assistenza del governo per impedire ad adulti consenzienti di scambiare la proprietà che hanno con la proprietà che vogliono. L'assistenza del governo ha l'effetto di migliorare la condizione economica dei produttori nazionali e di peggiorare quella del pubblico in generale. Questo comportamento è intrinsecamente non etico dal punto di vista dell'etica utilitaristica, perché le perdite superano i guadagni. È intrinsecamente non etico dal punto di vista dei diritti, perché i diritti di qualcuno devono essere violati. Pertanto, gli individui che si impegnano nella ricerca di rendite agiscono sempre in modo non etico, sia dal punto di vista dell'etica utilitaristica che della teoria dei diritti.

Ora l'analisi dell'AD può essere considerata completa, poiché tale strumento è stato esaminato prima dal punto di vista economico e legislativo, studiandone gli effetti negativi ed i difetti strutturali, poi dal punto di vista etico e morale; da quest'ultimo, l'AD sembra non avere alcuna base razionale, anzi è illogico e immorale (Bolton, 2011). A questo punto, in cui sappiamo sia i difetti che le basi sui cui poggia questo strumento economico, è possibile esporre tutte le proposte di riforma che sono state avanzate dagli economisti negli ultimi anni, per poi capire cosa andrebbe riformato realmente, ovvero qual è la riforma che potrebbe essere applicata realmente e che quindi sarebbe compatibile con le circostanze e le condizioni del mercato internazionale. Poiché la soluzione ideale di riforma che può essere formulata spesso pecca di concretezza e quindi non può essere applicata alla realtà poiché le circostanze del mercato non sono compatibili con essa.

Negli ultimi decenni sono state proposte diverse riforme per eliminare la discrezionalità delle agenzie nazionali nel calcolo del margine di dumping. Queste

riforme includono l'eliminazione della pratica dell'"azzeramento" (ignorare le vendite al di sopra del prezzo medio nel calcolo del margine di dumping), la cessazione dell'uso di parametri di riferimento di paesi terzi per calcolare il valore normale e la limitazione delle possibilità di creare "valori costruiti" che non hanno alcun riferimento nella realtà (Bolton, 2011). Un'altra proposta di riforma aumenta l'onere della prova che le imprese nazionali devono presentare all'agenzia investigativa per aprire un'indagine. Questa riforma procedurale ridurrebbe anche il numero di indagini antidumping e quindi l'ammontare delle tariffe protezionistiche (Finger, 1992). Inoltre, ci sono proposte di riforma per ridurre il costo delle contestazioni dei dazi AD. Un suggerimento della delegazione della Comunità Europea è quello di creare una procedura "rapida" per contestare alcuni aspetti dei dazi AD. Una riforma radicale dell'AD è stata proposta da Finger, secondo cui i dazi e la legislazione AD andrebbe completamente eliminata. Alcuni studiosi suggeriscono di implementare una versione modificata della legge antitrust che proibisca in modo più accurato solo quei comportamenti che in teoria si dimostrano distruttori di benessere. Ciò potrebbe avvenire attraverso un accordo multilaterale tra i maggiori partner commerciali o attraverso un nuovo codice della concorrenza all'interno del W.T.O. stesso.

Altre riforme proposte includono l'attribuzione della legittimazione ad agire alle altre parti nell'ambito dell'inchiesta AD stessa e l'obbligo per le agenzie nazionali di adottare un approccio basato sulla totalità delle circostanze nel determinare se un dazio è appropriato. Ciascuna di queste riforme aumenterebbe la pressione sui produttori nazionali che esercitano pressioni a favore del dazio e ridurrebbe la probabilità che il dazio venga applicato (Finger, 1992). Promettenti sono le riforme finalizzate a fornire risorse allo scopo di aumentare la capacità giuridica di alcuni Paesi. L'obiettivo principale di queste riforme, alcune delle quali già sono state attuate, è l'equità giuridica, che, se ottenuta, comporterebbe la diminuzione progressiva delle azioni AD, se non la loro scomparsa. Una delle riforme in questione è stata attuata da l'Advisory Centre on WTO Law (A.C.W.L.), il quale opera come fondo legale e fonte di competenze per i Paesi in via di sviluppo dal 2001 e fornisce risorse legali ai Paesi in via di sviluppo secondo le necessità (Bolton, 2011). Sebbene questa riforma non fosse rivolta in particolare AD, il suo effetto è stato quello di rendere tutti i Paesi a bassa capacità più propensi a presentare ricorsi su una serie di questioni, tra cui le richieste di AD. Il problema dell'A.C.W.L., tuttavia, è che "la sua struttura istituzionale non le consente di occuparsi di tutte le questioni che riguardano il commercio internazionale" (Bolton, 2011). Sebbene tale organizzazione abbia iniziato un percorso di riforma che coinvolge anche l'AD, Essendo un'organizzazione di assistenza legale generale con meno di dieci avvocati a tempo pieno, il suo scopo non è quello di affrontare direttamente il problema dei dazi AD.

