COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.4.2020
COM(2020) 164 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Trentottesima relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo 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 2019

{SWD(2020) 71 final}

SINTESI

La presente trentottesima relazione fornisce informazioni chiave riguardo alle attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE e alle attività di difesa commerciale di paesi terzi nei confronti dell'UE intraprese nel 2019.

Nel 2019 l'attività di esame dei procedimenti è stata particolarmente importante: i procedimenti avviati sono stati 16 (rispetto ai 10 del 2018), in 12 nuovi casi sono state istituite misure (rispetto ai 6 del 2018) e in 5 nuovi casi non sono state istituite misure. L'attività di riesame delle misure esistenti è stata altrettanto intensa, e in particolare ha portato alla conclusione di 18 riesami in previsione della scadenza (rispetto ai 7 del 2018). La Commissione ha altresì continuato ad agire con fermezza contro le misure adottate da paesi terzi nei confronti delle esportazioni dell'UE. Il livello di tali misure è rimasto elevato (175) e si prevede che la tendenza sarà confermata in futuro a causa dei vari procedimenti stranieri avviati nel 2019.

La Commissione ha inoltre intensificato i suoi sforzi volti a far rispettare le misure adottate, in particolare mediante l'apertura di procedimenti antielusione (compresa anche l'inchiesta sulle importazioni di oggetti per il servizio da tavola e da cucina originari della Cina, conclusasi con l'estensione del dazio a 30 società, che è quella che finora ha richiesto il maggior dispiego di risorse). In relazione alla più rigorosa applicazione delle norme ammodernate in materia di difesa commerciale, nel 2019 sono anche state stabilite disposizioni specifiche volte a estendere alla piattaforma continentale dell'UE la possibilità di applicare misure di difesa commerciale.

Poiché a un'applicazione più rigorosa si accompagna una maggiore efficacia, la presente relazione contiene altresì dati essenziali che illustrano gli effetti delle misure di recente imposizione[1]. I dati dimostrano l'efficacia delle misure di difesa commerciale nel ristabilire condizioni di parità sul mercato dell'UE. Di fatto, l'istituzione di dazi antidumping e antisovvenzioni ha diminuito le importazioni pregiudizievoli sleali mediamente dell'80 % (in un intervallo compreso tra il 57 % e il 99 %). Al contempo, i dazi antidumping e antisovvenzioni hanno anche contribuito a un ampliamento delle fonti di approvvigionamento necessarie per gli utilizzatori e gli importatori dell'UE, ossia a un maggior numero di importazioni regolari da altri paesi, oltre che a un aumento della produzione interna dell'UE. Infine, occorre sottolineare che le misure istituite nel 2019 hanno contribuito ad aumentare di 23 000 unità il numero di posti di lavoro che beneficiano delle misure di difesa commerciale, portando a 343 000 il totale dei posti di lavoro diretti dell'UE protetti da tali misure.

[1] Riguarda le nuove misure istituite nel 2017 e 2018. Al momento della conclusione della presente relazione non erano disponibili dati affidabili per quanto riguarda il 2019.

I. APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI DIFESA COMMERCIALE NEL 2019[2]

I.1 Attività d'inchiesta

I.1.1 Quadro generale

Alla fine del 2019 nell'UE erano in vigore **140** misure di difesa commerciale: **94** misure antidumping definitive (27 delle quali estese), **15** misure compensative (una delle quali estesa) e **3** misure di salvaguardia[3], con un aumento di 7 misure rispetto al 2018.

L'attività d'inchiesta è ulteriormente cresciuta rispetto al livello già elevato del 2018. Il lavoro è consistito in numerose nuove inchieste nel quadro della nuova serie di norme sugli strumenti di difesa commerciale e in un numero ancora maggiore di inchieste di riesame gestite. Alla fine del 2019 erano in corso **43** inchieste, oltre a **2** inchieste relative a restituzioni riguardanti 66 diverse domande di restituzione presentate da importatori.

La presente relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che fornisce informazioni e statistiche più dettagliate in merito all'attività annuale[4]. Tale documento contiene allegati pertinenti ad alcune delle sezioni seguenti, secondo quanto indicato.

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

Nel 2019 la Commissione ha avviato ben **16** nuove inchieste (di cui 11 procedimenti antidumping e 5 antisovvenzioni). Al contempo ha istituito dazi provvisori in **5** procedimenti, mentre in **7** casi l'inchiesta si è conclusa con l'istituzione di dazi definitivi (**3** dei quali costituivano misure compensative). Cinque inchieste si sono concluse senza l'istituzione di misure[5].

Le inchieste di riesame hanno continuato a rappresentare una parte considerevole dell'attività di esame dei procedimenti. Nel 2019 la Commissione ha avviato **8** riesami in previsione della scadenza. Per quanto concerne la reistituzione delle misure, ben **16** riesami in previsione della scadenza si sono conclusi con la conferma del dazio, mentre **2** di tali riesami si sono conclusi

---

2 Questa parte della relazione è stata elaborata conformemente alle disposizioni aggiornate dell'articolo 23 del regolamento antidumping di base (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 21), dell'articolo 34 del regolamento antisovvenzioni di base (GU L 176 del 30.6.2016, pag. 55) e dell'articolo 23 del regolamento sulle misure di salvaguardia (GU L 83 del 27.3.2015, pag. 16).

3 Le misure sono conteggiate per prodotto e paese interessato. Le misure sono state estese nell'ambito delle attività di applicazione della Commissione in seguito alla conclusione di inchieste antielusione.

4 Tutti i documenti sono consultabili all'indirizzo seguente: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm.

5 Il numero dei procedimenti avviati non corrisponde a quello dei procedimenti conclusi in quanto un'inchiesta avviata in un dato anno non si conclude necessariamente nello stesso anno.

con la revoca delle misure. **Una** misura antidumping è scaduta automaticamente dopo cinque anni.

Nel 2019 la Commissione ha avviato **2** riesami intermedi, entrambi riguardanti misure compensative, e ha concluso **1** riesame di questo tipo senza modificare le misure.

