



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 28.6.2012
COM(2012) 344 final

NONA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MISURE DI DIFESA COMMERCIALE
ADOTTATE DAI PAESI TERZI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA**

**(STATISTICHE AGGIORNATE AL 31 DICEMBRE 2011; COMMENTO DEI CASI E
TESTO AGGIORNATI AL MARZO 2012)**

{SWD(2012) 184 final}

NONA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**QUADRO RIASSUNTIVO DELLE MISURE DI DIFESA COMMERCIALE
ADOTTATE DAI PAESI TERZI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA**

**(STATISTICHE AGGIORNATE AL 31 DICEMBRE 2011; COMMENTO DEI CASI E
TESTO AGGIORNATI AL MARZO 2012)**

1. INTRODUZIONE

Da quando è cominciata la crisi globale fine 2008, il ricorso a strumenti di difesa commerciale nei confronti dell'UE è stato molto frequente. Molte delle nuove inchieste prendevano spunto dall'ipotesi di applicazioni non corrette delle norme pertinenti e abusi nell'impiego degli strumenti finalizzati a proteggere le industrie nazionali e a preservarle dalla concorrenza estera.

Nel 2011 la situazione è migliorata soltanto di poco ma in compenso, come si vedrà più avanti, l'uso di strumenti di difesa commerciale contro l'UE si è stabilizzato. Il numero di nuove inchieste rimane comunque piuttosto elevato ed è aumentata la complessità dei casi. In certi casi non si è riusciti, nonostante interventi massicci ed energici, a risolvere a livello tecnico importanti questioni e ad evitare procedure dell'OMC di risoluzione delle controversie. Ciò ha generato nel 2011 un livello elevato di attività.

La presente relazione descrive le tendenze generali, i problemi individuati e i risultati conseguiti nel 2011. L'allegato offre inoltre un'analisi approfondita delle tendenze e dei casi specifici relativi ai principali utilizzatori degli strumenti in questione.

2. TENDENZE GENERALI

Alla fine del 2011 **erano in vigore 146 misure**, 23 in più dell'anno precedente. Si tratta del valore più elevato dal 2008. Raggiunto quel picco il numero di misure in vigore ha cominciato a scendere.

La grande maggioranza di tali misure rientra nel settore dell'antidumping (94 nel 2011, 89 nel 2010), ma la percentuale delle misure di salvaguardia è in continua crescita (46 contro 30 nell'anno precedente). Questo è il motivo principale dell'elevato numero di misure del 2011. Le misure compensative rappresentano solo una piccola percentuale.

Gli USA rimangono il paese con il maggior numero di misure in vigore (23), seguiti da Cina e India (15), Turchia (13) e Brasile (12). Va segnalato il balzo dell'Indonesia da 2 a 8 misure, tutte di salvaguardia.

Complessivamente nel 2011 sono state prese **36 nuove misure**, a fronte delle sole 15 del 2010. Se l'incremento delle misure antidumping non è stato trascurabile (13 nel 2011 rispetto alle 8 dell'anno precedente), nel caso delle misure di salvaguardia si è assistito ad un aumento considerevole, visto che nel 2011 se ne contano di nuove ben 22. Si deve comunque tenere conto del fatto che per 8 di esse si tratta della estensione di misure russe ai territori di Bielorussia e Kazakistan nel contesto dell'unione doganale di recente costituzione. Tale cifra include inoltre anche le 6 misure prese dall'Indonesia relativamente a prodotti che solo molto raramente vengono esportati dall'UE. Le ripercussioni sulle imprese dell'UE di tale aumento delle misure di salvaguardia sono pertanto relativamente limitate.

