



Bruxelles, 6.9.2023
COM(2023) 506 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Quarantunesima relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo e al
Consiglio sulle attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE e
sull'utilizzo degli strumenti di difesa commerciale da parte di paesi terzi nei confronti
dell'UE nel 2022**

{SWD(2023) 287 final}

SINTESI

La presente è la 41a relazione sulle attività di difesa commerciale dell'Unione europea (UE) riguardante le attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE, nonché le attività di difesa commerciale dei paesi terzi nei confronti dei prodotti importati dall'UE e le attività del consigliere-auditore nel 2022. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, corredato di allegati, che fornisce maggiori informazioni e statistiche.

La relazione evidenzia il fatto che nel 2022 l'attività operativa è rimasta significativa, raggiungendo il maggior numero di casi avviati negli ultimi cinque anni, costituiti principalmente da riesami delle misure esistenti. Durante l'anno in molti casi si è assistito a un ritorno ai metodi di lavoro precedenti la pandemia in seguito all'allentamento delle restrizioni di viaggio, che ha consentito un maggior numero di visite di verifica in loco. Il numero di *nuovi* casi è stato inferiore rispetto agli anni precedenti, riflettendo un numero minore di denunce ricevute dall'industria. Ciò si deve molto probabilmente a una concorrenza delle importazioni meno pregiudizievole in termini di volumi inferiori o di prezzi più elevati nel 2021 e nel 2022 durante il periodo di ripresa dopo la crisi COVID-19, che potrebbe aver consentito all'industria dell'UE di guadagnare quote di mercato e profitti elevati. È stato osservato un simile calo del numero di nuovi casi anche tra i principali utilizzatori di difesa commerciale in tutto il mondo¹. D'altra parte, l'istituzione di misure *definitive* durante l'anno significa che alla fine del 2022 erano in vigore 177 misure, che tutelavano quasi mezzo milione di posti di lavoro, tra cui lavori manifatturieri nel settore delle energie rinnovabili (quali torri eoliche e vetro solare) e nel settore digitale (quali cavi di fibre ottiche), importanti per raggiungere gli obiettivi del Green Deal e dell'agenda digitale dell'UE.

Durante il 2022 la Commissione si è anche concentrata sul garantire che le misure rimanessero efficaci. Il monitoraggio basato sul rischio e l'azione rapida per affrontare eventuali casi di indebolimento delle misure si riflettono nel fatto che oltre un quinto delle misure attuali è il risultato di azioni volte a contrastare le pratiche di elusione.

Nonostante l'attenuarsi dell'impatto prodotto dalla pandemia di COVID-19 e una migliore ripresa da tale pandemia, l'anno ha posto nuove sfide per il commercio mondiale a seguito dell'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia contro l'Ucraina. Tra le molte disposizioni adottate a sostegno dell'Ucraina anche mediante l'istituzione di misure commerciali, l'UE ha sospeso tutti i dazi all'importazione e tutte le misure di difesa commerciale sui prodotti importati dal paese per contribuire a mitigare i gravi danni all'economia ucraina e per sostenere i produttori e gli esportatori ucraini. Inoltre l'UE ha sospeso l'applicazione della misura di salvaguardia sull'acciaio per quanto riguarda i prodotti importati dall'Ucraina.

È stata registrata una significativa diminuzione del 73 % nel numero delle inchieste di difesa commerciale da parte dei paesi terzi aperte nei confronti delle esportazioni dell'UE, che riflette una diminuzione a livello mondiale dei nuovi casi nel 2022. Gli interventi della Commissione in tali casi restano importanti, concorrendo a sostenere gli esportatori dell'UE a difendersi da

¹ Le statistiche dell'OMC mostrano una diminuzione del 47 % delle nuove inchieste antidumping e antisovvenzioni nel periodo tra il 2021 e il 2022.

misure commerciali sleali, garantendo che l'accesso ai mercati d'esportazione non sia ostacolato da misure di difesa commerciale ingiustificate.

PARTE 1 - APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI DIFESA COMMERCIALE NEL 2022

1. ATTIVITÀ D'INCHIESTA

1.1. Quadro generale

Alla fine del 2022 nell'UE erano in vigore 177 misure definitive di difesa commerciale: 117 misure antidumping definitive (34 delle quali estese a seguito di inchieste antielusione), 21 misure antisovvenzioni (quattro delle quali estese) e una misura di salvaguardia, con un aumento di 14 misure rispetto al 2021. Queste misure tutelano oltre 494 000 posti di lavoro diretti nell'UE.

Il livello di attività d'inchiesta nel 2022 è stato in linea con gli anni precedenti con 99 inchieste in corso, di cui 21 inchieste originali e 78 riesami, rispetto alle 87² del 2021. Alla fine del 2022 erano in corso 48 inchieste.

Nel 2022 la Commissione ha trattato diverse richieste di sospensione di alcune misure di difesa commerciale. Le continue perturbazioni delle catene di approvvigionamento causate originariamente dalla crisi COVID-19 e aggravate dall'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina hanno indotto alcuni operatori economici a chiedere la sospensione di alcune misure vigenti. Tuttavia nel 2022 non sono state sospese misure a norma dell'articolo 14, paragrafo 4, del regolamento antidumping di base³, dal momento che i requisiti giuridici non sono stati soddisfatti. Inoltre, nel luglio 2022, la Commissione ha revocato la sospensione delle misure antidumping sui prodotti piatti di alluminio provenienti dalla Cina, in vigore dall'ottobre 2021.

La presente relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che fornisce maggiori informazioni e statistiche e contiene allegati per le sezioni seguenti.

1.2. Inchieste antidumping e antisovvenzioni (cfr. allegati da A a I)

Nel 2022 la Commissione ha avviato cinque nuove inchieste (quattro antidumping e una antisovvenzioni) rispetto alle 14 del 2021. Sebbene si tratti di una diminuzione, riflette il fatto che gli strumenti di difesa commerciale si basano sulla presentazione di denunce e che, nel 2022, il numero di denunce ricevute dall'industria dell'UE era inferiore rispetto agli anni precedenti. Tale diminuzione del numero dei casi può essere imputata a una riduzione delle importazioni nel 2021 e nel 2022, causata in parte dalle elevate spese di trasporto, da cui sono derivati un aumento della quota di mercato per l'industria dell'UE e prezzi elevati. Inoltre la ripresa post-COVID-19, che ha generato profitti elevati, potrebbe aver significato che l'industria abbia subito un pregiudizio inferiore in quel periodo.