Infine, nel 2019 sono state avviate **7** nuove inchieste (dette anche riaperture), che di solito riguardano l'esecuzione di sentenze. Complessivamente, nel 2019 la Commissione ha concluso **22** riesami.

I.1.3 Inchieste di salvaguardia (cfr. allegato L)

Il 2 febbraio 2019 l'UE ha istituito erga omnes un dazio di salvaguardia definitivo su *determinati prodotti di acciaio*[6], il cui riesame ha portato alla modifica delle misure il 1º ottobre 2019[7].

La Commissione ha altresì concluso due inchieste di salvaguardia bilaterali sulle importazioni di *riso Indica originario della Cambogia e del Myanmar* nell'ambito del sistema di preferenze tariffarie generalizzate (SPG): il 16 gennaio 2019 la Commissione ha reistituito l'aliquota della tariffa doganale comune, pari a 175 EUR/tonnellata, con una liberalizzazione progressiva a 125 EUR/tonnellata nel corso di tre anni[8].

Nel 2019 non sono state avviate nuove inchieste di salvaguardia.

I.1.4 Attività di verifica

Nel corso delle inchieste la Commissione effettua visite per esaminare i registri di imprese o associazioni allo scopo di verificare le informazioni fornite durante i procedimenti. Nel corso del 2019 i servizi di difesa commerciale dell'UE hanno effettuato 137 visite di questo tipo, pari a 1 948 giorni-uomo di lavoro di verifica.

I.2 Applicazione delle misure (cfr. allegati J, K, M, Q)

Garantire l'effettiva applicazione delle misure di difesa commerciale in vigore è fondamentale per evitare che queste vengano eluse dagli operatori economici attraverso l'assorbimento o l'elusione dei dazi. Nel 2019 la Commissione ha avviato **4** riesami antielusione che erano ancora in corso alla fine dell'anno. È stata inoltre avviata **una** inchiesta antiassorbimento (ancora in corso alla fine del 2019), mentre un'altra è stata conclusa senza aumentare il dazio.

6 GU L 31 dell'1.2.2019, pag. 27.
7 GU L 248 del 27.9.2019, pag. 28.
8 GU L 15 del 17.1.2019, pag. 5.

Il monitoraggio degli impegni rientra nelle attività di applicazione delle misure. All'inizio del 2019 erano in vigore 3 impegni. La Commissione ha accettato **8** nuovi impegni, che hanno portato a 11 il numero degli impegni in vigore alla fine del 2019.

I.3 Piccole e medie imprese (PMI)

Nello spirito del recente ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale, nel 2019 la Commissione ha mantenuto alta l'attenzione sul sostegno alle PMI fornendo assistenza e orientamento alle imprese di questo tipo coinvolte in inchieste di difesa commerciale. In particolare, la Commissione ha sostenuto le PMI facilitandone la collaborazione alle inchieste: gli obblighi di informazione sono stati limitati il più possibile rendendo meno gravosi i questionari e, ove possibile, i periodi delle inchieste sono stati allineati con l'esercizio finanziario delle PMI. La Commissione ha altresì avviato un'inchiesta in un settore in cui l'industria dell'Unione è costituita per la maggior parte da PMI: l'inchiesta antidumping sulle importazioni di *spilli e punti originari della Repubblica popolare cinese* (di seguito *Cina*).

La Commissione ha anche agito con fermezza contro talune prassi adottate dagli esportatori cinesi al fine di eludere le misure istituite dall'UE sugli *oggetti per il servizio da tavola e da cucina in ceramica* (cfr. sezione II). Ciò ha permesso di mantenere inalterata l'efficacia delle misure a beneficio dei produttori di ceramica dell'UE e dei loro dipendenti (molte delle imprese attive in questo settore sono PMI).

Infine, la Commissione ha fornito alle PMI di vari Stati membri, comprese l'Austria e la Spagna, assistenza tecnica specifica volta ad accrescerne la consapevolezza degli strumenti di difesa commerciale.

I.4 Norme sociali e ambientali

L'applicazione del nuovo metodo di **calcolo del valore normale** prevede che la Commissione scelga un paese rappresentativo appropriato per costruire il valore normale esente da distorsioni di un prodotto. La Commissione utilizza i dati sui prezzi praticati in tale paese combinandoli con quelli relativi al consumo di fattori produttivi nel paese esportatore. A norma dell'articolo 2, paragrafo 6 bis, lettera a), primo trattino, in fine, qualora vi sia più di un paese rappresentativo appropriato con dati idonei e disponibili, la Commissione dovrebbe basare la sua scelta su una valutazione del livello adeguato di protezione sociale e ambientale nei paesi in questione[9].

Nel 2019 tale analisi si è resa necessaria in occasione del riesame in previsione della scadenza delle misure riguardanti i *prodotti d'acciaio a rivestimento organico originari della Cina*. In

[9] Questa norma si applica alle nuove inchieste e ai riesami in previsione della scadenza avviati dopo il 20 dicembre 2017.

tale procedimento la Commissione aveva trovato due paesi idonei che potevano essere considerati rappresentativi ai fini della costruzione del valore normale: la Malaysia e il Messico. La Commissione ha pertanto valutato il livello di protezione sociale e ambientale di entrambi i paesi per individuare quello più appropriato. La Commissione ha riscontrato che la Malaysia non aveva ratificato tre delle otto convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)[10]. Inoltre, ha altresì appurato che la Malaysia non aveva ratificato uno degli accordi più importanti in materia di ambiente, vale a dire la convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti. Quanto al Messico, la Commissione ha stabilito che il paese aveva ratificato quasi tutte le convenzioni fondamentali dell'ILO tranne una. Inoltre, il Messico aveva anche ratificato tutti i principali accordi in materia di ambiente. Pertanto, nell'ambito del suddetto esame in previsione della scadenza, la Commissione ha scelto il Messico come paese rappresentativo appropriato.

In ognuna delle restanti inchieste concluse nel 2019 la Commissione ha scelto un paese rappresentativo senza dover procedere a un'analisi del livello di protezione sociale e ambientale, in quanto erano disponibili dati idonei solo per un paese[11].