Il numero delle **nuove inchieste** costituisce il migliore indicatore dell'attività di difesa commerciale dei paesi terzi. Mentre infatti non tutte le inchieste portano all'adozione di misure – e in tale caso non appaiono nelle statistiche sopra citate – ogni nuovo procedimento incide di norma sui flussi commerciali durante il periodo dell'inchiesta e richiede quindi sforzi significativi agli esportatori per difendere i propri interessi. Il numero di nuove inchieste è aumentato sensibilmente a partire dalla fine del 2008, periodo in cui è cominciata la crisi globale, mantenendosi poi su un livello elevato. Nel 2011 **sono state avviate 33 nuove inchieste**, a fronte delle 40 del 2010. Occorre tuttavia osservare che tale cifra

comprende una serie di indagini circoscritte alla possibilità di estendere misure russe al territorio della nuova unione doganale nonché due inchieste relative al territorio dell'unione doganale ma conteggiate come indagini specifiche per un singolo paese.

La grande maggioranza di tali nuove inchieste riguarda misure di salvaguardia (20), mentre per il resto si tratta esclusivamente di misure antidumping. Alcune nuove inchieste potrebbero avere ripercussioni su importanti flussi commerciali e vanno pertanto seguite attentamente, con numerosi interventi a vari livelli. Anche altri casi di interesse economico meno rilevante rivestono peraltro un'importanza significativa a causa della natura sistemica dei problemi individuati. Anch'essi richiedono quindi una vigilanza specifica.

3. PROBLEMI ATTUALI

Negli ultimi anni la Commissione ha intensificato i suoi interventi per risolvere i problemi emersi in determinati casi. Tali questioni sono anche trattate bilateralmente con le autorità dei paesi terzi nell'ambito di riunioni *ad hoc* oppure periodiche. Queste riunioni hanno avuto una certa efficacia, come si è potuto constatare dal miglioramento della prassi di alcuni paesi terzi. Ad esempio alcuni paesi hanno migliorato la trasparenza nella comunicazione dei risultati delle loro indagini, indicizzando i dati riservati piuttosto che non comunicarli affatto. Ciò rappresenta uno sviluppo positivo.

Purtroppo i problemi individuati in passato sono tuttora irrisolti nonostante siano stati sollevati molte volte a vari livelli. La Commissione ha proseguito i suoi sforzi per prendere ogni iniziativa necessaria e possibile, non escluso il ricorso alle procedure dell'OMC di risoluzione delle controversie, al fine di garantire l'applicazione rigorosa delle norme fondamentali dell'OMC e il non abuso degli strumenti di difesa commerciale.

I principali problemi persistenti sono i seguenti:

3.1. Uso inappropriato degli strumenti

Da alcuni anni segnali evidenti indicano che si è fatto ricorso a strumenti di difesa commerciale in reazione a misure imposte dall'UE e non in base a fondati motivi sostenuti da una richiesta debitamente compilata da parte del settore industriale nazionale interessato.

Come indicato nella relazione sull'esercizio dello scorso anno, l'UE ha subito un'inchiesta antisovvenzioni e un'altra inchiesta per minaccia di pregiudizio poco dopo aver fatto uso di questo stesso strumento e degli stessi criteri nei confronti del paese che ha avviato queste due indagini. Vi sono stati anche casi di inchieste avviate nei confronti dell'UE per prodotti simili a quelli che erano stati in precedenza oggetto di inchiesta europea. Visti tutti questi casi risulta molto difficile credere che ci si trovi di fronte a semplici coincidenze.

Questa tendenza è purtroppo continuata nel 2011. Le inchieste di cui sopra sono sfociate, nonostante alcune evidenti carenze, nell'imposizione di dazi definitivi, mentre nel 2011 è stata avviata un'altra "inchiesta-specchio". Non si tratta di casi isolati, in quanto ad altri membri dell'OMC si sono presentati gli stessi problemi. Recentemente sono state minacciate altre iniziative analoghe.

Un tale uso di questo strumento è inadeguato e inaccettabile. La Commissione ha affrontato questo tema a livello sia politico che tecnico (anche nei forum dell'OMC) e non esiterà a ricorrere alle procedure dell'OMC di risoluzione delle controversie nei casi non fondati. Questi casi sono costruiti molto spesso sullo stesso schema, caratterizzato da inadeguatezza

nei criteri di apertura dell'indagine (sovente con scarsa trasparenza causata dall'abuso delle norme in materia di riservatezza) e assenza di elementi comprovanti il pregiudizio.