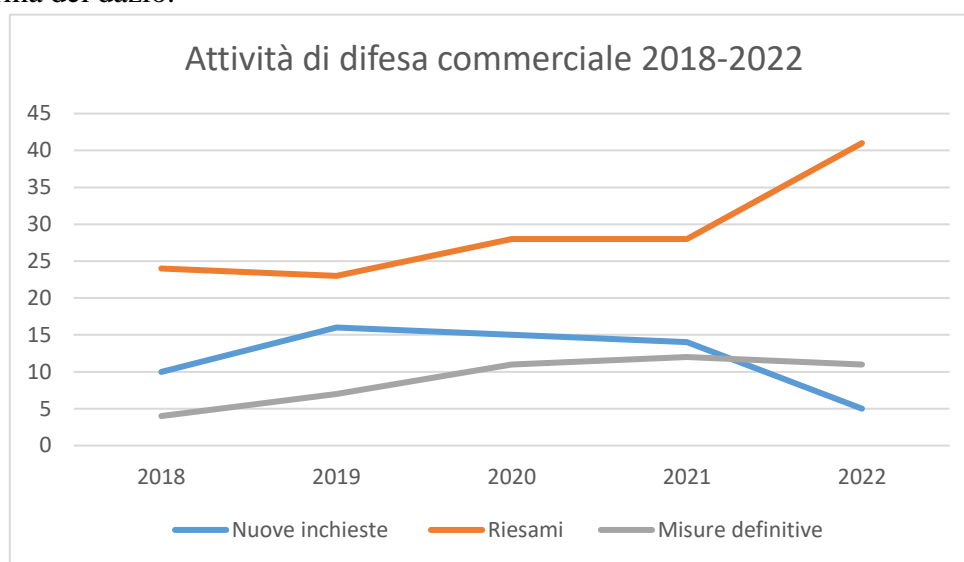
D'altra parte il numero dei riesami avviati nel 2022 sono significativamente aumentati, con 41 aperture rispetto alle 28 aperture dell'anno precedente. Di questi, tra gli altri, 27 erano riesami in previsione della scadenza delle misure in vigore e quattro riesami intermedi per riesaminare/adequare il livello delle misure in vigore.

² Erroneamente indicate come 88 nella quarantesima relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE e sull'utilizzo degli strumenti di difesa commerciale da parte di paesi terzi nei confronti dell'UE nel 2021.

³ Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 21).

In totale, sono state aperte 46 inchieste antidumping e antisovvenzioni di tutti i tipi, ossia il numero record registrato negli ultimi cinque anni.

La Commissione ha istituito dazi provvisori in tre inchieste antidumping e ha concluso 11 inchieste con l'istituzione di dazi definitivi (otto antidumping e tre antisovvenzioni). La Commissione ha concluso un'inchiesta antisovvenzioni senza istituire misure poiché la denuncia è stata ritirata. Nel 2022 18 riesami in previsione della scadenza si sono conclusi con la conferma del dazio.



1.3. Inchieste di salvaguardia

Nel marzo 2022 la Commissione ha adeguato la misura di salvaguardia dell'UE istituita nel 2019 sulle importazioni di determinati prodotti di acciaio, tenendo conto di un divieto di importazione di acciaio dalla Bielorussia e dalla Federazione russa a causa delle misure restrittive dell'UE (sanzioni)⁴. Di conseguenza i contingenti specifici per paese di queste due origini sono stati riassegnati ad altri fornitori soggetti alla misura⁵. Nell'aprile 2022 la Commissione ha nuovamente adeguato la misura al fine di includere nel suo ambito di applicazione determinati paesi con i quali l'Unione ha firmato un accordo di partenariato economico, in quanto precedentemente esclusi a causa delle disposizioni di tale accordo.

Nel giugno 2022 la Commissione ha apportato diversi adeguamenti tecnici al funzionamento della misura di salvaguardia sull'acciaio, a seguito del terzo riesame del funzionamento⁶. Tali adeguamenti comprendevano un aumento del livello di liberalizzazione dal 3 % al 4 %, un aggiornamento dell'elenco dei paesi in via di sviluppo soggetti alla misura, un adeguamento di

⁴ Regolamento (UE) 2022/428 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU L 87 I del 15.3.2022, pag. 13).

⁵ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/434 della Commissione, del 15 marzo 2022, recante modifica del regolamento (UE) 2019/159 che istituisce misure di salvaguardia definitive nei confronti delle importazioni di determinati prodotti di acciaio (GU L 88 del 16.3.2022, pag. 181).

⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/978 della Commissione, del 23 giugno 2022, recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 che istituisce misure di salvaguardia definitive nei confronti delle importazioni di determinati prodotti di acciaio (GU L 167 del 24.6.2022, pag. 58).

alcuni contingenti per evitare indebiti effetti di sostituzione e la globalizzazione nella gestione dei contingenti relativi a due categorie di prodotto. Inoltre la Commissione ha sospeso l'applicazione di una misura nei confronti dell'Ucraina a seguito dell'istituzione di misure di liberalizzazione degli scambi senza precedenti volte a sostenere l'economia ucraina.

Nell'aprile 2022 il sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC ha rilasciato la relazione del panel nell'ambito della controversia *Unione europea: misure di salvaguardia su determinati prodotti di acciaio (DS595)*, promossa dalla Turchia nei confronti dell'UE nel marzo 2020. Sebbene la relazione del panel sia stata complessivamente soddisfacente per l'UE, nella misura di salvaguardia dell'UE è stato identificato un numero limitato di incompatibilità con le norme dell'OMC. Tali incompatibilità riguardavano il ragionamento fornito dalla Commissione nella determinazione iniziale circa la constatazione di una minaccia di grave pregiudizio e il nesso tra sviluppi imprevisti e aumento delle importazioni. Il 13 gennaio 2023 la Commissione ha attuato la decisione del panel, rendendo conforme la misura di salvaguardia sull'acciaio alle norme dell'OMC.