Delle proposte di riforma innovative sono espone negli studi degli economisti Hoelsman e Leidy, i quali formulano delle possibili riforme sulla base di alcune concezioni relative all'AD. Secondo gli economisti, la legislazione e le misure AD agiscono come un sistema di salvaguardie selettive. Da un punto di vista

multilaterale, il problema generale è che gli incentivi per le imprese sono orientati a richiedere e ricevere forme di protezione discriminatorie. Pertanto, per modificare lo status quo è necessario cambiare questi incentivi (Hoelsman & Leidy, 1989). Questo può essere fatto unilateralmente o multi lateralmente. Il problema, soprattutto nel Tokyo Round, era che alcune nazioni desideravano poter imporre protezioni di emergenza (salvaguardie) su base unilaterale e selettiva. Anche se questa preferenza per la selettività unilaterale è diminuita, il valore di un accordo non discriminatorio per questi paesi contro le azioni selettive è incerto, dato che le procedure discriminatorie come l'AD continueranno ad esistere. Si potrebbe sostenere che la legislazione sull'AD dovrebbe essere revocata perché un accordo sulle salvaguardie sia significativo. Anche una proposta di riforma in questo senso è radicale poiché prevede l'eliminazione dell'AD, tuttavia sembra essere difficile attuarla nella pratica. Anche se da un punto di vista teorico l'abrogazione della legislazione sull'AD è probabilmente la politica ottimale da seguire, in pratica è estremamente difficile abrogare una legge. Secondo Hoekman e Leidy, quindi, Se si è costretti ad accettare una qualche forma di legge sull'AD, è necessario considerare politiche alternative. Esistono tre possibilità: rendere l'uso dell'AD più difficile e costoso e limitarne la portata; rendere le procedure di salvaguardia più "facili da usare" e aumentare la probabilità di ottenere una protezione temporanea e non discriminatoria; e fare entrambe le cose insieme (Hoelsman & Leidy, 1989). Alcune di queste opzioni comportano dei pericoli, in quanto il risultato potrebbe essere peggiore dello status quo. Se, ad esempio, solo le imprese concorrenti all'importazione potessero ottenere più facilmente la protezione e l'accesso ai mercati potrebbero peggiorare. Un'altra ragione di preoccupazione è che i Paesi in via di sviluppo hanno iniziato a introdurre e utilizzare le leggi sull'AD e che essi stessi sono sempre più bersaglio di azioni AD da parte degli altri Paesi. Ciò mette a rischio la liberalizzazione unilaterale e gli sforzi che molti di questi Paesi stanno facendo.

A questo proposito, gli economisti in questione hanno elaborato due potenziali approcci aventi lo scopo di migliorare lo status quo: Una linea d'azione consiste nel rendere più interessante l'uso delle leggi di salvaguardia; un'altra consiste nel far sì che le azioni di AD si concentrino maggiormente su considerazioni di carattere economico (Hoelsman & Leidy, 1989). Dal momento che la maggior parte delle leggi di salvaguardia non presenta molti problemi dal punto di vista economico, un miglioramento importante consisterebbe nell'aumentare l'uso delle procedure di salvaguardia rispetto all'AD e ad altre forme di protezione discriminatoria (come i VER). L'obiettivo di fondo sarebbe quello di ridurre l'incentivo a invocare la legislazione AD. Ciò richiede che l'accesso alle leggi di salvaguardia sia reso più facile. Come già detto, nella CE le parti private non hanno accesso diretto alle leggi di salvaguardia. Una possibilità per aumentare l'attrattiva relativa delle procedure di salvaguardia è quella di eliminare il "requisito" della compensazione, poiché spesso si sostiene che la necessità di compensare gli esportatori colpiti (tenendo conto della possibilità di ritorsioni) inibisce l'uso delle salvaguardie. Tuttavia, potrebbe non essere necessario eliminare la compensazione. Un modo per offrire

una compensazione senza gravare sul bilancio pubblico e senza inimicarsi le altre industrie nazionali è quello di attuare una proposta avanzata da Deardorff. Egli suggerisce che il rimedio in un caso di salvaguardia sia una quota globale temporanea fissata a un livello non inferiore a quello delle importazioni dell'anno base. I contingenti verrebbero assegnati a tutti i paesi esportatori e sarebbero trasferibili tra i paesi. Ciò dovrebbe comportare un unico premio per la quota, in modo da approssimare l'ideale di non discriminazione far sì che tutte le nazioni ricevano una certa compensazione (ovvero, l'affitto della quota). in modo da approssimare l'ideale di non discriminazione e far sì che tutte le nazioni ricevano una certa compensazione (ovvero, l'affitto della quota).

Analogamente ad Hoekman e Leidy, anche Finger ritiene che la miglior riforma possibile sia l'eliminazione dell'AD; quindi, la soluzione ottimale è la più radicale. Secondo l'economista, Un altro tentativo di inasprire la legge al fine di ridurre la discrezionalità e l'arbitrarietà del sistema attuale non risolverebbe i problemi reali. Questo punto di vista è condiviso da Hoekman e Leidy, i quali, dopo l'Uruguay Round, hanno concluso

"L'AD [antidumping] è fondamentalmente difettosa dal punto di vista economico e non può essere risolta armeggiando con gli arcani metodologici delle indagini. A tutti i fini pratici, non c'è nulla di sbagliato nel dumping, in quanto si tratta di una normale pratica commerciale. Il problema è l'antidumping" (Hoelsman & Leidy, 1989).

Per gli economisti, il dumping non è un problema di commercio internazionale. La determinazione dei prezzi a livello internazionale può essere un problema di concorrenza e come tale dovrebbe, in linea di principio, essere affrontato esclusivamente nell'ambito delle leggi nazionali sulla concorrenza. Quattro accordi commerciali regionali hanno adottato questo punto di vista per il dumping all'interno della zona. Si tratta dell'UE, dello Spazio economico europeo, dell'accordo CER tra Australia e Nuova Zelanda e dell'accordo Canada-Cile (Finger, 1992). Tutti hanno abolito la possibilità di azioni AD contro i membri delle aree. Tuttavia, negli Stati Uniti e in alcuni altri Paesi, il dumping è nato come parte della legislazione antitrust. Solo negli ultimi decenni si è tornati a considerarlo sempre più come un problema di commercio internazionale piuttosto che di concorrenza, e gli standard nei due campi si sono differenziati.