Anche per stabilire il **margine di pregiudizio** si tiene conto degli accordi ambientali multilaterali (con i rispettivi protocolli) e delle convenzioni fondamentali dell'ILO. Da quando sono entrate in vigore le norme ammodernate in materia di strumenti di difesa commerciale, in conformità dell'articolo 7, paragrafo 2 quinquies, del regolamento antidumping di base, il prezzo indicativo non pregiudizievole di un prodotto calcolato dalla Commissione rispecchia anche i costi di produzione effettivi o futuri gravanti sulle società dell'UE in virtù dell'applicazione di tali accordi e convenzioni[12].

Tra i procedimenti conclusi nel 2019, la Commissione ha dovuto ricorrere al calcolo dei suindicati costi aggiuntivi nell'inchiesta riguardante i *miscugli di urea e nitrato di ammonio (UAN) originari della Russia, di Trinidad e Tobago e degli Stati Uniti d'America*. La Commissione ha deciso di incrementare del 3,7 % il prezzo indicativo dell'UAN per tenere conto dei costi aggiuntivi derivanti dal futuro allineamento dei produttori dell'UE alle disposizioni del sistema di scambio di quote di emissione (ETS) dell'UE. L'ETS rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali l'UE mira a conseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi, un importante accordo ambientale multilaterale di cui l'Unione è parte. Nell'UE la catena di produzione dell'UAN, che è ad alta intensità di emissioni, è soggetta all'ETS. La percentuale del 3,7 % è stata calcolata in base al costo della media prevista di quote dell'ETS che i produttori dovranno acquistare nel periodo di applicazione delle misure.

---

10 Cfr. allegato I bis del regolamento antidumping di base.

11 Ogni volta si è scelto un solo paese rappresentativo in quanto: aveva un livello di sviluppo economico analogo a quello della Cina; il prodotto oggetto del riesame/dell'inchiesta veniva prodotto in tale paese; in tale paese erano disponibili dati pubblici pertinenti riguardo ai costi di produzione e vendita.

12 Questo elemento si aggiunge a quelli che tradizionalmente compongono il prezzo indicativo, vale a dire l'effettivo costo di produzione totale e un profitto ragionevole.

Nei restanti procedimenti conclusi nel 2019 le parti interessate non hanno presentato argomentazioni riguardanti i costi attuali o futuri di cui all'articolo 7, paragrafo 2 quinquies. Di conseguenza, la Commissione non ha esaminato se tali costi aggiuntivi dovessero essere aggiunti al prezzo indicativo.

I.5 Controllo giurisdizionale da parte dei giudici dell'UE (allegato S)

Nel 2019 il Tribunale e la Corte di giustizia hanno pronunciato 31 ordinanze e sentenze in ambito di difesa commerciale: il Tribunale ha pronunciato 14 sentenze e la Corte di giustizia ha deliberato su 8 ricorsi e 5 casi di liquidazione delle spese e ha emesso 4 pronunce pregiudiziali. Le sentenze più interessanti sono descritte nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Nel 2019 sono state intentate 24 nuove cause relative agli strumenti di difesa commerciale.

I.6 Attività di paesi terzi nei confronti dell'UE

La Commissione non si limita a proteggere l'industria dell'Unione dalle importazioni pregiudizievoli sleali, ma agisce anche con fermezza **contro le misure di difesa commerciale adottate dai nostri partner commerciali** qualora ritenga che tali misure non rispettino precisi obblighi giuridici. Simili interventi sono oggigiorno essenziali, dato che alcune delle più grandi potenze commerciali mettono spesso in discussione l'ordinamento giuridico dell'OMC. Le misure di protezione ingiustificate limitano l'accesso al mercato e quindi le opportunità di creazione di occupazione e crescita per gli esportatori dell'UE. Di conseguenza, le iniziative tese a evitare l'adozione ingiustificata di misure di difesa commerciale straniere divengono ancora più importanti.

Nel 2019 l'attività di difesa commerciale è rimasta intensa in tutto il mondo. I servizi della Commissione hanno continuato a intervenire regolarmente nella maggior parte delle inchieste straniere riguardanti le esportazioni dell'UE. Tali interventi sono consistiti, tra l'altro, in comunicazioni scritte e nella partecipazione ad audizioni a livello tecnico. Se necessario, la Commissione è anche intervenuta nei confronti delle autorità di paesi terzi a un livello politico più elevato.

La Commissione interviene nella maggior parte dei procedimenti nei confronti dell'UE, tuttavia essa si concentra in particolare su questioni sistemiche e sui procedimenti che pregiudicherebbero significativamente l'industria dell'Unione. Con i suoi interventi la Commissione mira a garantire una corretta applicazione delle norme dell'OMC, evitando di conseguenza l'uso illecito degli strumenti di difesa commerciale stranieri. Interventi così persistenti, incentranti sulle incoerenze e sui vizi sistemici dell'OMC, hanno evitato molte misure ingiustificate.

Ad esempio, la Commissione è intervenuta in modo persuasivo nel terzo riesame in previsione della scadenza delle misure antidumping condotto dal Brasile in relazione alle

importazioni di latte in polvere originario dell'UE. Tale intervento si è tradotto nell'abrogazione delle misure, aprendo un mercato a cui gli esportatori dell'UE non avevano accesso dal 2001. Il valore delle esportazioni prima dell'istituzione delle misure ammontava a 45 milioni di EUR.

La Commissione, di concerto con l'industria e gli Stati membri, è intervenuta con successo anche per eliminare i dazi antidumping ancora in vigore sulle esportazioni in Australia di pomodori in scatola originari dell'Italia. Questi dazi, che in alcuni casi risalivano al 2014, gravavano sulle esportazioni annuali dell'UE per 22 milioni di EUR. Fin dall'apertura della prima inchiesta la Commissione ha profuso sforzi notevoli per eliminare tali dazi, soprattutto in virtù del controverso metodo applicato dalle autorità australiane e del rischio sistemico per le importazioni di prodotti agricoli trasformati originari dell'UE. Alla fine, l'Australia ha deciso di abolire i dazi in questione.

Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato sono descritti ulteriori esempi di interventi della Commissione che hanno avuto esito positivo.