Le misure di salvaguardia bilaterali istituite nel 2019 sulle importazioni del riso Indica proveniente dalla Cambogia e dal Myanmar/Birmania, nel quadro del sistema delle preferenze generalizzate, sono scadute nel gennaio 2022. È in corso un procedimento relativo alle misure, avviato nel gennaio 2023, per attuare una sentenza del Tribunale⁷ in tale causa.

Nel 2022 non sono state avviate nuove inchieste di salvaguardia.

1.4. Verifiche nel corso delle inchieste

Sebbene nel 2022 si sia verificato un ritorno alle visite di verifica in loco, la Commissione ha dovuto continuare a effettuare controlli incrociati a distanza nel corso di alcune inchieste, a causa dei continui rischi e delle restrizioni di viaggio legati alla COVID-19.

Nel 2022 la Commissione ha verificato i dati di 178 imprese, mediante verifiche in loco per 129 imprese e controlli incrociati a distanza per 49 imprese. Si tratta di un cambiamento significativo rispetto al 2021, in cui sono state effettuate solo 12 visite in loco, che segnala un ritorno della fiducia nelle pratiche precedenti la pandemia.

2. APPLICAZIONE ED ESECUZIONE EFFICACI DEGLI STRUMENTI DI DIFESA COMMERCIALE

2.1. Monitoraggio, vigilanza e applicazione delle misure (cfr. allegati J, K, M, Q)

Per garantire una politica di difesa commerciale efficace e credibile è fondamentale che, quando sono istituite delle misure, tali misure siano rispettate e conseguano il loro scopo. A tal fine, la Commissione dispone di strumenti per monitorare l'impatto dei dazi antidumping e compensativi sui flussi di importazione dei prodotti oggetto di misure, nonché di meccanismi giuridici per agire laddove le misure vengano assorbite o eluse.

Il monitoraggio delle misure mira a contrastare tali pratiche e a prevenire le frodi, definendo le aree a rischio, analizzando i flussi commerciali e gli sviluppi di mercato; fornendo informazioni per intraprendere eventuali azioni necessarie (ad esempio, inchieste antielusione e antiassorbimento, riesami intermedi/relativi a nuovi esportatori, contatti con le amministrazioni

⁷ Causa T-246/19, *Regno di Cambogia e Cambodia Rice Federation contro Commissione europea*.

nazionali), nonché avvertendo le autorità doganali, valutando i riscontri degli operatori economici e doganali e collaborando con i servizi incaricati dell'applicazione della legge (l'OLAF e le autorità doganali nazionali). Consapevole della possibilità di evasione dei dazi, la Commissione dà priorità ai casi che presentano un rischio maggiore. In questi casi sono già state inserite delle disposizioni speciali di monitoraggio nei regolamenti che istituiscono misure, allo scopo di ridurre al minimo i rischi di elusione attraverso il riorientamento verso altre società. Nel 2022 tutti i regolamenti che istituiscono misure definitive comprendevano tali clausole di monitoraggio. Alla fine del 2022 erano contemplate clausole di monitoraggio per le importazioni di 58 prodotti soggetti a misure.

Nel 2022 la Commissione ha anche proseguito la vigilanza sulle importazioni di acciaio, alluminio e bioetanolo, introdotta nel 2020. I dati sulla vigilanza sono pubblicati ogni mese sulla pagina pubblica del sito web della DG Commercio dedicata alla vigilanza/al monitoraggio delle importazioni⁸.

Tali attività di monitoraggio possono contribuire a identificare le pratiche di elusione. L'elusione si verifica quando, a seguito dell'istituzione di misure di difesa commerciale, si evidenzia una modificazione della configurazione degli scambi riguardante i prodotti in questione, derivante da pratiche per le quali non vi è sufficiente motivazione o giustificazione economica oltre all'istituzione delle misure, tra cui spedire il prodotto attraverso un paese non soggetto a dazi (trasbordo), modificare leggermente il prodotto affinché quest'ultimo non sia soggetto ai dazi o esportare per il tramite di un produttore esportatore con aliquote individuali inferiori dei dazi antidumping o compensativi (riorientamento verso altre società). L'assorbimento si verifica quando i produttori esportatori di paesi terzi decidono di ridurre i prezzi nell'UE per ridurre al minimo o annullare l'impatto previsto dei dazi istituiti sui loro prodotti.

Affrontare rigorosamente tali attività ha indotto la Commissione ad avviare due nuove inchieste antielusione e un'inchiesta antiassorbimento nel 2022. La prima inchiesta antielusione riguardava la possibile elusione delle misure antidumping sulle importazioni di accessori per tubi di acciaio inossidabile da saldare testa a testa provenienti dalla Cina attraverso la Malaysia. La seconda riguardava la possibile elusione di misure antidumping sulle importazioni di fogli e rotoli (coils), di acciai inossidabili, laminati a caldo provenienti dall'Indonesia attraverso la Turchia. L'inchiesta antiassorbimento riguardava misure antidumping sui cavi di fibre ottiche provenienti dalla Cina. La richiesta ha dimostrato che, apparentemente, una diminuzione dei prezzi all'esportazione cinesi stava compromettendo i previsti effetti riparatori delle misure in vigore. La diminuzione dei prezzi all'esportazione non può essere imputata a un calo del prezzo della materia prima principale o a un cambiamento del mix di prodotti.