Una possibile obiezione alla sostituzione dell'azione ai sensi del diritto nazionale della concorrenza con l'azione ai sensi del diritto internazionale è che alcuni dei Paesi che hanno leggi antidumping non hanno leggi sulla concorrenza che coprano i prezzi predatori o la discriminazione dei prezzi o altri comportamenti in materia di prezzi che potrebbero produrre dumping secondo le leggi internazionali. In effetti, pochi dei nuovi Paesi che intraprendono azioni antidumping hanno leggi nazionali efficaci in materia di concorrenza. Tuttavia, l'assenza di leggi sulla concorrenza può essere interpretata come una mancanza di preoccupazione da parte di questi Paesi nei confronti di tali comportamenti (Hoelsman & Leidy, 1989). Per quanto riguarda i miglioramenti dell'AD, un buon approccio sarebbe quello di introdurre elementi più "di salvaguardia". Hoelsman e Leidy elaborano tre

potenziali soluzioni in tal senso. I requisiti relativi al pregiudizio potrebbero essere resi più severi e più difficili da soddisfare. Attualmente il danno materiale non è definito chiaramente e le leggi nazionali prevedono una serie di indicatori di danno. Il numero di indicatori potrebbe essere drasticamente ridotto. Un'altra possibilità potrebbe essere quella di eliminare la disposizione secondo cui la minaccia di danno può essere sufficiente per l'imposizione di un'azione. Il potenziale di abuso di questo linguaggio è evidente. Un'altra soluzione di miglioramento concerne l'applicazione dei dazi AD in maniera decrescente: ad esempio, il dazio AD potrebbe essere ridotto di una percentuale fissa all'anno. Si potrebbero anche prevedere limiti di tempo per le azioni e il divieto di richiedere nuovamente l'assistenza entro un certo periodo di tempo. Inoltre, potrebbero essere vietati gli impegni. Queste misure sono spesso equivalenti ai VER, in quanto l'esportatore cattura parte delle rendite generate dalla limitazione delle esportazioni. Un effetto di ciò è che gli esportatori sono meno propensi a lamentarsi dell'azione AD. Questo, insieme al fatto che la protezione è meno visibile, implica che ai consumatori sarà meno chiaro cosa sta accadendo (Hoelsman & Leidy, 1989). La conseguente mancanza di trasparenza inibisce l'attuazione di politiche meno costose. Un altro miglioramento sarebbe quello di richiedere la partecipazione degli uffici antitrust a casi di AD. Queste agenzie dovrebbero avere il potere di porre il veto su azioni ritenute probabilmente dannose per la concorrenza. Questa procedura sarebbe perfettamente coerente con l'argomento della predazione per l'AD, ovviamente, poiché, presumibilmente, la mancata accettazione di tale proposta potrebbe essere considerata una conferma della convinzione generale degli economisti che l'AD non sia realmente diretta contro la predazione.

Uno dei principali problemi dell'AD è che non tutela l'interesse pubblico, anzi arricchisce l'industria nazionale a spese dell'interesse pubblico. Una soluzione a questo problema è stata formulata dall'economista indiana Aradhna Aggarwal, ed è relativa all'inserimento ed all'applicazione di una clausola di interesse pubblico. Una clausola di interesse pubblico in un accordo antidumping rivisto potrebbe servire come mezzo di accesso alla giustizia socioeconomica per queste parti danneggiate. Si pensa che sia un modo per bilanciare gli interessi dei produttori con quelli dei consumatori (consumatori del prodotto). L'aggiunta di una clausola di interesse pubblico imporrebbe anche la dovuta restrizione nell'applicazione delle misure AD. L'ampliamento del potere di più parti interessate di influenzare l'esito dei procedimenti di indagine AD può esercitare una certa disciplina sull'applicazione di questa legge. l'inserimento di un test di interesse pubblico è conforme ai concetti, ai principi e agli obiettivi fondamentali dell'ADA (Aggarwal, 2004). Sebbene l'attuale accordo non richieda alcun tipo di test esplicito di interesse pubblico, l'articolo 9.1 indica che è auspicabile. La clausola dell'interesse pubblico non è un concetto completamente nuovo, poiché esiste in alcune legislazioni nazionali AD. Non dovrebbe quindi essere difficile affrontare i vari elementi di un test di "interesse pubblico" e tradurre il concetto in norme AD.

L'economista indiano ha inoltre studiato tre possibili applicazioni della clausola o, meglio, tre potenziali modi di inserimento nella legislazione AD. La prima concerne

la modifica della legislazione AD al fine di rendere obbligatorie le considerazioni di interesse pubblico. L'Accordo deve essere modificato per richiedere ai Membri di considerare l'interesse pubblico nell'apertura dei casi antidumping e nella valutazione dei dazi definitivi nei casi in cui le parti interessate presentino osservazioni in tal senso. In altre parole, questo test dovrebbe essere applicato sia all'inizio della procedura prima dell'apertura di un caso di dazio antidumping, sia alla fine del caso prima dell'applicazione dei dazi per l'industria nazionale. In pratica, le inchieste di pubblico interesse (quando sono obbligatorie) sono generalmente postume. Vengono svolte solo dopo l'applicazione dei dazi antidumping. Il punto è determinare se vi siano considerazioni di interesse pubblico che, in termini di politica, giustifichino la riduzione o l'eliminazione di tali dazi (Aggarwal, 2004). Tuttavia, è dimostrato che le petizioni AD hanno un profondo impatto sulle importazioni, anche se non si traducono in dazi. Come già scritto in precedenza, la conseguenza è che le importazioni diminuiscono drasticamente durante il periodo di indagine, indipendentemente dall'esito finale del caso.

