



## NOTA DAL CSC

# Dazi USA: danni per tutti e rischi di guerra commerciale

Cristina Pensa e Matteo Pignatti

- *Cosa succede?*
  - *Si moltiplicano le barriere tariffarie introdotte dagli Stati Uniti da inizio 2018. I dazi sono già applicati all'import di lavatrici e pannelli fotovoltaici (8 miliardi di dollari) e di acciaio e alluminio (45 miliardi, di cui 30 temporaneamente esentati). E sono annunciati su 1.300 prodotti cinesi, anche ad alta tecnologia, per 50 miliardi di acquisti USA.*
  - *L'obiettivo dell'amministrazione Trump è ben definito: cambiare le regole del gioco degli scambi globali, indebolendo il ruolo di arbitro internazionale del WTO per far valere il peso degli Stati Uniti in contrattazioni bilaterali con i partner commerciali.*
- *Perché?*
  - *Le motivazioni profonde sono connesse all'emergere del gigante cinese. La Cina, infatti, è ancora un'economia non di mercato e si avvale di pratiche scorrette, come il dumping, in particolare nei metalli, e le acquisizioni forzate di conoscenze proprietarie, specie tecnologiche. Soprattutto, l'esplosione industriale cinese ha spiazzato intere filiere produttive nel mondo avanzato; determinando, secondo alcune stime, la perdita di un milione di posti di lavoro nel manifatturiero americano.*
- *È la risposta adeguata?*
  - *La risposta protezionistica ha effetti controproducenti per la stessa economia USA e fortemente destabilizzanti per gli equilibri geo-economici globali. Nel caso di acciaio e alluminio, i dazi favoriscono l'attività siderurgica USA ma penalizzano molti settori manifatturieri domestici che si riforniscono di metallo. Studi empirici ed esperienze passate puntano a un effetto complessivamente negativo per l'economia statunitense.*
  - *Le barriere tariffarie danneggiano, evidentemente, i partner commerciali. Compresi quelli esentati dai dazi, perché distorcono i flussi di scambio e interrompono le catene globali del valore. E provocano, quindi, reazioni uguali e contrarie da parte dei paesi colpiti. La Cina ha già applicato contro dazi su 3 miliardi di dollari di acquisti dagli USA e si appresta a vararne su altri 50 miliardi, in risposta alle prossime tariffe americane.*
- *Quali scenari futuri?*
  - *Regna l'incertezza, che già di per sé blocca commesse e investimenti all'estero. Ma il vero pericolo è quello di cadere in una spirale di misure e contro-misure protezionistiche, cioè in una guerra commerciale. In quel caso, come insegna la storia, sarebbero a rischio gli stessi rapporti economici e politici tra le nazioni.*

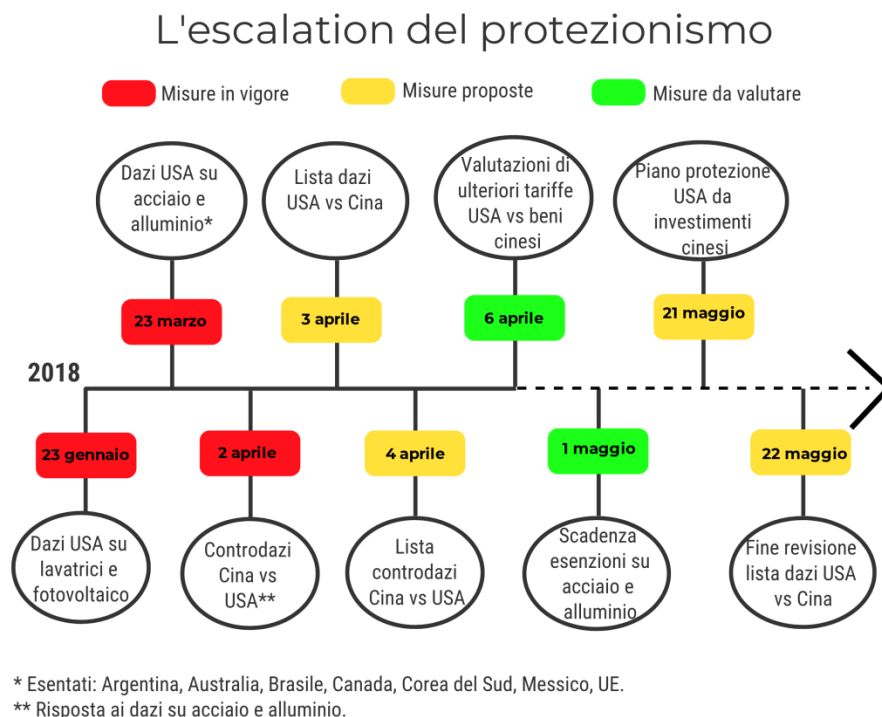
## La strategia *divide et impera* dell'amministrazione Trump

Il 3 aprile il Rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti ha presentato una lista di circa 1.300 prodotti cinesi da sottoporre a dazi aggiuntivi del 25%, oltre a quelli eventualmente già presenti (Figura 1). La lista comprende metalli, prodotti chimici e farmaceutici, macchinari, apparecchi elettrici, elettronici e ottici, autoveicoli e altri mezzi di trasporto. Buona parte dei prodotti identificati rientra nel piano *Made in China* 2025, che punta esplicitamente a rafforzare

settori high-tech come la robotica, l'aerospazio, le tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione e le nuove forme di energia. Restano fuori dall'elenco americano, invece, molti beni elettronici di consumo, come gli smartphone Apple, assemblati in Cina ma di proprietà USA. Dopo un processo di revisione, la lista sarà resa definitiva entro fine maggio.

Sono già entrati in vigore, il 23 marzo, i dazi del 25% all'importazione USA di acciaio e del 10% a quella di alluminio. Sono temporaneamente esentati dal pagamento delle tariffe, fino al prossimo 1° maggio, gli esportatori dei seguenti paesi: Argentina, Australia, Brasile, Canada, Corea del Sud, Messico e tutti i membri dell'Unione europea. È inoltre prevista la possibilità per le aziende americane di richiedere l'esenzione per acquisti all'estero di prodotti "non immediatamente disponibili negli USA"<sup>1</sup>. Ancora, dal 23 gennaio sono applicate misure restrittive all'import di alcune tipologie di elettrodomestici (lavatrici e componenti) e di pannelli fotovoltaici in silicio<sup>2</sup>.