Nel 2022 la Commissione ha concluso delle inchieste antielusione relative a misure antidumping e compensative istituite nel 2020 sui prodotti in fibra di vetro originari della Cina e dell'Egitto. I prodotti in fibra di vetro sono utilizzati ad esempio nella produzione di pale per turbine eoliche, nella produzione di imbarcazioni, autocarri e attrezzature sportive, nonché nei sistemi di risanamento di canalizzazioni. Le pratiche di elusione riguardavano un aumento delle importazioni di prodotti in fibra di vetro dalla Turchia e dal Marocco dopo l'istituzione di misure antidumping e compensative su tali prodotti. Le inchieste si sono concentrate sulle importazioni dei principali fattori produttivi dei prodotti in fibra di vetro dalla Cina in Marocco e in Turchia,

⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>.

dove tali fattori produttivi sono stati trasformati in prodotti in fibra di vetro e, successivamente, esportati verso l'Unione. Le inchieste hanno confermato le asserzioni di elusione e, di conseguenza, la Commissione ha esteso le misure antidumping e le misure compensative al Marocco e alla Turchia. Tali casi sono emblematici delle sfide poste dalla politica cinese "Nuova via della seta" e della determinazione della Commissione a intraprendere azioni incisive contro il commercio sleale che ne deriva.

La Commissione ha concluso anche un'inchiesta antiassorbimento nel 2022 riguardante le misure sulle fibre di vetro provenienti dall'Egitto, in cui è stato rilevato che i produttori esportatori egiziani hanno ridotto i loro prezzi per compromettere l'efficacia dei dazi antidumping istituiti nel 2020. A seguito dell'inchiesta antiassorbimento, la Commissione ha ricalcolato di conseguenza i margini di dumping, il che ha comportato un aumento del 13,1 % delle misure istituite. Tali azioni dimostrano la determinazione della Commissione a contrastare tutte le forme di commercio sleale, compresi l'elusione e l'assorbimento delle misure di difesa commerciale.

Nel 2022 la Commissione ha riesaminato oltre 10 impegni sui prezzi in vigore per l'acido citrico proveniente dalla Cina e per il polietilenterefalato proveniente dall'India o dall'Indonesia, al fine di garantire che le sospensioni dei dazi concesse agli esportatori fossero effettivamente giustificate. Non sono state rilevate irregolarità tali da causare la revoca degli impegni.

2.2. Tutela delle piccole e medie imprese europee

Le piccole e medie imprese (PMI) affrontano sfide maggiori rispetto alle imprese più grandi per avvalersi degli strumenti di difesa commerciale. Considerando il ruolo importante che tali imprese svolgono per l'economia e la loro maggiore vulnerabilità di fronte alla concorrenza sleale delle importazioni, una delle priorità della Commissione è garantire che possano avvalersi dei diritti e dei benefici della difesa commerciale, se giustificato. Di conseguenza la Commissione ha sostenuto costantemente tali imprese fornendo orientamenti attraverso il suo helpdesk per le PMI, riducendo la quantità di informazioni richieste nei questionari e, ove possibile, allineando i periodi di inchiesta all'esercizio finanziario.

Nel 2022 la Commissione ha messo a disposizione il suo pacchetto informativo online, che precedentemente era disponibile solo in lingua inglese, in tutte le altre lingue dell'UE. Quest'ultimo è stato scaricato 250 volte nel 2022, mentre la pagina web sugli strumenti di difesa commerciale per le PMI è stata consultata quasi 800 volte. La Commissione ha anche esplorato insieme ai rappresentanti dell'industria il modo in cui migliorare ulteriormente l'accesso agli strumenti di difesa commerciale da parte delle PMI.

Nonostante le PMI siano soggette a limitazioni delle risorse, ciò non ha impedito loro di essere coinvolte in attività di difesa commerciale nel 2022. In particolare, nel contesto delle nuove inchieste avviate sui piatti a bulbo in acciaio originari della Cina e della Turchia, l'industria dell'Unione è composta solo da PMI. I piatti a bulbo in acciaio rappresentano una componente fondamentale della cantieristica. Anche nel quadro dell'inchiesta sui fusti riutilizzabili, tra i denunciatori figuravano diverse PMI. Inoltre nel 2022 la Commissione ha proseguito le inchieste antidumping sulle importazioni di piastrelle di ceramica provenienti dalla Turchia e dall'India. Tale settore, sebbene sia composto da PMI, è ben organizzato e ciò consente alle aziende produttrici di ceramica di contrastare la concorrenza sleale delle importazioni oggetto di dumping.

2.3. Norme sociali e ambientali negli strumenti di difesa commerciale

Le modifiche apportate al regolamento antidumping di base nel dicembre 2017 hanno introdotto norme sociali e ambientali da prendere in considerazione nell'ambito delle inchieste antidumping. Specificamente, nell'UE, quando le inchieste riguardano le importazioni da paesi con distorsioni significative del mercato, la Commissione è tenuta a selezionare un paese rappresentativo appropriato per costruire il valore normale esente da distorsioni. I diversi livelli di norme sociali e ambientali possono diventare un elemento decisivo qualora vi sia più di un paese rappresentativo possibile con dati idonei disponibili. Tuttavia, nelle quattro inchieste in cui ciò avrebbe potuto costituire un problema nel 2022, non è stato un aspetto da considerare dato che, in entrambi i casi, era disponibile solo un paese rappresentativo con dati idonei disponibili pertinenti al prodotto specifico. Pertanto non è stato necessario valutare il livello delle norme sociali e ambientali in tale contesto.