Nonostante le sue iniziative, la Commissione non è sempre riuscita a imporsi e alcune misure ingiustificate sono state comunque istituite. Nei casi in cui l'interesse economico e/o sistemico era rilevante, la Commissione è ricorsa alle **procedure di risoluzione delle controversie dell'OMC** per ottenere l'abolizione delle misure ingiustificate. Tale è stato il caso dei dazi antidumping istituiti dalla Colombia sulle patate fritte congelate originarie del Belgio, della Germania e dei Paesi Bassi, nonché quello dei dazi antisovvenzioni e antidumping istituiti dagli Stati Uniti sulle importazioni di olive mature originarie della Spagna (cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione per maggiori informazioni). Queste due procedure sono tuttora in corso.

Nei casi in cui i partner non adempiono gli obblighi a loro incombenti in virtù degli accordi commerciali, se necessario, la Commissione può altresì ricorrere alle **procedure bilaterali di risoluzione delle controversie** previste in tali accordi. In tale contesto, nel 2019 la Commissione ha continuato a consultarsi con il Sud Africa in merito alle salvaguardie bilaterali in vigore sulle importazioni di pollo congelato originario dell'UE, che la Commissione considera illegali. Poiché non è stato possibile giungere a una soluzione accettabile per entrambe le parti, la Commissione intende avviare la procedura bilaterale di risoluzione delle controversie.

L'attività di difesa commerciale straniera in numeri

Alla fine del 2019 le misure di difesa commerciale in vigore con ripercussioni sulle esportazioni dell'UE erano in tutto 175 (nel 2018 erano 174). Il numero complessivamente elevato di misure adottate nei confronti dell'UE dovrebbe rimanere costante nei prossimi anni, anche in considerazione dell'alto numero di nuove inchieste nel 2019 (37, tante quante nel 2018) che potrebbero portare all'istituzione di molte misure nel 2020.

Nel 2019 il numero di misure di salvaguardia straniere è rimasto elevato (alla fine dell'anno le misure in vigore erano 37, due in più del 2018), mentre i dazi antidumping, che rappresentano 132 delle 175 misure in vigore, si confermano lo strumento più utilizzato a livello mondiale[13].

Ancora una volta, gli Stati Uniti sono responsabili della maggior parte delle misure nei confronti delle esportazioni dell'UE, con 36 misure in vigore (33 nel 2018), con un aumento del 71 % rispetto al 2016 principalmente dovuto all'istituzione di molte nuove misure, soprattutto nel settore dell'acciaio. L'azione degli Stati Uniti ha anche contribuito all'aumento globale delle misure, poiché paesi come il Canada, l'Egitto, il Marocco o l'Unione economica eurasiatica (UEE) hanno istituito o prorogato le misure in vigore su determinati prodotti di acciaio, molto probabilmente in risposta alle misure statunitensi di cui alla "sezione 232" sull'acciaio.

La Cina è il secondo paese più attivo nel ricorso agli strumenti di difesa commerciale nei confronti dell'UE, con 20 misure in vigore (18 nel 2018), seguita dall'India (18 misure rispetto alle 21 del 2018).

In termini di nuove inchieste, nel 2019 l'India ne ha avviate 7, l'Indonesia e il Madagascar 4 ciascuno, l'Ucraina 3 e l'UEE, il Marocco e le Filippine 2 ciascuno. Tra i fattori che hanno contribuito al livello complessivamente elevato di nuove inchieste vi è il fatto che, accanto ai paesi che fanno abitualmente ricorso agli strumenti di difesa commerciale, quale l'India, vi abbiano fatto ricorso anche altri paesi.

Per quanto riguarda le 25 nuove misure istituite nel 2019, gli Stati Uniti sono in testa con 4 nuove misure, seguiti dall'Australia e dal Marocco (3 nuove misure) e dal Consiglio di cooperazione del Golfo (2 nuove misure). Nel 2019 la Cina ha istituito una nuova misura nei confronti dell'UE.

Dal punto di vista dei settori, i prodotti di acciaio sono stati oggetto della più alta quota di misure in vigore nel 2019 nei confronti dell'UE (72 su 175). Anche i prodotti chimici hanno continuato a essere interessati da un numero elevato di misure (42). Quanto alle nuove inchieste avviate, ancora una volta il settore più colpito è stato quello dell'acciaio, con 9 nuove inchieste su 37, seguito dai prodotti chimici (8 nuovi procedimenti) e dal settore agricolo (7 procedimenti).

I.7 Attività nel quadro dell'OMC

La Commissione ha moltiplicato i propri sforzi per cercare d'imporre un'agenda in materia di sovvenzioni nell'ambito dell'OMC. L'obiettivo è quello di adattare le norme multilaterali in materia di sovvenzioni in modo da renderle più idonee ad affrontare le sfide dell'attuale contesto commerciale. Nel corso del 2019 sono proseguiti a Ginevra intensi negoziati sulle

[13] È opportuno rammentare che, a differenza di quanto avviene per le misure antisovvenzioni e antidumping, le salvaguardie vengono generalmente applicate su base non selettiva (vale a dire a seconda della "nazione più favorita").

sovvenzioni a favore della pesca. L'UE ha continuato ad assumere il ruolo di fautore di questi negoziati presentando proposte concrete afferenti a entrambi i principali settori oggetto di discussione: un divieto delle sovvenzioni a favore della pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN) e di quelle che contribuiscono all'eccesso di capacità e allo sfruttamento eccessivo degli stock ittici. Sebbene nel 2019 non si sia giunti ad alcuna conclusione, l'UE e altri membri dell'OMC mirano a conseguire un risultato ambizioso e globale in occasione della 12ª conferenza ministeriale dell'OMC che si terrà a Nur-Sultan nel giugno del 2020.

Nell'aprile e nel novembre 2019 la Commissione ha partecipato attivamente ai lavori dei comitati dell'OMC per le sovvenzioni e le misure compensative, per l'antidumping e per le salvaguardie, nonché alle sessioni del gruppo informale sulle misure antielusione e del gruppo di lavoro antidumping per l'attuazione.