3.2. Mancanza di trasparenza

La trasparenza è uno dei fattori chiave delle inchieste in tema di difesa commerciale. Le misure di difesa commerciale sono accettabili solo se usate entro i limiti rigorosi delle norme dell'OMC. In questo processo è essenziale che vi sia trasparenza e che le informazioni fornite siano significative, perché solo così le parti in causa potranno venire trattate in modo equo e saranno in grado di difendere adeguatamente i propri interessi.

Sebbene esistano norme specifiche per la comunicazione dei risultati di un'inchiesta a tutela della riservatezza dei dati forniti dalle parti che a tale inchiesta hanno collaborato, ad esempio l'obbligo di fornire una sintesi significativa non riservata, alcune autorità inquirenti tuttora decidono di cancellare dati di fondamentale rilevanza.

Non solo: alcune autorità inquirenti non mettono a disposizione degli esportatori interessati dai procedimenti antidumping dati sufficientemente dettagliati, così che per essi è praticamente impossibile conoscere esattamente il modo in cui è stato calcolato il margine di dumping.

Di fronte a questi problemi la Commissione interviene in singoli casi, anche facendo ricorso al meccanismo dell'OMC di risoluzione delle controversie nei casi giustificati e in assenza di alternativa migliore. La Commissione coglie ogni occasione di affrontare tali problemi anche nell'ambito di riunioni tecniche bilaterali con alcuni paesi.

3.3. Uso improprio delle misure di salvaguardia

Le statistiche sopra citate dimostrano che le misure di salvaguardia continuano ad essere adoperate molto frequentemente, in particolare da alcuni paesi. Pur essendo questo strumento a disposizione di qualsiasi paese, è opportuno che la sua applicazione rimanga un evento eccezionale, in quanto influisce sull'aumento delle importazioni da tutti i paesi di origine senza essere subordinato alla presenza di un fattore di concorrenza sleale (ad esempio pratiche di dumping o di sovvenzione). La giurisprudenza dell'OMC ha stabilito criteri molto rigorosi per la sua applicazione.

Purtroppo alcuni paesi continuano a fare un uso eccessivo di questo strumento sebbene i problemi siano molto spesso causati da importazioni a basso prezzo da pochi determinati paesi. In questi casi la Commissione sostiene sempre l'adozione di uno strumento specifico per il paese al fine di evitare "danni collaterali" possibili per la natura *erga omnes* dello strumento.

Risulta inoltre che in diversi casi le basi su cui si fondano le indagini non sono solide. In tali casi, anche quando non portano all'adozione di misure, le indagini hanno un effetto negativo sugli scambi commerciali a causa dell'incertezza del loro esito. Ovviamente il fatto che alla fine non si prendano misure è positivo; si ritiene tuttavia opportuno che i paesi terzi siano molto più attenti quando si tratta di decidere se aprire un'inchiesta o meno, in modo da evitare le conseguenze negative descritte.

Nel 2011 infine alcune misure sono state nuovamente prorogate oltre il periodo di applicazione iniziale di 3 anni nonostante che il settore industriale coinvolto avesse recuperato o che la situazione fosse rimasta invariata, probabilmente perché le misure inizialmente

adottate non erano state sufficienti. Ciò sembra essersi verificato quasi sistematicamente nel caso delle misure prorogate da un determinato paese, in base a vizi procedurali evidenti.

4. RISULTATI PRINCIPALI

Il ruolo della Commissione in relazione ai casi dei paesi terzi include il monitoraggio delle inchieste, ma anche la fornitura di consulenza e assistenza agli esportatori europei interessati.