Ulteriori modifiche alla legislazione antidumping di base nel giugno 2018, a seguito della modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale, hanno nuovamente dimostrato l'impegno dell'UE a favore di rigorose norme sociali e ambientali. Una delle modifiche introdotte in quel periodo ha fatto sì che il calcolo del profitto di riferimento possa attualmente riflettere i costi derivanti dall'allineamento alle norme sociali e ambientali all'interno dell'UE. Nelle inchieste, nel costo di produzione dei produttori dell'Unione possono essere integrati anche i costi derivanti dall'allineamento agli accordi multilaterali sull'ambiente e alle importanti convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Durante il periodo di validità delle misure derivanti dall'allineamento a tali norme, vengono presi in considerazione sia i costi effettivi sostenuti sia i costi futuri da sostenere. Nei casi in cui le misure sono istituite al livello dei margini di pregiudizio, dall'inclusione di tali costi deriva una maggiore protezione. In tre delle otto inchieste antidumping in cui sono state istituite misure definitive nel 2022 non sono state presentate argomentazioni concernenti i costi relativi alle norme sociali e ambientali (elementi di fissaggio di acciaio e di ferro dalla Cina, calcio-silicio dalla Cina e polimeri superassorbenti dalla Repubblica di Corea). Per gli altri cinque casi, ai costi di produzione sono stati aggiunti diversi importi, aumentando così il livello del profitto di riferimento. I casi in questione erano costituiti da sistemi di elettrodi di grafite dalla Cina, acciaio anticorrosione dalla Russia e dalla Turchia e da prodotti di acciai cromati per elettrolisi dalla Cina e dal Brasile. Fatta eccezione per il caso dell'acciaio anticorrosione proveniente dalla Russia, tutte le misure si sono basate sui margini di dumping, quindi gli adeguamenti del profitto di riferimento non hanno potuto produrre alcun impatto sul livello finale delle misure istituite. Tuttavia, nel caso della Russia, per due produttori esportatori e per "tutti gli altri", le misure si sono basate sul margine di pregiudizio, in quanto era applicabile la regola del dazio inferiore, che avrebbe prodotto un livello di protezione più elevato se i costi non fossero stati presi in considerazione.

Infine le norme sociali e ambientali possono essere prese in considerazione nelle decisioni sulle offerte di impegno. Tuttavia ciò non si è verificato in nessun caso nel 2022.

2.4. Controllo giurisdizionale da parte dei giudici dell'UE (allegato S)

Nel 2022 il Tribunale e la Corte di giustizia hanno pronunciato 44 sentenze e ordinanze in cause relative agli strumenti di difesa commerciale. Il Tribunale ha pronunciato 35 sentenze, mentre la Corte di giustizia ha deliberato su nove ricorsi. Nel 2022 sono state intentate 16 nuove cause relative agli strumenti di difesa commerciale, di cui nove dinanzi al Tribunale, cinque ricorsi e due richieste di pronunce pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia.

La giurisprudenza del 2022 fornisce spunti interessanti su diversi aspetti dell'analisi degli effetti sui prezzi, in particolare sull'undercutting e l'underselling; sull'ammissibilità delle azioni legali contro le misure di difesa commerciale, in particolare sulla questione della legittimazione ad agire e della capacità degli importatori e delle loro associazioni di avviare procedimenti giudiziari in tali casi, nonché sull'attuazione delle sentenze della Corte, sull'interpretazione del regolamento antisovvenzioni di base⁹ e sulle norme procedurali applicabili all'apertura delle inchieste antielusione.

3. ATTIVITÀ DEL CONSIGLIERE-AUDITORE

Nel 2022 il consigliere-auditore ha ricevuto 25 domande di intervento e ha tenuto otto audizioni legate ad attività di difesa commerciale.

Il consigliere-auditore ha proseguito la pratica stabilita secondo la quale le parti interessate dovrebbero innanzitutto rivolgersi ai servizi della Commissione responsabili dell'inchiesta. In particolare, nei casi in cui le parti interessate abbiano presentato la richiesta di intervento contemporaneamente sia presso i servizi della Commissione sia presso il consigliere-auditore, quest'ultimo interverrebbe solo nel caso in cui non si fosse giunti a una soluzione reciprocamente accettabile. Nella maggior parte di questi casi, le parti interessate hanno risolto le questioni direttamente con i servizi incaricati dell'inchiesta.

Le principali questioni sollevate durante le audizioni riguardavano richieste di informazioni aggiuntive od opposizioni a fatti accertati e risultanze. In un'occasione, il consigliere-auditore ha prorogato il termine per la presentazione delle osservazioni su richiesta della parte interessata. In tutti i casi è stato raggiunto un accordo con i servizi per riesaminare l'argomento in questione e/o fornire ulteriori chiarimenti. Tutte le audizioni si sono svolte in modalità remota a causa del perdurante contesto della COVID-19 e la loro organizzazione si è dimostrata più semplice ed efficiente, data l'impossibilità di viaggiare.

4. L'IMPATTO DELLA GUERRA DI AGGRESSIONE DELLA RUSSIA CONTRO L'UCRAINA SULLE PRATICHE E SULLE POLITICHE DI DIFESA COMMERCIALE

A seguito dell'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia contro l'Ucraina, nel giugno 2022 l'UE ha deciso di sospendere per un anno i dazi all'importazione per tutte le esportazioni ucraine nell'UE, nonché la riscossione di tutte le misure di difesa commerciale dell'UE in vigore per quanto riguarda l'importazione di prodotti dall'Ucraina. La proroga è stata approvata per un altro anno il [5.6.2023]. La sospensione rappresenta una misura importante per sostenere i produttori esportatori e l'economia dell'Ucraina, nonché per aiutare il paese a mantenere la sua posizione commerciale rispetto all'UE. Per quanto riguarda le misure di difesa commerciale, la sospensione riguarda i dazi antidumping su due prodotti: prodotti piatti laminati a caldo, di ferro, acciai non legati o altri acciai legati e determinati tubi senza saldature, di ferro o di acciaio. Anche la misura di salvaguardia dell'UE sull'acciaio è stata sospesa per quanto riguarda le importazioni dall'Ucraina.