FIGURA 1



<sup>1</sup> Previo il rispetto di alcuni vincoli ancora da definire, basati sui flussi storici di esportazioni negli USA e sull'azione dei paesi esportatori nel contrastare pratiche di dumping.

<sup>2</sup> Le misure comprendono: per le lavatrici, dazi del 20% per tre anni su 1,2 milioni di pezzi e del 50% sui prodotti fuori quota (con riduzione progressiva al 18% nel secondo anno e al 15% nel terzo anno); per i pannelli fotovoltaici, la durata dei contingenti è di 4 anni con aliquote per i prodotti fuori quota tra il 30% (celle) e il 35% (moduli).

Si tratta di una vera e propria escalation nelle barriere protezionistiche USA: gli acquisti all'estero potenzialmente colpiti dai dazi ammontano a circa 8 miliardi di dollari all'anno per lavatrici e fotovoltaico, 45 miliardi di acciaio e alluminio (compresi i prodotti temporaneamente esentati) e 50 miliardi di merci cinesi.

Sono diverse anche le motivazioni adottate a sostegno di questi interventi. Nel primo caso è stata invocata la clausola di salvaguardia, che si applica a settori che subiscono danni da forti incrementi dell'import. Nel secondo caso si è fatto appello a ragioni di sicurezza nazionale, per proteggere settori ritenuti strategici per la difesa del paese; una motivazione utilizzata molto raramente (l'ultimo caso risale al 1986 sotto l'amministrazione Reagan), che offre ampia discrezionalità di decisione al presidente Trump. Infine, nel caso dei dazi contro la Cina, la procedura utilizzata concede ampi poteri al presidente per rispondere a pratiche commerciali scorrette di altri paesi. Questi poteri comprendono anche le restrizioni agli investimenti diretti esteri della Cina negli Stati Uniti. Il Dipartimento del Tesoro americano, infatti, completerà entro fine maggio un piano di protezione dei settori strategici d'avanguardia (dalla tecnologia mobile all'intelligenza artificiale), per fronteggiare le asserite violazioni cinesi sulla proprietà intellettuale USA.

Il crescendo delle misure protezionistiche USA ha sorpreso i mercati nelle sue proporzioni, provocando forte incertezza e turbolenze nelle borse. Rientra appieno, comunque, nella logica dell'America First espressa in modo chiaro da Trump fin dal suo insediamento.

La politica commerciale del presidente USA si pone l'obiettivo di depotenziare la governance multilaterale del commercio mondiale a favore della contrattazione di accordi bilaterali. In quest'ottica l'amministrazione Trump ha annullato l'accordo TPP (Trans-Pacific Partnership) con i principali paesi dell'oceano Pacifico (Cina esclusa) e ha bloccato la conclusione del TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) con l'Unione europea. Inoltre, sta contrastando apertamente il corretto funzionamento del WTO (World Trade Organization), anche attraverso il blocco del rinnovo dei giudici dell'Appellate Body, l'organo di appello del meccanismo di risoluzione delle dispute: dei sette giudici previsti, attualmente ne sono in carica quattro e a dicembre 2019 ne rimarrà uno solo, interrompendo ogni attività dell'organo.

L'insoddisfazione degli Stati Uniti con il funzionamento del WTO, peraltro, ha fondamenti legittimi. Che sono riconducibili, in ultima analisi, all'incapacità dei paesi membri di approvare i necessari aggiornamenti della governance degli scambi mondiali. Di conseguenza, le decisioni dell'Appellate Body interpretano regole spesso ambigue e incomplete e, valendo anche come precedente per i giudizi futuri, sostituiscono di fatto le negoziazioni multilaterali. Perciò sono viste come lesive della sovranità nazionale dei paesi.

Il nodo critico, comunque, è il rapporto tra Stati Uniti e Cina. L'ingresso della Cina nel WTO, avvenuto nel 2001, ha favorito l'eccezionale performance del suo export negli anni Duemila. Ha permesso, infatti, alle imprese cinesi un accesso più facile ai mercati esteri di input intermedi e, quindi, l'inserimento nelle catene globali del valore. E ha assicurato loro le condizioni tariffarie più basse (come *most-favored nation*), che in precedenza negli Stati Uniti dovevano essere riautorizzate annualmente dal Congresso. Inoltre, per rientrare nelle regole del WTO la Cina ha avviato un profondo processo di riforme, che include la privatizzazione di molte imprese pubbliche (spesso piccole e inefficienti) e l'eliminazione di barriere all'export (come l'obbligo di servirsi di intermediari pubblici).

Nonostante ciò, nell'economia cinese l'intervento dello Stato rimane capillare e i sussidi distorcono i prezzi all'export di numerosi prodotti (il cosiddetto dumping). Tanto che Stati Uniti e Unione europea si sono entrambi opposti al riconoscimento alla Cina dello stato di economia di mercato, che doveva scattare a fine 2016 secondo i protocolli WTO. Un punto centrale riguarda la possibilità di imporre tariffe anti-dumping più alte nei confronti dei prodotti cinesi, specie quelli metallici. Nell'ottica USA, inoltre, le pratiche scorrette della Cina sono ben più ampie e gli strumenti del WTO appaiono inadatti a fronteggiarle. Tra queste pratiche rientra il trattamento della proprietà intellettuale, specie in settori high-tech, con vari strumenti utilizzati allo scopo di trasferire tecnologie USA in mano cinese: richieste di joint venture, restrizioni agli investimenti diretti esteri, procedure amministrative opache, assegnazioni discriminatorie di licenze e vere e proprie intrusioni informatiche.

Le minacce tariffarie americane, invece, vogliono spostare il confronto a livello bilaterale, basandosi sul concetto di reciprocità. In questo modo Trump punta a far valere il peso degli Stati Uniti nelle contrattazioni con i singoli paesi partner. Di fatto, facendo leva proprio sulla concreta possibilità di imporre, in modo unilaterale, dazi e altre barriere commerciali. In particolare, la conferma dell'esenzione dai dazi su acciaio e alluminio di Canada e Messico è condizionata al buon andamento, dal punto di vista statunitense, della revisione dell'accordo commerciale NAFTA tra i tre paesi del Nord-America. Così come l'inclusione tra i paesi esentati dei membri UE è una pesante carta scoperta al tavolo dei negoziati con la Commissione europea. Nella rinegoziazione dell'accordo di libero scambio Korus con la Corea del Sud, inoltre, gli Stati Uniti stanno ottenendo rilevanti concessioni nel settore auto e farmaceutico. Resta molto incerta, invece, la strada per un accordo con la Cina.