Nel corso degli anni gli interventi sistematici della Commissione nelle inchieste avviate da paesi terzi hanno avuto ripercussioni positive, in quanto si sono visti alcuni paesi migliorare la qualità delle loro indagini. La Commissione è un'autorità inquirente molto rispettata a livello mondiale e i suoi interventi sono sempre percepiti positivamente e valutati con attenzione. Ciò è dovuto principalmente al fatto che nelle sue inchieste si rifà a criteri molto rigorosi.

Come segnalato in precedenza persistono importanti aspetti negativi e non si è riusciti a risolvere tutti i problemi. In alcuni casi individuali la Commissione è stata tuttavia in grado di evitare misure o di ridurne le ripercussioni negative, riuscendo anche a risolvere alcune importanti questioni sistemiche, con effetti su una serie di misure passate e future.

Anche se non è stato possibile ottenere risultati positivi in tutti i casi trattati, la Commissione ha fornito assistenza a molte industrie, a molti esportatori e a numerose amministrazioni degli Stati membri ricevendo un feedback molto positivo a dimostrazione del fatto che il suo sostegno è stato notevolmente apprezzato dai vari soggetti interessati.

Citiamo alcuni dei risultati positivi conseguiti nel corso del 2011:

USA: pratica dell'azzeramento, un importante passo in avanti

Il 6 febbraio 2012 gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno raggiunto un'intesa (tabella di marcia) per regolare le controversie relative alla pratica dell'azzeramento. Gli Stati Uniti avevano già abolito la pratica dell'azzeramento in alcune nuove inchieste del 2007. La tabella di marcia estende ora tale abolizione ai riesami.

Questo risultato è stato raggiunto dopo parecchi anni di controversie giuridiche, segnate da due decisioni dell'OMC a favore dell'UE e dal mancato rispetto di esse da parte degli Stati Uniti.

Si rammenta che l'azzeramento è una pratica in base alla quale le operazioni non oggetto di dumping non sono prese in considerazione per il calcolo del margine di dumping, con il risultato che i dazi sono spesso gonfiati artificialmente. A seguito dei nostri sforzi gli Stati Uniti hanno revocato un certo numero di ordini antidumping e modificato le aliquote in vigore del dazio antidumping senza azzeramento per tutti gli esportatori dell'UE soggetti a misure. Entro l'inizio di giugno dovranno concludersi gli ulteriori esami finalizzati a ricalcolare le attuali aliquote del dazio, dopodiché avremo ottenuto la parità di condizioni con gli USA per quanto concerne questo aspetto del calcolo del dumping. La Commissione dovrà tuttavia verificare attentamente l'applicazione da parte degli Stati Uniti della nuova metodologia per fare sì che la pratica dell'azzeramento sia debitamente eliminata dal calcolo del dumping in tutti i futuri riesami.

Per maggiori dettagli si consulti l'allegato.

Russia-Bielorussia-Kazakistan: misure non estese

Nella nuova unione doganale le misure istituite da singoli paesi vengono estese al territorio dell'unione se a seguito di un riesame emerge che la produzione nazionale ha rappresentato più del 25% della produzione dell'intera unione doganale nella media degli ultimi tre anni. A questo proposito l'analisi del caso delle maglie in fibra di vetro ha rivelato che la Bielorussia aveva proposto di estendere le misure pur se la produzione nazionale era stata superiore al 25% solo nell'ultimo anno del periodo preso in esame. La Commissione ha richiamato allora l'attenzione delle autorità bielorusse sul fatto che la soglia prescritta per la media degli ultimi tre anni non era stata raggiunta, per cui è stata presa la decisione di non estendere le misure al complesso dell'unione doganale.

Astensione da misure di salvaguardia in Ucraina

Negli ultimi anni l'Ucraina ha istituito un numero relativamente elevato di inchieste di salvaguardia: 2 nel 2009, 3 nel 2010 e 4 nel 2011. La Commissione è intervenuta attivamente in tali inchieste, in particolare nei casi che avrebbero inciso su importanti flussi commerciali dell'UE qualora le inchieste fossero sfociate in misure, al fine di evidenziarne le carenze e di ottenere un risultato ottimale per gli esportatori dell'UE. Gli interventi della Commissione hanno raggiunto nel 2011 il loro scopo. Due inchieste sono state chiuse senza l'istituzione di misure, quella sui frigoriferi (circa 45 milioni di euro di esportazioni annue) e quella sui prodotti petroliferi (circa 750 milioni di euro l'anno).