In sede di comitato antidumping, l'UE ha continuato a difendere le modifiche apportate alla sua normativa in materia di strumenti di difesa commerciale nel 2017 e 2018. La Commissione ha altresì sollevato questioni afferenti ad alcuni procedimenti di paesi terzi che riteneva non conformi agli obblighi di tali paesi in ambito OMC e che incidono sfavorevolmente sugli esportatori dell'UE (ad esempio l'inchiesta della Colombia sulle patate fritte congelate). L'UE ha anche risposto a domande e fornito delucidazioni in merito ad alcune delle sue inchieste.

In sede di gruppo di lavoro antidumping per l'attuazione, l'UE ha partecipato a discussioni riguardanti una serie di questioni di carattere tecnico, ad esempio in relazione alla determinazione del nesso di causalità o all'analisi della minaccia di pregiudizio.

Nell'ambito delle riunioni periodiche del comitato per le sovvenzioni e le misure compensative sono proseguite le discussioni su come le sovvenzioni abbiano contribuito a produrre un eccesso di capacità in vari settori. In tale contesto, ad aprile l'Unione europea ha organizzato, in collaborazione con gli Stati Uniti, una presentazione della relazione dell'OCSE sulle distorsioni nella catena del valore dell'alluminio[14]. Nella riunione di novembre il comitato ha proseguito la discussione della questione dell'eccesso di capacità, accompagnata da una presentazione del lavoro svolto dal Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio. Si è anche discusso di come rendere più trasparenti le sovvenzioni concesse dai membri dell'OMC, e l'UE ha ribadito l'importanza di adempiere gli obblighi dell'OMC in materia di notifica delle sovvenzioni.

I lavori di riesame delle notifiche di sovvenzione relative al 2017 sono proseguiti durante la riunione speciale del comitato per le sovvenzioni e le misure compensative tenutasi ad aprile. Nei primi giorni del luglio 2019 l'Unione europea ha trasmesso all'OMC la sua nuova e completa notifica concernente le sovvenzioni concesse nel 2017 e 2018. Questo esercizio viene effettuato ogni due anni e riguarda le sovvenzioni concesse sia a livello di Unione che

[14] OCSE (2019), "Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain" (Misurazione delle distorsioni nei mercati internazionali: la catena del valore dell'alluminio), documenti di lavoro dell'OCSE sulla politica commerciale, n. 218, pubblicazioni dell'OCSE, Parigi.

da ciascuno Stato membro. I lavori di riesame delle notifiche di sovvenzione relative al 2019 hanno avuto inizio in occasione della riunione speciale del comitato per le sovvenzioni e le misure compensative, tenutasi a novembre, e proseguiranno nel 2020.

In sede di comitato per le misure di salvaguardia, l'Unione europea ha espresso una serie di preoccupazioni in merito alle inchieste di salvaguardia di altri membri dell'OMC (ad esempio, Filippine - piastrelle da pavimentazione e rivestimento in ceramica, Turchia - filati di nylon e altre poliammidi, Ucraina - concimi azotati, schiume di poliuretano). L'UE ha anche risposto alle domande di altri membri relative alle misure di salvaguardia per determinati prodotti di acciaio, in particolare per quanto riguarda i risultati del recente riesame di queste misure.

I.8 Attività del consigliere-auditore

In seguito alle riforme legislative che hanno interessato gli strumenti di difesa commerciale, dal 2018 il ruolo del consigliere-auditore è solidamente integrato nei regolamenti antidumping e antisovvenzioni di base. Al consigliere-auditore è stato chiesto di contribuire alle procedure da applicare all'attuazione dell'ammodernamento, al fine di aumentare la trasparenza e garantire i diritti procedurali delle parti nell'ambito delle nuove norme. Di conseguenza, nel 2019 il mandato del consigliere-auditore è stato aggiornato e adottato dal presidente della Commissione. Tale mandato fornisce alle parti delucidazioni più chiare in merito al ruolo e ai poteri del consigliere-auditore derivanti dal nuovo quadro. Il consigliere-auditore è stato inoltre chiamato a intervenire in settori che vanno oltre i "tradizionali" ambiti delle inchieste antidumping e antisovvenzioni, anch'essi rientranti nel mandato, e in particolare in un'inchiesta di salvaguardia e in procedimenti relativi all'applicazione del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate.

Nel 2019 il consigliere-auditore ha ricevuto 19 domande di intervento e ha tenuto 8 audizioni. In un caso il termine per la presentazione delle osservazioni è stato prorogato. In alcuni casi le parti hanno presentato la domanda di intervento contemporaneamente alla richiesta di audizione con i servizi della Commissione incaricati dell'inchiesta. Il consigliere-auditore ha ritenuto che le parti interessate dovessero in primo luogo esporre le proprie preoccupazioni ai servizi della Commissione e rivolgersi al consigliere-auditore solo nell'impossibilità di trovare una soluzione. Nella maggior parte dei casi tale approccio ha permesso alle parti interessate di trovare una soluzione direttamente con i servizi incaricati dell'inchiesta.

Nel 2019, analogamente a quanto avvenuto nel 2018, il numero delle inchieste che hanno dato luogo a domande di intervento è stato relativamente basso. Le parti interessate hanno per lo più contestato le decisioni, i fatti e le conclusioni delle inchieste. In tutti i casi in cui ciò era giustificato i servizi hanno accettato di fornire chiarimenti o informazioni supplementari.

II. APPLICAZIONE PIÙ RIGOROSA DELLE MISURE

II.1 Attività antielusione

L'elusione si verifica laddove i produttori esportatori di paesi terzi intraprendono attività specifiche al solo scopo di eludere il pagamento di dazi antidumping o compensativi. Tali pratiche includono, ad esempio, la spedizione di un prodotto attraverso un paese non soggetto a dazi per dissimularne la vera origine (trasbordo), la lieve modifica del prodotto per renderlo esente da dazi (leggera modifica) o l'esportazione attraverso un produttore esportatore che beneficia di aliquote individuali del dazio antidumping o compensativo più basse (riorientamento verso altre società).