La sospensione ha prodotto un impatto sulla *riscossione* dei dazi antidumping, ma le misure restano tecnicamente in vigore conformemente al regolamento antidumping di base. Tale

⁹ Regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55).

aspetto è stato pertinente nel contesto del riesame in previsione della scadenza relativo alle misure sui prodotti piatti laminati a caldo, di ferro, acciai non legati o altri acciai legati, in cui, in seguito all'apertura del riesame summenzionato, Eurofer, il richiedente, ha ritirato la domanda per quanto riguarda l'Ucraina. Tenuto conto del contesto geopolitico generale e degli sviluppi intervenuti dopo la presentazione della domanda di riesame in previsione della scadenza originaria, in particolare la distruzione di una parte importante della capacità dei prodotti piatti laminati a caldo in Ucraina nonché delle infrastrutture energetiche ucraine, Eurofer ha ritenuto che non fosse più appropriato proseguire il riesame in previsione della scadenza nei confronti dell'Ucraina. Inoltre Eurofer ha ritenuto che le conseguenze della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina avrebbero avuto carattere duraturo e non si prevede che la capacità di acciaio in Ucraina torni alle normali operazioni nel breve e medio termine. Su tale base, la Commissione ha chiuso il riesame in previsione della scadenza relativa alle misure nei confronti dell'Ucraina nel febbraio 2023. Di conseguenza le misure antidumping in vigore su tali prodotti provenienti dall'Ucraina non sono più in vigore. Le altre misure antidumping concernenti l'Ucraina sulle importazioni di tubi senza saldature, di ferro o di acciaio giungeranno normalmente a scadenza nell'ottobre 2023.

Per quanto riguarda le misure antidumping sulle importazioni dalla Russia e dalla Bielorussia oggetto di misure restrittive (sanzioni), la Commissione ha opportunamente considerato, nel contesto delle inchieste e dei riesami in corso, se tali misure dovessero rimanere in vigore indipendentemente dall'impatto delle sanzioni sul commercio. La Commissione ha concluso che dovrebbero rimanere in vigore. Infatti, sebbene le sanzioni che limitano o proibiscono le importazioni incidano sui volumi delle importazioni dei prodotti in questione, questo aspetto da solo non ha alcun impatto sulle risultanze delle inchieste che hanno dimostrato l'esistenza di pratiche commerciali sleali pregiudizievoli.

Per quanto riguarda le misure di salvaguardia, di cui alla sezione 1.3, i contingenti precedentemente assegnati alla Russia e alla Bielorussia nel quadro della misura di salvaguardia sull'acciaio, sono stati ridistribuiti ad altri paesi di esportazione in proporzione alle rispettive quote di importazioni complessive nel 2021. Tale ridistribuzione ha consentito di utilizzare al massimo le quote di acciaio dell'UE, garantendo la protezione delle esigenze degli utilizzatori di acciaio dell'UE.

5. GESTIONE DELLE ATTIVITÀ DI DIFESA COMMERCIALE NEI CONFRONTI DELL'UE

Nei casi in cui le esportazioni dell'UE diventino oggetto di un procedimento di difesa commerciale in un paese terzo, i servizi di difesa commerciale della Commissione forniscono sostegno. In tali casi i servizi della Commissione, in collaborazione con l'industria e spesso con gli Stati membri interessati, concepiscono una strategia per la difesa e intervengono nel quadro dei procedimenti di difesa commerciale nel paese terzo.

L'obiettivo di tali interventi è evitare l'istituzione di misure di difesa commerciale ingiustificate e sleali. Sebbene i membri dell'OMC abbiano il diritto di condurre inchieste di difesa commerciale e di istituire misure, è della massima importanza che tali inchieste e misure siano conformi alle pertinenti norme multilaterali e bilaterali. Le inchieste di difesa commerciale che violano tali norme creano ostacoli eccessivi al commercio e, in taluni casi, annullano qualsiasi beneficio derivante dalle preferenze concesse nell'ambito di accordi commerciali.

I servizi della Commissione intervengono mediamente ogni anno in circa 40-50 casi legati a paesi terzi. In base all'importanza economica e sistemica del caso, nell'ambito dei procedimenti è possibile effettuare interventi scritti o orali a livello tecnico e politico. La Commissione, ove opportuno, solleva anche la questione di importanti inchieste nel corso delle varie riunioni dei comitati per il commercio o di altre discussioni di alto livello.

Particolarmente dispendiosi in termini di risorse e di importanza sistemica sono i procedimenti antisovvenzioni nei confronti dei programmi di sovvenzione dell'UE in cui la Commissione, nella sua veste di parte interessata, partecipa attivamente alle inchieste. Nel 2022 gli Stati Uniti hanno avviato procedimenti sulle olive e sulla pasta, il Canada sullo zucchero raffinato e la Cina sulla fecola di patate.

Quando la Commissione ritiene che le misure istituite siano incompatibili con gli obblighi multilaterali o bilaterali, può fare ricorso in seno all'OMC o nel contesto di un meccanismo bilaterale di risoluzione delle controversie (nell'ambito di un accordo di libero scambio). Tali procedimenti possono risultare impegnativi non solo in termini di investimento di risorse, ma anche in considerazione delle possibili conseguenze di un esito sfavorevole.

Nel 2022 la Commissione ha continuato a partecipare al procedimento di risoluzione delle controversie dell'OMC relativo alle misure antidumping colombiane sulle patate fritte congelate, cominciato nel gennaio 2020 a seguito delle consultazioni in seno all'OMC. L'esito, nel dicembre 2022, è stato ampiamente a favore dell'UE. La Commissione sta attualmente dialogando con la Colombia per quanto riguarda l'attuazione della decisione.

Per quanto riguarda il procedimento presso l'OMC sui dazi antidumping e compensativi istituiti dagli Stati Uniti sulle olive mature spagnole, nel dicembre 2021 l'organo di conciliazione dell'OMC ha adottato la relazione finale del panel in cui si è ritenuto che tali dazi non fossero conformi alle norme dell'OMC. Nonostante la relazione favorevole del panel, le misure sono rimaste in vigore. Nel luglio 2022 gli Stati Uniti hanno avviato un procedimento per attuare la decisione del panel dell'OMC. Il periodo di attuazione concordato è scaduto il 14 gennaio 2023.