## I danni della globalizzazione: l'esempio di acciaio e alluminio

Fin qui abbiamo analizzato la logica geopolitica della strategia americana. Ci sono, poi, ragioni economiche profonde, interne all'economia USA (e alle altre avanzate), che riguardano i danni connessi alla globalizzazione per determinati gruppi di lavoratori e imprese<sup>3</sup>.

Nell'ottica del presidente Trump, la causa è da ricercare nei rapporti commerciali non equi con i paesi partner, che hanno comportato un peggioramento dei saldi commerciali bilaterali, con un grave danno per le produzioni domestiche. Gli accusati principali sono, allora, facilmente individuabili scorrendo la lista dei paesi con i quali gli Stati Uniti registrano deficit commerciali più elevati: Cina, Unione europea, Messico e Giappone (Tabella 1).

La stessa logica si applica a specifici settori. Per motivare l'adozione dei dazi alle importazioni di acciaio e alluminio, Trump ha dichiarato<sup>4</sup>:

*We are on the losing side of almost all trade deals. Our friends and enemies have taken advantage of the U.S. for many years. Our Steel and Aluminum industries are dead. Sorry, it's time for a change! MAKE AMERICA GREAT AGAIN!*<sup>5</sup>

Comunque, il comparto americano di acciaio e alluminio è già protetto dalla penetrazione dei prodotti cinesi, in quanto, come riconosciuto dal WTO, l'export cinese è sostenuto da pratiche di dumping. Gli Stati Uniti hanno adottato dal 2001 a oggi 29 misure di barriera tariffaria, tuttora attive, nei confronti dell'acciaio cinese e ne stanno studiando altre due. Per effetto di questi dazi, la quota cinese nelle importazioni di acciaio negli USA è caduta dal 12% nel 2006 (la seconda più alta, dopo quella del Canada) ad appena il 2,6% nel 2017, mentre la produzione cinese, come vedremo, è esplosa.

Nonostante ciò, i conti con l'estero del settore non sembrano essere stati influenzati in modo rilevante. Il deficit commerciale USA nel comparto acciaio e alluminio, infatti, è pari allo 0,15%

TABELLA 1

**La maggior parte del deficit USA è con  
Cina e UE**

(Saldi USA con l'estero, beni, 2017)

|                         | miliardi \$ | % del PIL |
|-------------------------|-------------|-----------|
| <b>Cina</b>             | -376        | -1,9      |
| <b>Unione europea</b>   | -153        | -0,8      |
| <b>di cui: Germania</b> | -65         | -0,3      |
| <b>Italia</b>           | -32         | -0,2      |
| <b>Messico</b>          | -76         | -0,4      |
| <b>Giappone</b>         | -70         | -0,4      |
| <b>India</b>            | -24         | -0,1      |
| <b>Canada</b>           | -23         | -0,1      |
| <b>Corea del Sud</b>    | -23         | -0,1      |
| <b>Totale estero</b>    | -811        | -4,2      |

Fonte: elaborazioni CSC su dati BEA.

<sup>3</sup> Si veda CSC (2016), Globalizzazione in stallo: profonde le cause, inadeguate le risposte della politica, *Scenari industriali* n.7, cap. 2, Roma, SIPI.

<sup>4</sup> Tweet del 4 marzo 2018.

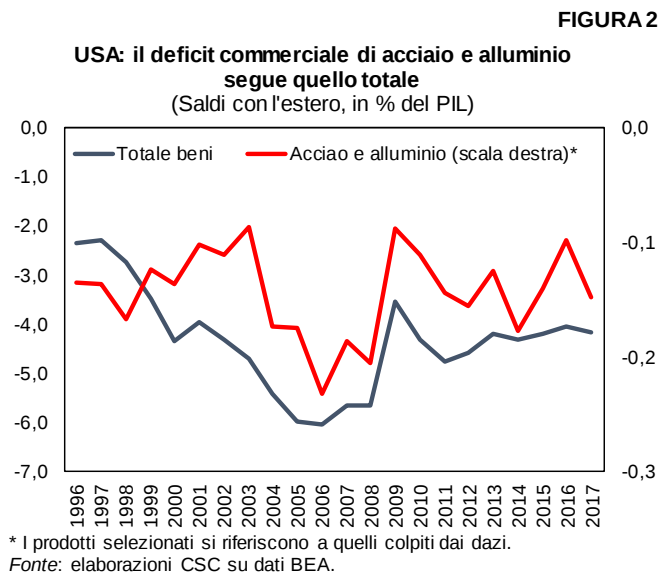
<sup>5</sup> "Siamo dalla parte perdente di quasi tutti gli accordi commerciali. I nostri amici e nemici si sono avvantaggiati nei confronti degli USA per molti anni. Le nostre industrie dell'acciaio e dell'alluminio sono morte. Mi spiace, è tempo di cambiare! Facciamo l'America di nuovo grande!" (nostra traduzione).

del PIL nel 2017, sostanzialmente allo stesso livello di venti anni fa. E rappresenta una minima parte del deficit commerciale totale degli Stati Uniti, che nel 2017 si è attestato al 4,2% del PIL (Figura 2). Soprattutto, la dinamica del saldo settoriale negli ultimi venti anni ha seguito da vicino quella totale: la discesa più pronunciata tra il 2003 e il 2006 è stata favorita dall'aumento contestuale del prezzo internazionale dei metalli (che ha ampliato il valore del deficit), mentre, la risalita comune dei due saldi durante la recessione USA tra il 2007 e il 2009 è da ascrivere al calo della domanda interna.

A sua volta, l'evoluzione della bilancia commerciale, in generale, ha poco o niente a che fare con le barriere agli scambi. È determinata, infatti, da fattori congiunturali, come il ciclo economico e la politica fiscale, e soprattutto strutturali, come l'invecchiamento della popolazione e la crescita della produttività. Per gli Stati Uniti, in particolare, la dinamica favorevole della produttività rispetto ai principali partner, e quindi la maggiore attrattività degli investimenti negli USA, può spiegare in larga misura l'ampliamento del deficit commerciale<sup>6</sup>. Insomma, l'attenzione agli squilibri commerciali è fuorviante.