L'elusione delle misure antidumping e antisovvenzioni non è accettabile. Essa pregiudica il diritto dell'industria dell'Unione a ottenere una compensazione per le pratiche commerciali sleali e rappresenta quindi una minaccia per l'occupazione e la crescita dell'Unione.

La corretta applicazione delle misure antidumping e antisovvenzioni è da sempre uno degli obiettivi prioritari della Commissione. La Commissione ha dimostrato di essere in grado di intervenire energicamente contro l'elusione delle misure. Di fatto, 28 delle 140 misure in vigore al 31 dicembre 2019 erano misure antielusione.

Nel 2019 la Commissione ha intensificato la lotta contro l'elusione, incrementando il numero di inchieste antielusione d'ufficio e rafforzando i dispositivi dei regolamenti che istituiscono misure di difesa commerciale, allo scopo di ridurre il rischio di abuso.

Inchieste antielusione d'ufficio

Laddove disponeva di informazioni sufficienti per ritenere che era in corso l'elusione delle misure, la Commissione ha avviato di propria iniziativa (e senza aver ricevuto alcuna denuncia da parte dell'industria) un'inchiesta al riguardo (inchiesta d'ufficio). La Commissione è stata in grado di raccogliere elementi di prova sufficienti ad avviare i procedimenti di propria iniziativa grazie alle sue attività di monitoraggio.

Nel 2019 la Commissione ha avviato quattro inchieste antielusione d'ufficio. Si tratta di un dato senza precedenti. I quattro procedimenti riguardano:

- pratiche di riorientamento verso altre società per quanto riguarda le importazioni di oggetti per il servizio da tavola e da cucina originari della Cina (''caso sugli oggetti per il servizio da tavola'');
- pratiche di riorientamento verso altre società per quanto riguarda le importazioni di perossisolfati originari della Cina (attualmente in corso);
- pratiche di leggera modifica per quanto riguarda le importazioni di prodotti in acciaio anticorrosione originari della Cina (attualmente in corso);

- pratiche di trasbordo attraverso Laos, India e Thailandia per quanto riguarda le importazioni di elettrodi di tungsteno originari della Cina (attualmente in corso).

Questi procedimenti sono importanti. In primo luogo, due su quattro (vale a dire il caso sull'acciaio e quello sugli oggetti per il servizio da tavola) riguardano settori industriali con livelli occupazionali significativi in Europa. A titolo illustrativo, il settore degli oggetti per il servizio da tavola occupa direttamente quasi 27 000 persone.

In secondo luogo, i quattro procedimenti mostrano la vasta gamma di pratiche di elusione messe in atto dai produttori esportatori cinesi. L'inchiesta antielusione sugli oggetti per il servizio da tavola è il procedimento della Commissione che finora ha richiesto il maggior dispiego di risorse. la Commissione ha indagato 50 produttori cinesi e 20 suoi funzionari incaricati dell'inchiesta hanno effettuato verifiche in loco presso all'incirca 40 società cinesi entro il termine obbligatorio di 9 mesi. La Commissione ha riscontrato che molti esportatori soggetti a un'aliquota del dazio più bassa (17,9 %) esportavano con il proprio nome le merci di produttori soggetti a un'aliquota del dazio più elevata (36,1 %), beneficiando pertanto deliberatamente e indebitamente di un dazio inferiore.

Di conseguenza, in molti casi ciò impediva alle autorità doganali di riscuotere la giusta quantità di dazi antidumping sulle importazioni di oggetti per il servizio da tavola. L'inchiesta della Commissione ha portato all'individuazione di oltre 30 esportatori cinesi che praticavano questo tipo di comportamento illecito. Poiché le società in questione avevano abusato della vantaggiosa aliquota del dazio individuale a loro riservata, la Commissione le ha assoggettate all'aliquota del dazio più elevata applicabile (36,1 %).

Migliore regolamentazione

Le risultanze dell'inchiesta sugli oggetti per il servizio da tavola hanno portato alla luce il rischio che le esportazioni vengano effettuate sotto falsa identità. Al fine di ridurre tale rischio, la Commissione ha elaborato norme più rigorose in materia di monitoraggio e applicazione.

Ad esempio, la Commissione ha rafforzato le condizioni per l'applicazione di un'aliquota del dazio individuale più vantaggiosa. Gli importatori che desiderano beneficiare di aliquote del dazio individuali devono presentare una serie di documenti supplementari.

Nei futuri regolamenti di esecuzione che istituiscono misure, inoltre, la Commissione ribadirà che le autorità doganali degli Stati membri devono effettuare i controlli necessari, che vanno oltre la semplice verifica di tali documenti.

OLAF

Per quanto riguarda l'applicazione delle misure, la Commissione collabora a stretto giro con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) allo scopo di prevenire e rilevare le frodi. Ulteriori dettagli sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato.

II.2 Applicazione degli strumenti di difesa commerciale alle consegne destinate alla piattaforma continentale dell'UE/ZEE

Prima della piena attuazione dell'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale[15] esisteva una profonda lacuna nell'applicazione territoriale dei dazi antidumping e antisovvenzioni. L'ambito di applicazione territoriale di questi dazi era lo stesso di quello dei dazi doganali, che significa che potevano essere applicati solo in relazione al territorio doganale dell'UE. Tuttavia, esso non comprende né la piattaforma continentale né la zona economica esclusiva (ZEE) degli Stati membri. Eppure, l'attività economica nella piattaforma continentale/ZEE prevede l'uso di merci che sono solitamente soggette a misure di difesa commerciale, soprattutto tubi e prodotti utilizzati nella produzione di energia eolica.