Sul fronte degli accordi bilaterali, nella procedura di risoluzione delle controversie relativa alle misure di salvaguardia istituite dal Sud Africa sulle esportazioni dell'UE di polli congelati (originariamente istituite nel 2018), il panel ha rilasciato la sua relazione nell'estate 2022, in cui sono state confermate la maggior parte delle pretese dell'UE. Sebbene le misure fossero scadute prima della pubblicazione della relazione, la vittoria riveste un'importanza sistemica e costituisce un solido precedente per la salvaguardia futura. Il panel ha ritenuto che la misura di salvaguardia non fosse proporzionata, andando oltre quanto fosse necessario per prevenire un grave pregiudizio o per porvi rimedio. Inoltre il panel ha ritenuto che il lasso temporale intercorso tra l'inchiesta e l'adozione della misura di salvaguardia fosse eccessivo e non in linea con l'accordo di partenariato economico tra l'UE e la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (APE UE-SADC). Sebbene le misure di salvaguardia possano essere legalmente adottate in circostanze eccezionali per contrastare temporaneamente le crescenti importazioni che costituiscono una minaccia per l'industria nazionale, devono conformarsi ai requisiti giuridici fissati nell'accordo.

Diversi casi di difesa commerciale sono stati discussi nelle riunioni periodiche o ad hoc dei comitati per il commercio, ad esempio con il Consiglio di cooperazione del Golfo, con la Corea, nonché con i comitati antidumping, antisovvenzioni e sulle misure di salvaguardia dell'OMC (cfr. sezione 5).

Gli interventi della Commissione nei procedimenti di difesa commerciale legati a paesi terzi, che evidenziano incoerenze giuridiche e carenze sistemiche, hanno svolto un ruolo importante nel prevenire l'istituzione di misure ingiustificate o ridurre l'impatto negativo. Si evidenziano nella

presente relazione alcuni sforzi intrapresi dalla Commissione con successo nel 2022, insieme ad altri casi descritti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione.

- Nel marzo 2022 il Canada ha informato le parti interessate circa la sua intenzione di avviare un riesame in previsione della scadenza riguardante le misure sulle importazioni di taluni componenti in acciaio di fabbricazione industriale provenienti, tra l'altro, dalla Spagna. La Commissione ha contestato con successo l'apertura di tale riesame in previsione della scadenza, sottolineando che il volume delle importazioni spagnole era molto basso e non aveva alcuna correlazione con il presunto pregiudizio subito dall'industria canadese. Di conseguenza nel maggio 2022 le misure sono scadute come pianificato. L'interesse economico dell'UE era pari a circa 150 milioni di EUR.
- Nell'aprile 2021 il Consiglio di cooperazione del Golfo ha avviato un'inchiesta antidumping sulle importazioni di accumulatori elettrici (batterie di trazione) provenienti, tra l'altro, dalla Spagna. A seguito degli interventi della Commissione, nell'agosto 2022, le importazioni spagnole sono state escluse dall'ambito dell'inchiesta a causa di un margine di dumping minimo. L'interesse economico dell'UE era pari a circa 40 milioni di EUR.
- Nel luglio 2022 la Commissione per il commercio internazionale degli Stati Uniti ha concluso l'inchiesta antidumping concernente le importazioni di gomma acrilonitrile-butadiene proveniente, tra l'altro, dalla Francia, una volta accertato che le importazioni di tale gomma da tali paesi non hanno recato pregiudizio all'industria statunitense. Non sono state istituite misure sulle esportazioni dell'UE con un interesse economico dell'UE pari a 37 milioni di EUR.

Alla fine del 2022 erano in vigore 170 misure di difesa commerciale nei confronti delle esportazioni dell'UE, ossia otto in meno rispetto al 2021. Il numero totale di misure in vigore è diminuito per la prima volta dal 2012. Lo strumento antidumping rimane lo strumento di difesa commerciale più utilizzato. Al termine dello scorso anno, erano in vigore 126 dazi antidumping su alcune esportazioni dell'UE o di determinati Stati membri (129 nel 2021), seguiti da 37 misure di salvaguardia (rispetto alle 39 del 2021). Sebbene le tendenze del 2022 confermino una diminuzione delle misure antidumping e di salvaguardia in vigore, il numero dei dazi antidumping sulle esportazioni dell'UE rimane lo stesso rispetto al 2021 (ossia sette).

Per quanto riguarda le nuove inchieste aperte nei confronti dell'UE/degli Stati membri, è stata evidenziata una notevole diminuzione nel 2022, dato che sono state aperte solo sette nuove inchieste, di cui tre procedimenti antidumping e quattro procedimenti di salvaguardia, rispetto alle 26 del 2021. Ciò rappresenta inoltre il minor numero di nuove inchieste aperte nell'ultimo decennio. Tale tendenza al ribasso è stata evidente anche nel contesto delle nuove misure istituite dai paesi terzi. Nel 2022 sono state istituite 12 nuove misure, una netta diminuzione rispetto alle 30 nel 2021. Dei 12 nuovi dazi istituiti, 10 erano antidumping (18 nel 2021) e due di salvaguardia (11 nel 2021).

Gli utilizzatori più frequenti degli strumenti di difesa commerciale nei confronti delle esportazioni dell'UE sono gli Stati Uniti, con 38 misure in vigore, seguiti dalla Cina e dalla Turchia, con 18 misure ciascuna e, successivamente, dal Brasile con 11 misure, oltre al Canada e all'Indonesia con nove misure in vigore. A completare l'elenco degli utilizzatori periodici di strumenti di difesa commerciale sono l'Australia, l'India e il Sud Africa, ciascun paese con sette misure in vigore nei confronti delle esportazioni dell'UE nel 2022.

6. ATTIVITÀ NEL QUADRO DELL'OMC

Ogni anno, in primavera e in autunno, l'OMC tiene incontri dei comitati sulle sovvenzioni e le misure compensative, antidumping e sulle misure di salvaguardia. Inoltre, nel contesto del comitato antidumping, si riunisce anche il gruppo di lavoro per l'attuazione. Sebbene le riunioni si siano svolte in modalità ibrida ad aprile e a ottobre, la maggior parte dei delegati ha partecipato di persona.

Il lavoro di tali comitati è importante per riesaminare il funzionamento dei diversi accordi, consentendo ai membri dell'OMC di scambiare opinioni e informazioni di carattere generale, nonché per evidenziare i singoli casi di difesa commerciale che destano preoccupazione.