Allo stesso tempo, invece, la produzione domestica di metalli è notevolmente diminuita, con pesanti conseguenze occupazionali. In particolare, dal 2012 al 2016 la quantità prodotta di acciaio si è ridotta dell'11% e quella di alluminio si è più che dimezzata, con chiusure di impianti e perdite di posti di lavoro. Ciò ha colpito soprattutto la cosiddetta Rust-belt, la patria dell'industria pesante americana, che si estende da Philadelphia e Pittsburgh, in Pennsylvania, a Cleveland e Columbus, in Ohio. Per questo, il rafforzamento del settore siderurgico è stato uno dei temi della campagna elettorale di Trump ed è stato ripreso in vista della scadenza del mid-term nel prossimo novembre.

A livello mondiale, la quota di acciaio prodotto dalla Cina è aumentata a ritmi molto elevati (+13,3 punti percentuali dal 2007 al 2016), mentre tutte le principali economie avanzate hanno perso terreno, con l'eccezione della Corea del Sud. La metà dell'acciaio prodotto nel Mondo proviene dalla Cina e quasi il 70% dall'Asia; l'Unione europea rappresenta il 10%



<sup>6</sup> Si veda Ferrero A. (2010), A Structural Decomposition of the U.S. trade balance: Productivity, Demographics and Fiscal Policy, *Journal of Monetary Economics*, 57, 478-490.

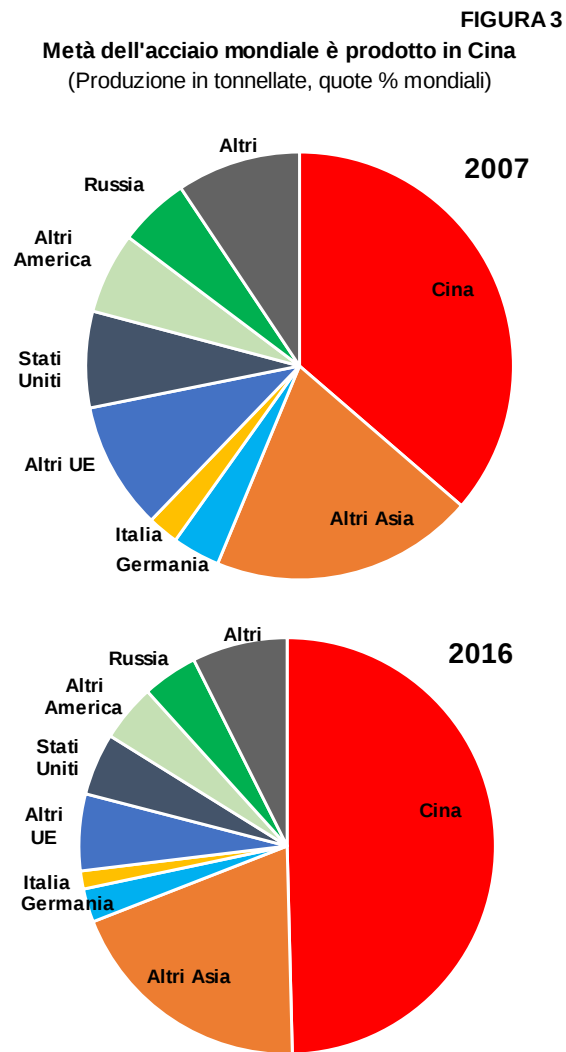
mondiale e il Nord America meno del 7% (dati 2016, Figura 3). Gli Stati Uniti detengono, comunque, il quarto posto nella graduatoria mondiale (dopo Cina, Giappone e India).

Il fenomeno risulta ancora più evidente nel settore dell'alluminio. La Cina detiene più della metà della produzione mondiale, mentre gli Stati Uniti sono passati da una quota del 30% nel 1981 ad appena l'1,5% nel 2017. Tra i principali esportatori, il Giappone mantiene la seconda posizione mondiale (dietro la Cina), la Germania la terza e l'Italia la quinta, subito dopo la Corea del Sud.

Queste dinamiche globali sono comuni ad altri comparti, e al settore manifatturiero nel suo complesso, e si sono associate a una forte crescita della penetrazione dell'import dalla Cina (in assenza di specifiche barriere commerciali). Gli effetti destabilizzanti della globalizzazione, peraltro, sono spesso indistinti dalle conseguenze più generali dell'innovazione e dell'automazione in termini di minore domanda di lavoro.

Questi effetti sono visibili, con diversa intensità, in tutti i principali paesi avanzati. Negli Stati Uniti sono stati particolarmente distruttivi: gli occupati nel manifatturiero si sono ridotti di ben 5,8 milioni tra il 1999 e il 2011. Secondo alcune stime, l'incremento delle importazioni dalla Cina è responsabile di quasi 1 milione di questi posti di lavoro persi e, via la minore domanda attivata dal manifatturiero, di circa un altro milione di occupati in meno nei servizi<sup>7</sup>.

Come conciliare questi numeri con il consenso esistente tra gli economisti dei vantaggi della maggiore apertura commerciale, che passano attraverso la riduzione dei prezzi e la maggiore varietà dei beni, la specializzazione produttiva e la riallocazione delle risorse verso le aziende e i settori più produttivi, la crescita dimensionale delle imprese e le economie di scala? Occorre guardare agli effetti complessivi dei maggiori scambi con l'estero, sia dal lato



Fonte: elaborazioni CSC su dati World Steel Association.

<sup>7</sup> Si vedano Acemoglu D., Autor D., Dorn D., Hanson G.H., Price B. (2016), Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s, *Journal of Labor Economics*, 34 (S1), 141-198 e Autor D., Dorn D., Hanson G.H. (2016), The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade, *Annual Review of Economics*, 8, 205-240.

dell'import sia da quello dell'export. Da alcuni studi risulta, infatti, che anche negli Stati Uniti le ricadute positive derivanti dall'aumento della domanda estera hanno compensato quasi interamente quelle negative della maggiore penetrazione dell'import nel manifatturiero e, anzi, hanno implicato forti guadagni occupazionali nei servizi, settore in cui gli Stati Uniti sono fortemente specializzati<sup>8</sup>.