Anche se si tratta di uno sviluppo positivo rimane però il problema che, come illustrato nella sezione precedente, le inchieste di salvaguardia vengono aperte con troppa frequenza.

Israele: misure evitate

Negli ultimi anni Israele è diventato un utilizzatore relativamente importante dello strumento antidumping nei confronti dell'UE (7 inchieste istituite dal 2009). Si sono riscontrate parecchie incoerenze con i dettami dell'OMC, alcune delle quali relative ad aspetti di fondamentale importanza. Data la natura sistemica dei problemi riscontrati la Commissione è intervenuta in tutti questi casi e nel 2011 due inchieste sono state chiuse senza che venisse presa alcuna misura. Per una di esse le autorità inquirenti avevano addirittura proposto di adottare misure definitive. Resta comunque necessario esercitare un controllo rigoroso, in quanto vi sono indagini ancora in corso e i problemi purtroppo persistono.

Giordania: risoluzione rapida di misure

La Giordania ha avviato nel 2008 un'inchiesta di salvaguardia relativa all'importazione di piastrelle. Si trattava della terza inchiesta in sei anni. Mentre è stato possibile evitare le misure nei due casi precedenti, in questo terzo caso la Giordania ha imposto nel settembre 2010 dazi definitivi per un periodo di due anni. La Commissione è intervenuta attivamente per via dei precedenti del caso e delle carenze individuate. Purtroppo non si è riusciti ad evitare tali misure, però la Giordania ha deciso nel dicembre 2011 di farle cessare un anno prima della fine del periodo di applicazione originariamente stabilito.

5. CONCLUSIONI

Nel 2011 l'attività di monitoraggio e gli interventi della Commissione si sono per l'ennesima volta dimostrati necessari ai fini di limitare l'uso scorretto di pratiche e strumenti protezionistici.

L'attività di difesa commerciale si è stabilizzata rispetto al periodo 2008-2010, ma il coinvolgimento della Commissione è rimasto importante in considerazione degli interessi economici in gioco e della crescente complessità delle indagini.

Gli interventi della Commissione sono di norma valutati con attenzione nei paesi terzi. La Commissione è un'autorità inquirente internazionalmente riconosciuta per la sua esperienza e la sua competenza, nonché per il fatto di applicare standard elevati ai propri procedimenti.

Quest'anno sono stati conseguiti diversi risultati positivi: in certi casi si è riusciti ad evitare le misure, in altri a ridurne le ripercussioni negative. Sono state anche risolte alcune importanti questioni sistemiche a vantaggio degli esportatori dell'UE. Ciò è stato possibile grazie a una sorveglianza intensiva e ai contatti bilaterali con i paesi terzi. In certi casi sono stati di aiuto anche i risultati delle procedure dei panel dell'OMC.

Nella maggior parte dei casi i risultati sono stati ottenuti anche grazie ad una buona cooperazione con gli Stati membri dell'UE, le associazioni europee dei produttori e le imprese interessate. Le iniziative comuni fanno aumentare notevolmente le possibilità di riuscita. Purtroppo vi sono problemi importanti ancora irrisolti. Per risolverli saranno necessari altri interventi, persino più intensivi di quelli messi in atto fino ad oggi, se necessario anche a livello di OMC.

La Commissione continuerà anche a rafforzare gli scambi con le altre autorità inquirenti al fine di migliorare gli standard, la trasparenza e la prevedibilità del ricorso a misure di difesa commerciale. Ciò riveste effettivamente un'importanza fondamentale se si vogliono anticipare ed evitare i problemi piuttosto che cercare di risolverli una volta che le indagini sono già in corso, compito quest'ultimo che spesso si rivela molto arduo.