Una seconda via di inserimento della clausola di interesse pubblico sarebbe quella di estendere la definizione di "parti interessate" (Bolton, 2011). La categoria di persone definite dall'Accordo antidumping come parti interessate, con il diritto di difendere i propri interessi nelle udienze antidumping, di presentare prove orali, di ricevere informazioni orali fornite durante un'udienza e di prendere visione di tutte le informazioni non riservate rilevanti per la presentazione dei loro casi, dovrebbe essere estesa per includere gli utilizzatori industriali e i rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori. Secondo le regole attuali, i rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti industriali possono essere definiti "parti interessate" solo se i Membri che conducono un'indagine estendono loro questo privilegio. Ampliare l'accesso alle indagini AD, in modo da consentire alle organizzazioni dei consumatori di influenzare il processo decisionale, indipendentemente dalla natura del prodotto, servirà probabilmente a impedire alle autorità nazionali di ignorare gli interessi dei cittadini. Il Canada già ha inserito una clausola in questo senso nella propria legislazione nazionale: I regolamenti elaborati nell'ambito dello "Special Import Measures Act" (SIMA) in Canada definiscono già le "parti interessate" come comprendenti tutti gli utilizzatori industriali e le organizzazioni dei consumatori (Aggarwal, 2004). Tuttavia, l'ampliamento della copertura delle "parti interessate" può anche incoraggiare i lobbisti/avvocati a organizzare gli utenti/consumatori in una forza politica efficace (Finger, 1992). Si tratta di una base di clienti non sfruttata. Gli avvocati del commercio riconosceranno l'opportunità commerciale che l'aggiunta degli utenti come parti interessate offrirebbe e svilupperanno questo mercato in modo simile a quello che hanno sviluppato tra gli utenti della protezione e successivamente tra gli esportatori stranieri.

La terza soluzione elaborata dell'economista indiano concerne la specificazione dei criteri che riguardano l'interesse pubblico. In poche parole, e il termine "interesse pubblico" riceva lo stesso trattamento del termine "pregiudizio". Le disposizioni antidumping stabiliscono che il pregiudizio è causato se gli interessi nazionali



concorrenti sono danneggiati a causa di una serie di fattori. La stessa procedura potrebbe essere applicata all'interesse pubblico per segnalare che la protezione dalle merci in dumping non deve essere data per scontata. Per realizzare questo obiettivo normativo sono necessarie due azioni: l'inclusione di una disposizione di questo tipo nella legislazione AD e l'avvio di indagini di pubblico interesse parallele a quelle già esistenti per l'indagine sul "pregiudizio" (Aggarwal, 2004). La disposizione che andrebbe inserita, quindi, dovrebbe codificare il modo di svolgimento di un'indagine di interesse pubblico. Quindi, prendendo spunto dai parametri d'indagine relativi al pregiudizio, è possibile stilare un elenco delle variabili che le autorità dovrebbero prendere in considerazione nel condurre un'indagine di interesse pubblico, ed esse sono: i fattori pertinenti, tra cui i danni ai consumatori nazionali, i problemi di accesso ai fattori produttivi, l'aumento dei prezzi, l'impatto sulla scelta o sulla disponibilità dei prodotti per i consumatori, l'impatto sulla concorrenza a breve e a lungo termine sul mercato, gli effetti sull'occupazione, gli effetti sulla salute pubblica.

Un approccio di riforma simile, che tiene in considerazione il benessere dei consumatori, sarebbe quella di modificare l'articolo VI per integrare il test del pregiudizio (al produttore) con un test economico nazionale (che sarebbe un test del benessere economico dei consumatori). Come si è detto, gli interessi dei consumatori sono ignorati dall'articolo VI e dall'accordo dell'Uruguay Round sull'applicazione dell'articolo VI e la definizione di industria nazionale ai fini della valutazione del pregiudizio è in termini di produttori nazionali di prodotti simili, il che non include gli utilizzatori a valle dei prodotti. Questo test aggiuntivo obbligherebbe i Paesi che indagano su presunte pratiche di dumping a compensare i guadagni derivanti dal dumping per i produttori a valle e/o i consumatori con le perdite subite dai produttori storici (Hoelsman & Leidy, 1989). Una riforma di questo tipo potrebbe contribuire a ridurre il ricorso alle azioni AD come forma di protezione contingente. In questo senso, Hoelsman e Leidy hanno suggerito che le accuse di dumping siano esaminate dall'autorità garante della concorrenza del Paese di origine dell'esportatore, ammesso che ne abbia una, e che sia necessario accertare un comportamento anticoncorrenziale prima che il Paese importatore imponga dazi AD. Di fatto, questo aggiungerebbe un test sulla concorrenza agli attuali test sul dumping e sul pregiudizio. Ciò renderebbe un'azione AD coerente con la legge sulla concorrenza del paese esportatore. L'adozione di un approccio al dumping basato sulla concorrenza si concentra sui reali costi e benefici di questa forma di condotta commerciale e suggerisce possibili riforme che allineino maggiormente gli interventi governativi ai reali costi della predazione dannosa o della discriminazione di prezzo. Tuttavia, il punto di vista secondo cui il dumping dovrebbe essere considerato un problema di concorrenza non è ancora penetrato nella coscienza dei negoziatori nazionali o dell'OMC.