Resta il fatto che la maggiore concorrenza internazionale e lo sviluppo tecnologico hanno prodotto una polarizzazione dei lavoratori e delle imprese tra vincitori e vinti. Questi ultimi sono particolarmente visibili perché, come abbiamo visto, sono concentrati in specifici settori (specie nel manifatturiero) e spesso localizzati in determinate aree geografiche. Più in generale, alla globalizzazione si è associato un aumento delle disuguaglianze all'interno di gran parte dei paesi avanzati, con una dinamica dei redditi medi-bassi molto inferiore a quella dei più benestanti. Specie negli Stati Uniti: qui dal 1980 al 2014 il reddito medio pro-capite è aumentato, in termini reali, del 61%, ma quello delle persone nella prima metà della distribuzione del reddito è rimasto invariato, mentre quello del 10% più ricco è più che raddoppiato (+121%)<sup>9</sup>. Non sorprende, quindi, che il contesto politico e sociale sia caratterizzato da un crescente sentimento anti-globalizzazione, favorendo la nuova ondata protezionistica.

### Gli effetti dei dazi: negativi sui partner commerciali...

Quali sono i paesi potenzialmente più danneggiati dai dazi USA su acciaio e alluminio?

I principali fornitori sono Canada (26% dell'import americano) e Unione europea (16% nel suo complesso). Seguono Russia, Corea del Sud, Messico e Cina, che pesa per meno del 6% degli acquisti. Tra i paesi europei, la Germania detiene una quota di quasi il 5% e l'Italia del 2% (Figura 4). Utilizzando stime del Dipartimento del Commercio americano, una tariffa del 25% determina una riduzione del 38,5% dell'import di acciaio e una del 10% un calo del 17,3% dell'import di alluminio. Se i dazi venissero applicati a tutti i partner commerciali, la minore domanda estera USA ammonterebbe a 14,1 miliardi di dollari all'anno, pari al 3,5% delle importazioni mondiali di acciaio e alluminio.

<sup>8</sup> Si vedano Feenstra R.C., H. Ma, Y. Xu (2017), US Exports and Employment, *NBER Working Paper*, 24056 e Feenstra R.C., Sasahara A. (2017), The China Shock, Exports and U.S. Employment: A Global Input-Output Analysis, *NBER Working Paper*, 24022.

<sup>9</sup> Si veda Piketty T., Saez E., Zuckmann G. (2018), Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States, *The Quarterly Journal of Economics*, 133 (2), 553-609.

Tuttavia, le esenzioni temporanee, riguardando quasi il 70% dell'import totale, rendono l'impatto significativamente inferiore, con una riduzione degli acquisti USA all'estero di circa 5 miliardi. I paesi più colpiti sono la Russia (con una perdita stimata in 830 milioni di dollari), la Cina (670 milioni), il Giappone (673), Taiwan (503) e la Turchia (473).

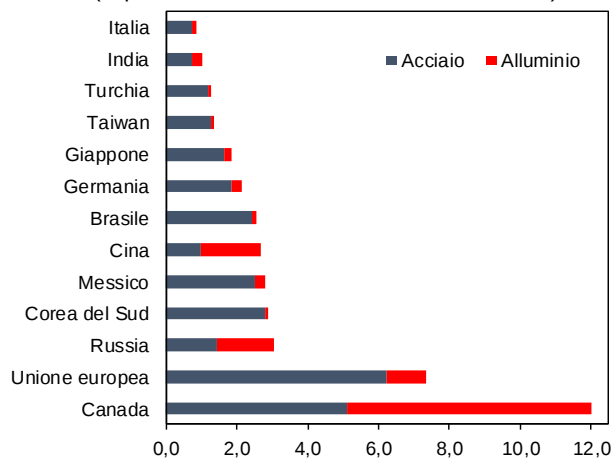
L'impatto potrebbe essere maggiore e soprattutto più a lungo termine, se le imprese esportatrici più grandi o comunque in grado di multinazionalizzarsi (che sono quelle che pesano di più per l'export totale) decidessero di trasferire parte della produzione all'interno dei confini USA, per non perdere i propri clienti, con una perdita di capacità produttiva nel paese di origine.

Inoltre, ci sono rilevanti effetti indiretti, che coinvolgono tutti i paesi, compresi quelli esentati dai dazi o comunque poco esposti al mercato USA. Il primo consiste nella distorsione dei flussi commerciali per i quali il mercato americano diventa off-limits, che si dirigeranno verso le destinazioni rimaste accessibili. Un caso concreto riguarda le aziende italiane che vendono tondi per cemento armato, che possono temere la maggiore competizione nei loro principali mercati di sbocco, come l'Algeria, di prodotti provenienti, per esempio, dalla Turchia. Più in generale, tenderanno ad aumentare i flussi in entrata nell'Unione europea, che nel complesso è il primo importatore mondiale di acciaio e alluminio. È anche vero che, se verrà confermata l'esenzione dai dazi, gli esportatori europei saranno avvantaggiati da un guadagno di competitività sul mercato americano, che rappresenta il secondo importatore mondiale di acciaio e alluminio, rispetto a quelli soggetti alle tariffe.

Il secondo effetto agisce attraverso le catene globali del valore: un'azienda che vede ridursi le proprie vendite di acciaio o alluminio negli Stati Uniti taglia anche gli acquisti di beni interni dai propri fornitori, sia domestici sia esteri, cosicché la minore domanda si trasmette a monte della filiera produttiva. In questo modo l'impatto negativo si moltiplica, sia all'interno del comparto dei metalli sia in altri settori come l'estrazione di minerali, l'energia e gli altri servizi di utility. Per le aziende italiane questo effetto sarebbe significativo soprattutto se venissero colpiti dai dazi anche gli esportatori europei, perché l'integrazione produttiva con le altre imprese in Europa è particolarmente forte e capillare. Per esempio, la minore attività delle aziende siderurgiche tedesche, prime esportatrici negli USA, si tradurrebbe anche in un calo

FIGURA 4

Canada e Ue i principali fornitori di acciaio e alluminio in USA  
(Importazioni americane, miliardi di dollari, 2017)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Census-US.

della domanda di input intermedi ai loro fornitori italiani: un canale quantitativamente rilevante, dato che la Germania è il primo mercato di sbocco dell'acciaio e dell'alluminio italiani. Esiste, infine, un effetto aggregato, nella misura in cui le perdite di occupazione e redditi pongono un freno alla domanda interna.