Per colmare questa importante lacuna nell'applicazione delle norme di difesa commerciale, l'UE ha adottato un approccio a due fasi. In primo luogo, nel contesto dell'ammodernamento degli strumenti di difesa commerciale, i colegislatori hanno deciso che, in linea di principio, le misure antidumping e antisovvenzioni potevano essere applicate anche alle consegne destinate alla piattaforma continentale dell'UE/ZEE. In secondo luogo, poiché il diritto doganale si applica solo al territorio doganale, la Commissione ha istituito uno strumento doganale legislativo ad hoc che garantisse che la normativa doganale dell'UE potesse essere applicata, mutatis mutandis, per la riscossione dei dazi antidumping e antisovvenzioni relativi alle consegne destinate alla piattaforma continentale/ZEE. Il processo legislativo è stato completato il 3 luglio 2019[16] e lo strumento doganale è divenuto operativo e pienamente applicabile a partire dal 4 novembre 2019[17]. Il nuovo strumento offre anche la possibilità di registrare le importazioni nella piattaforma continentale/ZEE, il che consente di ottenere i dati statistici necessari. Esso permette inoltre alla Commissione, se necessario, di applicare le misure di difesa commerciale con effetto retroattivo.

[15] GU L 143 del 7.6.2018, pag. 1.
[16] GU L 179 del 3.7.2019, pag. 12.
[17] GU C 366 del 30.10.2019, pag. 61.

III. EFFICACIA DELL'APPLICAZIONE DELLE MISURE RECENTEMENTE ADOTTATE

Lo scopo dell'applicazione degli strumenti di difesa commerciale è di ristabilire condizioni commerciali eque tra le importazioni e le merci prodotte nell'UE. Un paese terzo che esporti prodotti a prezzi artificiosamente bassi (in conseguenza di pratiche di dumping o di sovvenzioni) spesso arrecherà pregiudizio alle società dell'UE e provocherà una distorsione dei flussi commerciali originari di altri paesi (vale a dire le importazioni regolarmente effettuate da paesi terzi esenti da dumping o sovvenzioni). Lo scopo delle misure di difesa commerciale dell'UE è di compensare il pregiudizio causato dalle importazioni effettuate mediante pratiche commerciali sleali. Di norma la compensazione consiste nell'aggiunta di un dazio antidumping o compensativo al prezzo all'importazione. Solitamente ciò fa sì che tali importazioni, non beneficiando di pratiche di dumping o di sovvenzioni sul mercato dell'UE, perdano di competitività e diminuiscano.

III.1 Diminuzione delle importazioni pregiudizievoli

Una volta avviata un'inchiesta, la prima azione che la Commissione può intraprendere è sottoporre le importazioni a registrazione, al fine di riscuotere i dazi retroattivamente al momento dell'istituzione delle misure definitive. In molti casi questa registrazione ha già un certo effetto riparatore, in quanto gli importatori anticipano il rischio di dover pagare, nel prossimo futuro, i dazi che potrebbero essere istituiti sulla base delle conclusioni dell'inchiesta.

Tuttavia, è dopo l'istituzione delle misure che si registra il maggior calo delle importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni. Il coefficiente di diminuzione delle importazioni in seguito all'istituzione delle misure può rappresentare un buon indicatore dell'efficienza delle misure stesse. Esso mostra in quale misura le importazioni a prezzi sleali vengono rimosse dal mercato dell'UE. L'andamento di tale coefficiente permette in molti casi di trarre conclusioni circa l'efficacia e la corretta applicazione delle misure dell'UE. Di fatto, una lieve flessione delle importazioni a seguito dell'istituzione di dazi antidumping o antisovvenzioni può indicare tentativi di assorbimento o elusione dei dazi. Come esposto sopra, la corretta applicazione delle misure è fondamentale per la loro efficienza.

La tabella seguente mostra l'effetto delle misure adottate dall'UE negli anni 2017-2018 sui flussi delle importazioni dei prodotti in esame[18]:

[18] Confronto tra le importazioni prima [vale a dire nel periodo dell'inchiesta (PI)] e dopo l'istituzione delle misure (nel periodo compreso tra l'ottobre 2018 e il settembre 2019, il più recente per il quale al momento del completamento della presente relazione erano disponibili dati completi).

Prodotto oggetto della misura (paese di origine)	Diminuzione delle importazioni in %
Lavori di ghisa originari della Cina	-57 %
Acciai anticorrosione originari della Cina	-100 %
Biciclette elettriche originarie della Cina	-83 %
Lamiere pesanti originarie della Cina	-99 %
Prodotti piatti laminati a caldo originari del Brasile, della Cina, dell'Iran, della	-71 %
Pneumatici nuovi e ricostruiti per autobus o autocarri originari della Cina	-74 %
Barre di rinforzo originarie della Bielorussia	-86 %
Tubi senza saldature di ferro o di acciaio originari della Cina	-98 %
Accessori per tubi di acciaio inossidabile da saldare testa a testa originari	-81 %
Carta termica originaria della Repubblica di Corea (Corea)	-90 %
Diminuzione media	**-80 %**

Fonte: calcoli interni basati sulle statistiche di Comext (in kg), tranne che per le *biciclette elettriche* e gli *pneumatici*, per i quali sono stati utilizzati i dati doganali degli Stati membri relativi alle unità importate.

Come indicato nella tabella di cui sopra, nel caso dei *lavori di ghisa* le importazioni sono diminuite del 57 % a seguito dell'istituzione di misure nel febbraio 2019. Si tratta di un coefficiente inferiore rispetto alla diminuzione media registrata nei casi recenti. Per quanto riguarda il prodotto in questione, la Commissione ha avviato un'inchiesta antiassorbimento il 18 dicembre 2019. Il procedimento è stato avviato sulla base di elementi di prova che indicavano una diminuzione dei prezzi cinesi all'esportazione del prodotto in esame dopo il periodo dell'inchiesta iniziale e a seguito dell'istituzione di dazi antidumping provvisori. Tale diminuzione potrebbe aver limitato gli effetti riparatori delle misure in vigore. Gli elementi di prova messi a disposizione della Commissione indicavano che la flessione dei prezzi all'esportazione non poteva essere spiegata con la diminuzione del prezzo della materia prima principale o la modifica del mix di prodotti. Dagli elementi di prova risultava anche che le importazioni di lavori di ghisa continuavano a entrare nell'Unione in volumi significativi, come altresì corroborato dalle cifre relative alle importazioni di cui sopra. I risultati di questa inchiesta antiassorbimento saranno disponibili nel 2020.