In questo ultimo paragrafo è stato analizzato l'AD da un punto di vista morale ed etico, oltre che economico. Innanzitutto, l'AD è stato concepito come rimedio contro l'attività di dumping da parte di imprese straniere nel mercato nazionale, tuttavia tale attività, secondo la maggior parte degli economisti, si verifica

raramente, poiché se un'impresa vende al di sotto del costo di produzione per un periodo relativamente lungo questa fallirà. Inoltre, il dumping, quando si verifica, va a vantaggio dei consumatori, i quali hanno accesso a prodotti della stessa qualità di quelli nazionali ma ad un prezzo ridotto. È interessante notare che gli economisti considerano il dumping come una componente naturale dell'economia, ritenendo insensato il presupposto secondo cui un produttore (straniero) che danneggia un altro produttore (in questo caso nazionale) deve essere punito (McGee, 1997); questo concetto è alla base delle leggi AD. Sulla base di questo ragionamento è stata effettuata una critica all'AD in un'ottica morale ed etica: sia dal punto di vista utilitarista che dei teorici del diritto l'AD è immorale. Gli utilitaristi si sono limitati a confrontare le perdite ed i guadagni nell'applicazione dell'AD, ed hanno riscontrato che le prime sono superiori dei secondi. L'AD causa delle perdite in quanto vengono imposti dei dazi AD che penalizzano i consumatori, le imprese esportatrici straniere e le imprese nazionali che non sono coinvolte nelle indagini. Dal punto di vista dei teorici del diritto, invece, l'AD viola il diritto di proprietà ed il diritto di contratto dei consumatori e delle imprese straniere, in quanto ad entrambe è impedita la contrattazione volta all'acquisto ed alla vendita del bene ad un prezzo concordato (McGee, 1997). Dopo aver esaminato le principali lacune dell'AD da un punto di vista morale ed etico, sono state elencate le diverse proposte di riforma formulate e proposte dagli economisti negli anni. Le proposte sono molte e diverse tra loro: una riforma del valore costruito del prezzo, l'abolizione della regola del Paese sostituto (quindi l'impossibilità da parte delle autorità inquirenti di prendere in analisi i prezzi di un altro Paese rispetto al Paese accusato di praticare dumping), l'imposizione di parametri più severi nel calcolo del pregiudizio, una riforma volta a bilanciare la capacità giuridica di tutti i Paesi avente l'obiettivo di stabilire l'equità giuridica; ancora la proposta degli economisti Hoekman e Leidy di sostituire l'AD con procedure di salvaguardia meno discriminatorie, l'abolizione dell'AD, l'inserimento di una clausola di interesse pubblico nella legislazione AD e, molto similmente, la proposta di inserire un test del benessere dei consumatori ai fini dell'indagine AD.

In conclusione, è possibile affermare che l'AD è stato utilizzato dai Paesi come uno strumento protezionistico, e sia secondo la maggior parte degli economisti che in pratica, la protezione è un male per l'economia. Detto questo, sembra che un maggiore sforzo dedicato all'economia politica della liberalizzazione e meno all'economia politica della protezione produrrebbe notevoli benefici. È importante notare in più punti che il linguaggio dell'equità è utilizzato con notevole efficacia dai richiedenti protezione. È abbastanza facile identificare la componente egoistica di questa retorica. Ciò che è meno facile è, se l'equità non è altro che un sottile velo per l'interesse personale, spiegare il suo continuo potere retorico. Una domanda che sorge spontanea è perché nonostante le varie argomentazioni e soluzioni a favore dell'equità dei risultati di mercato proposte dagli economisti negli anni hanno avuto un impatto minimo, se non nullo. D'altro canto, la letteratura economica, in primo luogo l'economia della scelta sociale e del benessere, è piena di tentativi di formalizzare varie nozioni di equità e giustizia, ma c'è pochissima ricerca

sistematica sull'economia positiva e sull'economia politica dell'equità. Perché il concetto di equità è legato ad alcune idee sociali e non ad altre? In particolare, perché le nozioni di equità sono così intimamente legate al lavoro, ma non al capitale? È utile smascherare l'appropriazione cinica del linguaggio politicamente potente dell'equità, in quanto è evidente che questo termine, come altri esaminati in questa ricerca, venga distorto ed abusato nel linguaggio della politica odierna. In questo senso, le varie riforme proposte dagli economisti, se venissero applicate, migliorerebbero sicuramente l'uso dell'AD in modo più equo e morale, ma, a mio parere, sarebbe solo una questione di tempo prima che i governi e le imprese trovino altre scappatoie per aggirare le nuove disposizioni: per esempio, nel caso di inserimento di una clausola di interesse pubblico, i governi e le imprese potrebbero iniziare delle attività di lobbying nei confronti dei consumatori, e creare dei gruppi di pressione al fine di aggirare la clausola stessa semplicemente ampliando di poco i soggetti privilegiati che traggono beneficio dall'AD. Quindi, la soluzione ottimale è l'eliminazione completa dell'AD, in quanto questo strumento economico, oltre ad essere usato per proteggere le imprese nazionali, permette a certi Paesi, come gli Stati Uniti ed i Paesi europei, di avere potere nella condizione economica di altri Paesi, come i Paesi in via di sviluppo ed i Paesi poveri; per esempio, un Paese europeo potrebbe imporre dei dazi AD, dopo aver effettuato un'indagine e stabilito unilateralmente i parametri del pregiudizio e del nesso di causalità, con l'intenzione di distruggere l'industria nazionale di un Paese in via di sviluppo che, la quale, appunto, sta iniziando a crescere ed a diventare competitiva nel mercato internazionale. Ad avvalorare questa opinione sono: le regole dell'OMC relative all'AD che lasciano un'ampia discrezionalità ai Paesi e la scarsa capacità giuridica dei Paesi in via di sviluppo rispetto ai Paesi ricchi. Avere meno capacità giuridica significa non poter reclamare l'imposizione di dazi AD ma imporne solo di nuovi, poiché a quel punto è l'unico modo del Paese in via di sviluppo per minimizzare i danni arrecati dalle misure AD. La discrezionalità, unita all'alta capacità giuridica, permette, quindi, ai Paesi ricchi di mantenere a proprio piacimento gli equilibri economici tra i gli Stati; in base a questo ragionamento, l'AD altro non è che uno strumento economico utilizzato per raggiungere questo obiettivo, e, per questo, va eliminato.