La trasmissione lungo le catene globali del valore, peraltro, sarebbe molto significativa nel caso dei dazi USA sui prodotti cinesi, specie high-tech, perché incorporano in larga misura beni intermedi provenienti da altri paesi. Secondo stime OCSE, più del 40% del valore dell'export manifatturiero cinese viene dall'estero, specie dall'Asia (Giappone, Corea del Sud, ecc.), dall'Europa e dagli stessi Stati Uniti.

### ... e sulla stessa economia USA

Fin qui, le barriere commerciali appaiono come un gioco a somma zero: quanto perdono i paesi esportatori, tanto vincono gli Stati Uniti. Le minori importazioni, infatti, possono essere sostituite da produzione domestica, specie se accompagnate da un aumento di capacità produttiva via maggiori investimenti diretti esteri in entrata. E con uno spostamento all'interno dei confini USA anche di parte delle filiere di produzione a monte del comparto acciaio e alluminio. Tuttavia, esiste un effetto negativo sull'attività produttiva di chi impone i dazi, attraverso un aumento dei costi di produzione. Un effetto che può facilmente controbilanciare quello di sostituzione (Figura 5).

FIGURA 5



Innanzitutto, perché le importazioni di acciaio e alluminio diventano più care e, in molti casi, non possono essere sostituite a costo zero con prodotti domestici, se questi ultimi non assicurano gli stessi standard qualitativi ovvero, a parità di qualità, hanno prezzi più elevati. È il caso, per esempio, dei lingotti e profilati in acciaio inox (nei quali l'Italia detiene una posizione di leadership nel mercato statunitense). Le imprese americane, infatti, sono preoccupate di subire rincari su prodotti importati ritenuti indispensabili e non disponibili nel

mercato domestico, tanto che l'amministrazione USA ha definito una specifica procedura per la richiesta di esenzione.

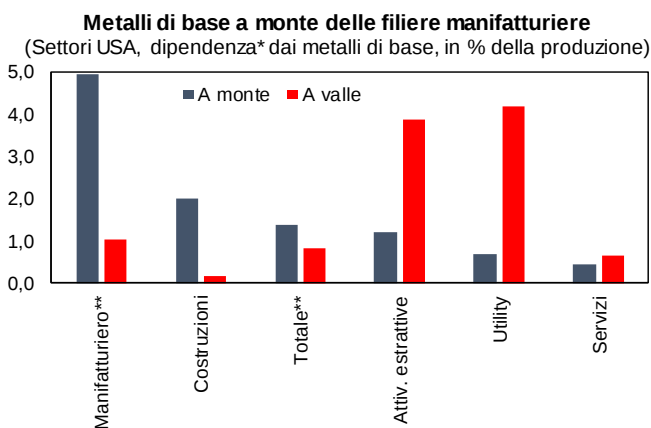
In secondo luogo, perché anche le imprese domestiche di acciaio e alluminio sono attese ritoccare i propri listini, dato l'aumento dei prezzi dei loro concorrenti esteri, per recuperare i margini di profitto ridotti, appunto, dalla concorrenza internazionale. È quanto è accaduto nel caso dei dazi sull'acciaio imposti dall'amministrazione Bush nel 2002: a una tariffa del 30% sull'import è corrisposto un incremento quasi equivalente, del 25%, delle quotazioni domestiche. Per questo motivo si attendono rincari non lontani dal 20% sul prezzo dell'acciaio e del 10% su quello dell'alluminio (18% nella media ponderata dei due comparti).

Di conseguenza, l'aumento delle quotazioni di questi metalli verrà trasferito, in gran parte, sulle imprese acquirenti, nei settori a valle lungo le filiere produttive. Queste imprese possono reagire all'incremento dei costi in vari modi: trasferendo a loro volta i maggiori prezzi ai propri clienti, tagliando i margini e diminuendo la produzione. Maggiori prezzi e minori margini, a loro volta, abbassano la competitività estera delle imprese stesse, penalizzando le esportazioni. L'aumento dei prezzi si trasferisce, infine, sull'inflazione, riducendo il potere d'acquisto delle famiglie e rallentando così i consumi.

È più forte l'impulso positivo di domanda o quello negativo di costo? Secondo studi empirici, l'effetto principale delle barriere protezionistiche è il secondo: un calo della produzione e un aumento dell'inflazione<sup>10</sup>. Non solo: la diminuzione dell'export via minore competitività internazionale controbilancia in gran parte la riduzione dell'import, cosicché l'effetto positivo sul saldo commerciale è piccolo; ed è dovuto, in ultima analisi, alla discesa di produzione e domanda interne.

Questa risposta può essere ulteriormente qualificata, analizzando le interdipendenze tra i settori USA. In base all'analisi precedente, infatti, l'effetto costo è tanto maggiore, e l'effetto domanda tanto minore, quanto più il settore su cui si applicano i dazi si posiziona a monte delle filiere produttive. È questo il caso del comparto dei metalli di base, come l'acciaio e l'alluminio, che è soprattutto fornitore di input intermedi per le

FIGURA 6



\* L'indice di dipendenza a monte misura gli acquisti di metalli di base utilizzati, direttamente e indirettamente, nella produzione settoriale. Quello a valle misura le vendite, dirette e indirette, al settore dei metalli di base. \*\* Esclusi metalli di base.

Fonte: elaborazioni e stime CSC da dati WIOD.

<sup>10</sup> Si veda, in particolare, Barattieri A., Cacciatore M., Ghironi F. (2017), Protectionism and the Business Cycle, *NBER Working Paper*, 24353.

altre attività manifatturiere e per le costruzioni. Secondo stime CSC, infatti, i metalli di base incorporati in altri manufatti USA, direttamente e indirettamente (cioè attraverso più di un passaggio produttivo), pesano per il 5,0% del valore del resto della produzione manifatturiera. Un livello cinque volte superiore a quello dei beni intermedi manifatturieri (sempre in percentuale della produzione) che sono utilizzati, direttamente e indirettamente, dal settore dei metalli di base (Figura 6).

In particolare, alcuni comparti manifatturieri sono fortemente dipendenti dai metalli di base e quindi maggiormente penalizzati da un aumento dei loro prezzi: si tratta, evidentemente, della lavorazione di prodotti in metallo (con un peso del 22,4%), ma anche di apparecchi elettrici (17,1%), macchinari e impianti (11,9%), autoveicoli (8,9%) e altri mezzi di trasporto (7,1%). Tra i fornitori del settore metalli di base ci sono, invece, le attività estrattive e le utility (energia, gas, acqua e, soprattutto, gestione dei rifiuti). Infine, il settore terziario è poco connesso con i metalli di base, con la parziale eccezione della fornitura di servizi di trasporto e di commercio all'ingrosso.