III.2 Fonti di approvvigionamento più diversificate

Il buon funzionamento dell'economia dell'UE non dipende solo dalle esportazioni, ma anche dalle importazioni. A tale proposito, le misure di difesa commerciale dell'UE riguardano solo le importazioni sleali e pregiudizievoli. L'effetto delle misure di difesa commerciale è tale da far sì che queste importazioni sleali e pregiudizievoli siano solitamente sostituite con produzioni dell'UE o con importazioni da altri paesi per i quali non vi sono prove di pratiche tariffarie sleali (e che non sono pertanto soggetti ad alcuna misura). Di conseguenza, i dazi

antidumping e antisovvenzioni **ristabiliscono condizioni di parità sia per l'industria produttiva dell'UE che per i fornitori di altri paesi terzi**, e permettono agli utilizzatori dell'UE di continuare a beneficiare della diversificazione delle fonti di approvvigionamento. La tabella seguente mostra come la quota di merci prodotte nell'UE e di importazioni non pregiudizievoli in rapporto al consumo totale dell'UE sia cambiata in seguito all'istituzione di misure[19]:

	Prima delle misure[20]	**Dopo le misure[21]**
UE - Quota di mercato delle merci prodotte nell'UE:		
Radiatori in alluminio originari della Cina	76 %	95 %
Accessori per tubi originari della Corea, della Malaysia, della Russia e della Turchia[22]	72 %	59 %
Prodotti d'acciaio a rivestimento organico originari della Cina	76 %	85 %
Fogli di alluminio in rotoli di piccole dimensioni originari della Cina	85 %	92 %
Oggetti per il servizio da tavola e da cucina in ceramica originari della Cina	21 %	31 %
Accessori fusi per tubi filettati di ghisa malleabile originari della Cina e della Thailandia	39 %	63 %
UE - Quota di mercato delle importazioni pregiudizievoli sleali[23]:		
Radiatori in alluminio originari della Cina	24 %	3 %
Accessori per tubi originari della Corea, della Malaysia, della Russia e della Turchia	22 %	21 %
Prodotti d'acciaio a rivestimento organico originari della Cina	14 %	0 %
Fogli di alluminio in rotoli di piccole dimensioni originari della Cina	13 %	2 %
Oggetti per il servizio da tavola e da cucina in ceramica originari della Cina[24]	67 %	56 %
Accessori fusi per tubi filettati di ghisa malleabile originari della Cina e della Thailandia	52 %	26 %
UE - Quota di mercato delle importazioni regolari[25]:		

19 Dati basati su riesami in previsione della scadenza condotti di recente. Tutti i casi selezionati rappresentano misure che erano soggette a un primo riesame in previsione della scadenza conclusosi nel 2019 con una proroga delle misure.

20 Dati relativi al PI dell'inchiesta iniziale.

21 Dati relativi al PI del riesame nell'ultimo riesame in previsione della scadenza.

22 Le misure relative a questo prodotto sono in vigore dal 2002, ma è la prima volta che venivano riesaminate (e prorogate) le misure applicate alla Russia.

23 Importazioni soggette a misure dell'UE.

24 Per quanto riguarda gli *oggetti per il servizio da tavola e da cucina in ceramica*, le cifre non tengono ancora conto dell'effetto delle recenti misure antielusione (cfr. sezione II.I).

25 Importazioni da tutti i paesi terzi non soggetti a misure dell'UE.

Radiatori in alluminio originari della Cina	0 %	2 %
Accessori per tubi originari della Corea, della Malaysia, della Russia e della Turchia	6 %	20 %
Prodotti d'acciaio a rivestimento organico originari della Cina	10 %	15 %
Fogli di alluminio in rotoli di piccole dimensioni originari della Cina	1 %	6 %
Oggetti per il servizio da tavola e da cucina in ceramica originari della Cina	12 %	13 %
Accessori fusi per tubi filettati di ghisa malleabile originari della Cina e della Thailandia	8 %	10 %

Fonte: normativa UE.

III.3 Posti di lavoro dell'UE protetti dalle misure di difesa commerciale

Come indicato sopra, le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni arrecano o minacciano di arrecare pregiudizio alle società dell'UE, mettendo a repentaglio la sostenibilità delle imprese e quindi anche dei posti di lavoro dell'UE. Poiché ristabiliscono condizioni commerciali non pregiudizievoli, le misure di difesa commerciale contribuiscono alla salvaguardia dell'occupazione nelle società dell'UE. Nell'ambito di ogni inchiesta la Commissione calcola il numero di posti di lavoro dell'UE che sono direttamente coinvolti nella produzione del prodotto in esame presso le società che subiscono un pregiudizio a causa delle importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni. Questo numero dà un'idea di come le misure di difesa commerciale dell'UE contribuiscano, attraverso la salvaguardia dei posti di lavoro industriali, a garantire la prosperità dell'economia dell'UE. Le 137 misure antidumping e antisovvenzioni dell'UE in vigore alla fine del 2019 proteggevano dalla concorrenza sleale all'incirca **343 000** posti di lavoro diretti dell'UE. Le misure istituite nel 2019 hanno contribuito ad aumentare di **23 000** unità il numero di posti di lavoro che beneficiano delle misure di difesa commerciale.

III.4 Un nuovo sistema per monitorare l'efficacia delle misure

La Commissione è attualmente al lavoro per elaborare un nuovo sistema interno che migliorerà il monitoraggio dell'efficacia delle misure in vigore.

Il sistema integrerà all'interno di un unico spazio di archiviazione i dati sui flussi commerciali e sull'occupazione relativi alle inchieste e alle misure. I dati saranno aggiornati periodicamente dalla Commissione.

In questo modo sarà possibile confrontare le cifre relative alle importazioni dei prodotti soggetti a misure con le importazioni registrate nei periodi precedenti l'istituzione delle misure. Ciò consentirà di valutare rapidamente l'efficienza e l'incidenza delle misure. Inoltre, il sistema memorizzerà anche i dati sulla redditività, sull'occupazione e sugli investimenti relativi ai successivi riesami in previsione della scadenza, in modo da permettere di tenere traccia dell'andamento delle condizioni economiche dell'industria dell'Unione.