## CONCLUSIONI

Lo scopo di questa tesi è stato quello di individuare gli effetti **positivi** e negativi del dumping e antidumping. Per quanto riguarda il dumping, contrariamente alla concezione classica, questa pratica genera benefici all'economia in generale ed aumenta il benessere di alcuni attori economici, come, per, esempio, i consumatori, i quali hanno la possibilità di acquistare lo stesso prodotto (o simile) ad un prezzo inferiore da imprese straniere esportatrici. Il problema sembra essere l'abuso dell'AD da parte dei Paesi, soprattutto da parte degli Stati Uniti e dei Paesi europei. L'AD è nato come legislazione antitrust, ma dalla funzione di protezione della concorrenza si è trasformato in uno strumento anticoncorrenziale, di protezione dell'industria nazionale. L'abuso dell'AD in funzione protezionistica ha diversi effetti negativi per l'economia: avvantaggia pochi attori economici, che sarebbero le imprese nazionali che hanno inviato la petizione alle autorità statali, incaricate di indagare sul presunto dumping da parte delle imprese straniere; ma queste dinamiche violano i diritti di contratto e di proprietà penalizzando una pluralità di attori economici: i consumatori in primis, i quali non hanno più la possibilità di acquistare un prodotto x straniero simile a quello nazionale ad un prezzo inferiore rispetto all'ultimo. Anche le imprese straniere sono penalizzate in quanto i dazi AD bloccano la loro crescita nel mercato estero, con la conseguenza che a queste imprese non conviene più vendere nel mercato estero di riferimento poiché esse non otterrebbero alcun guadagno. La soluzione a questo problema sarebbe quella di spostare la vendita dei prodotti in un altro mercato estero e/o concentrarla all'interno del mercato nazionale. I diritti di proprietà e di contratto, invece, vengono violati in quanto sia le imprese straniere accusate di praticare dumping sia i consumatori non hanno più la possibilità di concordare un prezzo relativo alla vendita ed all'acquisto del prodotto: le imprese estere sono costrette ad alzare il prezzo o cambiare mercato ed i consumatori potranno acquistare il prodotto x esclusivamente al prezzo minimo deciso dalle autorità statali alla fine dell'inchiesta AD. Quindi l'uso dell'AD comporta un beneficio esclusivamente nei confronti delle imprese nazionali del settore che hanno presentato la petizione ed ha effetti negativi per le imprese straniere, le imprese nazionali ed i consumatori.

I Paesi hanno abusato di questo strumento economico negli ultimi anni, poiché esso permette di ottenere un livello di protezione relativamente alto senza correre grandi rischi. Ma il motivo principale dell'abuso concerne la discrezionalità di cui dispongono i Paesi nell'utilizzare l'AD; i vari Round del GATT e la legislazione OMC in materia di AD concedono alle autorità inquirenti diverse libertà: innanzitutto, i parametri usati per calcolare il pregiudizio che un'impresa straniera arreca all'industria nazionale sono piuttosto discrezionali; ovvero, le autorità inquirenti potrebbero scegliere di esaminare il danno all'industriale nazionale utilizzando delle variabili rispetto ad altre. In questo modo, le autorità potrebbero scegliere quei parametri secondo cui l'azione delle imprese straniere provoca un danno materiale all'industria nazionale, rispetto ad altri parametri, i quali, se venissero scelti, non ne risulterebbe alcun danno effettuato dalle imprese straniere.

Un'altra componente discrezionale importante riguarda il calcolo del margine del dumping; le autorità inquirenti possono effettuare questo calcolo confrontando la differenza tra il prezzo del prodotto nazionale ed il prezzo del prodotto importato, oppure esse possono confrontare i due prodotti sulla base dei costi. Pare ovvio che, analogamente al calcolo del pregiudizio, le autorità optano per la modalità di calcolo che permette loro di applicare i più alti dazi AD possibili in tali circostanze. Ancora peggio è la legislazione AD quando un Paese avvia un'indagine nei confronti di un altro Paese classificato come un'economia non di mercato; è questo il caso della Cina, il principale bersaglio delle azioni AD negli ultimi anni. La discrezione concessa dalla legislazione OMC qui è molto ampia, in quanto le autorità investigative possono prendere in esame le informazioni economiche di un Paese terzo rispetto al Paese accusato di praticare dumping. Anche in questo caso le autorità possono prendere in esame qualsiasi parametro per fare il confronto tra Paese terzo ed il Paese sotto inchiesta, al fine di dimostrare che i settori di riferimento dei due Paesi sono simili e quindi il primo può essere sostituito al secondo nel calcolo del margine del dumping. Ovviamente verrà scelto il parametro che ha come risultato l'imposizione di dazi AD un livello più alto possibile.

Un altro punto molto importante, che insieme a quelli appena descritti ha chiuso il cerchio del ragionamento sull'AD svelandone completamente le dinamiche reali, riguarda la capacità giuridica in capo ai Paesi. La differenza di capacità giuridica, intesa come l'insieme di risorse che un Paese possiede per difendersi, tra i Paesi ricchi (UE e Stati Uniti) ed i Paesi in via di sviluppo è il motivo per cui la maggior parte delle azioni AD non sono contestate. Gli attori internazionali che hanno una scarsa capacità giuridica non hanno le risorse materiali per reclamare l'imposizione di dazi AD e quindi di risolvere una controversia; la causa in sé sarebbe troppo onerosa. Poiché per difendersi dalle azioni AD è necessario un livello relativamente alto di capacità giuridica mentre per effettuare azioni AD la capacità giuridica necessaria è minima, i Paesi in via di sviluppo rispondono alle azioni AD dei Paesi ricchi con altre azioni AD, in quanto sembrerebbe l'unico modo che hanno i primi di minimizzare i danni e "contestare" le azioni AD dei secondi.