Per questi motivi, l'aumento della produzione USA di metalli sarà, probabilmente, più che compensato da una perdita negli altri comparti manifatturieri, con un lieve rallentamento della crescita complessiva; inoltre, dato che i metalli di base sono un'attività ad alta intensità di capitale, il numero di nuovi posti di lavoro nel settore sarà estremamente limitato in confronto a quelli persi nel resto del manifatturiero<sup>11</sup>. È quanto è successo, per esempio, nel caso dei dazi imposti dall'amministrazione Bush nel 2002 (si veda il Box "I dazi nella storia USA").

### I dazi nella storia USA

L'imposizione di dazi sui metalli da parte degli Stati Uniti non è certo una novità. Già nel 1969 il presidente Nixon impose delle quote alle importazioni di acciaio, che vennero estese fino al 1974. Tali restrizioni furono effettivamente applicate a un ammontare consistente di prodotti soltanto nel biennio 1971-1972, determinando un aumento del prezzo dell'acciaio del 3,5%, senza una significativa riduzione della quantità importata. Successivamente, nel 1978-80 e sporadicamente nel 1981-82, vennero imposti i cosiddetti *trigger-price*, cioè limiti al prezzo di acquisto dei prodotti in acciaio al di sotto dei quali l'amministrazione americana imponeva un dazio per "correggere il prezzo predatorio". La loro applicazione fu comunque limitata e quindi l'effetto sui prezzi fu modesto (circa 1%). Nel 1982 ci fu un accordo tra la Comunità europea e gli USA che definiva un tetto alle esportazioni europee verso gli Stati Uniti. Dal 1984 al 1989 il presidente Reagan introdusse nuovi limiti alle importazioni di acciaio, invocando la clausola di salvaguardia per proteggere il settore domestico (Sezione 201). Dai dati a disposizione emerge che dal 1980 queste barriere commerciali non hanno frenato in modo significativo le importazioni di acciaio, che sono invece rimaste su un trend di crescita storicamente elevata, mentre

<sup>11</sup> Si veda Section 232 Tariffs to Hurt US Manufacturers and Kill Jobs, *Oxford Economics Research Briefing*, 9 marzo 2018.

hanno spinto molto all'insù i prezzi dei produttori americani, determinando un ampio gap di competitività con quelli esteri.

Inoltre, l'effetto distorsivo sui prezzi domestici ha incentivato gli investimenti in grandi acciaierie, la maggior parte delle quali è successivamente fallita. Al contrario, le fabbriche di piccole dimensioni (le cosiddette *minimill*) hanno superato la crisi del settore grazie a costi fissi molto più contenuti.

Il 20 marzo 2002 il presidente Bush ha nuovamente invocato la clausola di salvaguardia, fissando una quota di 5,4 milioni di tonnellate di importazioni di acciaio, oltre la quale era imposto un dazio pari al 30%. L'aumento dei prezzi dei metalli di base che ne conseguì, anche a causa di altri fattori concomitanti, comportò una perdita di circa 200mila posti di lavoro nel resto del manifatturiero (specie nella lavorazione dei metalli, negli apparecchi e macchinari e nei mezzi di trasporto) e nelle costruzioni<sup>12</sup>. Per questo, oltre che per l'opposizione dei partner commerciali, il governo USA introdusse una serie di esenzioni e, in seguito al pronunciamento del WTO contro le tariffe a fine 2003, eliminò del tutto i dazi.

Infine, l'esempio più noto del protezionismo americano, non limitato a un settore in particolare, risale all'inizio della Grande Depressione: nel 1930 l'amministrazione Hoover approvò lo Smoot-Hawley Tariff Act, che impose tariffe medie sulle importazioni USA suscettibili di dazi fino al 59% (sul totale delle importazioni si arrivò al 20% in media). Ciò causò una serie di ritorsioni da parte di altri paesi, tra cui Canada e altre nazioni europee, favorendo il crollo degli scambi con l'estero che accompagnò la caduta del PIL mondiale e allungò i tempi di risalita dalla recessione. Nel giro di tre anni le importazioni degli Stati Uniti crollarono del 66% e le esportazioni del 61%.

Allora, come oggi, la grande maggioranza degli economisti si schierò contro le barriere tariffarie, firmando una famosa lettera al Congresso americano che sintetizzava i danni del protezionismo e i rischi non solo per il benessere dei cittadini americani, ma anche per i rapporti economici e la pace stessa tra le nazioni. La lettera termina così<sup>13</sup>:

*We would urge our Government to consider the bitterness which a policy of higher tariffs would inevitably inject into our international relations. ... [The World Economic Conference] adopted a resolution announcing that "the time has come to put an end to the increase in tariffs and move in the opposite direction." The higher duties proposed in our pending legislation violate the spirit of this agreement and plainly invite other nations to compete with us in raising further barriers to trade. A tariff war does not furnish good soil for the growth of world peace.*<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Si veda Francois J., Baughman L.M. (2003), The Unintended Consequences of U.S. Steel Import Tariffs: A Quantification of the Impact During 2002, *Trade Partnership Worldwide*.

<sup>13</sup> Il testo è tratto dal Congressional Record-Senate del 5 maggio 1930.

<sup>14</sup> "Vorremmo sollecitare il nostro Governo a valutare il risentimento che una politica di tariffe più alte provocherebbe inevitabilmente nelle nostre relazioni internazionali. [La Conferenza Economica Mondiale] ha adottato una risoluzione che annuncia che è arrivato il momento di mettere fine agli aumenti tariffari e muoversi nella direzione opposta. I dazi più elevati indicati in questa proposta di legge violano lo spirito di quell'accordo e invitano apertamente le altre nazioni a competere con noi alzando ulteriori barriere commerciali. Una guerra dei dazi non offre terreno fertile alla crescita della pace mondiale" (nostra traduzione).

## I rischi di ritorsioni e guerra commerciale

L'introduzione di barriere commerciali è, insomma, un gioco a somma negativa, in cui tutti i partecipanti perdono. Queste perdite, soprattutto, crescono fortemente nei turni successivi, con la risposta dei paesi colpiti dalle sanzioni.