Nei comitati sulle misure di salvaguardia dell'OMC, l'UE ha difeso attivamente le proprie misure di salvaguardia dalle critiche da parte di Brasile, Giappone, Cina, Turchia, Svizzera, India, Corea e Russia. La maggior parte dei paesi si è pronunciata a favore della conclusione delle misure a seguito della pubblicazione della relazione del panel in merito alla controversia "Unione europea — Misure di salvaguardia nei confronti di determinati prodotti di acciaio". L'UE ha inoltre sollevato preoccupazioni sulle pratiche di salvaguardia di altri membri, tra cui le inchieste indonesiane sulla carta per sigarette e gli oggetti di vestiario, le inchieste marocchine sui pannelli a base di legno rivestiti, le inchieste turche sui filati di nylon, sugli elementi macinanti e articoli simili per i mulini, nonché le inchieste statunitensi sulle celle fotovoltaiche in silicio cristallino.

In sede di comitato antidumping, l'UE ha sollevato preoccupazioni in merito alle inchieste sulle importazioni di patate fritte congelate dal Belgio, dai Paesi Bassi e dalla Germania e sulle carni di pollame congelate dalla Polonia, dalla Spagna, dall'Irlanda, dalla Danimarca da parte dell'Unione doganale dell'Africa meridionale (SACU). L'UE ha inoltre difeso le sue inchieste sugli acciai elettrici a grani orientati, sugli acidi grassi, sulle ruote e sui dispositivi di fissaggio di alluminio dalle critiche di Giappone, Indonesia, Marocco e Cina, rispettivamente.

Nell'ambito del comitato speciale sulle sovvenzioni e le misure compensative, è proseguito il riesame delle notifiche delle sovvenzioni effettuate nel 2021. Il livello di notifiche rimane basso dal momento che 95 su 164 membri dell'OMC non hanno presentato notifiche nell'ambito dell'ultimo esercizio nel 2021. L'UE ha incoraggiato la conformità con gli obblighi di trasparenza nell'ambito dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (ASCM), fondamentali per comprendere l'impatto delle sovvenzioni sul commercio mondiale.

Nell'ambito del comitato periodico sulle sovvenzioni e le misure compensative, l'UE ha risposto alle contestazioni da parte di Cina e Indonesia, chiarendo la giustificazione del sostegno finanziario compensativo fornito dalla Cina alle imprese con sede in Indonesia. L'UE ha sollevato preoccupazioni in merito al caso antisovvenzioni sulla fecola di patate cinese nei confronti dell'UE, nonché sulle misure compensative statunitensi sulle olive provenienti dalla Spagna, in particolare sull'attuazione della relazione del panel dell'OMC. Sono proseguite le discussioni sull'impatto delle sovvenzioni che creano sovraccapacità, mentre il FMI, l'OCSE, la Banca mondiale e l'OMC hanno presentato la relazione "Subsidies, Trade, and International cooperation"¹⁰.

L'UE ha partecipato al gruppo di lavoro antidumping per l'attuazione in cui i partecipanti hanno discusso l'accertamento della sostenibilità delle vendite praticate sul mercato interno nei calcoli del margine di dumping; il trattamento dei soggetti affiliati nei procedimenti di accertamento dei dazi, la definizione del prodotto oggetto dell'inchiesta e dei prodotti simili; il confronto di prodotti nel calcolare il margine di dumping e nelle inchieste di riesame in previsione della

¹⁰ [Subsidies-Trade-and-International-Cooperation-April-19-ci.pdf \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/publications/trade/subsidies-trade-and-international-cooperation-april-19-ci.pdf).

scadenza. Tali discussioni contribuiscono a comprendere le pratiche delle altre autorità inquirenti.

Il nuovo accordo dell'OMC sulle sovvenzioni alla pesca è stato concluso nell'ambito della 12a Conferenza ministeriale svoltasi nel giugno 2022 per porre fine alle sovvenzioni alla pesca non sostenibili in linea con l'obiettivo di sviluppo sostenibile 14.6 delle Nazioni Unite¹¹. I negoziati dell'OMC proseguiranno sulle questioni in sospeso per raggiungere un accordo globale. Nel 2022 i membri co-patrocinatori dell'OMC hanno avviato il lavoro legato alle sovvenzioni nell'ambito delle dichiarazioni ministeriali sull'iniziativa "Riforma delle sovvenzioni ai combustibili fossili"¹² e delle discussioni strutturate sul commercio e la sostenibilità ambientale¹³.

La cooperazione trilaterale con gli Stati Uniti e il Giappone è proseguita nel corso del 2022 e si è concentrata sul modo in cui affrontare le politiche e le pratiche distorsive del mercato, comprese le sovvenzioni che attualmente non sono contrastate in misura sufficiente dalle norme dell'OMC. Sebbene gli scambi di opinioni sul coordinamento degli strumenti e sul versante normativo siano stati limitati, è stato riconosciuto che le attuali norme dell'ASCM non tengono adeguatamente conto di tutte le pratiche di sovvenzioni, in particolare in Cina. I partner si sono concentrati sull'identificazione di esempi concreti e sullo scambio di informazioni concernenti il comportamento non di mercato in vari settori.

CONCLUSIONE

Nel 2022 si è verificata una diminuzione del numero delle nuove inchieste aperte a seguito del minore numero di denunce ricevute dall'industria, in linea con la diminuzione a livello mondiale dovuta alle particolari condizioni del mercato del periodo più recente. Al contempo il numero dei riesami avviati è stato elevato, contribuendo a un carico di lavoro elevato durante l'anno. L'istituzione di misure durante il 2022 ha significato che alla fine dell'anno fossero in vigore 177 misure di difesa commerciale. Garantire l'efficacia di tali misure, prestando molta attenzione al monitoraggio delle misure ad alto rischio e all'azione volta a contrastare le attività che indeboliscono l'impatto degli strumenti di difesa commerciale dell'UE, è rimasta una priorità per la Commissione. La Commissione ha continuato anche a intervenire con successo in diversi casi di difesa commerciale nei confronti dell'UE o dei suoi Stati membri da parte di paesi terzi.

¹¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm.

¹² https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/fossil_fuel_e.htm.

¹³ https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_e.htm.