Tutti questi elementi agiscono insieme nel mercato internazionale e danno vita e determinate dinamiche. In poche parole, i Paesi ricchi hanno dalla loro parte la capacità giuridica di difendersi dall'AD altrui, la discrezionalità di attuare azioni AD verso un Paese x prendendo in considerazione i parametri per il calcolo del margine del dumping e del pregiudizio che desiderano, che praticamente sono i parametri che massimizzano la misura del dumping delle imprese esportatrici e, di conseguenza, anche il livello dei dazi AD imposti a fine indagine. Nella pratica, si può affermare che le imprese esportatrici che hanno dei grandi guadagni in un Paese ricco, anche se non praticano dumping vengono accusate di farlo e vengono bloccate nella loro penetrazione del mercato e nella crescita economica. In quest'ottica l'AD appare come uno strumento protezionistico utilizzato dai Paesi ricchi non solo per impedire la penetrazione commerciale di altre imprese nel loro mercato nazionale, ma anche e soprattutto per bloccare o minimizzare la crescita di alcune industrie dei Paesi in via di sviluppo. Quindi l'AD è un mezzo utilizzato dai

Paesi ricchi per mantenere gli equilibri economici desiderati da essi nel mercato internazionale. In questo senso, questi Paesi agiscono in modo immorale in quanto: violano i diritti di proprietà e contrattuali sia dei propri cittadini in quanto consumatori sia delle imprese straniere; impediscono la crescita economica di certe industrie appartenenti ai Paesi in via di sviluppo. Quest'ultima argomentazione viene rafforzata se si pensa al fatto che un'economia in crescita diventa rilevante ed influente sul mercato internazionale in pochi anni, in quanto produce prodotti competitivi a bassi costi di produzione e ad una qualità paragonabile ad altri prodotti sul mercato. Un esempio perfetto di questa descrizione è la Germania di inizio Novecento, che ha avuto una crescita rapida ed è diventata centrale nel mercato europeo in pochissimi anni. Invece, a parte la Cina e l'India, gli altri Paesi in via di sviluppo sono in "via di sviluppo" da troppo tempo; a mio parere, i Paesi ricchi hanno congelato la crescita economica di queste economie, le quali, altrimenti, già sarebbero diventate rilevanti sul mercato internazionale.

In conclusione, si può affermare che l'AD è uno strumento che concede molto discrezione a chi lo usa. Nell'ultima sezione di questa tesi sono state avanzate diverse potenziali riforme formulate dagli economisti al fine di migliorare l'AD ed il suo uso nel mercato internazionale: rendere i parametri del pregiudizio e del calcolo del margine del dumping più severi, sostituire ed integrare l'AD con procedure di salvaguardia, inserire una clausola di interesse pubblico o un test del benessere dei consumatori al fine di tutelare i diritti di quest'ultimi. Tuttavia, alla luce di quanto detto finora, la riforma ottimale sembra essere l'eliminazione completa dell'AD, poiché è concepito dai Paesi non solo come un mezzo per proteggere la propria industria nazionale (a danno dei propri cittadini consumatori e delle imprese straniere) ma anche come un mezzo per controllare la crescita delle altre economie, in grado di bilanciare gli equilibri dell'economia mondiale. L'eliminazione dell'AD di certo non risolverebbe completamente questo problema, poiché gli Stati hanno già e troverebbero altri mezzi per gestire gli equilibri dell'economia, ma un miglioramento delle leggi AD, nonostante le buone intenzioni, porterebbe i Paesi ad aggirare i nuovi vincoli imposti dalla riforma e ad abusare nuovamente di questo strumento economico.

# BIBLIOGRAFIA

- Anderson J.E.: *Domino Dumping II*, Boston College, USA, September 1992
- Anh Le Tran: *Dumping and Antidumping in the United States: A Comprehensive Review of Key Issues*, Lasell College, Newton, Massachusetts, March 1, 2012
- Aprajita Bhargava: *Antidumping and competition law: a critique*, Public School, Betul, India, 2022
- ATHIRA P., GEETHU PRAKAS: *THE STRATAGEMS OF PREDATORY PRICING UNDER ANTI-DUMPING LAW AND COMPETITION LAW*, National University of advanced legal studies Kochi, India, 2020-2021
- Baylis Kathy, Malhotra Nisha: *Antidumping and Market Power in the Agriculture Sector, with a Special Case Study of the Fresh Tomato Industry*, University of British Columbia, Canada, 2008
- Blessing Mataka, Maimbolwa Sepo Imasiku: *The International Journal of Multi-Disciplinary Research Unpacking the Complexities and Impact of Dumping on Africa's Manufacturing Industry*, Mulungushi University Kabwe, Zambia, 2018
- Blonigen Bruce A. Prusa Thomas J.: *Dumping and antidumping duties*, National bureau of economic research, Massachusetts, September 2015
- . Bolton Reid M.: *Anti-Dumping and Distrust: Reducing Anti-Dumping Duties under the W.T.O. Through Heightened Scrutiny*, University of Chicago Law School, 2010
- Bown Chad P, *Global antidumping database version 1.0*, World Bank Policy Research Working Paper 3737, Brandeis University, October 2005
- . Brown Chad P: *The WTO and antidumping in developing countries*, Department of Economics & International Business School, Brandeis University, USA, June 2008
- Bown Chad P.: *Trade Policy Flexibilities and Turkey*, The World Bank Development Research Group Trade and Integration Team, January 2013
- Brander James A. Krugman Paul: *A 'RECIPROCAL DUMPING' MODEL OF INTERNATIONAL TRADE*, Cambridge, August 1983
- Czako Judith, Human Johann, Miranda Jorge: *A Handbook on Anti-Dumping Investigations*, WTO, Cambridge University 2003