Le regole del gioco sono definite dal WTO, che legittima i suoi membri a mettere in campo misure di ritorsione (*retaliation*), di entità pari alle perdite subite, come compensazione contro il paese che ha introdotto i dazi. In genere queste misure consistono in tariffe del 100% su una lista di beni importati. È questa la risposta minacciata dalla Commissione europea nel caso di applicazione delle tariffe volute da Trump. Un caso analogo riguarda i dazi USA sui metalli applicati nel 2002, quando il WTO autorizzò l'Unione europea a procedere nella *retaliation* per un ammontare pari a 4 miliardi di dollari. Ciò scoraggia l'introduzione delle barriere commerciali: si ottiene l'equilibrio "buono" del gioco, in cui tutti i paesi guadagnano dalla maggiore integrazione commerciale.

Ci sono, inoltre, altri strumenti di risposta previsti dal WTO: il ricorso al meccanismo di soluzione delle dispute e la clausola di salvaguardia. Nel primo caso l'obiettivo è quello di dimostrare, per esempio, che la motivazione di sicurezza nazionale invocata da Trump per i dazi su acciaio e alluminio è infondata; i tempi però sono molto lunghi, anche perché, come abbiamo visto, l'organo di appello è sottodimensionato e a rischio blocco. Nel secondo caso, invece, si punta a proteggere un settore danneggiato dall'aumento delle importazioni per effetto della distorsione dei flussi commerciali. Occorre però dimostrare, con un'indagine specifica, il nesso causale tra maggiore penetrazione dell'import e danno all'industria. Si può poi procedere all'imposizione di misure difensive (dazi o contingentamento) a tutela del settore e quindi valevoli verso tutti. Con il vantaggio di ridurre la probabilità di ritorsioni unilaterali da parte di altri paesi. Di fatto, comunque, questo canale è utilizzato raramente dall'Unione europea.

Cosa succede se il ruolo di arbitro globale del WTO viene boicottato, come punta a fare l'attuale amministrazione americana? Le regole del gioco diventano meno chiare, i tempi delle risposte si allungano e gli esiti diventano molto più incerti. Tutto ciò aumenta gli incentivi per i singoli paesi di deviare dall'equilibrio "buono", attivando barriere commerciali che rispondono, come abbiamo visto, a motivazioni politiche e sociali. Ciò può facilmente condurre a una serie di risposte e contro-risposte protezionistiche, con danni economici mondiali molto elevati.

Non è un caso di scuola. Lo dimostra l'escalation, per ora fortunatamente bloccata, tra USA e Europa, con le misure di ritorsione preparate dalla Commissione europea su specifici prodotti americani e gli eventuali ulteriori dazi annunciati da Trump sull'automotive europeo. E qui si

che il danno all'Italia sarebbe stato forte e diretto, poiché quasi un quarto del nostro export negli Stati Uniti è costituito da mezzi di trasporto.

Inoltre, con le barriere USA sui prodotti cinesi si apre una partita ancora più pericolosa tra le due sponde del Pacifico. La Cina ha già risposto ai dazi americani sui metalli imponendo tariffe più alte del 15-25% su 128 prodotti importati dagli Stati Uniti, specie nell'agroalimentare, per un valore di circa 3 miliardi di dollari all'anno (equivalente a quello dell'acciaio e dell'alluminio cinesi venduti negli USA). E, soprattutto, ha individuato una lista di altri 106 prodotti americani su cui applicare dazi del 25% (tra cui soia, aerei, automobili e prodotti chimici), se entreranno in vigore le ulteriori barriere tariffarie USA sui prodotti cinesi; si tratta, anche in questo caso, di una ritorsione di pari entità, che colpirebbe 50 miliardi di dollari di export americano. Infine, il 6 aprile il Presidente Trump ha dato mandato al Rappresentante del Commercio americano di valutare l'opportunità di imporre ulteriori dazi su 100 miliardi di dollari di prodotti cinesi importati, in caso di ritorsione cinese. Allora le importazioni cinesi negli Stati Uniti colpite da barriere tariffarie salirebbero a 150 miliardi di dollari, superando l'ammontare complessivo di esportazioni di beni americani in Cina (130,8 miliardi di dollari nel 2017).

Nell'immediato, inoltre, l'aumento dell'incertezza, che si rispecchia nelle turbolenze registrate nei mercati finanziari, si traduce nell'interruzione delle catene internazionali di fornitura, in particolare con l'annullamento di commesse di acciaio e alluminio, e nello stop agli investimenti diretti esteri. Nel settore degli elettrodomestici, per esempio, la multinazionale svedese Electrolux ha bloccato un investimento programmato di 250 milioni di dollari nella sua filiale di Springfield negli USA.

Insomma, sebbene l'obiettivo di tutte le parti in gioco rimanga quello di un accordo, il rischio di una spirale di azioni e contro-reazioni è sempre più concreto. Una vera e propria guerra commerciale avrebbe esiti imprevedibili, che travalicano il solo campo economico (si veda, di nuovo, il box "I dazi nella storia USA"). La classe dirigente uscita dalla Seconda Guerra Mondiale conosceva molto bene questi rischi. Il 29 luglio 1947 Luigi Einaudi, a pochi mesi dalla sua elezione a presidente della Repubblica, in un intervento nel Parlamento italiano preannunciava il suo voto favorevole al Trattato di pace e auspicava un'Europa unita, con queste parole<sup>15</sup>:

*Invano gli Stati sovrani elevavano intorno a sé alte barriere doganali per mantenere la propria autosufficienza economica. Le barriere giovavano soltanto ad impoverire i popoli, a inferocirli gli uni contro gli altri, a far parlare a ognuno di essi uno strano incomprensibile linguaggio di*

<sup>15</sup> Si veda l'Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della seduta congiunta delle Camere per il Sessantesimo Anniversario dei Trattati di Roma: "I valori dell'Europa. Civiltà europea e unità d'Europa. Sette decenni di pace e democrazia nel Continente. Una scelta saggia e lungimirante".

*spazio vitale, di necessità geopolitiche, e a far a ognuno di essi pronunciare esclusive scomuniche contro gli immigrati stranieri, quasi il restringersi feroce di un popolo in se stesso potesse, invece di miseria e malcontento, creare ricchezza e potenza.*