- Finger J. Michael: *The Meaning of "Unfair" in U.S. Import Policy*, Country Economics Department, The World Bank, August 1991
- Flame Harry: *Reverse Dumping*, University of Stockholm, June 1985
- Greenhut; M. L. Ohta H.; Sailors Joel: *Reverse Dumping: A Form of Spatial Price Discrimination*, The Journal of Industrial Economics, Vol. 34, No. 2., pp. 167-181. December 1985
- Hélio Henkin, Rafael Pentiado Poerschke, Ricardo Dias da Silva: *THE REFORM OF THE BRAZILIAN ANTIDUMPING REGIME: A PARTIAL REVIEW OF THE DETERMINANTS AND THE IMPLICATIONS OF DECREE 8,058/2013*, Brazilian Journal of Strategy & International Relations, Rio de Janeiro 2021
- Kerr William A.: *Dumping—One of Those Economic Myths*, the Estey Centre Journal of international Law and Trade Policy, 2001
- Jannaccone P., *La Riforma Sociale, il DUMPING e la discriminazione dei prezzi*, Società Tipografico-editoriale Nazionale, Torino, 1914
- Manish Sidhpuria, Samir Parikh: *Antidumping initiations made and faced by different countries of the world, with special reference to India and China*, South Gujarat University, Surat, Gujarat, India, 2018
- McGee Robert W., Seton Hall University: *Application of the antidumping laws against latin american countries: six case studies and prospects for the future*, Presented at the 14th Conference of the Business Association of Latin American Studies, Rio de Janeiro, Brazil, April 1997
- Mcgee R.: *Ethical Aspects of Using Government to Subvert Competition: Antidumping Laws as a Case Study of Rent Seeking Act*, Andreas School of Business Working Paper Series, Barry University, Miami Shores, FL, September 2006
- McGee Robert W. Yeomin Yoon: *Antidumping and the People's Republic of China: Five Case Studies*, Seton Hall University, May 1998
- McGee Robert W. W. Paul Stillman: *Some Ethical Issues for Accountants in Antidumping Trade Cases: An Examination of Recent Case Studies with Emphasis on Latin America*, School of Business Seton Hall University, December 1996
- Meng Tao: *Dumping and antidumping regulations with specific reference to the legal framework in South Africa and China*, University of Beijing, China, May 2006



- Ndlovu Lonias: *An Assessment of the WTO Compliance of the Recent Regulatory Regime of South Africa's dumping and anti-dumping Law Department of Private Law*, University of Zululand, KwaDlangezwa, South Africa, 2010
- Nguyen M. Duc: *Application of econometric models for price impact assessment of antidumping measures and labelling laws on global markets: a case study of Vietnamese striped catfish*, Nong Lam University, Thu Duc, Hochiminh City, Vietnam, 2010
- Niels Gunnar and Kate Adriaan ten: *Anti-dumping Protection in a Liberalising Country: Mexico's Anti-dumping Policy and Practice*, Oxford, Federal Competition Commission, Mexico, 2004
- Norman George and Jaques-France Ois Thisse: *Market Structure and Competition Policy Game-Theoretic Approaches*, Cambridge University, 2004
- Prusa Thomas J.: *ON THE SPREAD AND IMPACT OF ANTIDUMPING*, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Cambridge, October 1999
- Schiavo Stefano, Tomasi Chiara, Zhua Min: *Anti-dumping Activities against China: Patterns and Effects*, Department of Economics and Management, University of Trento, 2020
- Sacerdoti Giorgio, Lydgate Emily, De Gasperi Guendalina Catti, Regis Y. Simo, Carlo De Stefano: *WTO CASE LAW IN 2013*, Università commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2014
- Serences Roman, and Kozelova Dagmar: *Dumping – Unfair Trade Practice*, Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia, 2021
- Shindy R Anwar, Patricia Kelly, Aluisius Hery Pratono: *Dispute Settlement on Anti-Dumping Policy: Case studies of pulp and paper products*, Faculty of Business and Economics University of Surabaya Surabaya, Indonesia, 2018
- Sikhwari Tshivhasa Tshedza, Yende Nsizwazonke Ephraim: *An Analysis of China's 'Dumping' of Cheap Products in South Africa in the perspective of Import Substitution Policy*, University of Venda, April 2021
- Stiglitz J.E.: *Dumping on free trade: the U.S.A. import trade laws*, Southern economic Journal, Whashington 1997
- Sun Yanlin, Whalley John: *China's Anti-Dumping Problems and Mitigation through Regional Trade Agreements*, CESifo Working Paper No. 5227, Ifo Institute, february 2015.

- Viner Jacob: *Dumping as a Method of Competition in International Trade*, The University of Chicago Press, Nov. 1922
- Viner Jacob: *The prevalence of Dumping in international trade*, University of Chicago, 1922
- Weiler J.H.H. (NYU School of Law) Sungjoon Cho (Chicago-Kent College of Law) Isabel Feichtner (Goethe University, Frankfurt) Julian Arato (Brooklyn Law School): *INTERNATIONAL AND REGIONAL TRADE LAW: THE LAW OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: Primary sources*, 2016
- Zanardi M.: *Antidumping, a problem in international trade*, Tilburg University, June 2004